

DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E REFORMA NO ENSINO MÉDIO: O CASO DO CEARÁ

DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN Y REFORMA EN LA ESCUELA SECUNDARIA: EL CASO DE CEARÁ

CHALLENGES ON IMPLEMENTATION AND REFORM IN HIGH SCHOOL: THE CASE OF CEARÁ

Sofia Lerche VIEIRA¹

Francisca Rejane Bezerra ANDRADE²

Eloisa Maia VIDAL³

RESUMO: Este artigo objetiva fomentar uma reflexão acerca da complexa articulação entre a formulação e implementação de políticas no contexto educacional cearense. De abordagem qualitativa e quantitativa e de natureza descritiva e explicativa, constitui-se um estudo de caso e discute os três principais tipos de oferta – ensino médio regular, ensino médio integrado à educação profissional e ensino médio em tempo integral – apresentando dados sobre a distribuição de matrículas nos últimos sete anos. Argumenta-se que o modelo implementado contribui para a manutenção e aprofundamento de desigualdades educacionais no interior da rede, criando subredes com *status* distintos. Para além dessas reflexões, são feitas considerações sobre o desafio da reforma desta etapa da educação básica, diante de uma realidade de 74 municípios cearenses que possuem apenas uma escola de ensino médio. Passados cinco anos da aprovação da lei nacional de reforma do ensino médio, sua implementação revela-se improvável em parte significativa do território cearense.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino médio. Diversificação da oferta. Reforma do Ensino Médio. Desigualdades de oportunidades.

RESUMEN: *Este artículo tiene como objetivo promover una reflexión sobre la compleja articulación entre la formulación y la implementación de políticas en el contexto educativo de Ceará. Con un enfoque cualitativo y cuantitativo y de carácter descriptivo y explicativo, se constituye un estudio de caso y discute los tres principales tipos de oferta – educación secundaria regular, educación secundaria integrada a la educación profesional y educación secundaria a tiempo completo- presentando datos sobre la Distribución de matrículas en los últimos siete años. Se argumenta que el modelo implementado contribuye al mantenimiento y profundización de las desigualdades educativas dentro de la red, creando subredes con*

¹ Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza – CE – Brasil. Professora titular. Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade (PUC/SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0271-6876>. E-mail: sofia.lerche@uece.br

² Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza – CE – Brasil. Professora Associada. Doutorado em Educação (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8761-6489>. E-mail: rejane.bezerra@uece.br

³ Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza – CE – Brasil. Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Educação. Doutorado em Educação (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394>. E-mail: eloisamvidal@yahoo.com.br

diferentes status. Además de estas reflexiones, se hacen consideraciones sobre el desafío de reformar esta etapa de la educación básica, frente a una realidad en la que 74 municipios de Ceará tienen una sola escuela secundaria. Cinco años después de la aprobación de la ley nacional de reforma de la educación secundaria, su implementación es poco probable en una parte significativa del territorio de Ceará.

PALABRAS CLAVES: *Escuela secundaria. Diversificación de la oferta. Reforma de la escuela secundaria. Desigualdades de oportunidades.*

ABSTRACT: *The objective of this article is to promote a reflection on the complex articulation between the formulation and implementation of policies in the educational context of Ceará. With a qualitative and quantitative approach and a descriptive and explanatory nature, it is constituted a case study and discusses the three main types of offer – regular secondary education, secondary education integrated with professional education and full-time secondary education – presenting data on the distribution of registrations in the last seven years. It is argued that the implemented model contributes to the maintenance and deepening of educational inequalities within the network, creating sub-networks with different statuses. In addition to these reflections, considerations are made on the challenge of reform this stage of basic education, given a reality in which 74 municipalities in Ceará have only one high school. Five years after the approval of the national law to reform secondary education, its implementation is unlikely in a significant 2236arto f Ceará’s territory.*

KEYWORDS: *High school. Offer diversification. High School reform. Inequalities of opportunities.*

Introdução

Há cerca de uma década, o Ceará começou a ser reconhecido pela implementação de uma política de alfabetização na idade certa (ALFLEN; VIEIRA, 2018; DE GUSMÃO; RIBEIRO, 2011; DE AGUIAR BRAVO; RIBEIRO; CRUZ, 2021; MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009) que inspirou a formulação de uma política federal (Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa) e veio a ser adotada como modelo por várias unidades da federação. Além de tornar-se referência nacional, o caso do Ceará tem estimulado estados e municípios brasileiros a focalizar os anos iniciais de escolarização como elemento estratégico na melhoria da qualidade do ensino, o que vem contribuindo para avanços animadores nos indicadores nacionais neste segmento.

Ao escolher focalizar o ensino médio, uma face menos conhecida das políticas educacionais no referido estado, este artigo tem como objetivo fomentar uma reflexão acerca da complexa articulação entre a formulação e implementação de políticas no contexto educacional cearense. Ao mesmo tempo, problematiza alguns impasses decorrentes de tal

situação na implementação de políticas pertinentes a esta etapa da educação básica, na perspectiva de assegurar uma oferta de qualidade para toda a população na faixa de atendimento do ensino médio.

