

O reordenamento da rede escolar de Fortaleza no período pós-LDB

The reorganization of school network in Fortaleza in the post-LDB period

Erineuda do Amaral Soares¹
Universidade Estadual do Ceará
erineuda.soares@aluno.uece.br

Eloisa Maia Vidal²
Universidade Estadual do Ceará
eloisa.vidal@uece.br

Resumo: O artigo analisa o processo de reordenamento da rede escolar municipal de Fortaleza no período pós-LDB. O estudo é de natureza quali-quantitativa, com uso de dados do Censo da Educação Básica e pesquisa documental. A análise mostra que o reordenamento da rede municipal pode ser dividida em três etapas: 1996 – 2006, em que houve predomínio da decisão de municipalização do ensino fundamental por parte do governo do estado; 2007 – 2012, com a desaceleração do processo de municipalização, criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e 2013 – 2019, com especialização de parte das escolas, que passam a oferecer anos iniciais ou anos finais do ensino fundamental. Essa mudança de paradigma ocorrida a partir de 2013 adota como princípio a racionalidade técnica, a gestão por resultados e tem como consequência o aumento do número de alunos que usam transporte escolar.

Palavras-chave: Reordenamento da rede escolar; Especialização de escolas; Transporte escolar.

¹ Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil.

² Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil.

Abstract: The paper analyzes the process of reorganizing the municipal school system in Fortaleza, in post-LDB period. The study is qualitative and quantitative in nature, using data from the Basic Education Census and uses documentary research. The analysis shows that the reorganization of the municipal network can be divided into three stages: 1996 – 2006, in which there was a predominance of the decision of municipalization of elementary education by the state government; 2007 – 2012, with the deceleration of the municipalization process, the creation of Fund for Maintenance and Development of Elementary Education and Valorization of the Teaching Profession (Fundef) and Basic Education Development Index (Ideb) and 2013 – 2019, with specialization by part of the schools, which now offer initial or final years of elementary school. This change of paradigm since 2013 adopts the principle of technical rationality and management by results and has the consequence of increasing the number of students using school bus.

Keywords: Reorganization of school network; Specialization of schools; School bus.

Introdução

A partir da década de 90, do século passado, o Brasil, a exemplo de outros países da América Latina e do resto do mundo, passa a ter suas políticas sociais influenciadas por orientações de organizações financeiras internacionais, a exemplo do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É nesse período que ocorre uma reorganização do capitalismo na sociedade ocidental com a globalização do discurso (DALE, 2010), em que os países passam a adotar políticas semelhantes para a educação, marcadas pela eficácia e pela eficiência dos conhecimentos e das competências exigidas pela sociedade e pela economia (LESSARD; CARPENTIER, 2016). Essas ações vêm a se constituir o que Ball (1998) denomina Nova Ordem Mundial.

Nesse período, o estado do Ceará, sob as mesmas influências, promove um conjunto de mudanças na sua política educacional, com destaque para a reorganização das redes escolares municipais e estadual. Adotando um modelo de descentralização da oferta, o Governo do Estado dá vazão a um amplo processo de municipalização do ensino fundamental, amparado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996. Essa iniciativa ocorre de forma acelerada a ponto de, num período de cerca de dez anos, só restar uma quantidade residual de alunos desta etapa escolar na rede estadual, exceto na capital do estado, que, pela complexidade de sua rede escolar e pela quantidade de matrículas, encontra dificuldades em municipalizar a oferta, especialmente dos anos finais do ensino fundamental.

O processo de municipalização da educação em Fortaleza é marcado por dificuldades variadas, como embates político-partidários entre os governos do estado e do município, limitações da rede física e localização das escolas. O crescimento desordenado da cidade em direção às periferias, fruto de pressões do mercado imobiliário, que, gradativamente, invade e ocupa áreas potencialmente valorizadas, com pouca

reação do poder público, faz com que o adensamento nas regiões periféricas se transforme numa bomba-relógio, que, só por movimentos de pressão junto ao poder público municipal, conseguem, mas nem sempre, a presença do Estado e a garantia de serviços públicos, como postos de saúde e escolas.

Este artigo analisa o processo de reordenamento da rede escolar municipal de Fortaleza no período pós-LDB. O estudo é de natureza quali-quantitativa com uso de dados obtidos nos Censos da Educação Básica, realizados anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). Foram utilizadas planilhas de Excel compiladas pela Secretaria de Educação do estado, e calculados os valores absolutos e relativos, sempre que necessário. Utiliza-se também pesquisa e análise documental (LUDKE; ANDRÉ, 1986) como forma de ampliar o escopo do entendimento sobre as medidas adotadas num determinado contexto histórico. Concentra-se no reordenamento da rede municipal de Fortaleza no que tange à oferta de ensino fundamental (anos iniciais e anos finais), com destaque aos movimentos internos à própria rede escolar, o processo de municipalização, a extinção de escolas e suas consequências e procura-se pôr em evidência quais fatores interferiram nessa trajetória.

O trabalho está dividido em quatro seções, além da introdução. Na primeira seção discute-se o papel dos organismos internacionais e suas influências nos processos globais deste início de século, com forte repercussão nas políticas públicas dos países em desenvolvimento, como o Brasil, especialmente, na política educacional. A segunda seção aborda as mudanças geopolíticas ocorridas na capital do Ceará e as etapas que envolvem o reordenamento da rede escolar; a terceira é dedicada à análise dos dados e discussões sobre o período, considerando a temática da política de transporte escolar, diretamente associada aos processos de reordenamento e, finalmente, as considerações finais, em que se reflete sobre os resultados obtidos.

Organismos internacionais e reordenamento das escolas

As últimas décadas do século passado são marcadas pela consolidação do capitalismo globalizado, fazendo com que, para além dos aspectos relativos ao capital propriamente dito, também se globalize modelos de gestão do Estado (AFONSO, 2003; DALE, 2010). O Brasil, a exemplo de outros países do Ocidente, é fortemente influenciado pelas orientações de organismos internacionais, a exemplo do BM, do FMI e da OCDE, que defendem uma nova ordem mundial globalizada, com soluções genéricas de políticas (subordinação ao poder econômico e transformação da educação em mercadoria) para os problemas educacionais (ROSAR, 1995; BALL, 1998; AFONSO, 2003; BORGES, 2003).

