

O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem

André Loureiro, Louisee Cruz, Ildo Lautharte e David K. Evans

Junho, 2020¹

Resumo

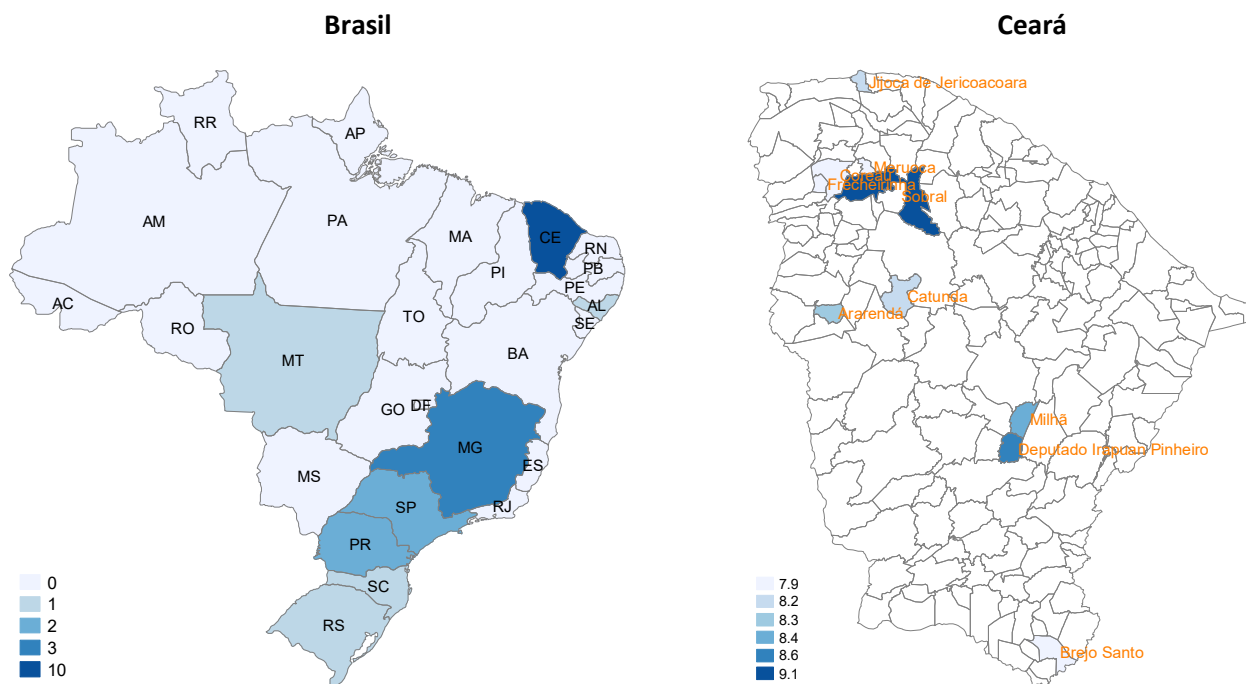
Este relatório apresenta o caso do estado brasileiro do Ceará, que superou condições socioeconômicas adversas e melhorou significativamente seus resultados educacionais com o uso eficiente de recursos. Apesar de ter o quinto menor PIB per capita entre as 27 unidades federativas do país, o estado do Ceará, com 9 milhões de habitantes, registrou a maior elevação no índice nacional de qualidade educacional do ensino fundamental entre 2005 e 2017. Dez municípios cearenses ficaram entre os 20 melhores na classificação nacional, inclusive Sobral, que obteve a pontuação mais alta. O estado do Ceará foi pioneiro no uso de um modelo de financiamento com base em resultados no âmbito de um programa abrangente de reforma educacional que, entre outros elementos, ofereceu forte apoio a seus municípios para atingir a alfabetização universal até o final do segundo ano do ensino fundamental. As reformas permitiram ao estado melhorar consideravelmente os níveis de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental, com alto nível de eficiência no uso dos recursos. Os principais aspectos dessas reformas são apresentados e analisados.

¹ Esta versão do relatório se beneficiou de comentários feitos durante um *workshop* realizado em Fortaleza em fevereiro de 2020, que contou com a participação de representantes do governo do estado do Ceará, inclusive a vice-governadora Izolda Cela, e colegas do Banco Mundial. Também gostaríamos de agradecer a Lars Sondergaard, Halsey Rogers, Reema Nayar, Emanuela di Gropello, Jaime Saavedra, Omar Arias, Michael Crawford e vários outros colegas do Banco Mundial por seus comentários e sugestões.

1. O Ceará é um modelo de eficiência e qualidade educacional

O estado brasileiro do Ceará constitui um exemplo relevante de como superar condições socioeconômicas adversas para melhorar substancialmente os resultados educacionais com o uso eficiente dos recursos. O Ceará é um estado relativamente pobre, com o seu PIB per capita sendo o quinto menor entre as 27 unidades federativas brasileiras – corresponde a um terço da renda per capita dos estados mais ricos.² O Ceará tem aproximadamente 9 milhões de habitantes, equivalente à população da Áustria ou Israel, e superior a de 100 outros países, entre os quais o Paraguai, a Finlândia, a Irlanda e a Nova Zelândia. Apesar da escassez de recursos, o estado apresentou o maior aumento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ensino fundamental (incluindo os anos iniciais, do 1º ao 5º ano, e anos finais, do 6º ao 9º) desde 2005, quando o índice começou a ser mensurado. O Ideb mede a qualidade da educação no país com base nas taxas de aprovação escolar e na pontuação nas avaliações de aprendizagem de português e matemática. Quase todos os 184 municípios cearenses deixaram de apresentar níveis muito baixos de qualidade educacional em termos de aprendizado e aprovação escolar, e seus resultados atuais estão entre as melhores pontuações do Ideb em nível nacional. O Ceará tem 10 municípios entre os 20 mais bem classificados do país, inclusive Sobral, que obteve a pontuação mais alta de todas (figura 1).³

Figura 1: Municípios com os 20 maiores índices de qualidade de educação (Ideb), anos iniciais do ensino fundamental, 2017



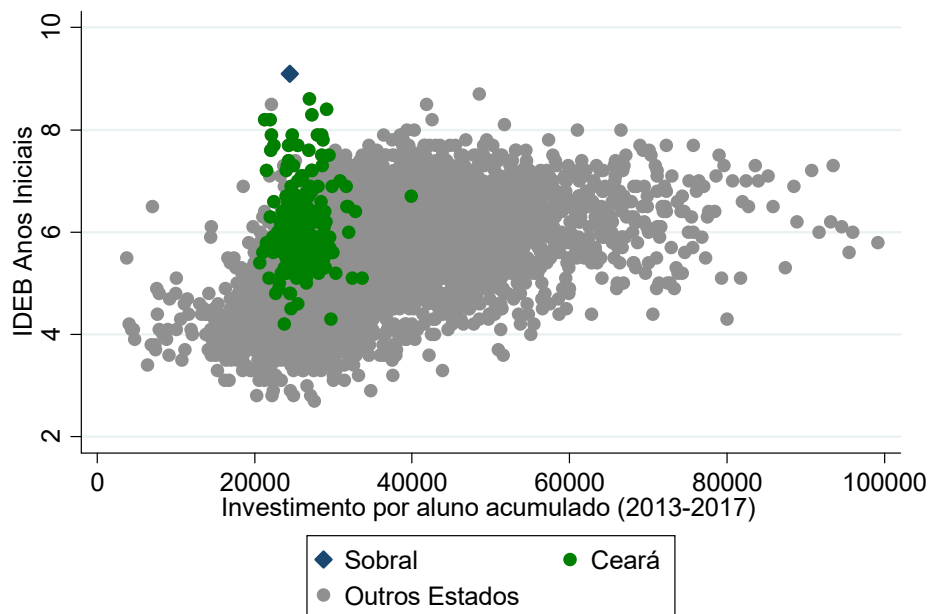
Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

² Como, por exemplo, o estado de São Paulo. Em termos absolutos, o Ceará tem o 12º maior PIB total entre as 27 unidades federativas.

³ Alguns municípios estão empatados no 20º lugar, elevando o número total a 21.

Os investimentos em educação no ensino fundamental no Ceará são muito eficientes. Os municípios cearenses são altamente eficientes no uso de recursos para gerar resultados educacionais, pois investiram menos de um terço do que gastam os estados brasileiros mais ricos (como São Paulo, por exemplo) e ainda assim conseguem alcançar índices melhores de qualidade da educação (figura 2).

Figura 2: Ideb dos anos iniciais e gastos com educação por aluno (acumulados de 2013 a 2017), municípios brasileiros, com os municípios do Ceará destacados



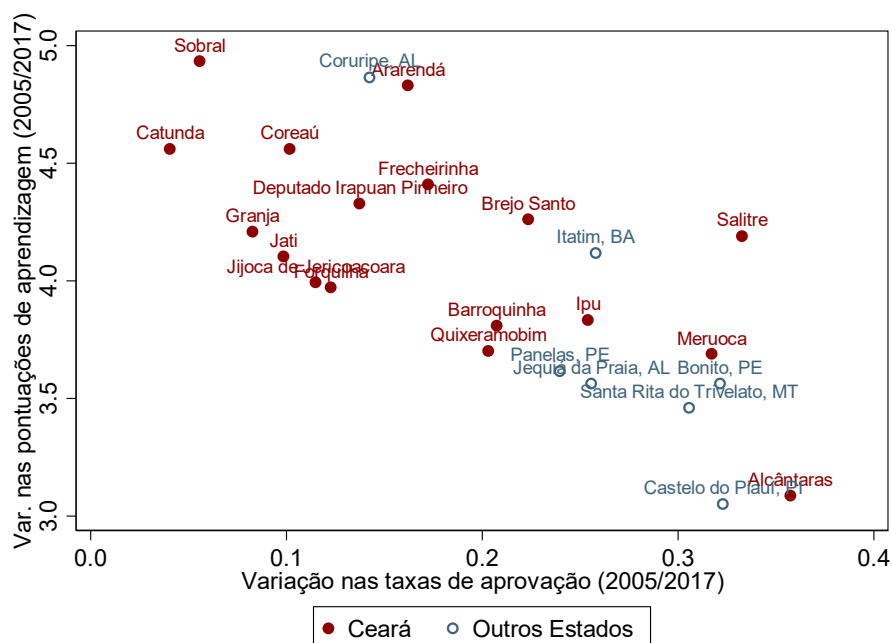
Fonte: Banco Mundial com Inep/MEC e Siope. Preços constantes de 2017.

O aprendizado é o principal fator da evolução do Ideb observada nos municípios cearenses que apresentam alguns dos níveis mais baixos de pobreza de aprendizagem no Brasil. Com base no Ideb, os municípios cearenses com melhor desempenho na qualidade da educação também estão entre os que apresentaram as maiores melhorias entre 2005 e 2017 no componente de aprendizado do Ideb, em vez do componente de fluxo dos alunos (figura 3). A elevação do nível de qualidade da educação no Ceará também pode ser observada a partir do índice de pobreza de aprendizagem (proporção de crianças de 10 anos que não conseguem ler e interpretar um texto simples, ou que estão fora da escola), como ilustra a figura 4.

Uma melhoria nos indicadores econômicos cearenses é esperada como consequência da evolução do aprendizado. A qualidade da educação é uma condição necessária para capacitar as pessoas e criar o capital humano necessário para melhorar a produtividade e impulsionar o crescimento econômico. No mundo todo, a literatura demonstra que uma melhora no aprendizado de todas as crianças se traduz em ganhos substanciais de longo prazo para a sociedade, inclusive em relação ao aumento da renda

dos indivíduos, da produtividade do trabalho e do crescimento econômico.⁴ Apesar de não haver ainda estudos rigorosos demonstrando os ganhos econômicos advindos da melhoria nos resultados educacionais no Ceará, o crescimento econômico sustentado observado no estado nos últimos anos⁵ – com melhorias substanciais na produtividade e participação na parcela nacional do PIB do Brasil – provavelmente está relacionado, pelo menos em parte, com os consideráveis ganhos de aprendizagem no estado. Além disso, quando o estado avançar mais nos ganhos de aprendizagem também para o Ensino Médio, os benefícios econômicos irão provavelmente ser ampliados. Examinar essa relação de forma rigorosa é um importante próximo passo na agenda de pesquisa da políticas educacionais do Ceará.

Figura 3: Variação nas pontuações das avaliações de aprendizado e nas taxas de aprovação entre 2005 e 2017 nos municípios com maior crescimento do Ideb no período, anos iniciais do ensino fundamental - municípios cearenses em relação a municípios de outros estados



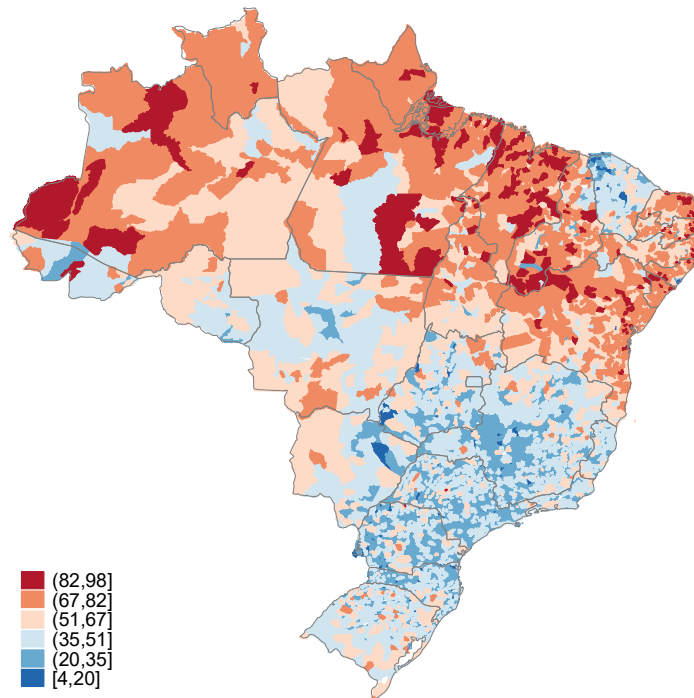
Obs.: Para os fins deste relatório, o número exclui o município de Nova América da Colina, Paraná, que é um caso atípico, pois a grande evolução do Ideb no período deve-se principalmente a um aumento nas taxas de aprovação em 70 pontos percentuais.

Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

⁴ Importantes fontes de dados sobre a associação entre resultados econômicos e qualidade da educação são fornecidas por Hanushek EA, Woessman L. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development," Journal of Economic Literature 46(3), 2008 e Hanushek, E. A. e Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor force quality, and the growth of nations. American Economic Review 90(5), 1184–1208. Outros estudos relevantes incluem: Barro, R. J. (2001). Human capital and growth. American Economic Review 91(2), 12–17; Jamison, E. A., Jamison, D. T., e Hanushek, E. A. (2007). The effects of education quality on mortality decline and income growth. Journal of Economic Literature 46(3), 607–668; Woessmann, L. (2003). Specifying human capital. Journal of Economic Surveys 17(3), 239–270; e Evans DK, Yuan F. "Equivalent Years of Schooling: A Metric to Communicate Learning Gains in Concrete Terms." World Bank Policy Research Working Paper 8752. 2019.

⁵ Ataliba, F., Trompieri Neto, N., Osterno, I. Ceará obteve de 2008 a 2018 o 4º maior volume acumulado de investimentos do país: o que está por trás desse resultado? Observatório do Federalismo Brasileiro, Novembro, 2019.

Figura 4: Pobreza de aprendizagem em municípios brasileiros, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

A Constituição brasileira define a responsabilidade de cada uma das três esferas de governo por diferentes níveis de educação. A oferta da educação na primeira infância e do ensino fundamental (dividido em anos iniciais, do 1º ao 5º, e anos finais, do 6º ao 9º) é de responsabilidade dos governos municipais,⁶ ao passo que o ensino médio é ofertado principalmente pelos governos estaduais. O governo federal se concentra no ensino superior⁷ (de todas as matrículas em universidades públicas, 62% são de instituições federais).

Os municípios cearenses tiveram a maior melhoria na qualidade do ensino fundamental e coletivamente apresentam o melhor índice de qualidade da educação do país quando as condições socioeconômicas são levadas em consideração. Os municípios do Ceará apresentaram o maior aumento no Ideb entre 2005 e 2017 entre todos os 5.570 municípios brasileiros. Um de seus municípios, Sobral,⁸ atingiu o 1º lugar nos últimos resultados do Ideb (2017). A figura 5 apresenta os municípios brasileiros em termos de pontuação no Ideb em 2005 e 2017 (ensino fundamental – anos iniciais), e a

⁶ Embora, no Brasil, os anos iniciais do ensino fundamental sejam ofertados principalmente pelos governos municipais, quase metade dos anos finais ainda estão sob a responsabilidade dos governos estaduais (exceto no Ceará e, mais recentemente, em outros estados), apesar de um longo e contínuo processo de transferência dessas escolas dos governos estaduais aos municipais. A Seção 2 fornece mais detalhes sobre as responsabilidades educacionais das diferentes esferas do governo brasileiro.

⁷ Devido a esses arranjos institucionais, é difícil avaliar a qualidade dos gastos públicos separadamente em qualquer nível de governo. Portanto, este estudo adota uma visão abrangente dos gastos públicos com educação.

⁸ Um relatório complementar a esta nota contém mais detalhes sobre o caso de Sobral.

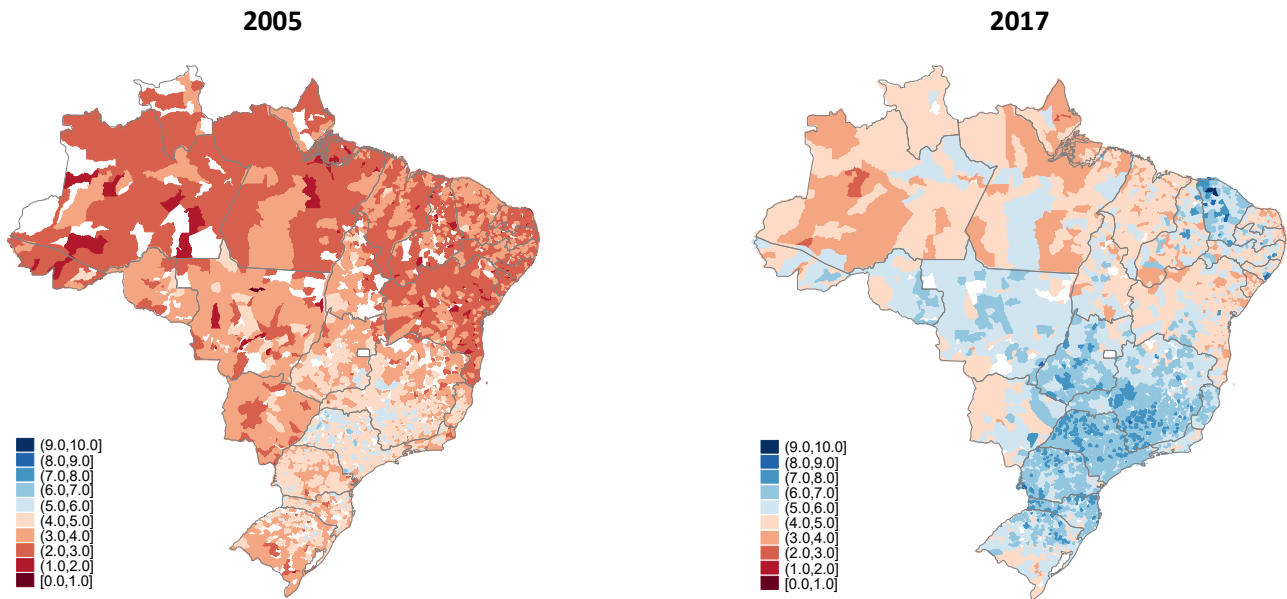
figura 6 apresenta a variação entre 2005 e 2017 para todo o ensino fundamental. É possível observar que o estado do Ceará não apenas obteve uma melhora substancial, mas também conta com o maior número de municípios entre as pontuações mais altas de 2017. Quando se considera as condições socioeconômicas, com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Ceará possui o melhor sistema municipal de ensino fundamental de todos os estados brasileiros (figura 7).⁹

Apesar do Ceará ter um dos IDEBs mais altos no ensino médio entre os estados do Brasil, os resultados são não tão expressivos quanto os obtidos nos níveis anteriores de educação. O estado do Ceará teve um dos aumentos mais substanciais na qualidade da educação no ensino médio na última década. No entanto, como o nível de aprendizagem e progressão dos alunos no ensino médio é baixo para todos os estados, com a pontuação mais alta do IDEB estando um pouco acima de 4 em uma escala de 0 a 10, fica claro que o ensino médio é um grande desafio nacional. Existem barreiras específicas associadas às dificuldades no ensino médio no Brasil. Destaca-se principalmente à implementação da reforma do Ensino Médio (que teve lei aprovada em 2017 e está começando a ser implementada) e ao fato de que implementar reformas em redes de educação estaduais, que são bem maiores do que as redes municipais é mais desafiador. Especificamente, no caso do Ceará, como ficará claro nas próximas seções, um pilar fundamental das reformas da educação no Ceará foi um mecanismo de incentivos baseado em resultados para os municípios do estado, mas o governo estadual não pode incentivar a si próprio.

Os resultados educacionais das escolas cearenses são significativamente superiores ao esperado quando se considera seu contexto socioeconômico. A distribuição das pontuações das escolas municipais no Ideb com base nas diferentes condições socioeconômicas de cada escola (medidas pelo Indicador de Nível Socioeconômico – Inse) é apresentada na figura 8. Destacam-se as escolas dos municípios cearenses – inclusive Sobral, que atingiu os níveis mais altos no Ideb em ambos os ciclos do ensino fundamental. Apesar de todas as escolas cearenses apresentarem baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico, a maioria se encontra na metade superior da distribuição dos resultados do Ideb. Uma relação semelhante pode ser observada quando essas variáveis são consideradas em nível municipal. Uma análise mais profunda dos 20 municípios brasileiros com maior qualidade de educação (em termos do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental) revela que todos os dez municípios cearenses na lista apresentam baixos resultados no índice socioeconômico das escolas, em contraste com todos os demais municípios de outros estados (com exceção de Coruripe, em Alagoas). Cabe destacar, também, que os únicos municípios no topo da classificação nacional de qualidade dos anos iniciais do ensino fundamental com índices socioeconômicos considerados baixos na escala do Inse encontram-se no Ceará: Coreaú e Frecheirinha. Todos os outros municípios cearenses nessa lista têm um Inse considerado médio-baixo, e os municípios de outros estados apresentam um *status* socioeconômico mais elevado (médio, médio-alto, alto e muito alto).

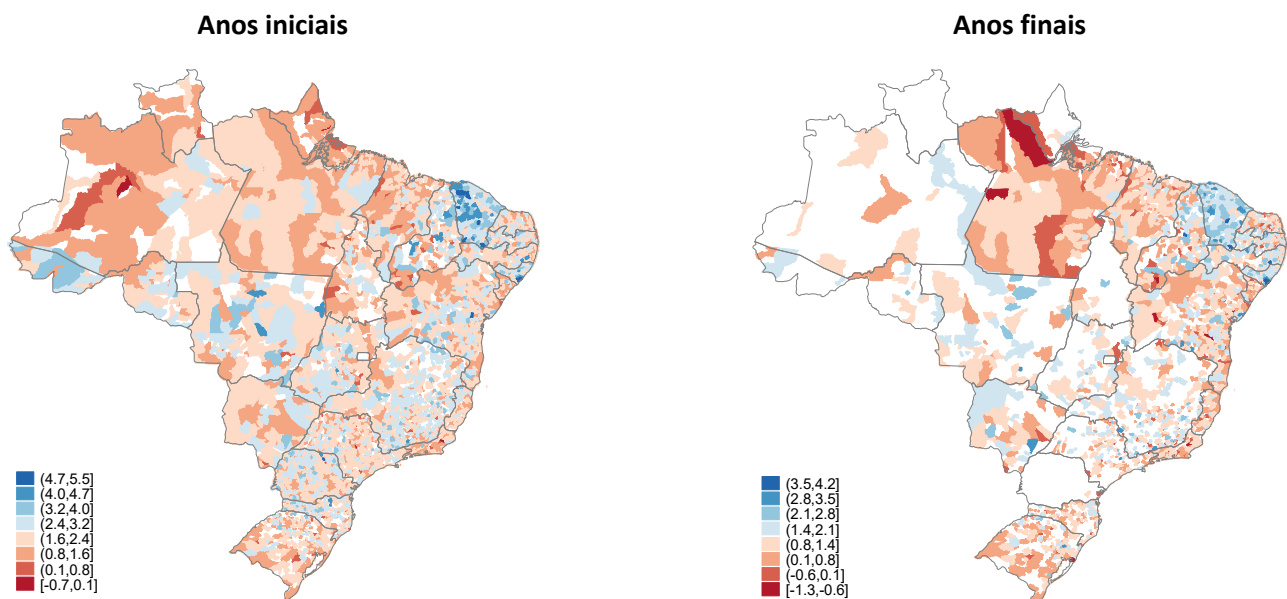
⁹ A figura A2 no anexo apresenta os mesmos dados relativos aos anos finais do ensino fundamental.

Figura 5: Qualidade da educação medida pelo Ideb, municípios brasileiros, 2005-2017, anos iniciais do ensino fundamental



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 6: Variação na qualidade da educação (Ideb) entre 2005 e 2017, municípios brasileiros, ensino fundamental (anos iniciais e finais).¹⁰

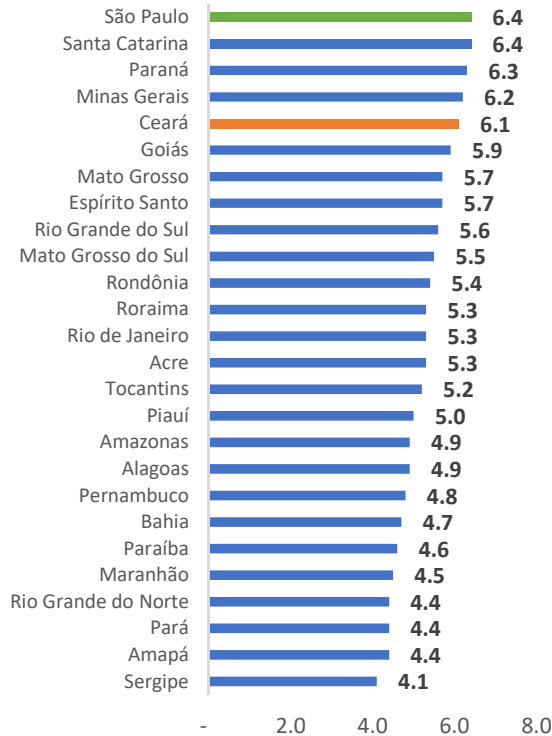


Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

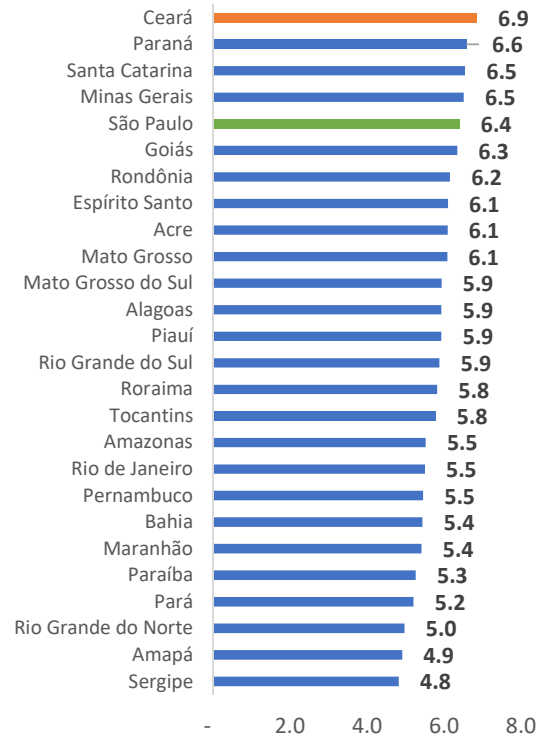
¹⁰ Os campos em branco indicam que o município possui apenas escolas estaduais deste nível.