Parte-se do entendimento de que, ao longo da história, o Ceará implementou políticas de ensino médio que resultaram em um modelo caracterizado pela diversificação da oferta com implicações sobre a igualdade de oportunidades. Este tema foi inicialmente analisado em ampla pesquisa sobre a matéria (VIDAL; VIEIRA, 2016) e aprofundado por pesquisadores dedicados à análise do campo em estudos posteriores (VIEIRA; VIDAL; QUEIROZ, 2021; LIMA, 2020).

Tal como ora se apresenta, o ensino médio no Ceará distribui-se em ofertas diferenciadas, que podem ser formalmente identificadas como: Ensino Médio Regular (ER); Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI); e, Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (EEEP). Para além dessas três ofertas, registram-se duas outras menos visíveis: o ensino médio oferecido nas extensões rurais ou anexos escolares, assim como aquele ofertado no turno noturno, que abrigam um significativo contingente de alunos. Cabe observar que inexistem políticas formuladas especificamente para este público-alvo. Outras pequenas ofertas caracterizadas por situações diferenciadas são responsáveis pelo atendimento do ensino médio na rede pública como as escolas do campo, escolas militares e escola quilombola que representam cerca de 1% do total de matrículas do ensino médio e os Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) que respondem por cerca de 10% das ofertas, atendendo aqueles que tiveram interrompidas suas trajetórias escolares no período adequado.

No propósito de analisar a implementação das políticas de ensino médio no estado do Ceará, este artigo se debruça sobre esta etapa da educação básica, analisando os três maiores tipos de ofertas – Ensino Médio Regular, Ensino Médio em Tempo Integral e de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional – visando melhor caracterizar sua configuração atual, e introduzindo uma discussão sobre as implicações decorrentes da implantação do “novo ensino médio”. Compreende-se que, dada a organização da rede ora existente, um conjunto significativo de questões merecem ser mais bem estudadas, algumas das quais aqui contempladas. Exemplo nesse sentido é a distribuição da oferta de ensino médio no território cearense, onde a depender de contextos de maior ou menor vulnerabilidade social e econômica, determinadas ofertas podem estar ausentes, adicionando novos contornos à problemática das desigualdades. Outro aspecto significativo a examinar nessa conjuntura é a existência de 74 municípios caracterizados pela presença de apenas uma escola de ensino médio, no contexto de implantação da reforma do ensino médio que se inicia em 2022 no referido Estado.

O trabalho apresenta uma abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza descritiva e explicativa, constituindo-se como um estudo de caso (YIN, 2001). No que se refere à abordagem qualitativa, procura analisar a relação da realidade com o objeto de estudo, possibilitando interpretações e considerando contribuições advindas de outros estudos e pesquisas já realizados (DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008). Recorre-se à pesquisa documental com foco sobre a legislação educacional, documentos técnicos oficiais e referências bibliográficas de estudiosos do tema. Os dados quantitativos foram obtidos na Secretaria de Educação do estado do Ceará, a partir de solicitação a Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento Escolar para resultados de Aprendizagem (Coade), tendo sido tratados por meio de estatísticas descritivas.

O artigo está organizado em três seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção são discutidas as políticas de ensino médio emanadas pelo governo federal e as múltiplas configurações que assumem no processo de implementação nas unidades subnacionais. Na sequência é analisado o processo que levou à diversificação da oferta de ensino médio na rede pública do Ceará, mostrando o percurso histórico recente da construção desse modelo. Na terceira seção, apresenta-se um desafio à implementação da reforma do ensino médio, qual seja a existência de um conjunto significativo de municípios com apenas uma escola, situação que expressa uma dimensão desconhecida das desigualdades no interior da rede estadual de ensino, onde escolas com padrões de excelência convivem lado a lado com unidades onde a precarização dos serviços é visível, a exemplo das extensões de matrículas.

Políticas de ensino médio no Brasil: complexidade federativa e desafios da implementação

Analisar as implicações de políticas nacionais sobre o ensino médio se coloca como uma situação complexa, por esta etapa da educação básica apresentar uma miríade de diversificação na oferta. Tais ofertas possibilitam que alunos frequentem diferentes tipos de escolas, a partir de critérios não universais, o que traz em si, situações de desigualdades de atendimento e de oportunidades (CRAHAY, 2013), associadas à localização, processos seletivos, tempo de permanência na escola, currículo etc. Este contexto sugere que a diferenciação seletiva do sistema escolar não somente reflete as desigualdades sociais na educação, mas também as reforça, corroborando com a afirmação de Schwarcz (2019, p. 149) de que “são muitos os fatores que explicam a nossa desigualdade social, mas, entre eles, as políticas educacionais continuam funcionando como um importante gatilho de reprodução das desigualdades”.

Importa ressaltar que o acesso ao ensino médio público no Brasil foi assegurado a todos, somente em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59 e a Lei nº 12.061/2009 (BRASIL, 2009a, 2009b), que alterou os incisos II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996). Até então, o ensino médio ou seu equivalente (antes da LDB) ocupava uma posição secundária na política educacional, visto que o Estado brasileiro passa a ter o dever de assegurar a universalização do ensino médio gratuito apenas no final da primeira década do atual século.