Essas soluções são fundamentadas num conjunto de reformas da educação pública ‘tomadas de empréstimo’ do mundo empresarial, que transformam não apenas a forma de oferta de educação, mas, sobretudo, seu significado, sua experiência de aprendizagem e a natureza da cidadania. Trata-se, portanto, de um novo ‘currículo oculto’ da escolarização (BALL, 1998) sob o império das políticas globalizantes de ajuste estrutural (AFONSO, 2003; BORGES, 2003; PEREIRA, 2017). Emerge uma globalização do discurso sobre a educação, marcada por pressupostos como eficácia, eficiência, valorização dos conhecimentos e

desenvolvimento de competências exigidas pela sociedade e pela economia (LESSARD; CARPENTIER, 2016).

Um novo modelo de gestão surge no campo educacional, com forte conotação gerencialista (BARROSO, 2005) e, nesse contexto, as avaliações em larga escala passam a ocupar lugar de destaque na implementação das políticas educacionais, reverberando no ambiente escolar e redimensionando as práticas dos gestores (VERGER; NORMAND, 2015).

Essas políticas, por terem legitimidade, impõem um conjunto de medidas sem recorrer ao ‘consenso’ ou à violência (ROSAR, 1995). Desse modo, o Estado, independentemente de sua posição política e ideológica, assume um projeto uniforme e um papel mais tecnocrático, contribuindo para modernização da economia e da sociedade sob a forma da Nova Gestão Pública, que tem como uma das suas características principais o fato de “o neoliberalismo não funcionar contra o Estado, mas através dele” (DALE, 2010, p. 1104).

No Brasil, as políticas implementadas têm se caracterizado por uma racionalidade técnica, instaurada por meio do ‘neopragmatismo’ recomendado pelos organismos internacionais (MAUÉS, 2003). Esse novo paradigma político tem como objetivo implantar políticas macroeconômicas que visam cortes no orçamento e diminuição dos gastos públicos. Busca-se, com essas medidas, aumentar a eficiência do sistema econômico para que, desse modo, o país seja incluído no processo de globalização capitalista. À educação são apontados dois caminhos: 1) novos padrões de organização da gestão educacional, via descentralização e 2) ampliação da participação da sociedade e responsabilidade dos educadores na realização de uma educação mais eficiente.

A ideia de descentralização se faz presente na LDB de 1996, sendo a escola o último elo do percurso, e os princípios de autonomia, democracia e participação, os argumentos que justificam tal modelo (art. 9º ao 12º; art. 14 e 15). Numa federação com 5.570 municípios e 27 unidades subnacionais, apesar dos esforços, não é possível adotar medidas padronizadas para o funcionamento dos sistemas educacionais, o que fez com que a descentralização da gestão educacional possibilitasse a diversificação de cenários e alternativas de desenvolvimento, com resultados diferenciados (ROSAR, 1995).

A descentralização da educação brasileira se deu por duas modalidades: regionalização e municipalização. A regionalização foi criada a partir de características econômicas e sociais e incluindo objetivos educacionais, enquanto a municipalização, como outra modalidade de descentralização, começa a se concretizar a partir da década de 1970, com a vinculação de recursos do fundo de participação dos municípios para educação (ROSAR, 1995). No entanto, o poder local só ganha força com a Constituição Federal de 1988, que reconhece o município como ente federado autônomo (art. 18) e com a LDB de 1996 (VIEIRA, 2010), que estabelece atribuições e competências aos entes federados, no campo da educação.

Vieira, Plank e Vidal (2019), ao reconstruírem a trajetória das políticas educacionais no Ceará demonstram que, já nas décadas de 1970 e 1980, o governo estadual desempenhou protagonismo na formulação e na implementação de políticas educacionais, estimulando a participação de outros agentes e atores e fomentando a colaboração com os municípios, modelo que vai se fazer presente na LDB de 1996. A constituição desse pacto federativo tem superado, em parte, conflitos e confrontos decorrentes de questões

político-partidárias entre os participantes e consolidado algumas iniciativas educacionais comuns entre o estado e os municípios. Dentre as ações pactuadas pelo estado e pelos municípios, está a implementação de uma política de municipalização do ensino fundamental completo, ainda nos anos 1990, que envolveu a cessão de escolas estaduais e a transferência de alunos para as redes municipais, e conduziu a um expressivo reordenamento das 184 redes escolares municipais e a própria rede estadual.

A municipalização desse nível de ensino foi impulsionada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que começa vigorar a partir de 1998. Caracterizado como um fundo contábil que estabelece um valor aluno/ano por estudante matriculado no ensino fundamental em cada rede de ensino público, os municípios veem a oportunidade de conseguir mais recursos para a educação, aumentando as matrículas e, além da inclusão dos que estavam fora da escola, começam a buscar alunos na rede estadual. No caso do Ceará, por opção do governo do estado, essa transferência de alunos de uma rede escolar para outra ocorre de forma consensuada e tranquila.

É possível afirmar que o processo de reordenamento da rede escolar associado à municipalização se dividiu em dois momentos: no primeiro, ocorre o ‘reordenamento decretado’ e, num segundo momento, o ‘reordenamento de conciliação’. Cordeiro e Martins (2012) consideram que o primeiro se dá quando as soluções propostas para o reordenamento da rede escolar têm total correspondência com as defendidas pelo Estado. Já o segundo resulta de uma regulação local (município e comunidade educativa) sem grandes tensões, mas atendendo a objetivos e estratégias das políticas educativas defendidas pelo Estado; assim, o reordenamento de conciliação se dá quando as soluções encontradas tendem a equilibrar as propostas emanadas pelo Estado e as defendidas pela comunidade.

No Ceará, o reordenamento decretado foi mais intenso e acelerado, ocorrendo nos primeiros anos de vigência do Fundef e envolvendo transferências de matrículas, instalações físicas e cessão de pessoal das escolas estaduais para os municípios. No segundo momento, já com avançado processo de municipalização e a redução da rede escolar estadual, inicia-se um reordenamento de conciliação, em que prédios escolares são compartilhados pela oferta estadual e municipal. Esse momento é relativamente passageiro, com pequena duração no tempo e poucos casos de escolas nessa situação, e o resultado é a municipalização da escola.