Figura 7: Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental, redes municipais agregadas por estado, 2017

Ideb, anos iniciais do ensino fundamental

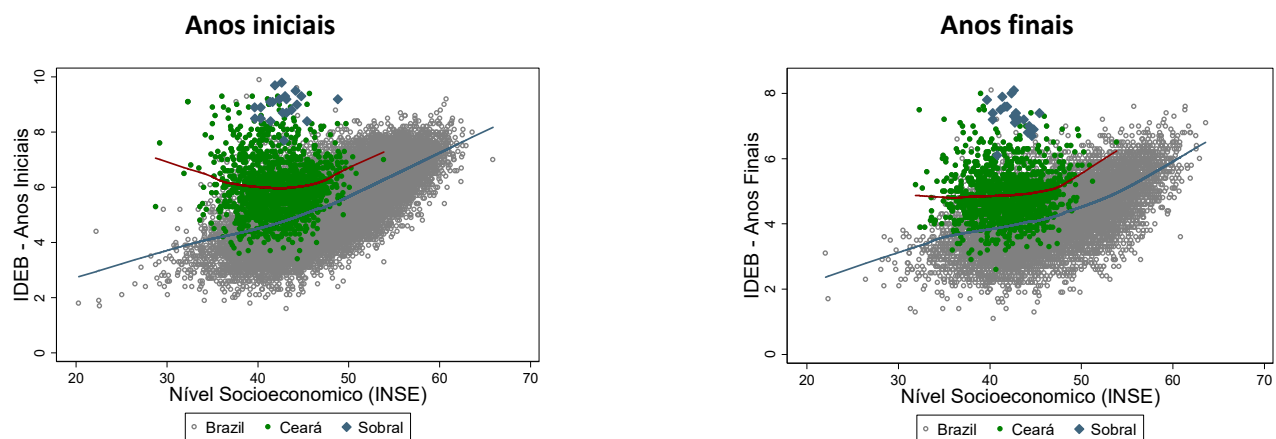


Ideb normalizado pelo IDH (São Paulo = 100), anos iniciais do ensino fundamental



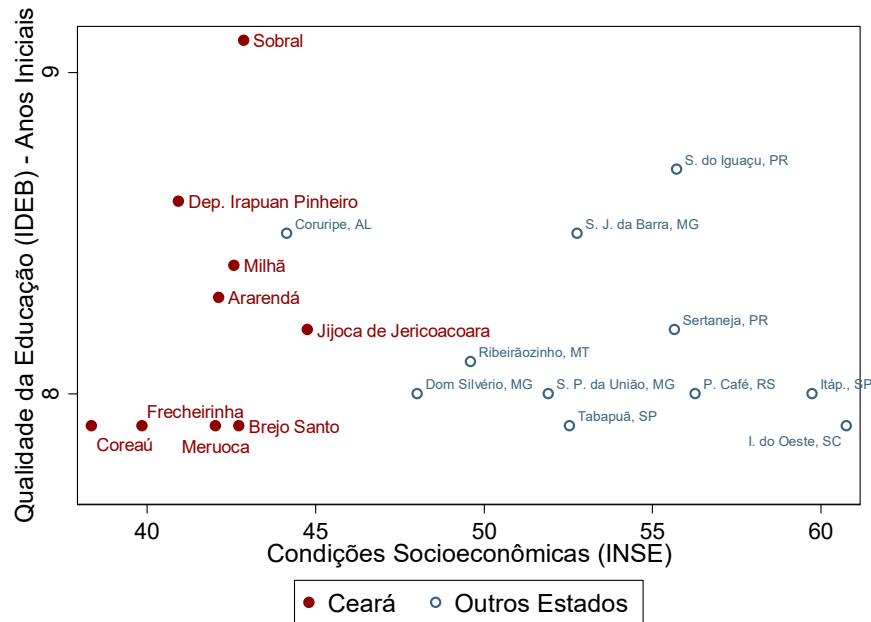
Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 8: Qualidade da educação medida pelo Ideb (2017) versus condições socioeconômicas (Inse, 2015), escolas municipais, ensino fundamental (anos iniciais e finais)



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 9: Municípios com os 20 maiores índices de qualidade de educação (Ideb, 2017) versus condições socioeconômicas (Inse, 2015), municípios (redes municipais de ensino), anos iniciais do ensino fundamental.



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

2. As reformas educacionais no Ceará

O estado do Ceará foi pioneiro no uso de financiamento baseado em resultados como parte de um programa abrangente de reformas educacionais. O Ceará adotou importantes reformas educacionais que permitiram melhorar consideravelmente os níveis de aprendizado dos alunos no ensino fundamental, com alto nível de eficiência no uso de recursos. Seu sucesso é baseado em 5 pilares interdependentes (figura 10), alinhados à evidência global do que funciona no financiamento da educação com base em resultados educacionais:¹¹ (i) incentivos financeiros para os municípios que atingirem metas pré-estabelecidas (financiamento baseado em resultados, FBR); (ii) assistência técnica (AT) para os municípios com dificuldades para melhorar a aprendizagem, com ênfase na alfabetização na idade certa para todos. Os outros três pilares, que também podem ser vistos como condições facilitadoras, são: (iii) liderança política para pôr a aprendizagem no centro da política educacional e implementar reformas substanciais no setor de educação; (iv) transferência da gestão das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais) aos governos municipais, proporcionando alto grau de autonomia para os municípios planejarem e implementarem suas políticas educacionais; e (v) estabelecimento de um sistema sólido e confiável de monitoramento e avaliação, que mede continuamente os principais resultados educacionais, inclusive o aprendizado dos alunos. Os parágrafos

¹¹ Lee, Ling Jessica Diana; Medina Pedreira, Octavio. 2019. *Results-Based Financing in Education : Learning from What Works (English)*. Washington, D C. : Grupo Banco Mundial.

a seguir descrevem cada um desses elementos e a relação entre eles, além de fornecerem uma perspectiva histórica da sequência de implementação das reformas, resumida na figura 12.

Figura 10: Principais componentes da política educacional do Ceará para o ensino fundamental.



Fonte: Equipe do Banco Mundial com base em informações coletadas e em debates com formuladores de políticas públicas do Ceará.

Os 5 pilares dependem fundamentalmente um do outro para que possam gerar impactos no aprendizado. Quando os países ao redor do mundo buscam avanços de curto prazo em relação ao acesso à educação e à qualidade do ensino, pode ser tentador tentar resumir o sucesso do Ceará a uma única reforma. Contudo, reduzir as reformas cearenses a um único elemento seria imprudente, pois as evidências mais confiáveis indicam que o notável sucesso atingido no estado deriva da junção de vários fatores. A partir da descrição dos cinco pilares a seguir, ficará claro que a implementação de cada um sem a existência dos outros limitaria seu impacto no aprendizado. Ademais, alguns só podem existir se pelo menos dois deles estiverem em vigor.

A. Incentivos para municípios que atingirem resultados educacionais

O Ceará revolucionou o sistema de transferências intergovernamentais aos municípios ao colocar os resultados da educação, saúde e meio ambiente no centro do mecanismo de redistribuição, incentivando um comportamento positivo dos governos municipais nesses setores. Uma nova lei estadual foi aprovada em 2007, alterando a forma como o governo estadual transferiria aos municípios sua parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A Lei 14.023/2007 alterou os critérios de distribuição das parcelas do ICMS. Anteriormente, os repasses eram feitos com base na população e no nível de renda dos municípios – a mesma regra que era adotada pelos outros estados. Segundo o novo critério, as transferências são totalmente baseadas no desempenho de cada município

em relação a suas políticas de educação, saúde e meio ambiente.¹² Dessas três áreas, a educação tem maior importância, pois representa 72% de toda a alocação; à saúde correspondem 20% dos recursos, e ao meio ambiente, 8%. Como resultado, 18% da receita total de ICMS recebida por um município deriva de melhoras em seus resultados educacionais, como, por exemplo, o aprendizado dos alunos e a aprovação escolar. No caso dos municípios mais pobres, os repasses do ICMS podem representar mais de metade de toda a receita municipal. Outro elemento-chave é o fato de não haver restrições quanto ao setor que a prefeitura pode aplicar os recursos do ICMS (ou seja, os recursos não estão vinculados a despesas com educação), o que incentiva os prefeitos a concentrarem seus esforços na melhoria da educação.

B. Assistência técnica às redes municipais de ensino

Também em 2007, o Ceará implementou o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (Paic), que combinava diferentes ações de apoio técnico às secretarias municipais de Educação.¹³ Como no Ceará o ensino fundamental já era principalmente de responsabilidade dos governos municipais, o programa estabeleceu metas de resultados educacionais em acordos feitos entre a Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc) e os governos municipais. A Seduc começou a prestar apoio às secretarias municipais de Educação, inclusive por meio da formação de professores com foco em práticas pedagógicas. A secretaria também começou a produzir materiais de alfabetização e a promover *workshops* para professores municipais, incluindo visitas às escolas para apoiar a implementação das mudanças e compartilhar boas práticas. Ademais, estabeleceu uma avaliação padronizada de aprendizagem dos alunos para identificar a linha de base de cada município e definir metas. Por fim, é oferecido apoio adicional às escolas por meio do programa Escola Nota 10, que oferece premiações às melhores escolas que prestarem assistência técnica a outras de baixo desempenho com o objetivo de melhorar seus resultados educacionais.

C. Liderança política sustentada

A implementação das reformas educacionais no Ceará exigiu forte liderança política. Um pilar fundamental da política educacional cearense foi colocar a melhoria da qualidade da educação no centro da pauta geral do governo, com base na premissa de que ela é uma condição necessária para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

O aprendizado foi selecionado como objetivo final da política educacional, e a alfabetização universal, como o primeiro passo-chave. A priorização da educação por parte do governo do estado pôs a aprendizagem ao centro das políticas, estratégias e ações educacionais, principalmente nos anos iniciais

¹² De acordo com a Constituição brasileira (Artigo 158, 1988), 25% do ICMS arrecadado pelos estados deve ser repassado a seus municípios. Três quartos da receita (18,75%) devem ser distribuídos de acordo com a contribuição do município para o valor fiscal agregado. Os 6,25% restantes são definidos por cada estado, geralmente com base na população e no nível de renda.

¹³ O Paic beneficiou-se da criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, em 2004. Com base em um diagnóstico do analfabetismo no estado realizado pelo Unicef, o comitê envolveu várias instituições sob a liderança da Assembleia Legislativa do Estado. O Unicef também financiou o projeto-piloto do Paic, realizado entre 2005 e 2006 em 56 municípios, em parceria com a seção estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece). Em 2007, a nova administração estadual assumiu a implementação do programa.

do ensino fundamental. Havia, também, um claro entendimento da importância de as políticas serem bem sequenciadas e de estabelecer a alfabetização universal na idade certa como um passo fundamental.

O foco na alfabetização foi um primeiro passo lógico do ponto de vista político, pedagógico e de formulação de políticas públicas. A alfabetização é a base do sucesso da aprendizagem. Para a formulação de políticas, é um passo concreto da política educacional que fortalece a gestão intermediária, promove a meritocracia, estabelece incentivos e estrutura avaliações externas de aprendizado, o que, em última análise, sustenta o progresso em outras disciplinas e níveis de ensino. Do ponto de vista político, as metas de alfabetização fornecem resultados de curto prazo que podem ser cumpridos em um mandato. As principais reformas foram implementadas no Ceará em 2007, e os resultados puderam ser observados nas avaliações de aprendizagem padronizadas estaduais anuais e nos exames nacionais bianuais equivalentes.

Um papel fundamental da liderança política é proteger a educação da política. Quando um governo define a educação como sua prioridade, também deve proteger a escola da política. O governo do estado do Ceará claramente conseguiu manter a política fora da educação. Há fortes indícios de que, em geral, as intervenções e o apoio oferecido às secretarias municipais de Educação não variaram com base na afiliação política de cada prefeito. Da mesma forma, em nível municipal, graças aos incentivos criados pelo governo do estado para melhorar os resultados educacionais, os prefeitos começaram a proteger cada vez mais seus próprios programas educacionais de interferências políticas. Isso levou à adoção de critérios mais técnicos do que políticos para a seleção dos secretários de educação e dos diretores das escolas.

