
REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Fernando Luiz Abrucio,
Catarina Ianni Seggatto &
Maria Cecília Gomes Pereira

Introdução

O tema do Regime de Colaboração é um dos tópicos fundamentais do sistema educacional brasileiro. Geralmente, a literatura realça mais seus principais problemas e desafios. Entretanto, também há casos de sucesso, seja em programas compartilhados pelos três níveis de governo, em arranjos de cooperação horizontais entre municípios e formas de coordenação federativa realizadas pelos estados junto às municipalidades. O objeto desta pesquisa é exatamente o caso em que há o maior nível de cooperação entre os governos estaduais e os municipais: o Ceará, conforme modelo apresentado por Seggatto e Abrucio (2016), que comparou todas as unidades estaduais do país.

Para analisar esse caso, o trabalho se dividirá em cinco aspectos analíticos. O primeiro é uma apresentação conceitual dos conceitos de coordenação e cooperação federativa, vistos sob o ângulo da política educacional. O segundo diz respeito à análise da literatura internacional e brasileira sobre cooperação em Federações, com destaque para a política educacional. Trata-se de uma perspectiva comparada, apresentando elementos de outras nações para compreender melhor a dinâmica da experiência do Brasil. Serão estudados, como fonte comparativa, os casos da Alemanha, Canadá, Estados Unidos e Austrália.

Uma terceira etapa do trabalho centrou-se na discussão sobre as características atuais do federalismo educacional brasileiro, discutindo, em particular, a forma como se realiza a cooperação intergovernamental em torno do conceito de Regime de Colaboração, criado pela Constituição de 1988. Nessa mesma linha analítica, a pesquisa mostrou mais especificamente os modelos cooperativos de relacionamento entre o estado e os municípios, realçando a fragilidade desse tipo de relacionamento, fazendo uma classificação das políticas dos governos estaduais no período 2011-2014.

A quarta parte da pesquisa é a mais importante. Trata-se da análise da trajetória, funcionamento e resultados do Regime de Colaboração cearense, buscando, ademais, entender as causas do desempenho bem-sucedido em termos de cooperação federativa e melhoria da Educação.

O estudo do caso cearense envolveu, primeiramente, a análise dos documentos e estatísticas referentes à política educacional, com foco maior na trajetória mais recente, reconstruindo o processo que, ao fim e ao cabo, gerou o PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa. Posteriormente, foi feita a pesquisa de campo, alicerçada no método qualitativo de entrevistas semiestruturadas com os principais atores presentes no modelo colaborativo cearense. Foram feitas 19 entrevistas, além da visita a duas cidades - Jijoca de Jericoacoara e Sobral –, para

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

observar in loco o funcionamento e os efeitos do Regime de Colaboração em dois municípios com características sociodemográficas e institucionais diferentes.

A última parte do trabalho é a proposição de alternativas político-institucionais e de política pública presentes no Regime de Colaboração cearense e que poderiam ser adotados por outros estados. Claro que se trata de um conjunto de possibilidades que precisa ser adaptado e aperfeiçoado pela realidade local, de modo que não se trata de uma “receita de bolo”, mas sim, de um “cardápio” de medidas. Com essa discussão, espera-se que novas aplicações práticas ou ideias possam nortear a melhoria da cooperação federativa entre governos estaduais e municipais, algo que ainda é pouco desenvolvido no Brasil, embora seja uma peça-chave para atingir melhores resultados educacionais.

Índice

1.	Coordenação e Cooperação Federativa na Educação	7
2.	Os Modelos de Coordenação e Cooperação Federativa na Educação em Perspectiva Comparada: Os Casos da Alemanha, Austrália, Canadá e EUA	13
3.	O Regime de Colaboração no Brasil: A Relação entre Estados e Municípios	19
4.	História das formas de relacionamento entre estado e municípios no Ceará	26
5.	A construção de um modelo colaborativo mais institucionalizado: o funcionamento do caso cearense – principais instrumentos e atores	35
6.	Os resultados do modelo colaborativo cearense: o impacto na política educacional	51
7.	Razões e fatores que levaram à construção do modelo colaborativo cearense e que explicam o seu sucesso	64
8.	A Disseminação do Modelo Colaborativo Cearense: propostas de indução institucional para o federalismo brasileiro	67
	Referências Bibliográficas	70
	Anexo A – Lista de entrevistados	75

1. Coordenação e Cooperação Federativa na Educação

A trajetória da política educacional brasileira sofreu importantes mudanças nas últimas décadas em direção à construção de um modelo que supõe maior cooperação e coordenação federativa. Apesar disso, a discussão sobre a relação entre as características do federalismo e a política educacional não tem, ainda, um destaque grande na literatura que discute os resultados educacionais no Brasil, embora estudos mais recentes comecem a realçar mais esse tema¹.