A complexidade da análise decorre também de mudanças de caráter estrutural e funcional do sistema de ensino, o que implica em revisões conceituais, com extensos reflexos sobre os objetivos e a organização curricular do ensino médio. Por sua vez, a ampliação do sistema educacional e a absorção de camadas sociais até então sem acesso a uma instituição de ensino mudaram a feição da escola de ensino médio e alteraram as características de seu currículo. Por conseguinte, as mudanças ocorridas nesta etapa de ensino desde o final do século passado, tornam-se mais intrincadas por não se limitarem a aspectos quantitativos, ainda que estes não deixem de ser relevantes por refletirem a ampliação de acesso e a garantia de permanência dos estudantes no sistema educacional.

Na perspectiva de Ramos (2001, p. 135, grifo do autor), diante do cenário de mudanças em análise, a escola de ensino médio:

[...] é convocada a contribuir para a aprendizagem de competências gerais, visando a constituição de pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas e que respeitam as diferenças. Em face das condições objetivas de acesso aos bens materiais e culturais socialmente produzidos, porém, as desigualdades são sublimadas em nome do direito à diferença. Conquanto saibamos que as trajetórias educacionais e profissionais sejam, no plano concreto, também socialmente determinadas pela origem de classe, ideologicamente elas são tomadas como resultados de escolhas subjetivamente realizadas de acordo com os *projetos próprios de vida*. [...].

Há que considerar, ainda, que o que ocorre na escola depende do momento histórico em que se vive, da postura ideológica dos planejadores do sistema e, portanto, das relações sociais estabelecidas no contexto sociopolítico mais amplo. Assim, a ampliação do tempo de escolaridade obrigatória incluída pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009a) e a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, representam uma inflexão na oferta de ensino médio, com repercussões até os dias atuais.

Destarte, os desafios de uma política de ensino médio são amplos diante da perspectiva de se garantir o acesso à escola e proporcionar uma educação de qualidade, sendo esta

compreendida de acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 117-118), como aquela que a escola “[...] promove, para todos, o domínio dos conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas indispensáveis ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos, bem como a inserção no mundo e a constituição da cidadania [...]”. Dayrell (2003, p. 186 - 187), por sua vez, defende uma educação para além da dimensão instrucional, constituindo-se como um processo “[...] de formação humana que leva a experiências sociais que possibilitam ao aluno a descoberta e desenvolvimento do conjunto das suas potencialidades, ou seja, uma educação que contempla a totalidade do jovem e não apenas a dimensão cognitiva”.

As questões que envolvem o ensino médio parecem estar gerando tensões de difícil solução pelo sistema educacional brasileiro, embora se reconheça a diversidade de contextos, a partir de condicionantes políticos, econômicos e culturais. As variadas propostas construídas no âmbito federal se deparam com um amplo conjunto de fatores que interferem na implementação na esfera estadual, em decorrência da complexidade federativa brasileira.

As políticas públicas referem-se a ações do Poder Público executadas pelas diferentes instâncias de governo. No caso da federação brasileira, três esferas são responsáveis em maior ou menor grau pela formulação e implementação de políticas, com diferentes incumbências e responsabilidades: o governo federal (União), os governos estaduais e o Distrito Federal e os governos municipais. O texto da LDB de 1996, Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) é claro sobre as competências de cada ente federado, cabendo à União, a formulação e coordenação da política nacional de educação (art. 8º §1º) e a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996, LDB, art. 9º I); aos estados a elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação (BRASIL, 1996, LDB, art. 10, III) e aos municípios, organizar e manter o desenvolvimento dos [...] seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, 1996, LDB, art. 11, I).

No caso do ensino médio público, a incumbência prioritária de oferta é das unidades federadas estaduais, como estabelece o art. 10, inciso VI (BRASIL, 1996). Assim, as políticas formuladas pela União para esta etapa da educação básica, chegam aos estados, a quem cabe elaborar ou reelaborar e executá-las⁴ (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

⁴ Aqui nos referimos a teoria da atuação (*theory of policy enactment*), que para Ball, Maguire e Braun (2016) se assemelha a uma encenação teatral, no sentido de que o ator possui um texto que pode ser apresentado/representado de diferentes formas. Para eles, as políticas não dizem normalmente o que fazer, mas criam circunstâncias e uma gama de opções para decidir o que fazer.

Nessa perspectiva, apesar de o governo brasileiro buscar, ao longo das duas últimas décadas, o equilíbrio entre incentivo e indução ao desenvolvimento de uma política de ensino médio – não obstante os avanços pontuais de alguns entes federados – observa-se um aumento das desigualdades no interior do sistema de ensino, decorrente, dentre outros fatores, da descentralização desordenada e da restrita coordenação da política. As condições políticas e financeiras de cada estado da federação também são fatores que afetam a implementação das políticas concebidas no âmbito central.

Concernente ao aspecto do conhecimento técnico-científico, para a totalidade da população jovem brasileira, resulta difícil pensar o processo educativo em termos de equidade social e autonomia técnico-científica nacional. Portanto, compreende-se que a democratização do ensino médio no país ainda tem sido concebida, no discurso oficial, em termos prioritariamente quantitativos – sobretudo, no aspecto do acesso à escola. Do ponto de vista das camadas populares, o acesso à escola de ensino médio é, sem dúvida, uma conquista, mesmo considerando-se que a permanência e progressão no sistema de ensino estão condicionadas à eficácia⁵ da escola.