A implementação das reformas educacionais exigiu um diálogo aberto e transparente com todos os atores relevantes, o que também criou as bases para a continuidade da política educacional nos níveis estadual e municipal. A implementação de reformas de políticas públicas exige diálogo com grupos organizados, que podem se opor às mudanças se as considerarem prejudiciais. As estratégias de diálogo adotadas pelo governo do Ceará durante o período das principais reformas buscaram envolver todas as principais partes interessadas e convencê-las de que as reformas tinham como objetivo último o aprendizado e que, no final, todas as partes envolvidas com educação no estado saíam beneficiadas.

D. Municípios com autonomia e responsabilização para alcançar o aprendizado

De acordo com a Constituição, os municípios brasileiros, independentemente de seu porte, possuem um nível de autonomia administrativa comparável ao dos estados. Isso significa que os municípios podem estabelecer suas próprias políticas em todos os setores, inclusive na educação, desde que não contrariem normas nacionais e estaduais. Isso também significa que todos os aspectos da gestão escolar estão sob a responsabilidade das secretarias municipais de Educação, inclusive a contratação de professores e a manutenção dos prédios. A transferência da gestão das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais) aos governos municipais – que possuem alto grau de autonomia para projetar e implementar suas próprias políticas educacionais – é um elemento central do modelo educacional

adotado no Ceará. Diferentemente da maioria dos estados brasileiros, praticamente todas as escolas públicas de ensino fundamental no Ceará estão sob a responsabilidade dos governos municipais. Em 2007, os municípios cearenses foram responsáveis por 98% de todas as matrículas públicas¹⁴ nos anos iniciais do ensino fundamental, em contraste com 76% no resto do Brasil (figura 11). Esse cenário evoluiu levemente em 2018, quando, no Ceará, 99,3% dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental frequentavam escolas municipais (no Brasil, 83,5%).¹⁵ Os números relativos aos anos finais do ensino fundamental seguem o mesmo padrão, mas em menores níveis. Em 2007, as escolas municipais cearenses responderam por 77% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental, ao passo que, no resto do Brasil, a média foi de 42%; em 2018, os resultados foram, respectivamente, 96% e 50,5%.¹⁶ A decisão de transferir a gestão do ensino fundamental aos municípios definiu papéis e responsabilidades claros para cada nível de governo.

E. Monitoramento contínuo do aprendizado seguido de ação

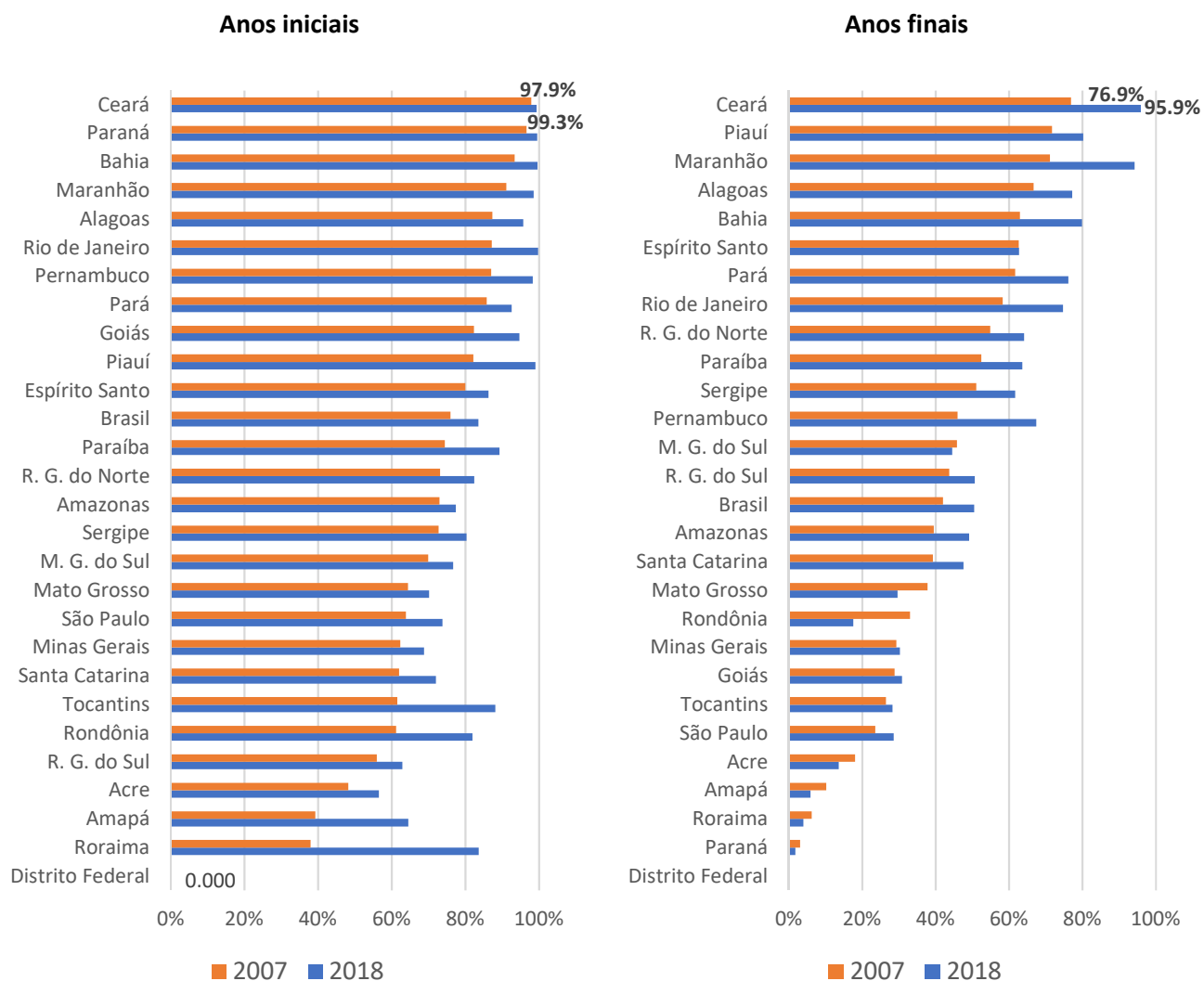
A mensuração da aprendizagem e outros resultados educacionais é essencial para estabelecer um sistema de transferências com base em resultados e identificar os municípios que precisam de mais apoio. Um sistema sólido e confiável de monitoramento e avaliação que realiza uma medição contínua dos principais resultados educacionais – inclusive o aprendizado dos alunos – foi um elemento-chave estabelecido pela Seduc para avaliar o desempenho dos alunos em alfabetização no segundo ano do ensino fundamental (já havia a avaliação para o 5º e 9º anos do ensino fundamental, além do 3º ano do ensino médio). Essa medida foi implementada, em parceria com os governos municipais, em todas as escolas públicas. Os resultados fornecem um diagnóstico sobre níveis de alfabetização e apoiam a definição de metas de aprendizado, que são transmitidas aos professores e escolas por meio de ações de formação e monitoramento.

¹⁴ Excluindo instituições federais, que, em geral, são escolas militares e, portanto, não podem ser transferidas aos municípios.

¹⁵ Em 2007, a maioria dos outros estados apresentou taxas de autonomia nos **anos iniciais do ensino fundamental** abaixo de 80% (a taxa mais baixa foi de 38%). Em 2018, todos os estados apresentaram resultados mais altos, e nove deles superaram 90% de autonomia (mas ainda ficaram abaixo do Ceará): Bahia, Piauí, Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás e Pará.

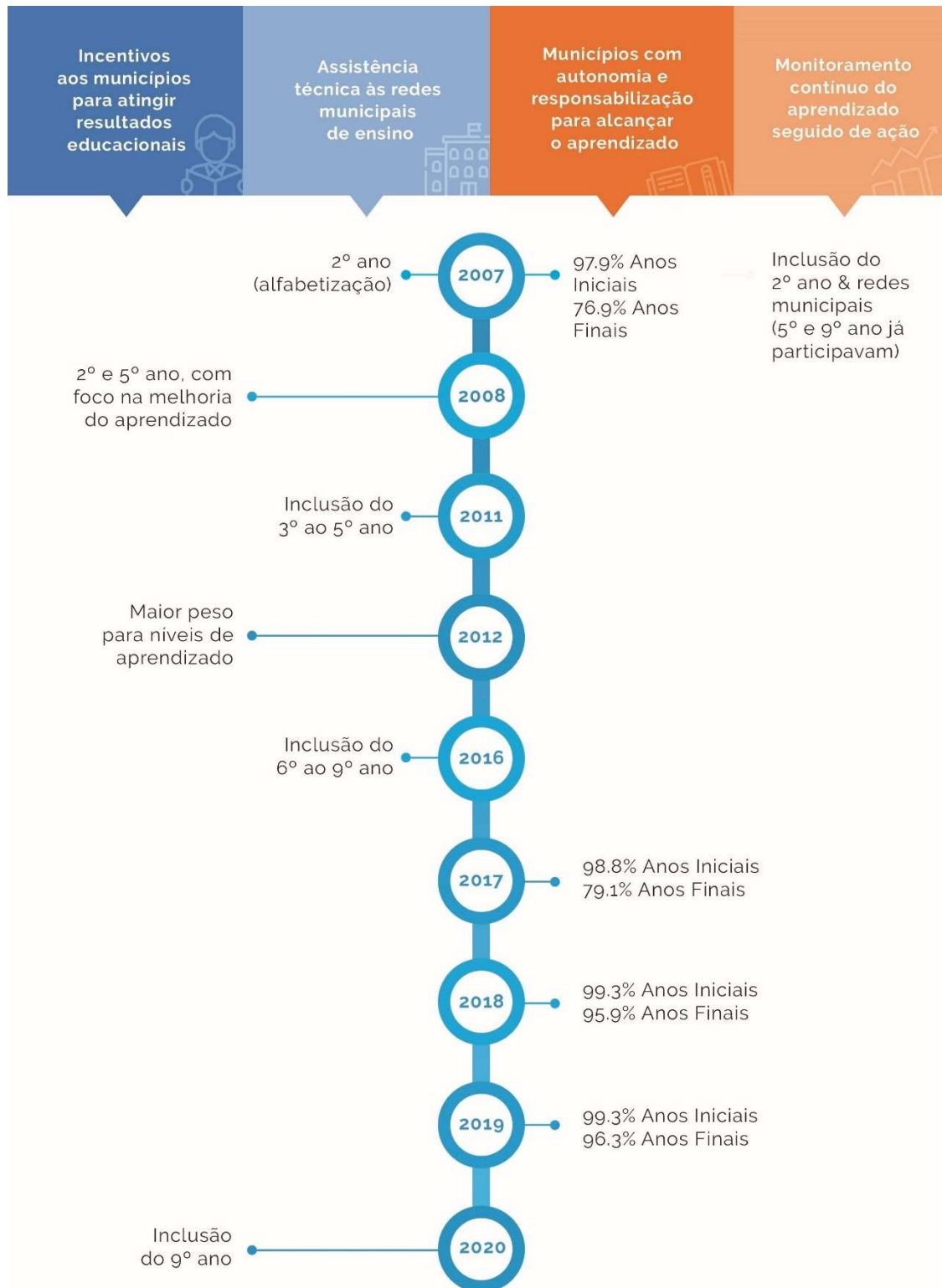
¹⁶ Em 2007, todos os outros estados tiveram taxas de municipalização nos **anos finais do ensino fundamental** abaixo de 50% (chegando a 3%, no pior caso). Em 2018, todos os estados apresentaram resultados mais altos, e dois outros estados superaram 80% de municipalização: Piauí e Maranhão.

Figura 11: Percentual de matrículas públicas no ensino fundamental (anos iniciais e finais) em escolas administradas pelo governo municipal, 2007, 2018



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 12: Linha do tempo das reformas educacionais do Ceará



Fonte: Equipe do Banco Mundial com base em informações coletadas e em debates com formuladores de políticas públicas do Ceará.

3. Principais elementos do modelo cearense de financiamento da educação com base em resultados

O financiamento da educação no Ceará no contexto nacional

A educação pública no Ceará se beneficia do sistema brasileiro de financiamento da educação, que possui mecanismos para mitigar desigualdades nos gastos com educação em todo o país. Embora haja espaço para melhorias no sistema nacional (no sentido de aumentar a eficiência e reduzir as disparidades dentro de cada estado e entre eles), as contribuições para os governos subnacionais são significativas. Antes de 1996, as diferenças entre estados e municípios no que diz respeito à cobertura escolar e às receitas fiscais criavam enormes disparidades nos gastos por aluno, apesar de a Constituição estabelecer um gasto mínimo de 25% das receitas para esse setor. Para mitigar esses desequilíbrios, o governo brasileiro estabeleceu, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído por fundo semelhante em 2007, que incluía a educação infantil e o ensino médio (Fundeb). O Fundef aumentou a alocação de recursos para educação nas áreas mais pobres, reunindo receitas fiscais e transferências de governos municipais e estaduais em um único fundo estadual e, posteriormente, redistribuindo a soma dos recursos com base no número de matrículas. O governo federal também fornece recursos complementares aos estados mais pobres com o objetivo de reduzir desigualdades regionais nos gastos com educação. Os recursos são transferidos automaticamente, o que evita a necessidade de barganhas políticas e proporciona certa estabilidade no orçamento da educação. Todavia, a despesa média por estudante no Brasil ainda varia substancialmente, com alguns municípios gastando níveis comparáveis aos dos países da OCDE, ao passo que outros obtêm resultados melhores gastando uma fração consideravelmente menor. Isso indica que há um espaço significativo para melhorar a qualidade de maneira eficiente.