O município de Fortaleza vivencia esses dois momentos, embora o processo de municipalização do ensino fundamental tenha ocorrido num tempo diferido dos demais municípios. Esse fato pode estar associado ao tamanho da rede escolar, mas também a componentes políticos como divergências entre o governo do estado e o governo municipal, que, até 2013, não pertenciam ao mesmo arco de aliança político-partidária. Para melhor compreender o que ocorre na rede municipal de Fortaleza, procurou-se analisar o processo de reordenamento em dois períodos, que envolvem três etapas distintas, porém articuladas.

No período 1996 – 2006, o processo de municipalização do ensino fundamental em Fortaleza se concentra nos anos iniciais do ensino fundamental e, diferentemente dos demais municípios, não é concluído. A municipalização dos anos finais dessa etapa de ensino ocorre de forma tímida, fato associado, em grande parte, à existência e à localização dos prédios escolares, uma vez que o funcionamento da oferta de ensino médio impedia o estado de ceder a infraestrutura para o município e este não dispunha de equipamento escolar para receber os alunos do ensino fundamental em muitos bairros da capital. Assim, enquanto a

municipalização do ensino fundamental nos demais municípios cearenses ocorre durante a vigência do Fundef, na capital, ocorre num período muito maior e, ainda hoje, não está concluída (SEDUC, 2020).

O período seguinte precisa ser analisado a partir de duas etapas: de 2007 a 2012, quando os governos do estado e do município estavam sob a gestão de grupos políticos distintos, que divergiam quanto à implementação das políticas educacionais, e por isso, as propostas do estado tinham baixa adesão por parte do município; e de 2013 em diante, quando se registra forte identidade política entre os governos e efetivo alinhamento na política educacional. A partir desse ano, a gestão educacional do município adota as mesmas diretrizes e os mesmos procedimentos do estado e adere ao modelo de gestão por resultados, passando a perseguir a melhoria dos indicadores educacionais, principalmente, nas avaliações em larga escala.

Uma das estratégias adotadas pela gestão educacional de Fortaleza é realizar um reordenamento no interior da sua própria rede, ou seja, organizar suas escolas, seguindo a lógica de melhores resultados e menor custo e, gradativamente, concluir o processo de municipalização do ensino fundamental. Essa nova lógica de reorganização da rede escolar afirma-se na ideia de especializar as escolas na oferta de um único segmento do ensino fundamental – anos iniciais ou anos finais –, diminuindo, assim, a complexidade da gestão escolar e focalizando os propósitos nos processos de ensino-aprendizagem.

As mudanças geopolíticas e o reordenamento da rede escolar de Fortaleza

A partir do início de 1990, há uma mudança na relação entre política, governo e educação em países pós-industrializados por meio de tentativas de descentralização do poder para as escolas, o que é chamado por O'Neill (1995) de a nova ortodoxia (*the new orthodoxy*). Ela tem sido motivada por uma série de propostas similares: 1) melhorar a economia nacional, estreitando a conexão entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio; 2) melhorar os resultados dos alunos em habilidades e competências relacionadas ao emprego; 3) obter controle mais direto sobre o conteúdo e avaliação do currículo; 4) reduzir os custos da educação para o governo; 5) aumentar a contribuição da comunidade para a educação com envolvimento mais direto na tomada de decisões da escola e pressão da escolha do mercado.

No compasso da lógica da 'nova ortodoxia' e da nova ordem mundial globalizada, citada anteriormente, no Brasil, escolas foram fechadas ou extintas, e os alunos, remanejados para outros prédios escolares por meio de uma política de reordenamento de redes escolares pautada na racionalização de recursos materiais e humanos (FRANCA, 2010; GRAÇA, 2016; ROCHA, 2018). Alguns reordenamentos são motivados pelas sucessivas quedas nas taxas de natalidade que têm diminuído matrículas na educação básica de todo o país (GRAÇA, 2016), enquanto outros buscam qualificar o ensino por meio de melhores estruturas físicas e, por isso, fecham escolas ou anexos escolares. No entanto, poucos reordenamentos consideram as condições geopolíticas e o crescimento urbano na redistribuição dos espaços geográficos de suas escolas.

Em Fortaleza, por exemplo, a política de reordenamento da rede escolar tem priorizado, nos últimos anos, a especialização da oferta do ensino fundamental, que visa melhorar a gestão escolar e o trabalho

pedagógico das equipes, almejando a melhoria nos indicadores educacionais, especialmente, aqueles relacionados às avaliações em larga escala. Esse fato está atrelado ao que Costa (2020) denominou de um robusto sistema de *accountability*, criado no âmbito do governo do Estado do Ceará, com imediata repercussão junto aos 184 municípios, por envolver parcela de um dos impostos mais representativos para esses entes federados – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essa política é implementada a partir de diretrizes de uma agenda política a nível ‘macro’ e concretizada a nível local pelo(a): 1) redução do número de estabelecimentos de ensino, com extinção de escolas; 2) reordenamento da oferta de ensino fundamental, com especialização das escolas, por segmento (anos iniciais, anos finais) e 3) racionalidade técnica com foco na gestão por resultados.

Fortaleza é uma cidade complexa do ponto de vista da mobilidade urbana. Há, no interior da própria cidade, uma grande movimentação da população que habita as regiões periféricas, em decorrência da busca constante de empregos. São cidadãos que tentam sobreviver numa economia cada vez mais exigente por mão de obra qualificada, e uma população economicamente ativa com baixa capacidade de resposta. Isso desorganiza cotidianamente o sistema de ensino, já que ele precisa atender às demandas dessa migração interna. A cidade possui 121 bairros (FORTALEZA, 2019) com assentamentos precários (favelas, mutirões, conjuntos habitacionais, cortiços e loteamentos irregulares), alguns deles com pouca presença do Estado provendo os serviços públicos básicos, como escolas. Assim, os alunos de um bairro, precisam, muitas vezes, se deslocar para outro para ter acesso à escola (LEHAB, 2021).