A construção da diversificação da oferta de ensino médio na rede pública do Ceará

Tendo em mente as reflexões apresentadas, é oportuno observar que, tal como outras unidades federativas e guardando peculiaridades próprias, o Ceará implementou um modelo de ensino médio que, ao longo dos últimos anos aprofundou a diversificação da oferta desta etapa da educação básica. De uma maneira geral, é possível afirmar que a oferta predominante por muitos anos foi a correspondente à nomenclatura de ensino médio regular. Muito embora, historicamente tenha havido ensaios de oferta de ensino profissional, mediante iniciativas como a da profissionalização do ensino, decorrente da malograda reforma introduzida pela Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971), durante o período do regime militar e em poucos anos abandonada, e mais tarde alterada pela “reforma da reforma” (Lei nº 7.044) (BRASIL, 1982)⁶, o ensino médio regular consagrou-se como oferta predominante de ensino. Nos anos correspondentes à redemocratização da vida política nacional, outras modalidades de oferta

⁵ O termo eficácia é aplicado a partir do entendimento de Brooke (2010, p. 262): “Quando aplicado à instituição escolar, [...] denota o grau em que a escola cumpre suas funções mediante a satisfação dos objetivos e metas fixados para ela”. O conceito é diferente da eficiência, que diz respeito ao custo e volume dos insumos e produtos.

⁶ Para maiores esclarecimentos sobre a reforma formulada com o objetivo de implementar a profissionalização do ensino e da lei que veio a alterá-la, ver: VIEIRA, 2008, p. 124 - 128.

ficaram circunscritas a instituições com tradição de atuação nesse campo, a exemplo das antigas escolas técnicas federais e do chamado Sistema S.

No Ceará, a acelerada expansão do ensino médio ocorrida entre a última década do século XX e o início da primeira década do século XXI, foi, predominantemente do tipo de ensino de turno único, e com parte da oferta no turno noturno. O desafio do acesso e a falta de financiamento próprio para esta etapa educacional, dominaram as políticas de ensino médio nos primeiros vinte anos da LDB vigente (BRASIL, 1996). A partir da segunda metade da primeira década do século XXI, entretanto, esta situação começa a mudar com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007 e a estabilização das matrículas a partir de 2006. O Ministério da Educação começa a induzir novos modelos de ensino médio e no âmbito dos estados ocorre uma retomada dessa etapa da educação básica à agenda das políticas, com e sem a variante da oferta de ensino técnico e/ou profissional.

O Ceará adere a política nacional apresentada pelo Programa Brasil Profissionalizado a partir de 2008, criando um conjunto significativo de escolas de ensino médio integrado à educação profissional, que passa a ser uma referência de oferta de ensino médio, assegurando nove horas de aulas por dia, e atendimento diferenciado dos programas suplementares, como três refeições diárias e transporte escolar, além de bolsa estágio para os cursos técnicos. Mais do que isto, as chamadas “escolas padrão MEC” passam a ser a “menina dos olhos” da política educacional cearense. Não seria descabido afirmar que as escolas de ensino médio integrado à educação profissional estão para a política de ensino médio como a alfabetização na idade certa está para a política de ensino fundamental. Aspiração da sociedade e dos governos municipais, as escolas de ensino médio integrado à educação profissional, todavia, não representam um modelo passível de generalização para toda a clientela que busca o ensino médio, sobretudo, pelos seus altos custos (VIEIRA; VIDAL; QUEIROZ, 2021). Além do que, essa iniciativa se apresenta como uma oferta que estabelece critérios de acesso, como resultados de desempenho nos anos finais do ensino fundamental, idade adequada para cursar o ensino médio, indicador de residência nas proximidades das escolas e naturalmente, disponibilidade para permanecer o dia todo no estabelecimento de ensino⁷. Em si, são critérios seletivos de caráter eliminatório para parcela expressiva dos jovens que concluem o 9º ano nas diversas redes municipais⁸.

⁷ Nos últimos anos, cerca de 20% das vagas da 1ª série nas EEEP são destinadas a alunos provenientes das escolas da rede privada.

⁸ No estado do Ceará, o ensino fundamental público é na sua quase totalidade ofertado pelas redes municipais.

Em 2016, mais uma vez, o Ceará adere ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) do governo federal, e passa a perseguir uma alternativa de oferta que consiste no ensino médio de tempo integral, que se configura como meta do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014 e, segundo planos do governo estadual, deverá ser de oferta generalizada até 2026⁹. Nestas escolas, a jornada escolar é ampliada e tem como objetivo a formação integral e integrada do estudante da rede pública de ensino médio. Nelas não ocorre formação de nível técnico, sendo que a ampliação da jornada escolar se dá por meio de disciplinas eletivas que buscam valorizar os vários espaços e equipamentos disponíveis na unidade de ensino, considerando o fato de que a sala de aula não é o único espaço de aprendizagem. Essa oferta vem crescendo de forma acelerada, embora sua implementação ainda não tenha sido objeto de avaliação.