A centralidade dessa discussão refere-se, de um lado, às heterogeneidades territoriais/geográficas, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais que influenciam o processo de construção da política educacional e seus resultados (ABRUCIO & SEGGATTO, 2014; SEGGATTO, 2015). Do outro, a Educação é caracterizada por uma trajetória descentralizada, reforçada pela Constituição Federal de 1988, mas que supõe maior cooperação e coordenação federativa, gerando novos desafios para a oferta e qualidade da Educação no Brasil (ABRUCIO, 2010; FRANZESE, 2010; ABRUCIO & FRANZESE, 2007; SEGGATTO, 2015).

No que se refere às heterogeneidades, o Brasil não se assemelha às Federações mais divididas, que são caracterizadas por diversidades étnicas, linguísticas e religiosas. Nesse sentido, desde que virou Federação, o Brasil não passou por grandes conflitos entre as Regiões e o Governo Federal, como movimentos separatistas ou disputas por maior autonomia existentes no Canadá e na Espanha, por exemplo. Ainda a Federação

1 Podem ser citados, entre outros, os seguintes estudos: Abicalil, 2002, Abicalil, 2014, Abicalil et alii, 2015, Abrucio & Franzese (2007), Abrucio, Franzese & Sano (2010), Abrucio & Sano (2011), Abrucio & Segatto (2014), Araújo, 2005, Ganzelli, 2015, Franzese (2010), Franzese & Abrucio (2009), Oliveira & Santana (2010), Segatto (2015) e Segatto & Abrucio (2016).

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

brasileira não apresente tais características, a opção pelo federalismo está ancorada em outras heterogeneidades socioeconômicas, sociodemográficas, de cultura regionalista e institucionais.

São inúmeros os exemplos da influência dessas heterogeneidades na política educacional. No caso das heterogeneidades territoriais, podemos citar as diferenças entre as áreas rurais nos estados brasileiros. Se nos estados do Sul gasta-se muito com o transporte terrestre em função da grande dimensão das áreas rurais, nos estados do Norte, gasta-se com os transportes fluviais, isto é, lanchas e barcos. Nas comunidades de difícil acesso, os momentos de cheia e vazante dos rios influenciam a duração do ano letivo, o transporte dos alunos, da merenda e dos demais materiais e a própria relação entre os entes governamentais, em função da distância entre eles.

No caso das heterogeneidades demográficas, a grande variação da população entre os estados e municípios influencia o seu desenvolvimento socioeconômico, capacidade fiscal, institucional e também de resposta às demandas da população. No caso da política educacional, essa heterogeneidade impacta, por exemplo, a existência de classes multisseriadas e a falta de professores em determinadas Regiões.

As heterogeneidades vinculadas às diferenças de cultura regional influenciam, por exemplo, as abordagens e os métodos de ensino, os exemplos as serem usados pelos professores em sala de aula e até o cardápio da merenda. Isso justificou ao longo da trajetória da política a escolha por um modelo descentralizado de oferta do ensino. Já a heterogeneidade político-institucional significou a adoção ou ausência de reformas educacionais ao longo do tempo. Alguns governos subnacionais têm maior capacidade governamental para implementar adequadamente as ações educacionais, mas há uma grande parcela bastante frágil em termos administrativos.

Diante destas heterogeneidades, o federalismo seria o desenho institucional mais adequado, pois garantiria a combinação de autonomia e interdependência. A ideia é que a autonomia dos governos subnacionais promoveria maior atendimento às peculiaridades das demandas locais. Mas, dado que há uma grande desigualdade entre os níveis de governo, haveria mecanismos de coordenação e cooperação que possibilitariam a implementação de boas políticas educacionais. É dessa ideia que surgiu o conceito de Regime de Colaboração na Constituição de 1988.