Para Brenner (2010), nas condições geopolíticas atuais, os processos de urbanização tornaram-se generalizados, ou seja, com abrangência mundial, e não se atêm somente à expansão das ‘grandes cidades’ do capitalismo industrial. Esse processo, agora, se apresenta por meio de ampliação desigual do tecido urbano, incluindo espaços para assentamentos, matrizes de utilização da terra e redes de infraestrutura (DA SILVA, 2009; COSTA, 2014; LEHAB, 2021). Assim, tornou-se uma situação planetária em que a acumulação do capital, a regulação da vida política e econômica, e a reprodução das relações sociais são simultaneamente organizadas e disputadas.

Desse modo, qualquer tipo de reorganização da rede de escolas precisa considerar essas condições na redistribuição do espaço, uma vez que essa política afeta diferentes grupos que compõem a comunidade escolar. No entanto, apesar de sua relevância, até o presente momento, não foram explicitados, pela gestão municipal, estudos ou planejamento estratégico que evidenciem as decisões tomadas, os impactos delas decorrentes nem projeções futuras.

Resultado e discussões

Fortaleza possui uma extensão territorial de 314,93 km² e é a capital brasileira com maior densidade demográfica (7.786,52 hab/km²), seguida pelas metrópoles de São Paulo, (7.387,69 hab/km²), Belo Horizonte (7.167,02 hab/km²) e Recife (7.037,61 hab/km²). É composta por 121 bairros distribuídos em seis

Secretarias Executivas Regionais (SER) e mais a SER-Cefor, que cuida exclusivamente do Centro da cidade e não possui distrito educacional (CEARÁ, 2012).

Segundo Lima (2013), a capital cearense concentra maior população nas zonas oeste e sudoeste, que se caracteriza por ser economicamente menos favorecida e ter sido objeto de ocupação desordenada. Os bairros das zonas leste e sudeste possuem grandes áreas de beleza natural e chegam a ser ocupados por apenas 0,2% da população total da cidade. Na visão desse autor, a formação urbana de Fortaleza desde o início de sua história, é marcada por intensa segregação de seus espaços. A expansão desordenada e a convivência da modernização com a miséria são traços marcantes da capital cearense. Do ponto de vista de construções urbanas, a zona leste é marcada por acentuada verticalização, onde, na maior parte, vivem os que possuem poder aquisitivo mais elevado; nas zonas oeste e sudoeste, mesmo existindo alguns bairros de classe média, constata-se o influxo de bairros populares e concentrações de aglomerados subnormais. Esses fatores contribuíram para a atual configuração do padrão de urbanização brasileiro e para essa ampliação desigual e não é específica de Fortaleza.

Martine e McGranahan (2010) destacam, ainda, como pontos importantes na configuração dos grandes centros urbanos, a queda da taxa de fecundidade, a crise econômica e o efeito de um processo natural de desconcentração da atividade produtiva. Contudo, o mais relevante para o processo de concentração urbana foi o aumento do desemprego e da pobreza. Segundo os autores, as periferias dos grandes centros urbanos continuaram a aumentar a população num ritmo elevado e a atrair migrantes de baixa renda, inclusive, vindos de outras áreas da própria cidade. Esse fato contribui para que, nessas regiões, se concentrem os maiores problemas de favelização, assentamentos informais, infraestrutura precária, desorganização social e violência.

Essas condições tornam o contexto propício à implementação de ajustes estruturais nas áreas e nos setores econômicos e sociais. Os organismos internacionais veem tais fragilidades como oportunidade e, ao emprestarem dinheiro para o país ou, mesmo, para um estado subnacional, incluem nas exigências contratuais, ajustes alinhados com seus interesses macroestruturais. É sob essa tutela que o Brasil, durante a década de 1990, realiza ajuste fiscal nos governos federal, estaduais e municipais, privatização de empresas estatais, reforma administrativa e do Estado, reforma da educação básica, dentre outras. Na visão desses agentes internacionais, seriam formas de conduzir o país à modernização e à competitividade econômica, a fim de integrar-se à globalização dos mercados financeiros e das tendências neoliberais.

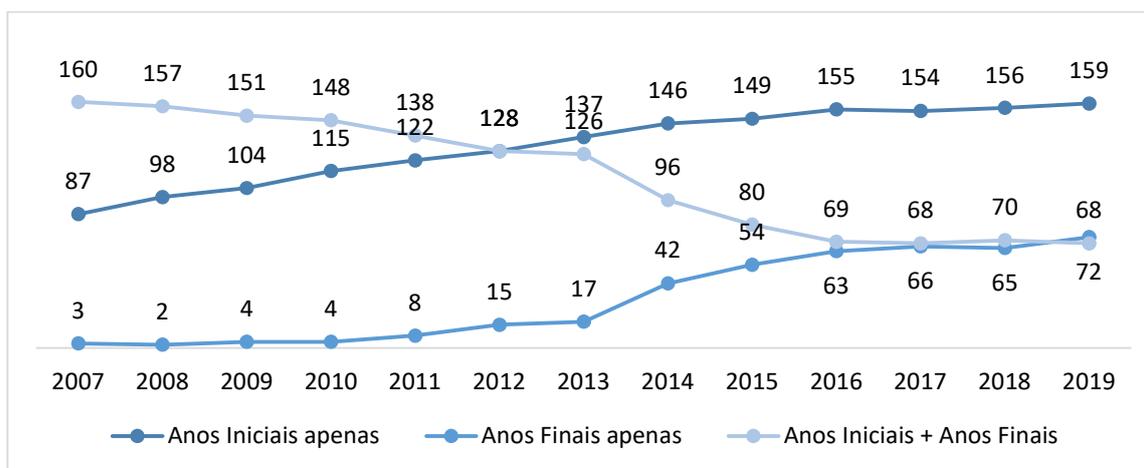
As reformas educacionais passam a fundamentar-se nesses pressupostos que acobertam as contradições do processo de desenvolvimento econômico e as condições sociais das camadas populares exploradas pela dominação do capital interno e externo (DEITOS, 2005). É nesse contexto que é implementada a política de reordenamento da rede escolar de Fortaleza, que pode ser identificada por dois momentos, divididos em três etapas distintas, aludido anteriormente.