O financiamento baseado em resultados no Ceará

O estado do Ceará inovou ao vincular uma parte da transferência de tributos para os municípios, a resultados educacionais fazendo com que a qualidade da educação se tornasse uma prioridade para os prefeitos. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma das receitas mais importantes para os governos subnacionais. O tributo é arrecadado pelos estados, e 25% da receita total deve ser transferida aos municípios. Dessa parcela, 75% estão vinculados à atividade econômica, e os 25% restantes (chamados de cota-parte do ICMS) são discricionários. O Ceará foi o primeiro estado a implementar um critério baseado em desempenho para a cota-parte do ICMS, tendo, como principal componente, os resultados educacionais (18%), seguidos de um indicador de saúde (5%) e um de meio ambiente (2%). A cota-parte do ICMS representa uma parcela substancial dos orçamentos municipais no Ceará, o que torna a melhoria na qualidade da educação uma prioridade para os prefeitos.

A fórmula que define o valor recebido por cada município recompensa melhorias nos resultados educacionais. Ao estabelecer indicadores claros, o mecanismo baseado em resultados promove a transparência e gera incentivos para os municípios que melhorarem seus resultados de educação. O estado criou um índice de qualidade da educação que considera o nível e a evolução da alfabetização no 2º ano; o desempenho nas avaliações de aprendizagem em português e matemática no 5º ano; e as taxa de aprovação escolar média nos anos iniciais do ensino fundamental. Recompensas mais altas são concedidas aos municípios com os mais altos níveis e avanços nesses resultados. Há, também, penalidades para os municípios que aumentarem a desigualdade entre as escolas, ou que tentarem burlar o sistema reduzindo o comparecimento dos alunos com baixo desempenho nas avaliações de aprendizagem padronizadas. A figura 13 apresenta os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS no Ceará para os municípios com base em resultados.

Figura 13: Critérios para distribuição de recursos com base em resultados no Ceará



Fonte: Legislação vigente no Ceará sobre as transferência do ICMS para os municípios.

O mecanismo de financiamento baseado em resultados no Ceará foi inspirado em um projeto de investimento do Banco Mundial com o governo do estado focado em resultados. A partir de 2005, o Banco Mundial apoiou o governo do estado do Ceará através de uma sequência de projetos de investimento multisetoriais, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram desenhados para alcançar resultados em vários setores, incluindo educação, e essa experiência desempenhou um papel na motivação da criação de um novo instrumento de empréstimo no Banco Mundial chamado *Program for Results* (PforR).¹⁷ Os projetos também ajudaram a fortalecer a capacidade do governo do estado de identificar indicadores e metas e a lógica de condicionar

¹⁷ World Bank. 2013. Brazil : World Bank Group country program evaluation, FY2004-2011 - approach paper (English). Independent Evaluation Group (IEG) approach paper. Washington, DC : World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/984111468232766057/Brazil-World-Bank-Group-country-program-evaluation-FY2004-2011-approach-paper>

desembolsos à consecução de metas de indicadores relevantes para os setores apoiados pelo projeto foram replicados pelo governo do estado do Ceará – fora dos projetos do Banco Mundial - para redesenhar a redistribuição dos recursos do ICMS para os governos municipais.¹⁸

Apesar do tamanho da transferência estar vinculado a resultados em educação, saúde e meio ambiente, o município os governos têm a liberdade de usar esses fundos em qualquer setor. Um elemento crucial do Ceará, baseado em resultados mecanismo de financiamento da educação é que eles continuam sendo transferências gerais, no sentido de que os prefeitos podem usar o valor das transferências em qualquer setor, mesmo aqueles não diretamente relacionados à educação, saúde e meio ambiente. Essa liberdade fornece incentivos para todo o governo municipal melhorar os resultados, não apenas o secretarias relacionadas aos resultados associados ao mecanismo de transferências com base em resultados, incluindo os prefeitos e secretários de finanças.

A elaboração de um índice de qualidade da educação foi um fator decisivo para envolver os municípios e estabelecer o foco nos elementos da educação que deveriam ser melhorados. O índice de qualidade da educação buscou capturar tanto o nível (a parcela de alunos com competências apropriadas) quanto a evolução (a variação nos níveis de competência ao longo do tempo). Ele também atribui pesos diferentes a cada um dos três indicadores, mas sempre prioriza a alfabetização. Quando o incentivo foi criado, a fórmula deu mais peso às melhoras na alfabetização para estimular municípios com baixos resultados educacionais. À medida que a qualidade da educação melhorava no estado, a fórmula foi alterada para dar mais peso aos níveis de alfabetização no 2º ano e de aprendizagem no 5º ano (figuras 14a e 14b).

O mecanismo cearense de incentivos foi projetado e ajustado ao longo do tempo para mitigar possíveis comportamentos indesejados por parte das redes municipais de ensino. A estrutura cearense de financiamento baseado em resultados incorporou um mecanismo de controle para desencorajar ações inadequadas que poderiam afetar negativamente os objetivos do mecanismo. Por exemplo, as fórmulas punem os municípios com menor comparecimento dos alunos nos exames. Portanto, qualquer estratégia para evitar que alunos de baixo desempenho façam o exame também gera um impacto negativo no resultado.

O mecanismo de incentivo tem uma forte ênfase na equidade, oferecendo oportunidades de aprendizado aos estudantes e autonomia aos municípios no uso de recursos. A estrutura baseada em resultados concentra-se em recompensar a redução da porcentagem de alunos com níveis de aprendizado abaixo do mínimo aceitável e incentivar ações em favor dos mais pobres. O foco principal são as melhorias, ou seja, a variação ao longo do tempo, em vez do simples nível educacional. Ademais, é oferecida assistência técnica para superar eventuais problemas causados pela baixa capacidade das secretarias municipais de educação. Em geral, o mecanismo oferece incentivos para gastos motivados

¹⁸ World Bank. 2012. Brazil - Ceara Second Sector Wide Approach (SWAP) Inclusive Growth Project (English). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/614021468227634633/Brazil-Ceara-Second-Sector-Wide-Approach-SWAP-Inclusive-Growth-Project>

por resultados, criando um ambiente de competição positiva no qual todos os municípios são incentivados a acreditar que podem se sair bem.

As transferências anuais totais associadas aos resultados educacionais é superior a 400 milhões de reais, chegando a um terço da receita total do municípios mais pobres. A cada ano, o governo do estado do Ceará transfere recursos aos governos municipais com base na obtenção de resultados, conforme descrito acima, e o montante total das transferências supera o valor de 400 milhões de reais (figura 15). Dependendo do desempenho dos municípios em relação aos principais indicadores e do tamanho/nível de renda do município, a transferência pode representar mais de um terço da receita total do governo municipal (figura 16).¹⁹

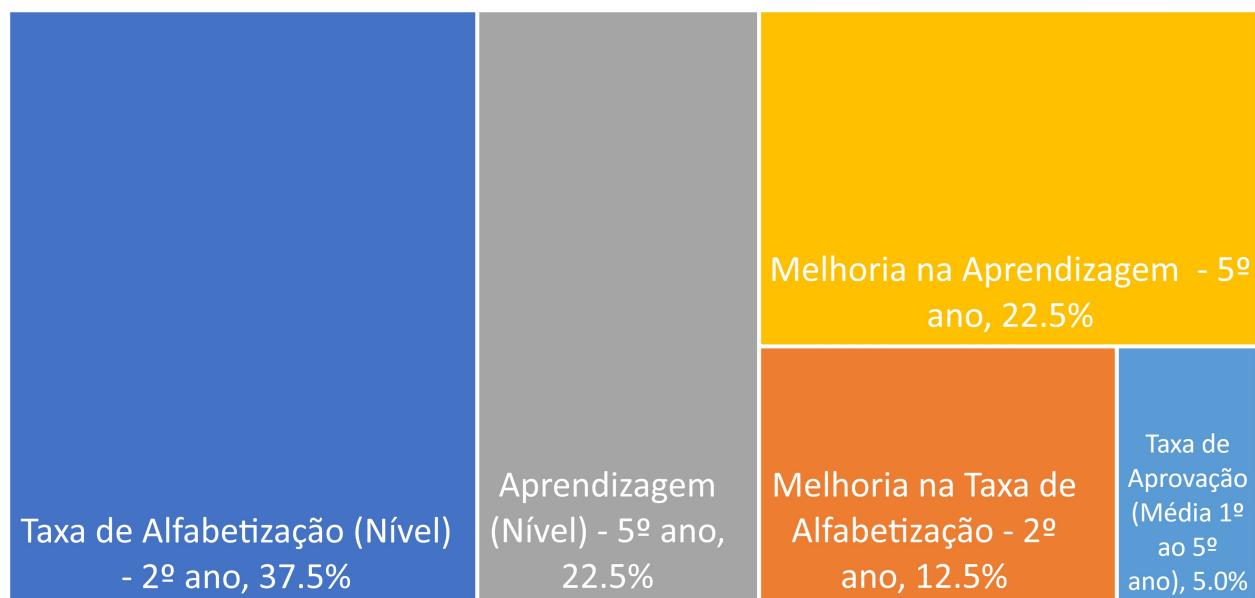
¹⁹ Em certos anos, as transferências baseadas em resultados chegaram a 70% da receita total de alguns municípios mais pobres que apresentaram melhorias consideráveis nos indicadores.

Figura 14a: Componentes do índice de qualidade da educação para distribuição de recursos com base em resultados no Ceará (entre 2008 e 2011)



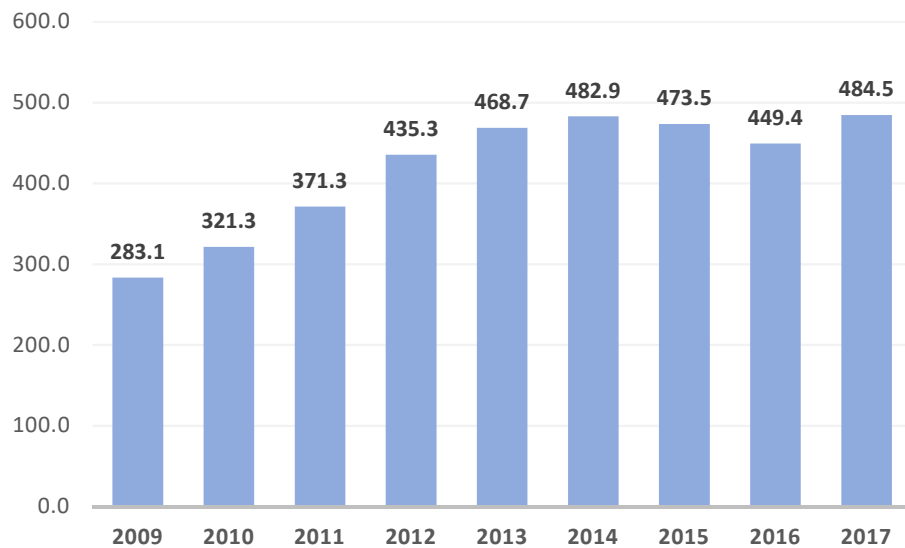
Fonte: Legislação cearense sobre o mecanismo de FBR entre 2008 e 2011.

Figura 14b: Componentes do índice de qualidade da educação para distribuição de recursos com base em resultados no Ceará (entre 2012 e 2019)



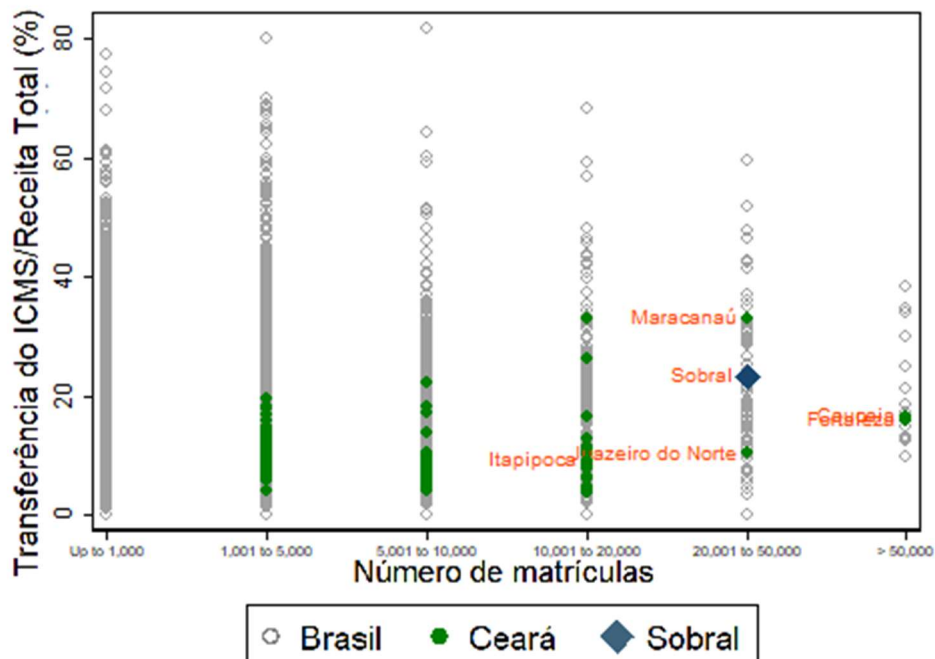
Fonte: Legislação cearense sobre o mecanismo de FBR entre 2012 e 2019.