A nova realidade constitucional da redemocratização consagrou o processo de descentralização da Educação ao delegar as responsabilidades da oferta do ensino aos estados e municípios. Antes disso, as matrículas eram ofertadas por estados e municípios, mas não havia uma clareza na divisão de competências entre eles. Isso gerou uma variação enorme na sua oferta: enquanto nos estados do Sul e Sudeste os estados ofertavam a maior parte das matrículas, nos estados do Norte e Nordeste os municípios concentravam as vagas (OLIVEIRA & SOUZA, 2010). Ademais, isso resultou em uma

duplicidade de redes de ensino, que marcou a trajetória da política educacional brasileira e, como será apresentado adiante, é uma característica singular da Federação brasileira (CURY, 2008).

Aos municípios, coube a responsabilidade pela oferta da educação infantil e ensino fundamental e aos estados, do ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988). À União caberia o papel de coordenação federativa da política por meio de assessoria técnica e financeira, redistribuição e suplementação de recursos aos estados e municípios (BRASIL, 1988).

É importante apontar que a determinação de competências compartilhadas entre estados e municípios no ensino fundamental buscou garantir a oferta dessa etapa do ensino e assim universalizá-la. O compartilhamento de competências está presente em todas as políticas sociais como tentativa de garantir que, na ausência da oferta de um serviço por um dos entes, o outro o garantiria. O que foi chamado pela literatura de federalismo do tipo cooperativo, já que muitas competências são comuns entre os entes (ALMEIDA, 2005; FRANZESE, 2010).

No entanto, a sobreposição gerada pelo compartilhamento de competências exige uma maior coordenação entre os entes na formulação e implementação da política. O que, como será apresentado, não é uma preocupação central nas políticas educacionais de outras Federações. Ela pode também levar a um “jogo de empurra-empurra”, que ocorre quando um ente culpa o outro por inação ou resultados ruins.

A Constituição tentou resolver esses problemas, como dito antes, por meio da criação do chamado Regime de Colaboração, posteriormente citado em regulamentações e leis nacionais. Em primeiro lugar, é importante destacar que esse termo é específico da política educacional, já que não foi usado na regulamentação de outras políticas públicas no Brasil. Além disso, ele tampouco é usado pela literatura que discute federalismo e relações intergovernamentais nas políticas sociais.

Em segundo, não houve nenhuma definição, descrição ou mesmo regulamentação de como deveria ser seu funcionamento na Educação. Somente mais recentemente, o Ministério da Educação o definiu como “[...] a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais nacionais de qualidade expressos na LDB” (MEC, 2015). Apesar disso, o Regime de Colaboração não foi regulamentado e ainda segue sendo um conceito vago, que produziu variações na sua compreensão e expressão em mecanismos reais de cooperação.

Outro importante aspecto trazido pela Constituição é a determinação de um papel de coordenação

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

à União. A atuação de coordenação do Governo Federal é especialmente importante em Federações desiguais, como a brasileira, em que há uma grande heterogeneidade socioeconômica e institucional, que estão relacionadas entre si e também marcam a política educacional. A heterogeneidade institucional não é só resultado da desigualdade orçamentária entre as Regiões, estados e municípios, mas também da trajetória da profissionalização da burocracia.

Historicamente, o Estado brasileiro criou capacidades administrativas no Governo Federal e não o fez nos estados e municípios. As duas grandes reformas administrativas ocorridas com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, e com o Decreto-lei 200, em 1967, compreenderam apenas o Governo Federal. Em nenhuma delas, houve a preocupação de criar e/ou melhorar as administrações públicas estaduais, até porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios (ABRUCIO, 2005). Esse quadro só foi alterado com a Constituição Federal de 1988. A redemocratização foi responsável pela primeira leva mais espaiada de transformações nas estruturas arcaicas dos governos estaduais. Isso se deu principalmente nos planos da descentralização e da profissionalização da burocracia.

A política educacional se desenvolveu de maneira muito heterogênea nos estados e municípios e, até a década de 1970, não houve uma política de redução de diversidades de capacidades dos governos subnacionais. Até a Constituição Federal de 1988, somente algumas iniciativas haviam sido implementadas nas Regiões mais pobres, como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), iniciado em 1967 (SEGGATTO & ABRUCIO, 2016).

Mesmo após a Constituição de 1988, pouco havia sido implementado pelo Governo Federal com o objetivo de reduzir as desigualdades e garantir condições mínimas para a oferta da política pelos governos subnacionais. O modelo imediatamente após a Constituição se caracterizava por uma descentralização desorganizada e pela falta de coordenação federal, havendo duplicidade de redes de ensino e um fluxo financeiro intergovernamental que não favorecia nem a redução de desigualdades territoriais nem a universalização do ensino.