Importante observar que, nas três etapas, os princípios se orientam pela otimização dos recursos financeiros e na última, se acrescenta o interesse pela melhoria dos resultados de proficiência dos estudantes. Esse modelo se aproxima do ‘reordenamento por racionalidade técnica’ e ganha força a partir de 2013. Essa etapa visou melhorar as condições de trabalho do professor e qualificar os serviços educacionais apoiados

numa descentralização que pressupõe maior atenção à obrigação de resultados e à prestação de contas (AKKARI, 2011).

Para compreender os processos que envolvem as duas últimas etapas, o Gráfico 1 apresenta dados sobre a quantidade de escolas que ofertam apenas um segmento do ensino fundamental (anos iniciais ou anos finais) e ensino fundamental completo ao longo do período 2007 – 2019.

Gráfico 1: Quantidade de escolas e tipo de oferta de ensino fundamental, rede municipal, 2007 – 2019

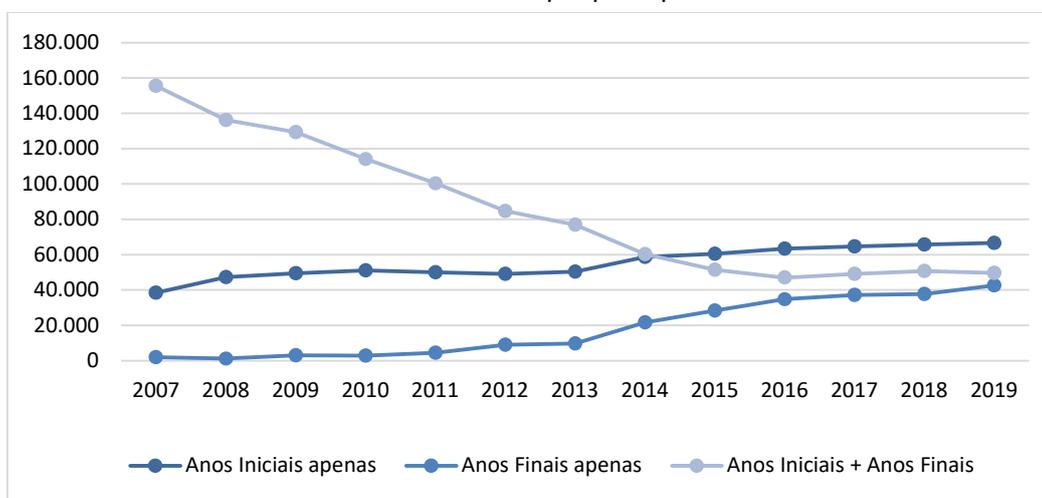


Fonte: Elaborado pelas autoras com base em INEP/Censo Escolar - Matrícula Inicial 2007 – 2019, SEDUC/CEIPE/COADE

Os dados mostram que o número de escolas que oferta anos iniciais do ensino fundamental continua crescendo: 47,1% no período 2007 – 2012 e 24,2% entre 2012 – 2019. A quantidade de escolas que oferta anos finais do ensino fundamental passa a ter um crescimento acelerado a partir de 2013, sendo que, de 2014 a 2016, 46 escolas passam a ofertar apenas este segmento do ensino fundamental. As escolas que ofertam o ensino fundamental completo, por sua vez, apresentam uma redução de 20% (32) no período 2007 – 2012, seguida de 46,9% (60) no período 2012 – 2019. Em 2015, a quantidade de escolas que oferta ensino fundamental completo corresponde à metade de 2007, valor que continua a diminuir até 2019, quando atinge 42,5%. Esse movimento interno de reorganização da rede escolar é o que está sendo denominado especialização das escolas na oferta de ensino fundamental.

O Gráfico 2 apresenta dados de matrículas por tipo de escola no período 2007 a 2019.

Gráfico 2: Matrículas da rede municipal por tipo de escola 2007 – 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em INEP/Censo Escolar - Matrícula Inicial 2007 – 2019, SEDUC/CEIPE/COADE

No período 2007 – 2012, ocorre uma redução de matrículas na rede municipal de Fortaleza de 27,1%, seguida de um aumento de 11,2% no período 2012 – 2019. As matrículas em escolas que ofertam apenas anos iniciais do ensino fundamental continuam em processo de crescimento, com 27,7% e 35,6% nos períodos 2007 – 2012 e 2012 – 2019, respectivamente. As matrículas em escolas que ofertam apenas o segundo segmento do ensino fundamental (6º a 9º anos) têm o crescimento mais acelerado nos anos 2014 – 2016, quando 24.959 alunos passam a frequentar esse tipo de escola e entre os anos 2018 e 2019 em que há um aumento de 4.821 vagas nestas escolas. A redução de escolas que ofertam ensino fundamental completo repercute nas matrículas com um decréscimo de 35.025 alunos entre 2012 e 2019.

O período que se inicia em 2013 com a eleição de um prefeito da mesma base política do governo do estado inaugura um novo paradigma para a gestão educacional no município de Fortaleza. Esse momento é marcado pela adoção do modelo administrativo de gestão por resultados, implantado no estado desde 2004, pela racionalidade técnica nos moldes preconizados pelas agências internacionais e por uma forte política de valorização das avaliações externas. Assim, vai se observar, de forma acelerada, um reordenamento da oferta escolar de ensino fundamental no período compreendido entre os anos 2014 e 2016, seguido em ritmo mais lento nos anos subsequentes.

Em 2015, fruto do reordenamento das escolas nos anos anteriores, a SME oficializa junto ao Conselho Municipal de Educação de Fortaleza e extinção de 18 escolas que ofertavam, em sua maioria, anos iniciais do ensino fundamental, distribuídas em 13 bairros (CME, 2014). Essas escolas, exceto a localizada no centro da cidade, situavam-se em áreas densamente povoadas, sendo que cinco delas estavam localizadas no extremo oeste da cidade, englobando quinze bairros, totalizando 362.796 habitantes e 24,8 km² de extensão, e cinco encontravam-se na região leste que abrange 29 bairros, com 539.808 habitantes e 123,98 km² de área

territorial. A extinção dessas escolas vai ter efeito imediato sobre o transporte escolar, como se verá na seção seguinte.