Figura 15: Valores repassados aos municípios cearenses com base nos resultados alcançados (em milhões de reais, preços constantes, 2017 = 100), (1 USD = 4 BRL, outubro de 2019)



Fonte: Banco Mundial com dados do Ipece.

Figura 16: Tamanho relativo das transferências dos tributos sobre o consumo em relação à receita total dos municípios brasileiros, com destaque para os municípios cearenses, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Ipece.

4. Principais componentes de assistência técnica às secretarias municipais de Educação do Ceará.²⁰

A assistência técnica prestada pelo governo do estado às secretarias municipais de Educação possui três componentes fundamentais: A. Fornecer apoio aos municípios para ações de alfabetização; B. Fortalecer a governança das secretarias municipais de Educação e incentivar o compartilhamento de boas práticas pedagógicas; e C. Promover o uso pedagógico dos resultados das avaliações.

A. Fornecer apoio aos municípios para ações de alfabetização

O governo do estado fornece aos municípios materiais de aprendizagem com roteiros de ensino. As secretarias municipais de Educação recebem materiais estruturados com roteiros e uma rotina pedagógica bem definida proposta para cada aula, além de orientações claras sobre o uso do tempo. Os materiais estão alinhados com o currículo estadual, que possui uma sequência clara de aprendizagem, com priorização das competências fundamentais, principalmente a alfabetização na idade certa.

As secretarias municipais de Educação recebem apoio para desenvolver programas de formação de professores alfabetizadores com foco em práticas pedagógicas. As ações de formação de professores têm seu foco no uso do material estruturado e nas rotinas e práticas letivas. As secretarias municipais de Educação participam de sessões regulares de formação com instrutores qualificados do governo estadual e, por sua vez, repassam esses ensinamentos a seus professores. Nos municípios com níveis mais baixos de alfabetização, os professores são formados diretamente pelos instrutores do governo estadual. Essas ações, que também envolvem observações das práticas didáticas pelos formadores de professores, baseiam-se nos materiais pedagógicos que os professores usam em sua rotina diária.

A Secretaria da Educação do Estado do Ceará fornece assistência técnica para expandir e melhorar a qualidade da educação infantil (EI), além de orientar os governos municipais a desenvolver um currículo focado na estimulação e prontidão escolar. O governo do estado oferece formação a professores e gestores para desenvolver um currículo pedagógico adequado para a EI. O apoio do governo estadual também facilita o financiamento aos municípios para o desenvolvimento da EI, bem como para a aquisição de materiais e equipamentos pedagógicos.

B. Fortalecer a governança das secretarias municipais de Educação e incentivar o compartilhamento de boas práticas pedagógicas

O governo do estado estabeleceu um acordo de governança colaborativa com robustas medidas de monitoramento e avaliação das políticas municipais de educação. A governança da educação no estado do Ceará é estruturada em três níveis: i) equipes estaduais, responsáveis pelo monitoramento e apoio às equipes regionais e, também, pela contratação de especialistas para complementar esse apoio; ii) equipes regionais, responsáveis pelo monitoramento das ações e formação da equipe administrativa municipal; iii) equipes municipais, responsáveis pela formação de professores e diretores em suas escolas.

As secretarias municipais de Educação recebem apoio do governo do estado para fortalecer a gestão pedagógica e o monitoramento do processo de aprendizagem. A assistência técnica visa a fortalecer a capacidade municipal de implementar e monitorar uma política estruturada de alfabetização, com sólida gestão pedagógica. A Secretaria da Educação do Estado do Ceará elaborou indicadores e

²⁰ Nossos agradecimentos a Maurício Holanda, Fátima Alves, Thiago Cardoso e Matheus Assunção pela discussões e contribuições relevantes para esta seção.

instrumentos de monitoramento para apoiar escolas e municípios. Nas secretarias municipais de Educação, a assistência técnica forneceu orientações sobre processos estruturantes, incluindo: i) eliminação de turmas multisseriadas; ii) uso efetivo do tempo pedagógico em cada aula e ao longo do ano letivo; iii) fortalecimento da gestão e autonomia da escola; iv) adoção de critérios meritocráticos para a seleção de diretores; e v) incentivos para professores que trabalhem em turmas de alfabetização.

O governo do estado implementou incentivos para o intercâmbio de boas práticas em gestão pedagógica e incentivou um ambiente competitivo saudável. Com esse objetivo, o Ceará elaborou um programa denominado Escola Nota 10, que visa a recompensar as escolas que se envolverem em trocas de conhecimentos. No final de cada ano, o Escola Nota 10 oferece recompensas financeiras e de reconhecimento aos professores com melhor desempenho e a suas escolas. Além disso, o programa também aumenta o apoio oferecido às escolas mais pobres e com baixo desempenho, ao incentivar escolas de alto desempenho a ajudarem outras com desempenho mais baixo por meio do compartilhamento de materiais, visitas *in loco* e planejamento de novas atividades pedagógicas. O prêmio total é recebido sob a condição de que tanto a escola premiada quanto a apoiada participem dessas atividades. Além disso, se a escola apoiada melhorar seu desempenho no ano seguinte, ela receberá um prêmio adicional.

C. Promover o uso pedagógico dos resultados das avaliações

Os municípios recebem assistência para implementar um diagnóstico do aprendizado de cada aluno no início do ano letivo. O estado elabora um exame diagnóstico de linguagem e matemática, define os protocolos para sua aplicação e cria uma plataforma digital para coleta de resultados. Os municípios são responsáveis pela impressão, aplicação e enumeração de dados na plataforma digital. A plataforma exibe um diagnóstico detalhado do aprendizado dos alunos, incluindo seus conhecimentos anteriores. Os resultados – desagregados por turma e aluno – oferecem uma contribuição importante para o treinamento dos professores e a melhoria das práticas pedagógicas.

O governo estadual instituiu um sistema de avaliação externa anual da aprendizagem no 2º ano (SPAECE-Alfa) para medir o desempenho das escolas e municípios em relação às metas de alfabetização. Ao final de cada ano, é aplicada essa avaliação padronizada do aprendizado, o que fornece aos municípios informações sobre a proficiência de cada aluno. Essa avaliação padronizada também é um fator-chave para avaliar o desempenho do estado e dos municípios.

Oferecer apoio aos municípios para a realização de avaliações regulares é uma maneira eficaz de monitorar a aprendizagem, bem como um instrumento pedagógico para orientar as práticas letivas dos professores. O governo do estado fornece aos municípios não apenas os instrumentos para realizar avaliações regulares de aprendizado, mas também formação sobre o uso pedagógico dessas avaliações. Os coordenadores regionais do estado organizam *workshops* e visitas aos municípios para debater e apoiar o monitoramento do aprendizado nas secretarias municipais de Educação, que, por sua vez, assistem os coordenadores pedagógicos das escolas. Essa estrutura em cascata fortalece o papel pedagógico nos quadros de gestão e capacita os coordenadores das escolas, que, por sua vez, deverão apoiar os professores na sala de aula. É uma transição de um sistema de inspeções para um que se baseia em intervenções construtivas nas escolas. Há, também, uma participação intensa e crescente dos diversos atores da gestão educacional no monitoramento dos resultados das avaliações.

5. O que se sabe sobre os fatores que contribuíram para o sucesso da educação no Ceará?

Há provas substanciais de que o modelo de ensino adotado no Ceará teve um impacto positivo nos resultados educacionais, principalmente para os estudantes mais pobres dos municípios com menos recursos. Há, também, fortes indícios de que as melhorias educacionais em aprendizado, retenção escolar e equidade (nos gastos e nos resultados educacionais) estão fortemente associadas ao mecanismo de incentivos baseado em resultados introduzida no Ceará, que inclui os seguintes elementos: (i) foco nas escolas e alunos com baixo desempenho; (ii) ênfase em recompensar melhorias, em vez de premiar níveis absolutos; (iii) liberdade para usar essas recompensas em qualquer setor; e (iv) assistência técnica para aumentar a percepção de que é possível alcançar melhores resultados. O impacto do FBR no aprendizado dos alunos é identificado no curto (Petterini & Irffi, 2013; Shirasu et al., 2013) e longo prazos (Brandão, 2014). Os resultados em termos de políticas públicas também são significativos, mesmo para os municípios que, inicialmente, perderam recursos e aqueles com menor PIB per capita (Brandão, 2014). Outro estudo, que adota diferentes grupos de controle e amplia a faixa de análise para os anos 1995-2009, também aponta impactos positivos (Carneiro & Irffi, 2017). Além disso, a intervenção contribuiu para reduzir a lacuna de desempenho entre municípios mais pobres e mais ricos (Brandão, 2014). Um estudo quase-experimental analisou o aprendizado dos alunos e constatou um impacto positivo da assistência técnica aos municípios no desempenho dos alunos (Costa e Carnoy, 2015).

As evidências indicam que todos os pilares do modelo educacional do Ceará são fundamentais, e a implementação de apenas um subconjunto deles geraria impactos limitados no aprendizado. Um aspecto importante do modelo educacional cearense é a complementaridade dos impactos dos pilares no aprendizado. Análises do Banco Mundial identificam grandes sinergias entre os pilares e sugerem fortemente que a implementação do pacote completo produz impactos particularmente melhores no aprendizado do que a adoção de apenas um pilar. Por exemplo, ao comparar escolas na divisa entre o Ceará e estados vizinhos, Lautharte, Oliveira e Loureiro (2020) demonstram que, quando foi introduzido o modelo de FBR + AT nas escolas do Ceará, ele produziu um impacto de duas a três vezes maior do que quando as mesmas escolas tinham somente o FBR em vigor. Esses resultados aplicam-se ao desempenho nas avaliações de português e matemática de escolas do ensino fundamental (anos iniciais e finais).²¹

Esses impactos são favoráveis aos mais pobres e socialmente desejáveis. Após a introdução do financiamento baseado em resultados e da assistência técnica, a probabilidade de os estudantes trabalharem fora de casa reduziu-se em 35%, ao passo que nenhum impacto foi observado quando somente havia o FBR. As meninas apresentam uma probabilidade 5,6% maior de estudar; e os alunos de menor nível socioeconômico têm maior probabilidade de frequentar a escola. Além de estarem na escola, os alunos de origens socioeconômicas mais baixas (com base no nível de escolaridade das mães)

²¹ Incentives, Technical Assistance, or Both? Evidence from Education Policies in Brazil. Lautharte, I., Oliveira, V. H., Loureiro, A. Banco Mundial, 2020, Mimeo.

parecem obter melhorias significativamente maiores nas notas de matemática e português que os estudantes de origens socioeconômicas mais altas. Conclusões semelhantes são observadas entre estudantes não brancos em relação aos estudantes brancos. Portanto, o modelo de FBR + AT parece estar funcionando no sentido de promover a inclusão de estudantes menos privilegiados e melhorar seu desempenho.

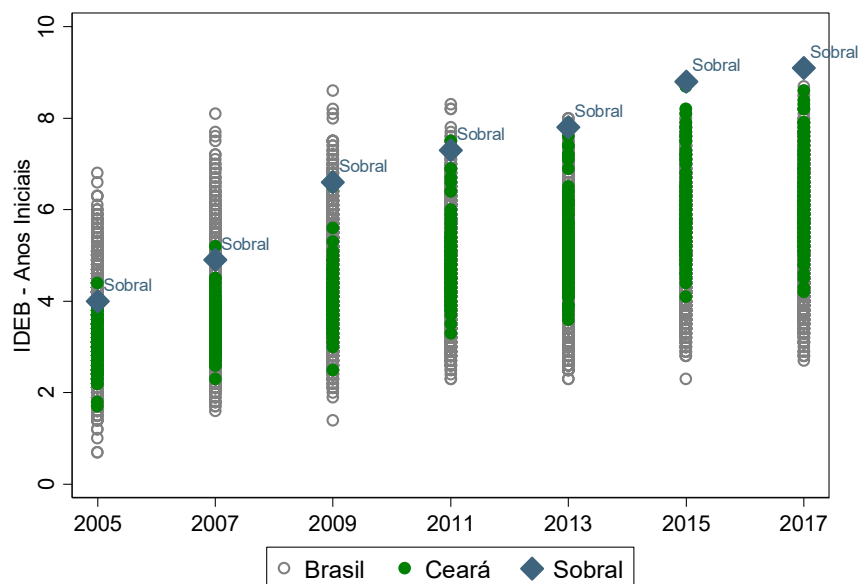
Esses resultados não se devem à seleção de melhores alunos. Os dados indicam que os alunos não são selecionados com base na ordem das matrículas – o que poderia influenciar a interpretação porque os pais mais envolvidos na educação de seus filhos tendem a matriculá-los mais cedo. A incidência de escolas que aceitam estudantes com base na ordem de matrícula é 66% menor nas escolas cearenses que nas de outros estados. Em vez disso, a seleção dos alunos é mais frequentemente baseada na proximidade geográfica entre a escola e sua residência (um aumento de aproximadamente 20%). Assim, todas as melhorias ocorreram entre estudantes provenientes das mesmas comunidades e ambiente de antes da implementação do FBR.