Nesse quadro de desigualdade combinada com descentralização, a assessoria técnica, redistribuição e complementação de recursos pelo Governo Federal são importantes instrumentos para garantir uma melhor oferta educacional nos estados e municípios. Além disso, a aprovação de diretrizes nacionais para a política é fundamental no estabelecimento de padrões comuns a todos os entes subnacionais.

Esses mecanismos de coordenação federativa são também comuns em outras Federações. Na Alemanha, no começo do período pós-guerra, surgiram pressões políticas em relação à desigualdade entre os *Länder* ricos e pobres. Isso deu origem a um sistema formal de equalização fiscal horizontal

e vertical, programas extraconstitucionais em áreas como moradia e subsídios para a agricultura e indústria em determinadas regiões. Além dos mecanismos de transferências intergovernamentais, esforços conjuntos entre o governo federal e os *Länder* e padrões uniformes se fortaleceram em algumas áreas, como educação, transporte, industrialização e agricultura (Scharpf, 2011). O Canadá possui três mecanismos de redistribuição de recursos entre as províncias, previstos na Constituição canadense, um programa de equalização federal e dois de transferências para áreas específicas, saúde e outras políticas sociais, como educação (Banting, 2006; Lecours & Béland, 2009; Simoen, 2006).²

No Brasil, apesar da determinação de uma atuação mais coordenadora pelo Governo Federal, pouco se avançou em relação à criação desses mecanismos até 1995. Foi durante os Governos FHC e Lula que houve um aumento da coordenação do governo federal, principalmente, por meio da aprovação de diretrizes e regulamentações nacionais, redistribuição de recursos e indução à implementação de programas federais (SEGGATTO, 2015).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e depois o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) buscaram reduzir a desigualdade de gasto entre estados e municípios a partir do estabelecimento de um valor mínimo por aluno e da redistribuição de recursos entre eles. O Fundef reforçou a municipalização das matrículas, especialmente, do primeiro ciclo do ensino fundamental, o que também foi resultado de programas estaduais (no segundo ciclo, ainda há uma variação grande de oferta de matrículas entre estados e municípios) e diminuiu a desigualdade de gastos intraestadual. No entanto, essa desigualdade ainda persiste, principalmente, a interestadual, em função da não alteração da desigualdade na atividade econômica em alguns estados (SALTO, 2013) e da falta de complementação da União (VAZQUEZ, 2012).

Destaca-se que ligado ao Fundeb, há a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Ela é composta por um representante do MEC, cinco representantes do CONSED (um de cada região brasileira) e cinco representantes da UNDIME (um de cada região brasileira) e é responsável por realizar a negociação dos valores por aluno transferidos pelo Fundo.

Além do Fundef e do Fundeb, houve nesse período:

1. Formulação e aprovação de diretrizes nacionais, como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Planos Nacionais de Educação (PNE), Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério (Emenda Constitucional nº 53/2006), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Ações Articuladas (PAR) e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;

2 Os *Länder* são unidades federativas semelhantes aos estados brasileiros.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

2. Fortalecimento dos sistemas de avaliação e informação nacionais, incluindo Censo Escolar, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Prova Brasil, Provinha Brasil e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
3. Descentralização dos recursos para escola com o Programa Dinheiro Direto na Escola;
4. Transferência de recursos atrelada a implementação de programas federais, como Programa de Alimentação Escolar, Programa de Transporte Escolar, Mais Educação, Ensino Médio Inovador, ProInfância, Saúde na Escola, Atleta na Escola, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), TV Escola, Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e Programa Gestão de Aprendizagem Escolar (SEGGATTO, 2015)

De acordo com as mudanças promovidas nos governos anteriores, durante o Governo Dilma, houve a criação do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Ademais, houve a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), extinta em 2016, que tinha a função de fortalecer a coordenação federativa na Educação e incentivar a cooperação entre os entes. Conforme relatado por uma de suas gestoras “[...] entendemos o SNE [Sistema Nacional de Educação] como conjunto de regras/normas construídas para o exercício de competências comuns na área de Educação. E é a cooperação e a articulação entre os sistemas de ensino que vão garantir o direito de todos dentro do contexto de cada um” (CRUZ, 2014).

O que se observa é que a trajetória da política educacional brasileira caminhou para o fortalecimento da coordenação federativa, especialmente, no que se refere ao papel coordenador do Governo Federal. Isso se deu por meio dos mecanismos supracitados, como regulamentações e diretrizes nacionais, fortalecimento das avaliações nacionais, redistribuição de recursos e indução à implementação de programas federais.