A Tabela 1 mostra a localização e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-B)³ dos bairros em que se situavam as escolas extintas.

Tabela 1: Bairros de Fortaleza com instituições escolares extintas em 2015 e respectivo IDH-B

Bairros	Secretaria Regional	IDH-B
1. Álvaro Weyne	SER I	0,364
2. Jacarecanga	SER I	0,448
3. Jardim Guanabara	SER I	0,325
4. Jardim Iracema	SER I	0,290
5. Vila Velha	SER I	0,271
6. Centro	SER II	0,556
7. Bonsucesso	SER III	0,262
8. Jardim Cearense	SER V	0,318
9. Conjunto Palmeiras	SER VI	0,119
10. Jangurussu	SER VI	0,172
11. Jardim das Oliveiras	SER VI	0,270
12. Passaré	SER VI	0,224
13. Pedras	SER VI	0,263

Fonte: Elaborado pelas autoras, consultando o site do Conselho Municipal de Educação e SDE, 2014

Os dados da Tabela 1 comprovam o contraste social existente na capital cearense. Um exemplo são os bairros Conjunto Palmeiras e Jangurussu, pertencentes à SER VI, que têm os IDH-B mais baixos da capital, similar à países da África, e é justamente nesses bairros que as escolas são fechadas. Os alunos foram remanejados para unidades escolares próximas ou escolas em bairros circunvizinhos e passaram a demandar transporte escolar. Não há informações disponíveis, por parte da SME, sobre a construção de novas escolas nesses bairros.

O reordenamento e a política do transporte escolar: diálogo necessário

O direito ao transporte escolar para o acesso à educação entra nos debates das políticas educacionais bem antes da Constituição Federal de 1988, como apontam Pergher (2014) e Ribeiro e Jesus (2015). O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), criado em 2004, atendia o transporte escolar

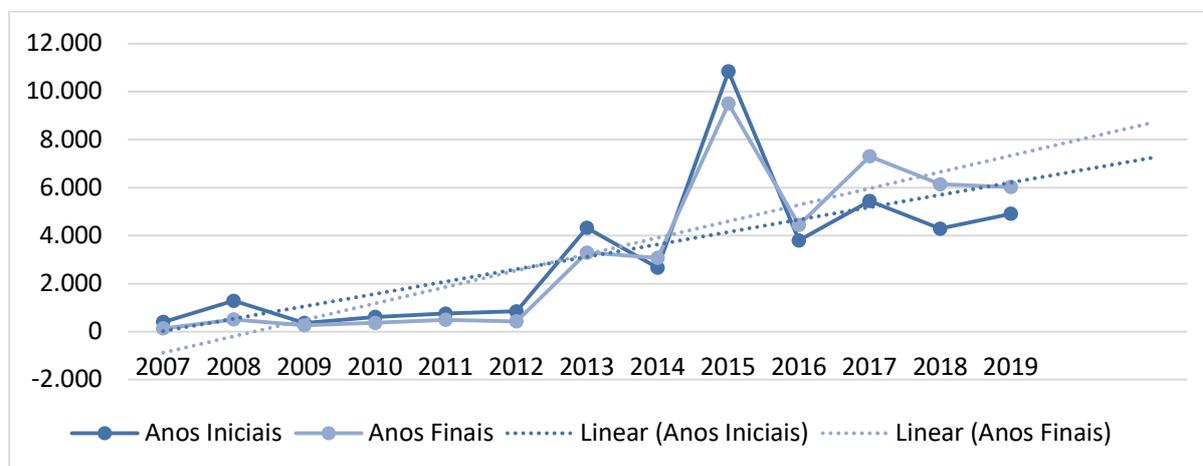
³ O Índice de Desenvolvimento Humano para os bairros da capital cearense (IDH-B) foi adaptado do cálculo do IDH (Fonte: SDE, 2014). Para o PNUD o IDH varia de 0 a 1 seguindo as seguintes faixas de classificação: Muito alto: 0,800 - 1,000; Alto: 0,700 - 0,799; Médio: 0,600 - 0,699; Baixo: 0,500 - 0,599 e Muito baixo: 0,000 - 0,499.

rural dos municípios e o programa Caminho da Escola, criado em 2007, abrange todos os alunos da educação básica das redes públicas dos estados e dos municípios, residentes em áreas rurais.

O transporte escolar emerge como uma política educacional pública que exige planejamento, financiamento e gestão em prol de alunos em condições de vulnerabilidade (PERGHER, 2014; RIBEIRO e JESUS, 2015; ROCHA, 2018). Pergher (2014) pesquisou a política de oferta e de financiamento de transporte escolar em três municípios do Rio Grande do Sul e, ao analisar os dados encontrados, constatou um expressivo esforço financeiro, por parte dos municípios pesquisados, que comprometia parte de recursos para garantir ao alunado o direito ao acesso à educação. Rocha (2018) também investigou a política do transporte escolar ao reconstruir o movimento de reordenamento das escolas rurais no município de Bela Vista de Goiás entre os anos de 1980 e 2006 e chega à conclusão de que os recursos para esse fim não chegam às prefeituras, e os municípios passam a oferecer um transporte terceirizado e de alto custo.

É importante ressaltar que esses debates e legislações giram em torno do acesso à escola pública indispensável, notadamente no meio rural, o que não é o caso do município de Fortaleza. Este ente federativo possui todas as suas escolas no perímetro urbano. Contudo, igualmente ao constatado nas pesquisas de Pergher (2014) e Rocha (2018), há um forte investimento em transporte escolar como demonstra o Gráfico 3, que apresenta dados sobre alunos do ensino fundamental da rede municipal que usam transporte escolar no período 2007 – 2019.

Gráfico 3: Matrícula de alunos do ensino fundamental da rede municipal que usam transporte escolar 2007 – 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em INEP/Censo Escolar - Matrícula Inicial 2007 – 2019, SEDUC/COAVE/CEGDA

Os dados mostram que as medidas adotadas pela gestão municipal na reorganização da rede escolar tiveram consequências imediatas na política de transporte escolar. A quantidade de alunos dos anos iniciais do ensino fundamental transportados entre 2012 e 2013 aumentou mais de quatro vezes em relação a 2007, e dos anos finais, mais de 6,5 vezes, justamente quando se inicia um novo ciclo político na gestão da capital.