A oferta de ensino médio regular de turno único, no entanto, continua prevalecendo como aquela com o maior número de matrículas, em que os alunos frequentam cinco horas de aulas por dia, e cujas atividades letivas são restritas aos componentes curriculares propedêuticos antes orientados pelos Parâmetros Curriculares Nacionais Ensino Médio (PCNEM) (BRASIL, 2000) e agora pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2018a).

Dados dos últimos sete anos (2015 – 2021), mostrados no Quadro 1, indicam como se comporta a evolução de matrículas pelos três tipos de ofertas de ensino médio discutidas neste artigo.

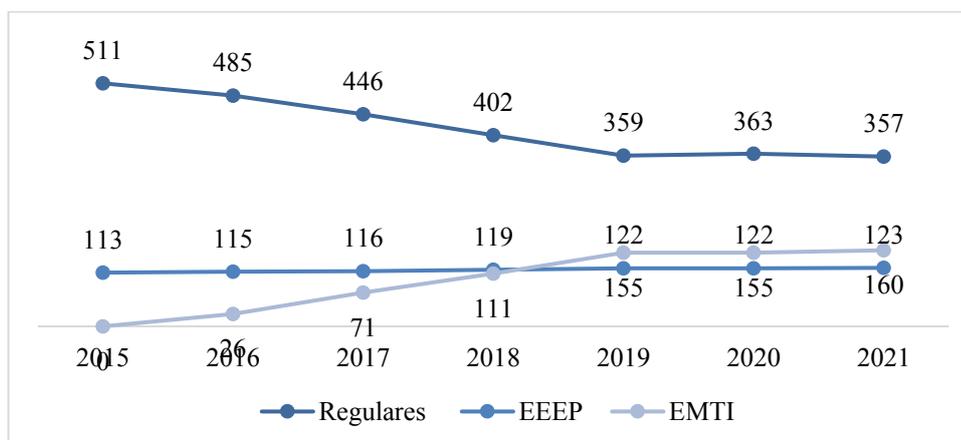
Quadro 1 – Matrículas de ensino médio, por tipo de oferta, rede estadual, Ceará, 2015 – 2021

Matrículas	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ER	280.075	276.166	244.473	227.038	203.619	207.938	215.572
EEEP	44.192	48.221	49.983	52.140	54.186	55.563	57.258
EMTI	0	8.750	29.925	44.357	59.649	57.144	65.593
TOTAL	324.267	333.137	324.381	323.535	317.454	320.645	338.423

Fonte: Seduc; CEIPE (2022)

Enquanto as matrículas das ER apresentam uma queda de 23%, nas EEEP e nas EMTI, os crescimentos são respectivamente de 29,6% e 649,6%, sendo o crescimento total das três redes de 4,4% no mesmo período. Quando se observa a situação em relação às unidades escolares, o Gráfico 1 apresenta os dados referentes ao mesmo período.

⁹ Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2022/03/07/326-novas-escolas-camilo-anuncia-educacao-integral-uni-versal-no-ceara-ate-2026.html>. Acesso em:

Gráfico 1 – Escolas de ensino médio, por tipo de oferta, rede estadual, Ceará, 2015 - 2021

Fonte: Seduc; CEIPE (2021)

Se constata que houve uma redução de 30% no número de ER, seguido de um aumento de 8,8% das EEEP e tendo o número de EMTI sextuplicado em relação a 2016. Considerando que as EEEP começam em 2008 e só em 2021 chegam a 123, é visível que as EMTI estão em processo de crescimento muito mais acelerado que estas, o que pode ter relação com os custos e com as condições de implementação, uma vez que essa oferta demanda uma reforma na infraestrutura escolar de menor abrangência que a oferta de EEEP.

Estudo realizado por Vieira; Vidal; Queiroz (2021, p. 19) a respeito dos investimentos em educação por tipo de escola no estado do Ceará em 2019, mostrou que “o maior valor aluno-ano é destinado às EEEP (R\$10.530,48), sendo 33,3% superior ao valor aluno-ano das ER (R\$ 7.894,95), sucedido pelo valor aluno-ano das EMTI (R\$ 8.437,14), que é 7% superior ao valor aluno-ano das ER”. Esses valores apontam, num primeiro momento, o tratamento financeiro desigual proporcionado aos jovens das escolas públicas cearenses e ao mesmo tempo informa a necessidade de maiores investimentos nesta etapa de ensino para que se alcance condições de equidade necessárias para que todos tenham acesso a uma escola com mais qualidade de infraestrutura e usufruam dos programas suplementares do Ministério da Educação, como é o caso das EEEP.

No que se refere a docentes para atuação nos três tipos de oferta aqui discutidos, dois aspectos chamam a atenção: o primeiro diz respeito aos professores dos cursos técnicos oferecidos nas EEEP e o segundo à quantidade de professores com contrato temporário. A Secretaria de Educação fez um contrato de gestão com o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), uma organização social (OS) vinculada à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado para a contratação dos docentes dos cursos técnicos, enquanto parte das disciplinas eletivas das EMTI são ministradas por professores com contrato

temporário. Em ambos os casos, esses docentes têm seus contratos de trabalho em situação de precariedade, com poucos direitos no que tange a formação continuada, descontinuidade de carga horária docente de um ano para outro, férias, etc.