Alguns problemas de coordenação federativa na Educação permaneceram, todavia. Em primeiro lugar, não houve a criação de fóruns federativos, como os existentes no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema de Assistência Social (SUAS), algo que dificulta o equilíbrio entre os níveis de governo na política educacional. Em segundo lugar, ainda que a cooperação intermunicipal tenha avançado nas últimas décadas por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Territórios de Cooperação com o apoio de organizações da sociedade civil e do Ministério da Educação, ela é ainda pouco institucionalizada e disseminada na Educação. Por fim, em relação à cooperação entre estados e municípios, há uma variação enorme no conteúdo e institucionalização entre unidades estaduais, sendo a experiência implementada no Ceará a mais avançada nesses dois sentidos. Essas experiências serão discutidas adiante neste Relatório. Antes disso, iremos comparar o caso brasileiro com o de outras Federações.

2. Os Modelos de Coordenação e Cooperação Federativa na Educação em Perspectiva Comparada: Os Casos da Alemanha, Austrália, Canadá e EUA

Nos quatro países analisados, Alemanha, Austrália, Canadá e EUA, a Educação é majoritariamente pública. Em algumas províncias canadenses, como Ontário, as escolas públicas ofertam cerca de 95% das matrículas. É importante destacar que, em alguns deles, escolas católicas e independentes, por exemplo, recebem recursos do governo federal, estadual ou provincial e suas matrículas são consideradas públicas. Há outros casos, em que escolas privadas recebem recursos públicos, como no caso australiano. Há ainda o caso das charter schools nos EUA, que têm uma gestão compartilhada entre setor público e privado, recebem financiamento público baseado no número de alunos, mas são gerenciadas por instituições privadas (GALL & GUEDES, 2009). No geral, o setor privado não é expressivo nesses países, como nos países em desenvolvimento. Além disso, é muito comum que as famílias coloquem seus filhos em escolas privadas em função de orientações religiosas e não em busca de uma Educação de melhor qualidade.

A educação pública compreende o *pre-kindergarten* e *kindergarten*, o ensino fundamental e o médio. A idade dos alunos no *pre-kindergarten* e *kindergarten* varia entre os países, dos três aos seis anos. Antes disso, as crianças frequentam creches, que são privadas, comunitárias ou subsidiadas, regulamentadas pelo governo dos estados e províncias. Em alguns desses países, os pais também recebem incentivos financeiros ou fiscais, já que não há a educação infantil pública e gratuita.

Depois disso, na Alemanha, os alunos estudam até o quarto ano em um sistema comum e depois são divididos em escolas diferentes segundo suas habilidades, como o ensino técnico. A

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Austrália, o Canadá e os EUA têm sistemas parecidos, em que os alunos estudam do *kindergarten* até o 12º ano e, depois disso, escolhem ingressar nas universidades, colleges, cursos de aprendizes ou mercado de trabalho.

Outra semelhança entre eles refere-se à oferta descentralizada da política, sendo responsabilidade dos estados e províncias. No caso do Canadá e dos EUA, instâncias locais, os Distritos Escolares, compartilham essa responsabilidade com os estados e províncias. No entanto, eles não são reconhecidos como entes federados como os municípios brasileiros e, ainda que possuam um certo grau de autonomia na definição da política implementada naquela área, eles são subordinados aos estados e províncias (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010).

No caso dos EUA, a trajetória dos Distritos foi marcada por um conflito entre os defensores do controle comunitário e os do controle estadual. A partir da década de 1980, os estados iniciaram reformas para melhorar o desempenho da Educação e, assim, passaram a interferir no currículo e nas provas. Isso foi apoiado pelo governo federal, que, no Governo do Bill Clinton, criou o *Goals 2000: Educate America Act*. Esse programa determinou que os estados deveriam desenvolver seus currículos e alocar fundos para subsidiar a sua implantação. Essas mudanças representaram um movimento de recentralização da Educação nos estados e uma atuação mais coordenadora do governo federal nessa política (DILEO, 1998). No Canadá, ao contrário, como será apresentado a seguir, não há interferência do governo federal na Educação e os Distritos possuem um certo grau de autonomia em relação aos Ministérios de Educação das províncias (WALLNER, 2014).