A partir de então, ocorre crescimento contínuo no número de alunos transportados, com um pico em 2015, que coincide com o ano de extinção das 18 escolas. No caso de Fortaleza, tendo como referência os anos de 2012 e 2019, constata-se que o número de alunos transportados no período aumentou mais de 7 vezes, chegando em 2019 a 10.933 alunos, dos quais 4.907 são crianças de 6 a 10 anos de idade. Considerando a matrícula de 2019, 5,6% dos alunos dos anos iniciais e 8,5% dos estudantes dos anos finais utilizam o transporte escolar.

Há três possíveis explicações para esse aumento expressivo: 1) fechamento de escolas, provocando deslocamento de alunos para outros estabelecimentos em bairros próximos; 2) novo gerencialismo educacional que, ao reordenar sua rede de ensino, precisa redistribuir alunos para outros equipamentos escolares e 3) migração interna e adensamento populacional nas regiões periféricas, com aumento na demanda de vagas e que a ausência de escolas leva à necessidade de transporte escolar. Em todos os casos, é importante destacar as implicações que tal política traz para as famílias, que, muitas vezes, têm filhos em idades escolares diferenciadas e que, a partir desse modelo de reordenamento, vão, necessariamente, frequentar instituições distintas e fazer uso do transporte escolar.

Quanto à primeira, a gestão municipal optou por fechar escolas que geravam despesas com aluguel por não possuírem prédios próprios e muitas vezes demandar cuidados com suas estruturas físicas, que não podiam ser realizados por não integrarem o patrimônio da Prefeitura Municipal. Vale ressaltar que o fechamento dessas escolas, muitas vezes, está ancorado na racionalidade técnica, que não considera o contexto cultural da comunidade escolar e que não foi substituído por um equipamento público para atendimento local. Importante salientar que as escolas fechadas se localizavam em bairros com vulnerabilidades sociais altas, como mostram os dados de IDH-B da Tabela 1.

A segunda foi impulsionada pelo novo gerencialismo que de acordo com Gewirtz e Ball (2011) pode ser assim caracterizado: sistema de valores orientado ao cliente, decisões instrumentalistas guiadas por eficiência, custo-eficiência, busca por competitividade, novas técnicas gerenciais (qualidade total e gerência de recursos humanos), racionalidade técnica e competição, dentre outros aspectos. Para esses autores há uma mudança do discurso do ‘bem-estar social’ para o ‘novo gerencialismo’ e a perspectiva das ‘necessidades dos alunos’ para as institucionais. Acredita-se, desse modo, que os interesses próprios do mercado levarão aos benefícios imediatos dos alunos. A terceira está relacionada com a dinâmica populacional da cidade e a concentração da pobreza nas regiões periféricas. As vulnerabilidades dessas famílias e dos empregos faz com que os alunos troquem de escola mais de uma vez no ano, devido às migrações internas ou, mesmo, pela ausência de escola nessas regiões.

Essas três explicações suscitam questionamentos, como: a opção por transporte escolar gera menos custo do que construir escolas nas regiões que precisam? Qualifica o ensino? É sustentável? Considerando a precária situação de mobilidade urbana da capital, o transporte escolar de crianças de 6 a 10 de idade é uma solução educacionalmente aceitável? Como reagem as famílias dessas crianças em relação ao direito à educação?

Quanto ao custo com a política de transporte escolar implementada pelos municípios, Pergher (2014) e Rocha (2018) demonstraram, em seus trabalhos, que há despesas expressivas que chegam a comprometer

outras políticas, por exemplo, de formação de professores. No caso de Fortaleza, cabe um estudo mais minucioso a esse respeito.

Quanto à qualidade do ensino, Costa et al. (2014) investigaram o Programa de Transporte Escolar do Estado do Rio Grande do Norte (PETERN) e sua relação com o Ideb das escolas da zona rural desse estado. Mesmo sendo um estudo inicial, foi constatado que apenas o transporte escolar não é suficiente para aumentar o desempenho dos estudantes, embora tenha ajudado na queda da evasão. Logo, é importante considerar o custo-benefício, principalmente para os estudantes e as famílias quando se opta por fechar escolas em detrimento dos valores culturais da comunidade local.

A análise dos dados leva a inferir que a gestão educacional de Fortaleza, ao optar pelo reordenamento da rede escolar com a especialização de escolas (anos iniciais ou anos finais do ensino fundamental) a partir de 2013, trouxe como consequência a necessidade de aumentar, de forma significativa, a política de transporte escolar, que, nos anos 2018 e 2019, vem se estabilizando em torno de 10.500 alunos. E à medida que se reduz o número de escolas que oferta ensino fundamental completo, a tendência é aumentar a necessidade de transportar alunos, como mostram as linhas de previsão linear do Gráfico 3.

Considerações finais

O estudo sobre o reordenamento da rede escolar de Fortaleza é analisado tendo como pano de fundo o momento histórico em que a globalização dos mercados e da economia impõe uma nova ordem social, levando os países a adotarem um modelo de gerencialismo que tem seus fundamentos na eficácia, na eficiência e na produtividade.

As três etapas adotadas para analisar o reordenamento da rede escolar são marcadas por contextos históricos, legais e institucionais distintos. Como o estado do Ceará optou pelo processo de municipalização completo do ensino fundamental no período pós-LDB, Fortaleza vive sua primeira etapa de reordenamento da rede escolar nesse momento (1996 – 2006), recebendo escolas e alunos da rede estadual. No entanto, diferente da quase totalidade dos municípios cearenses, essa etapa não é concluída, prolongando-se até os dias atuais. Na etapa seguinte (2007 – 2012), marcada pela criação do Fundeb e do Ideb, políticas federais que tiveram forte impacto sobre as políticas estaduais e municipais, o processo de municipalização continua num compasso mais lento, uma vez que o estado não pode mais ceder escolas sob pena de comprometer sua oferta de ensino médio. O crescimento das matrículas de ensino fundamental na rede municipal está condicionado à sua capacidade instalada e à construção de novas escolas.