Além da complexidade da rede escolar citada, ao lado desses três modelos de ensino médio cearense, há faces menos visíveis que respondem a demandas de públicos diferenciados – jovens residentes em localidades distantes das escolas da sede dos municípios e que são atendidos pelas chamadas extensões de matrículas (LIMA, 2020). Estas unidades, de funcionamento precário e com condições de infraestrutura aquém dos padrões de qualidade do ensino regular, abrigam um segmento relativamente expressivo do alunado. Em 2021, 22.056 de alunos do ensino médio estavam matriculados nas extensões de matrículas.

Outra face pouco visível desta oferta é o ensino noturno, destinado a jovens sem condições de estudar de dia e, portanto, de serem atendidos pelo padrão de qualidade ofertado nas escolas que funcionam no período diurno. Em 2021, são 41.430 alunos que frequentam o turno noturno, numa clara situação de desigualdades intraescolares, quando na mesma rede estadual, jovens permanecem numa jornada escolar de nove horas diárias e outros, não chegam a ter quatro horas de oferta no horário noturno.

Tais situações criam camadas de desigualdades no interior do sistema que contrariam a busca por um padrão de qualidade similar para todas as escolas públicas frequentadas pelos jovens cearenses e põe em xeque a possibilidade de implementação da reforma do ensino médio proposta pela Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017). Some-se a tais problemas, outra dimensão da oferta que será duramente afetada pela reforma do ensino médio e consiste em um contingente de municípios cearenses que possui apenas uma escola de ensino médio, conforme será analisado em detalhe na próxima seção deste texto.

Desafios à implementação da reforma do ensino médio na rede estadual cearense

A lei que institui a reforma do ensino médio recentemente completou cinco anos de aprovação (Lei nº 13.415/2017) (BRASIL, 2017) e até o presente não foi implementada no Ceará. É fato que a pandemia da Covid-19 retardou significativamente iniciativas de mudança curricular em parcela de estados brasileiros. Aproximando-se o prazo limite para implementação da reforma de ensino médio, estabelecido para 2022, o Estado do Ceará enfrenta o desafio de conceber um planejamento que possibilite a adequação dessa diversidade de ofertas de ensino médio em curso, aos critérios estabelecidos pela nova legislação. Dois aspectos com

desdobramentos na dinâmica escolar como um todo dizem respeito à ampliação gradativa da carga horária letiva e a instauração dos itinerários formativos.

É importante destacar que as escolas da rede estadual cearense já vinham num processo de ampliação de carga horária letiva. Tal situação aplicava-se nas escolas regulares de turno único e totalizavam 1.000 horas por ano, dedicadas ao cumprimento dos componentes curriculares do ensino médio, conforme orientavam os Parâmetros Curriculares Nacionais Ensino Médio (BRASIL, 2000) e 1.400 e 1.800 horas por ano para as EMTI e EEEP, respectivamente. Nas EMTI além dos componentes curriculares, a carga horária possibilita a oferta de um amplo conjunto de disciplinas eletivas e nas EEEP ocorre a oferta de cursos de formação profissional de nível técnico.

A reforma do ensino médio modifica a estrutura curricular ao estabelecer que “§ 5º A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2017, art. 3º), assim como cria os “itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2017, art. 4º) para os quais devem ser destinadas 1.200 horas. Ao fazer isso, reduz o tempo escolar dedicado aos componentes curriculares clássicos, inclusive assegurando a obrigatoriedade de apenas três disciplinas – Língua Portuguesa, Matemática e Inglês.

Indo um pouco mais além, a Portaria nº 1.432/2018 (BRASIL, 2018b, p. 2) esclarece que “os sistemas de ensino devem garantir a oferta **de mais de um** Itinerário Formativo em cada município, em áreas distintas” e estabelece que os itinerários formativos se organizam a partir dos eixos estruturantes: Investigação Científica, Processos Criativos, Mediação e Intervenção Sociocultural e Empreendedorismo e que “§12 - As escolas deverão orientar os alunos no **processo de escolha** das áreas de conhecimento ou de atuação profissional previstas no caput” (BRASIL, 2018b, art. 4º). Moll (2017) já alertava que mais de 70% dos municípios brasileiros possuía apenas uma escola de ensino médio e, dessa forma, é difícil falar de escolha para aqueles alunos que, muitas vezes, não dispõem nem de professores com formação adequada.

Dados sobre a rede de escolas estaduais em 2021 mostram que dos 184 municípios do Ceará, 74 (40%) possuem uma única escola estadual de ensino médio e que em 11 (15%) desses municípios, as escolas estaduais são de tempo integral. Essas escolas totalizam 35.793 de matrículas, o que corresponde a 10% do total da oferta de ensino médio e esses municípios juntos possuem uma população de 1.003.962 habitantes (11% em relação à população total).

Observa-se que, embora esses municípios estejam distribuídos por todo o território cearense, eles se enquadram em contextos de maior pobreza estrutural. Possuem entre 4.700 e 23.000 habitantes, com níveis de qualidade de vida, empregabilidade e renda muito baixos (IBGE, 2021). Com raras exceções, a maioria das famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família/Auxílio Brasil e a economia sobrevive de auxílios governamentais e aposentadorias. As receitas dos municípios dependem de fontes externas em mais de 80%, sendo a União o maior provedor dessas receitas.