O que promoveu todas essas melhorias? Um dos principais mecanismos está relacionado à autonomia dos diretores. Houve uma redução de 14,3% na seleção de diretores mediante indicação após a implementação do mecanismo de FBR. Os diretores tornaram-se mais experientes, tanto em termos de anos de estudo quanto de permanência na mesma escola. As estimativas indicam que, entre os diretores de escolas municipais do Ceará, não há um número significativamente maior de mestres ou doutores que entre seus colegas de estados vizinhos. Todavia, eles recebem 16,6% mais formação continuada que seus colegas de outros estados, e os relatos de que tais formações foram úteis para seu dia a dia são significativamente mais frequentes (16%). Entre os professores, o resultado parece ser o mesmo: mestrados e especializações têm um impacto insignificante. Mais uma vez, parece que a chave do sucesso foi a oferta de formação continuada a diretores e professores. Os diretores do Ceará relatam ter recebido projetos pedagógicos da administração municipal com frequência 30% maior que os diretores escolares dos estados vizinhos. O financiamento municipal das escolas aumentou em 18%, e a ausência de livros didáticos (fornecidos pelo município) diminuiu em quase 30% no Ceará. É importante ressaltar que esses impactos ocorreram apenas nos períodos em que havia FBR + AT. Houve um aumento da participação das autoridades locais, juntamente com uma melhor provisão de recursos pedagógicos, segundo os diretores. Os diretores também relatam uma postura mais ativa em relação à implementação de estratégias para combater o absenteísmo estudantil. Os diretores têm uma probabilidade 9% maior de enviar um representante da escola para conversar com as famílias dos alunos que faltam às aulas. Outra estratégia significativamente mais frequente é solicitar aos pais que venham à escola individualmente (4,81%). A relação entre professores e diretores também parece melhorar nos períodos de FBR + AT. Os professores relataram uma frequência 5,26% maior de participação nas decisões envolvendo a escola que nas escolas de controle, e quase 12% disseram que os diretores levaram suas ideias em consideração.

6. Sobral: o município de maior sucesso do modelo cearense.²²

O município de maior sucesso no Ceará em termos de resultados educacionais também foi o que inspirou o modelo para todo o estado. O modelo educacional cearense para os anos iniciais do ensino fundamental foi profundamente inspirado na experiência de Sobral, um município de 200 mil habitantes que iniciara reformas importantes na educação dez anos antes. O município de Sobral, no estado do Ceará, possui o melhor ensino fundamental do Brasil, apesar das condições socioeconômicas adversas. Na última rodada do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Brasil (Ideb), Sobral atingiu a primeira posição entre os 5.570 municípios do país na classificação dos anos iniciais (1º ao 5º) e finais (6º ao 9º) do ensino fundamental (figuras 16 e 17). Trata-se de uma melhoria significativa desde o início da medição do Ideb em 2005, quando Sobral foi classificada na posição 1.366, com nota 4 nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2017, sua pontuação foi 9,1 – a mais alta do Brasil. Houve, também, uma melhora substancial no Ideb dos anos finais do ensino fundamental, em que Sobral também ficou no primeiro lugar nacional em 2017. A pontuação de Sobral no Ideb é superior à média das escolas particulares de São Paulo (figura 18).

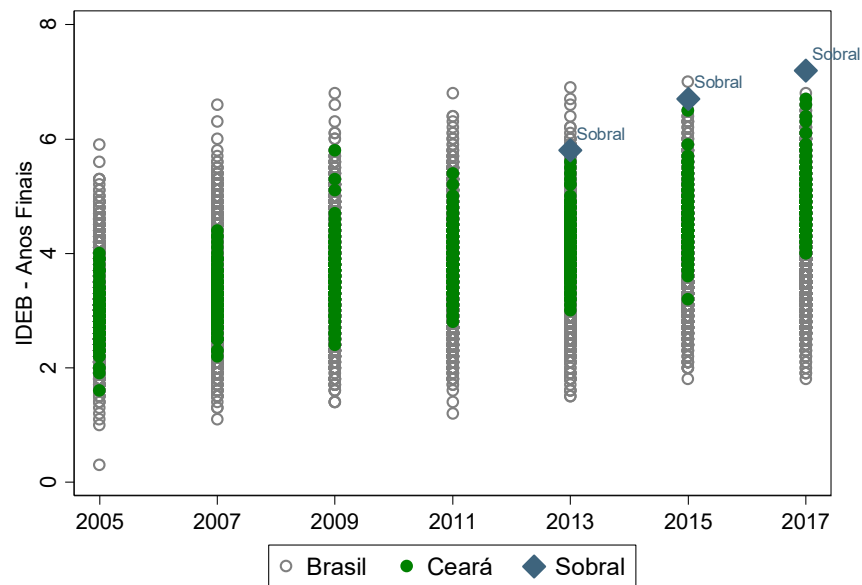
Figura 16: Distribuição da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º) medida pelo Ideb, redes municipais de ensino, 2005-2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

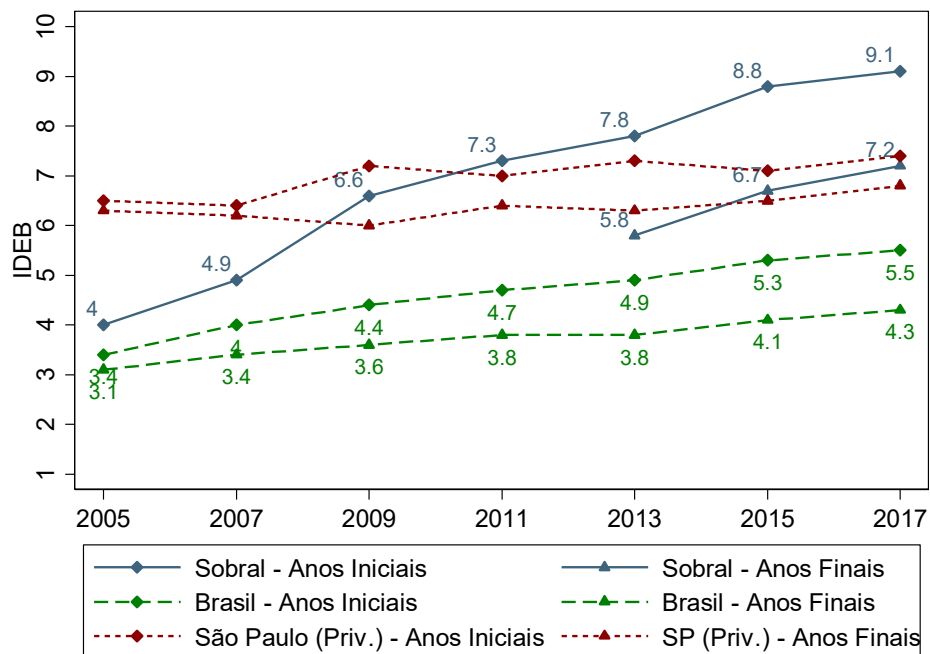
²² O relatório técnico complementar "Como obter uma educação de excelência em meio a condições socioeconômicas adversas: o caso de Sobral, no Brasil" fornece mais detalhes sobre a política educacional de Sobral.

Figura 17: Distribuição da qualidade da educação *nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º)* medida pelo Ideb, redes municipais de ensino, 2005-2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 18: Qualidade da educação medida pelo Ideb, Sobral e Brasil (média de todas as redes municipais de ensino), 2005-2017



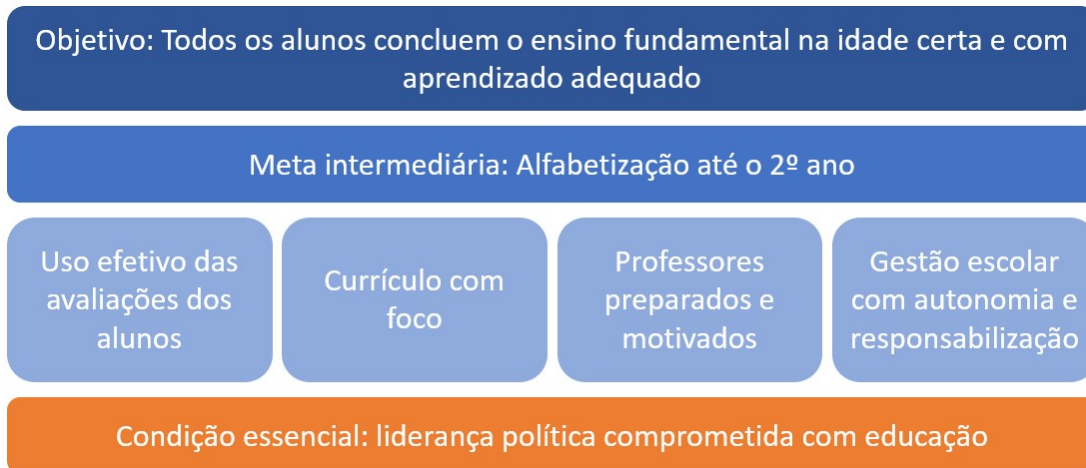
Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

A atual política educacional de Sobral foi estabelecida há quase 20 anos, após um diagnóstico que revelou um desempenho ruim. Em 2001, um estudo diagnóstico sobre a educação em Sobral revelou que 40% dos alunos do terceiro ano não sabiam ler uma palavra simples; 32% e 74% dos alunos do ensino fundamental (anos iniciais e finais, respectivamente) estavam atrasados em relação à idade apropriada para o ano que cursavam; e 21% dos alunos nos anos finais do ensino fundamental abandonavam os estudos. O diagnóstico desencadeou uma decisão política no sentido de aprofundar as reformas no sistema.

A política educacional de Sobral não se sustenta em soluções mágicas, mas sim em uma abordagem abrangente composta por muitos programas, atividades e estratégias que podem ser agrupadas em pilares essenciais. Os principais elementos que levaram Sobral a ter o melhor sistema educacional do Brasil constituem um conjunto de ações estruturadas que se reforçam mutuamente, com o objetivo de garantir que todos os alunos da rede municipal concluam a educação básica na idade certa e com o aprendizado apropriado. A liderança política do município conseguiu colocar a educação no topo da agenda pública e estabelecer uma política de aprendizado com um objetivo intermediário claro: garantir a alfabetização de todos os alunos do 2º ano. Esse objetivo guiou o sistema educacional rumo a uma pedagogia estruturada baseada em: 1. Uso eficaz das avaliações, com monitoramento regular do aprendizado dos alunos por meio de provas escritas e orais, e utilização dos resultados para reformular as práticas dos professores, estabelecer metas de aprendizado e recompensar professores, diretores e escolas; 2. Currículo focado, com uma sequência clara de aprendizagem e priorização de competências fundamentais, especialmente a alfabetização na idade certa, bem como um alinhamento completo do currículo a avaliações nacionais, estaduais e municipais, livros didáticos e formação de professores; 3. Professores preparados e motivados, com desenvolvimento profissional focado e prático para melhorar sua gestão da sala de aula, bem como uma rotina estruturada de aulas e observações para orientar as práticas letivas, além de incentivos financeiros para os professores proporcionais ao atingimento das metas de aprendizado dos alunos. O apoio ao professor também inclui materiais com roteiros e planos de aula para apoiar as atividades letivas e melhorar o uso do tempo na sala de aula; 4. Gestão escolar autônoma e responsável, com diretores nomeados por meio de um processo seletivo técnico e meritocrático, permitindo um alto nível de autonomia escolar associado à responsabilização com base em resultados. Também há incentivos financeiros para os diretores, com valores proporcionais ao cumprimento das metas de aprendizado dos alunos de sua escola e apoio substancial da Secretaria de Educação à gestão escolar (figura 19).²³

²³ Esses elementos seguem a estrutura estabelecida pelo RDM 2018, Banco Mundial (2018).

Figura 19 – Pilares da política educacional de Sobral



Fonte: Equipe do Banco Mundial com base em informações coletadas e em debates com formuladores de políticas públicas de Sobral.

7. Desafios e oportunidades relativos à replicação do modelo educacional do Ceará

Os sistemas educacionais que buscam replicar o modelo cearense exigem forte liderança política – e não apenas na Secretaria ou Ministério da Educação. As reformas educacionais instituídas no Ceará, que colocaram os 184 municípios do estado de 9 milhões de habitantes no topo da classificação da qualidade do ensino fundamental no Brasil, só foram possíveis devido à forte liderança política em apoio às políticas educacionais. O secretário ou ministro da Educação tem um papel fundamental, é claro, mas os efeitos de reformas educacionais substanciais tem consequências para muito além da comunidade educacional. Por isso, é fundamental que outros atores políticos importantes e – acima de tudo – o chefe do Executivo dos países ou estados priorizem, de fato, a qualidade da educação.

Existe um alto nível de complementaridade entre incentivos financeiros e assistência técnica. Todos os cinco pilares do modelo educacional cearense são críticos e interdependentes, incluindo os pilares da FBR e de assistência técnica, conforme discutido na seção 5. Criar incentivos bem desenhados para melhorar os resultados da educação sem apoio técnico pode melhorar os resultados médios da educação, mas alguns municípios podem acabar desanimados e ficar para trás, com impactos negativos sobre a equidade e minando os benefícios gerais de tal política. Ao mesmo tempo, oferecer suporte técnico de alta qualidade sem fortes incentivos à melhoria pode gerar alguns ganhos, particularmente para os municípios com baixa capacidade e baixos resultados educacionais. No entanto, para os municípios que estão se saindo um pouco melhor, o envolvimento com as atividades de assistência técnica pode ser reduzido ou não acontecer. Assim, qualquer governo que pretenda replicar e adaptar o modelo educacional do Ceará deve dar o mesmo nível de importância para todos os cinco pilares, incluindo incentivos baseados em resultados bem desenhados, assim como uma sólida estratégia de suporte técnico.