A partir de 2013, com o alinhamento político entre o governo do estado e a gestão municipal, inicia-se uma nova etapa de reordenamento da rede escolar, baseada na especialização das escolas, no fechamento de alguns estabelecimentos e na ampliação dos serviços de transporte escolar. Esse momento é marcado por uma acelerada redução de escolas que ofertam ensino fundamental completo e crescimento das que oferecem apenas um segmento – anos iniciais ou anos finais. As matrículas seguem a mesma lógica, e a quantidade de alunos transportados aumenta de forma significativa.

A mudança de paradigma no reordenamento da rede escolar municipal adota como princípio a racionalidade técnica e um modelo de gestão por resultados, e representa uma tentativa de adaptação às novas regras advindas do fortalecimento das políticas de avaliação em larga escala, especialmente a estadual, que possui fortes mecanismos de *accountability* envolvendo recursos financeiros.

No entanto, para que possa ser confirmado se o reordenamento da rede escolar implementado a partir de 2013 teve, de fato, impactos sobre o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala, caberia investigar outros indicadores como forma de fortalecer ou refutar a relação direta. Por outro lado, ao tentar, sob o argumento da racionalidade técnica, reorganizar a rede escolar, com extinção de escolas, inclusive, a gestão educacional colheu como consequência o aumento expressivo de investimentos em transporte escolar. Torna-se necessário um estudo sobre o custo efetivo em transporte escolar dispendido ano a ano, comparando com a opção de construir escolas em que exista efetiva demanda de vagas. Esse cálculo implica outras variáveis, algumas intangíveis, como a importância do equipamento público para as comunidades, o cultivo do pertencimento ao local, os riscos decorrentes de quem se movimenta em transporte público numa cidade com problemas agudos de mobilidade urbana, o bem-estar e segurança das crianças e das famílias.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 35-46, abril. 2003.
- AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BALL, Stephen J. Cidadania Global, Consumo e Política Educacional. In: SILVA, Luiz Heron (Org.) **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 121-137.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, 26(92), 725-751. 2005.
- BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, junho. 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394/96.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRENNER, Neil. O que é teoria crítica? What is critical urban theory? **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 03, ano 1, p. 20-28, dezembro, 2010.
- CEARÁ. **Perfil Municipal de Fortaleza**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Informe n. 30, abril, 2012.
- CME. **Escolas extintas**. Fortaleza, 2014. Disponível em <http://cme.sme.fortaleza.ce.gov.br/index.php/escolas-extintas>. Acesso em: 18 set. 2020.

CORDEIRO, António Manuel Rochette; MARTINS, Helena Arcanjo. A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança. **Cadernos de Geografia**, Coimbra, FLUC, n.30/31, p. 339 - 356, 2011/2012.

CORDEIRO, António Manuel Rochette; MARTINS, Helena Arcanjo; FERREIRA, António Gomes. As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.** [online]. 2014, vol. 22, n. 84, pp. 581 - 607.

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

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX. **Revista do Instituto do Ceará**, p. 82, 2014.

COSTA, Ruan Rodrigo Araújo; ANDRADE, Adrienne Paula Vieira de. ARAÚJO, Afrânio Galdino de; DIAS, Gabriela Figueiredo. Transporte escolar rural: um estudo estratégico sobre a influência dos indicadores de qualidade no desempenho da educação no ensino fundamental no RN. **XXXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)**, Rio de Janeiro, 2014.

DA SILVA, José Borzacchiello. Características Gerais da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). In: COSTA, Maria Clélia Lustosa e DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (orgs.) **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza, Edições UFC, 2009. p. 15 – 24.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, dezembro, 2010.

DEITOS, Roberto Antônio. O capital financeiro e a educação no Brasil. 2005. 357 p. **Tese** (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

FORTALEZA. Câmara Municipal. Decreto n. 14.498, de 18 de setembro de 2019. Atualiza divisões e Fortaleza passa a ter 121 bairros. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, 2019.

FRANCA, Gilberto Cunha. Urbanização e educação: da escola de bairro à escola de passagem. **Tese** (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo/USP, 2010.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S. J. ; MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 193-221.

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

LEHAB, Laboratório de Estudos em Habitação; Fortaleza, UFCODASM. **Direito à Cidade e Habitação**. 2021.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anyléne. **Políticas Educativas a aplicação na prática**. Petrópolis: Vozes, 2016.

LIMA, Paulo Cesar Cunha. A produção do espaço na cidade de Fortaleza - CE: uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores. **Tese de Doutorado**. Rio Claro, SP: UNIFESP, 2013.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BENINGER, R. (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp. Brasília: UNFPA, 2010.

MAUÉS, Ogaíses Cabral. Os organismos internacionais e as políticas públicas educacionais no Brasil. In: GONÇALVES, L. A. O. **Currículo e Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 9-28.

O'NEILL, M. Introduction. In: CARTER, D. S.G e Marnie O'Neill (Eds.), **International Perspectives on Educational Reform and Policy Implementation**. Londres: The Falmer Press, 1995.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 390-422, janeiro de 2017.

PERGHER, Calinca Jordânia. Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul: configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento. **Tese (Doutorado)**, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, RS, 2014. 238 f.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. **Revista HISTEDBR On-line**. v. 15, n. 66, p. 135–159, 2015.

ROCHA, Carlos Antônio. Movimento de Reordenamento das escolas rurais no município de Bela Vista de Goiás. 2018. 178 f. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia-GO.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. 1995. 348f. **Tese (doutorado)** - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

SEDUC. **Dados do Censo Escolar 2019**. Disponível em: <https://webftp2.seduc.ce.gov.br/index.php/s/stHCfxXe9K88ZiR?path=%2FCenso%20Escolar>. Acesso em: 26 set. 2020.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Edu. & Soc.**, 36(132), 599-622, 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 44, n. 4, e 87353, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche. Reformas e auto-reformas da educação no Brasil. **Rizoma Freireano**, v. 8, p. 1-15, 2010.

Submetido: 29/09/2020

Aceito: 27/05/2021