Se por um lado, a criação de itinerários formativos para livre escolha dos jovens matriculados no ensino médio se coloca como uma opção democrática e atrativa, por outro lado, nos municípios que possuem um número reduzido de escolas é complexo dimensionar a logística que isso envolve quanto às condições de atendimento em função da demanda, custos de transporte escolar para deslocamento dos jovens de sua escola de origem para outro estabelecimento de ensino, às vezes, em outro município. Tal situação é particularmente desafiante em municípios como aqueles cujos dados são apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Municípios por número de escolas e tipos de ofertas, 2021

Municípios/Escolas	Escolas Regulares	Escolas de Tempo Integral	Escolas Profissionais
74 municípios com 1 escola	63	11	0

Fonte: Elaborado pelos autores

Das 74 escolas existentes nesses municípios, 19 possuem anexos escolares, o que significa uma oferta de ensino precarizada, em espaços distantes das escolas da sede dos municípios (LIMA, 2020) e em 49 delas existem matrículas noturnas (SEDUC, 2021)¹⁰. As matrículas em 2021 variam de 154 a 1.002 alunos, sendo que em alguns municípios elas vêm diminuindo no período 2015 – 2021, o que tem possibilitado a conversão de uma ER em EMTI, mas em outros municípios, tem aumentado ou se mantido estável (SEDUC, 2021). Chama a atenção o fato de nesses 74 municípios não existir EEEP, consideradas as escolas que dispõem de melhores condições de acesso e permanência dos alunos. Tal constatação aponta para a falta de prioridade por parte da Secretaria de Educação de políticas que fomentem a equidade para os jovens desses municípios.

No que diz respeito ao Ideb, enquanto 421 (64,3%) das 655 escolas estaduais do Ceará com nota em 2019 não atingiram a meta projetada para o ano, nesses municípios, 55 (73,3%) das 74 escolas existentes não alcançaram a meta projetada. Tal situação mostra que o

¹⁰ Fonte: SEDUC/SIGE ESCOLA em 26/05/2021 (Data de corte do Censo Escolar).

desempenho associado à taxa de aprovação nesses municípios é mais crítico do que no contexto geral do Estado.

Quando se observa a média de proficiência por nível de desempenho nas escolas dos 74 municípios, em relação à média da rede estadual, no Sistema de Avaliação da Educação Básica 2019, constata-se que a maioria desses municípios (57% em Língua Portuguesa e 68% em Matemática) possui mais de 50% dos alunos nos níveis 0, 1 e 2 de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, os mais baixos da escala, compatíveis com alunos que possuem ensino fundamental incompleto, o que mostra que a longa caminhada da escolarização até a 3ª série do ensino médio representou poucos avanços em termos de desenvolvimento de habilidades e competências associadas a objetos de conhecimento dos dois componentes curriculares avaliados. Dados sobre adequação da formação docente para atuar nas disciplinas do ensino médio desses municípios mostram que 56,7% possuem a formação em licenciatura compatível com a disciplina que lecionam, inferior à média do Estado que é 62,1%.

Numa situação de grandes dificuldades de aprendizagem apontadas pelos indicadores educacionais até 2019 e depois da vivência de dois anos de pandemia, o propósito de implantar a reforma do ensino médio em 2022, iniciando pela redução da carga horária destinada aos componentes curriculares parece, no mínimo, um contrassenso. É neste cenário que essas 74 escolas precisarão oferecer pelo menos dois itinerários formativos para dar possibilidade de escolha aos jovens, do contrário cai-se no reducionismo da obrigatoriedade. Há que se considerar a capacidade de recursos humanos qualificados nesses municípios para assegurar a oferta desses itinerários formativos, considerando que mesmo com a redução da carga horária dos componentes curriculares, os quadros docentes existentes não conseguirão suprir as demandas qualificadas que tais itinerários exigem.

Considerando a impossibilidade de assumir a individualização dos itinerários formativos para esses municípios, a solução da Secretaria da Educação foi de a escola ofertar um itinerário formativo contemplando as quatro áreas de conhecimento – matemática e suas tecnologias e ciências exatas, linguagens e códigos, ciências humanas e sociais aplicadas e ciências da natureza –, e a partir de 2023, oferecer dois itinerários formativos, contemplando as quatro áreas, condições previstas no artigo 36 §3º da lei da reforma do ensino médio (BRASIL, 2017). Diante da diversificação da oferta de ensino médio, que por si só, já impõe itinerários formativos que fomentam desigualdades, a reforma tal como está proposta anuncia a implementação da ampliação das desigualdades.

Considerações finais

A análise realizada sobre a rede de ensino médio cearense mostra os caminhos percorridos nos últimos vinte anos pelas políticas estaduais no sentido de melhorar as condições de atendimento aos alunos matriculados nesta etapa da educação básica. Este percurso se expressou por uma diversificação da oferta traduzida em três tipos de escolas: as de ensino médio regular; as de ensino médio em tempo integral; e, as de ensino médio integrado à educação profissional, sem esquecer o ensino médio oferecido nas extensões rurais, assim como aquele ofertado no turno noturno. Tal diversificação permitiu a construção de situações de agudas desigualdades de oportunidades e tratamento dos estudantes cearenses que frequentam a escola de ensino médio pública.