Um elemento crucial do mecanismo cearense de financiamento da educação baseado em resultados é o uso de transferências gerais não vinculadas à educação e o incentivo para usá-las para melhorar a educação. Os sistemas educacionais, em geral, e nos países de renda baixa e média, em particular, não dispõem de verbas que já não estejam sendo utilizadas. Portanto, é difícil realocar recursos volumosos sem afetar o funcionamento diário das escolas. Somente os salários dos professores consomem, em geral, 80% do orçamento da educação em países de renda baixa (Banco Mundial, 2018). Por esse motivo, um mecanismo significativo baseado em resultados para o setor da educação pode usar transferências de uso geral com incentivos para melhorar a educação. Ao manter a natureza geral das transferências, o mecanismo confere aos governos – e não apenas ao ministro ou secretário da Educação – o poder de oferecer incentivos associados à melhoria dos resultados educacionais para os líderes de suas administrações.

Uma reforma do mecanismo de transferências para entidades subnacionais para torná-lo baseado em resultados exige a sólida adesão das pastas de Finanças e/ou planejamento e, em última análise, do chefe do Executivo. Como a criação de um modelo de financiamento da educação com base em resultados exige a reforma das transferências gerais para os governos subnacionais, os ministros da Educação que desejem implementar reformas inspiradas no exemplo do Ceará precisam construir um diálogo sólido não apenas com as comunidades educacionais, mas também com os responsáveis pelas pastas de Finanças e Planejamento e, em última análise, com o presidente ou primeiro-ministro do país.

Uma condição necessária para o estabelecimento de um mecanismo educacional baseado em resultados é a descentralização das redes de ensino em nível subnacional. A autonomia dos governos subnacionais para gerenciar suas escolas é um requisito básico para um sistema de incentivos. Sobral pôde gerenciar suas melhorias na educação mais diretamente porque é um município pequeno, mas muitos estados e países não têm funcionários ou capacidade para fazer isso. O estado do Ceará não gerencia diretamente o ensino nas escolas, mas cria incentivos e fornece apoio para tal. Em seu principal programa de alfabetização, o Alfabetização na Idade Certa, o estado oferece um leque de opções. Os municípios podem escolher e adaptar tais recursos (com o apoio do estado), em vez de serem obrigados a adotar uma solução única.

Estabelecer e gerenciar um mecanismo eficaz de financiamento baseado em resultados requer uma equipe capaz. A liderança política é um aspecto central da história do Ceará e de Sobral. Seu papel é essencial, mas os líderes políticos não podem fazer visitas mensais a todas as escolas ou estabelecer metas detalhadas com todos os municípios. Parte da liderança política no Ceará incluiu o desenvolvimento de uma estrutura administrativa qualificada para gerir o programa. Profissionais das áreas de economia e finanças planejaram o financiamento baseado em resultados de maneira a evitar comportamentos indesejados, e os profissionais da educação forneceram amplo suporte técnico.

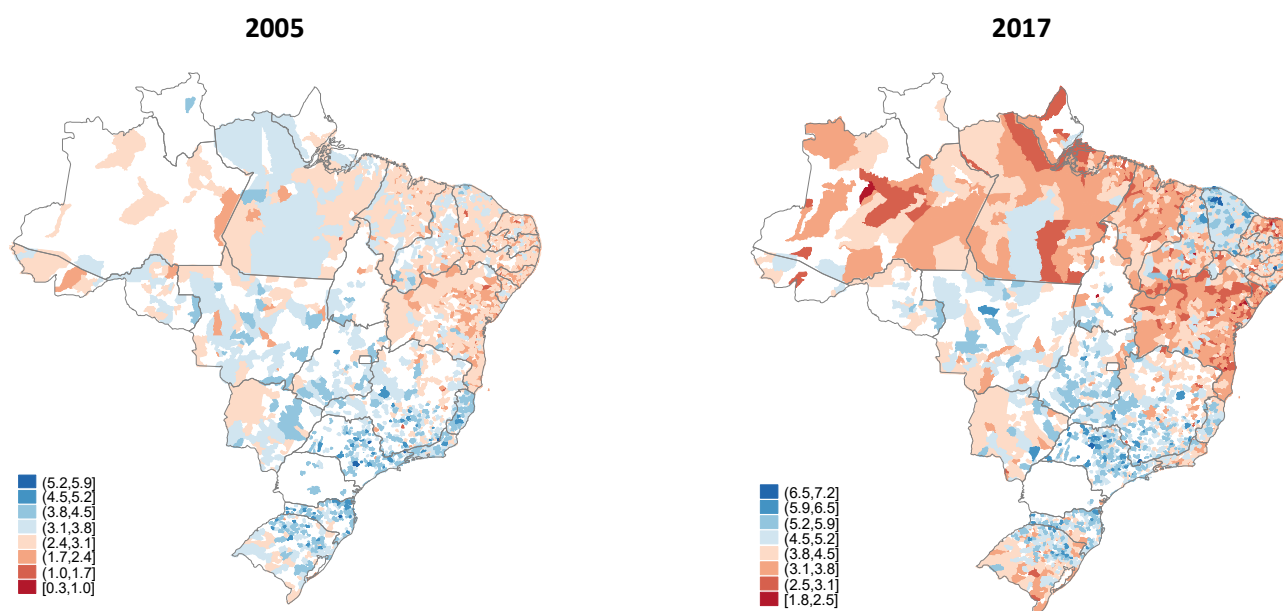
Em última análise, a razão pela qual este relatório pode contar a história do Ceará é a existência de um mecanismo sólido de medição: um sistema de monitoramento e avaliação. O Ceará experimentou várias reformas ao longo dos anos. O monitoramento minucioso de alunos, professores, escolas e municípios permitiu que o estado identificasse o que estava funcionando bem e o que precisava ser melhorado. O monitoramento em nível nacional permite que o Ceará veja o quanto melhorou em relação ao resto do Brasil. Qualquer sistema de monitoramento e avaliação requer um investimento

substancial, que compete com muitas outras demandas urgentes da educação. Todavia, tal investimento vale muito a pena e tem o mesmo nível de importância que incentivos financeiros, desenvolvimento profissional de professores e desenvolvimento de um currículo focado.

O Ceará e seus municípios ainda têm muito a aprender. O Ceará está buscando melhorar a qualidade do ensino médio – um desafio para o todo o Brasil e a maior parte da América Latina e Caribe - e dar os últimos passos para erradicar o analfabetismo. Os avanços dos últimos vinte anos incentivam a manutenção dessa trajetória e demonstram o poder dos princípios fundamentais – liderança política, metas claras, incentivos, suporte técnico e monitoramento cuidadoso – no alcance do próximo conjunto de metas e guiar outros estados e nações rumo à alfabetização e ao sucesso educacional de todas as crianças e jovens.

Anexo: Figuras adicionais

Figura A1: Figura 5: Qualidade da educação medida pelo Ideb, municípios brasileiros, 2005-2017, anos finais do ensino fundamental²⁴

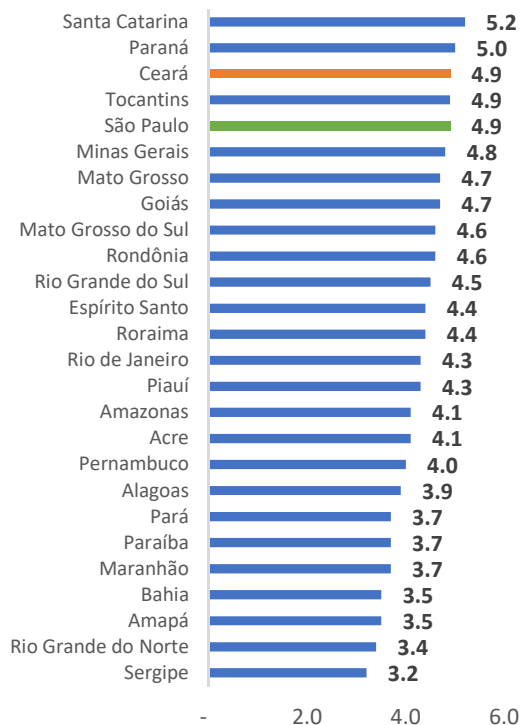


Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

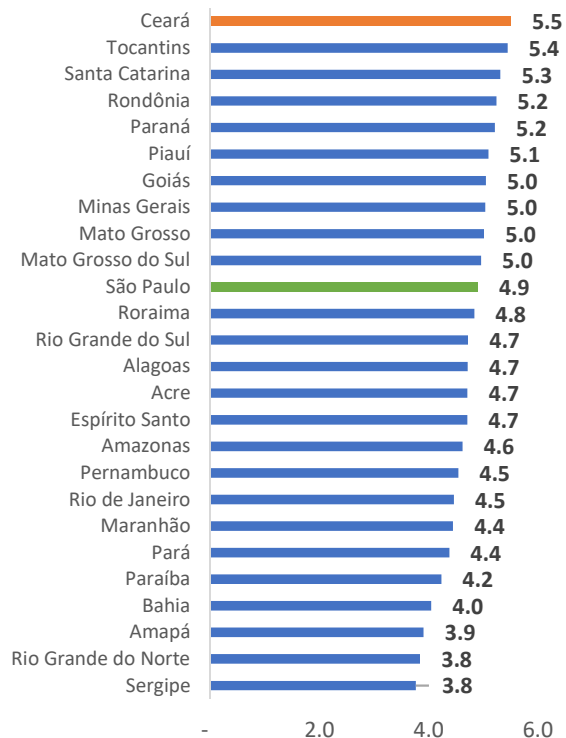
²⁴ Os campos em branco indicam que o município possui apenas escolas estaduais deste nível.

Figura A2: Ideb dos anos finais do ensino fundamental, redes municipais agregadas por estado, 2017

**Ideb, anos finais do ensino fundamental,
2017**

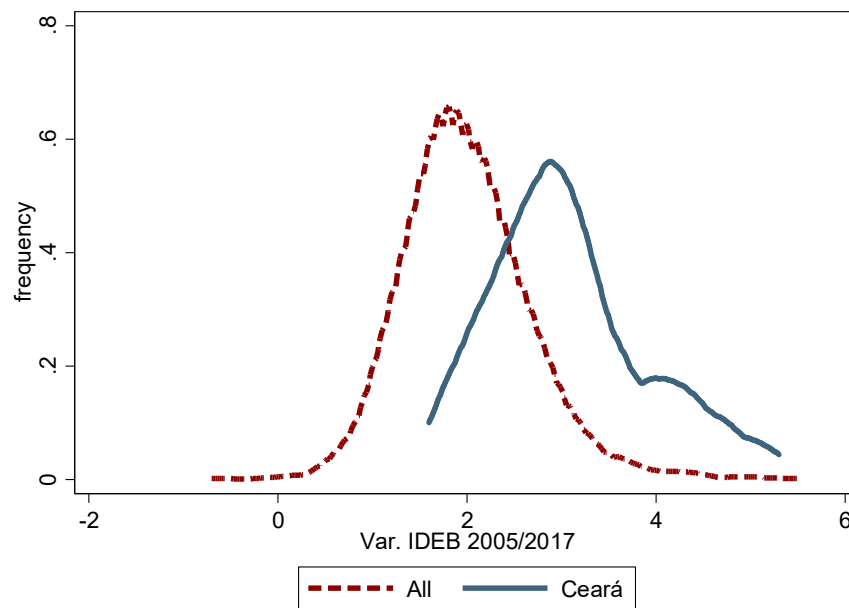


**Ideb normalizado pelo IDH (São Paulo = 100),
anos finais do ensino fundamental, 2017**



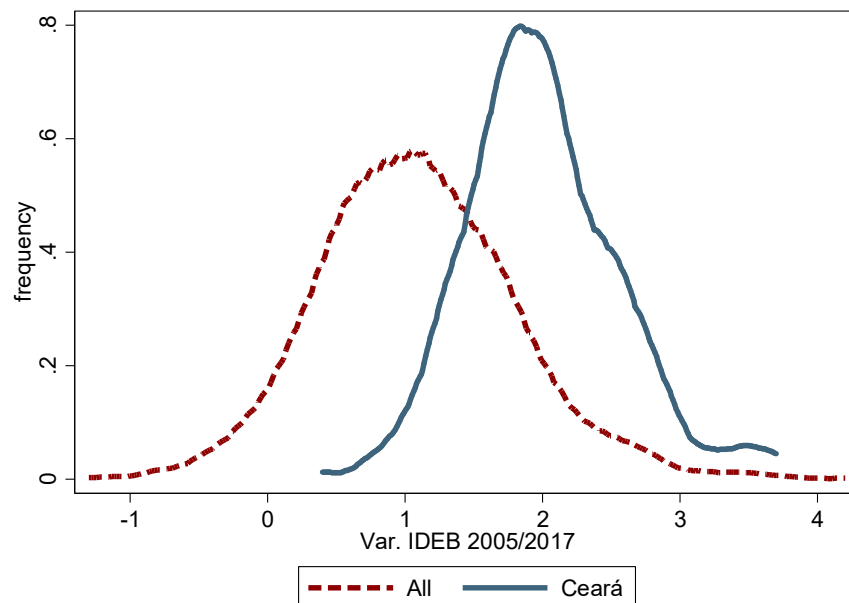
Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura A3: Distribuição da variação entre 2005 e 2017, Ideb dos *anos iniciais do ensino fundamental*, redes municipais



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura A4: Distribuição da variação entre 2005 e 2017, – Ideb dos *anos finais do ensino fundamental*, redes municipais



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.