O desafio da equidade que deveria ser a pauta dominante nas políticas públicas em curso, coloca-se como agenda em aberto, para a qual o imperativo legal de implementar o novo ensino médio se anuncia como reforma propulsora de mais desigualdades. Além disso, a situação dos municípios onde existe apenas uma escola de ensino médio, acrescenta novas tensões e contornos às intrincadas subredes que se construíam ao longo das últimas décadas no território cearense. Para esses municípios onde prevalece a oferta de ensino médio regular de turno único, com o advento da reforma, a Secretaria de Educação não concebeu políticas específicas, embora as condições de pobreza de tais municípios apontem para a urgente necessidade de ações afirmativas com vistas a redução das desigualdades.

É oportuno reconhecer a conquista representada pela obrigatoriedade do ensino médio universalizado, tal como estabelece a LDB em vigência (BRASIL, 1996). Assegurar a “preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” (BRASIL, 1996, art. 35, II) é indispensável à construção de um novo perfil de cidadão e trabalhador. Tal como ora se apresenta, todavia, o ensino médio no Ceará contribui para o fortalecimento das desigualdades no interior da rede escolar, gerando diferentes tipos de “percursos formativos”, para usar a terminologia da nova legislação. Na prática, os avanços da legislação não chegam a beneficiar àqueles que mais necessitam de uma educação de qualidade como direito universal.

Diante do exposto, converter as orientações da Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017) em políticas concretas de melhoria da escolaridade média, em sua dimensão qualitativa e quantitativa permanece um desafio. Ademais, é imperativo que a implementação de políticas assegure a expansão corrigindo distorções existentes no interior desse nível de ensino. Esta não

é tarefa fácil, especialmente, considerando a complexidade do quadro político, econômico e social brasileiro no qual a educação cearense se insere.

REFERÊNCIAS

- ALFLEN, A. F. M.; VIEIRA, A. M. D. P. A experiência cearense que inspirou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Revista Teias**, v. 19, n. 53, p. 233-247, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/30092>. Acesso em: 18 jan. 2022.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: Atuação em escolas secundárias. Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 7.044, de 18 de outubro de 1982**. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília, DF: Presidência da República, 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7044.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais Ensino Médio (PCNEM) – Base Legal**. Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/BasesLegais.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 12.061, de 27 de outubro de 2009**. Altera o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12061.htm. Acesso em: 18 set. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59/2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção [...]. Brasília, DF: Senado Federal, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2018a. Disponível em: http://base.nacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Portaria MEC n. 1.432, de 28 de dezembro de 2018**. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. Brasília, DF: MEC, 2018b. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2729/portaria-mec-n-1.432-2018>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BROOKE, N. Eficácia escolar. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: Trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec | Nova série**, v. 3, n. 1, p. 9-40, 2013. Disponível em: <http://www.cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/202>. Acesso em: 10 mar. 2022.

DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: Um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 01-13, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277098690_METODOS_QUANTITATIVOS_E_QUALITATIVOS_UM_RESGATE_TEORICO. Acesso em: 24 fev. 2022.

DAYRELL, J. Escola e Culturas Juvenis. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (org.). **Políticas públicas: Juventudes em pauta**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, 2003.

DE AGUIAR BRAVO, M. H.; RIBEIRO, V. M.; CRUZ, M. C. M. T. O programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic) segundo artigos acadêmicos brasileiros. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 2910-2932, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/15560>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DE GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec | Nova série**, v. 1, n. 1, p. 9-34, 2011. Disponível em: <http://www.cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/37>. Acesso em: 3 mar. 2022.

IBGE. **Cidades IBGE**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: Políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, A. L. B. **Escolas invisíveis: As extensões de matrícula de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual

do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: http://www.uece.br/ppge/wp-content/uploads/sites/29/2020/08/Tese_ANA-LEA-BASTOS-LIMA.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARQUES, C. A.; AGUIAR, R. R.; CAMPOS, M. O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: Concepções, primeiros resultados e perspectivas. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 275-291, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2049>. Acesso em: 08 set. 2021.

MOLL, J. Reformar para retardar: A lógica da mudança no EM. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 61-74, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 18 set. 2022.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências**: Autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEDUC. **Matrícula da rede estadual do Ceará em 2021**, Fortaleza, CE: CEIPE, 2021.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. **Políticas de ensino médio no Ceará**: escola, juventude e território. Fortaleza: Editora CENPEC, 2016.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; QUEIROZ, P. A. S. Financiamento e expansão do ensino médio: o caso da diversificação da oferta no Ceará. **EccoS – Revista Científica**, n. 58, p. 20852, 2021. <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.20852>.

VIEIRA, S. L. **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil – Império e República. Brasília: Líber Livro, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Como referenciar este artigo

LERCHE, S.; BEZERRA, R.; VIDAL, E. M. Desafios de implementação e reforma no ensino médio: O caso do Ceará. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2235-2253, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16608>

Submetido em: 25/03/2022

Revisões requeridas em: 02/07/2022

Aprovado em: 18/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