Os Distritos Escolares são delimitados territorialmente e são responsáveis pelas escolas situadas dentro desse território. Eles são compostos por uma estrutura administrativa, que são responsáveis, por exemplo, pelo gerenciamento de recursos financeiros, contratação dos diretores e acompanhamento da implementação do currículo e de programas nas escolas. Além dessa estrutura administrativa, há um conselho formado por representantes eleitos pela comunidade daquele território, que são responsáveis pela fiscalização do uso dos recursos, acompanhamento dos resultados educacionais e elaboração das diretrizes que orientam a atuação dos técnicos do Distrito.

Os Distritos recebem recursos das províncias, mas seus gastos devem ser orientar estar alinhadas com a política formulada no âmbito do estado e província. As transferências aos Distritos e às escolas buscam reduzir disparidades entre as localidades. Nos EUA, a Educação é a área na qual há maior transferência de recursos. “Assistência financeira estadual aos distritos escolares locais é designada para produzir uma melhor equalização das oportunidades educacionais entre os estados” (ZIMMERMAN, 2008, p. 175, tradução nossa). Semelhante é o caso do Canadá, onde as transferências combinam critérios per capita às características socioeconômicas dos alunos a fim de produzir maior equidade entre as escolas.

O que se observa, portanto, é que, tanto nos EUA, quanto no Canadá, os Distritos possuem discricionariedade na implementação da política, porém o *locus* de decisão da política educacional está nas províncias e nos estados.

No que se refere ao papel do governo federal na Educação, há uma grande variação entre esses países. O Canadá é o caso mais extremo de descentralização, já que não há um Ministério de Educação, tampouco um currículo nacional. O alto grau de autonomia na Educação está relacionada à diferença linguística entre o Canadá francês e o inglês e, portanto, à preservação de ambas as línguas no país. Além disso, a própria trajetória do federalismo no Canadá, no qual havia pouca integração e comunicação entre as províncias influenciaram a oferta descentralizada do ensino. Por fim, ao longo do tempo, todas as províncias, principalmente Québec, foram contrárias a qualquer intervenção do governo federal na Educação (WALLNER, 2014).

Apesar disso, há um Conselho composto pelos Ministros provinciais de Educação, chamado *Council of Ministers of Education*, Canada. Ele foi criado em 1967 e consiste em uma arena de negociação e cooperação intergovernamental e também de representação do país internacionalmente. Destaca-se que o Conselho implementa uma avaliação nacional, apesar da ausência de um currículo comum (CMEC, 2015).

É importante apontar que o governo federal redistribui recursos para as províncias, mas não há um fundo específico para Educação como encontrado no caso brasileiro. Há três programas de redistribuição de recursos, sendo dois relacionados a políticas específicas, um é destinado à saúde e o outro à assistência social, educação infantil e ao ensino técnico e superior (LECOURS & BÉLAND, 2009).

Nos EUA, a coordenação federal se fortaleceu nas últimas décadas por meio, por exemplo, do *No Child Left Behind Act de 2001*, que determinou padrões mínimos nacionais de qualidade aos estados por meio, por exemplo, de sistemas nacionais de avaliação e qualificação de professores (VERGARI, 2010). Apesar disso, não há, nesse caso, mecanismos de redistribuição de recursos entre os estados (LECOURS & BÉLAND, 2009).

A comparação entre o Canadá e os EUA mostra que o primeiro país, mesmo sem uma coordenação federal, não apresenta uma variação significativa nos resultados educacionais e nos gastos entre as províncias, o que não ocorre nos EUA, onde há maior coordenação federal, mas não há nenhum mecanismo de redistribuição de recursos entre os estados. Por exemplo, enquanto no Canadá, em 2006-2007, o gasto por aluno das províncias variava de C\$10,823 em Manitoba a C\$8,594 em Prince Edward Island, nos EUA, o aluno custou de \$15,981 em Nova York a \$5,683 em Utah. O que, portanto, pode ser explicado pela redistribuição de recursos entre as províncias (VERGARI, 2010; WALLNER, 2009).

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Na Alemanha, a Educação tem sido descentralizada para os estados desde 1969, inicialmente, com competências comuns ao governo federal e, a partir de 2006, como o ente responsável por essa área (BENZ, 2009). Dessa maneira, “o desenho e a aprovação curricular e a definição dos textos é da alçada do Ministério da Educação de cada *Länd*, geralmente assessorado por comissões de professores e especialistas. O respectivo parlamento regional determina a estrutura da administração escolar e as responsabilidades das autoridades locais e do diretor” (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010, p. 116). As autoridades locais (Kommunen) possuem algumas responsabilidades na Educação, como educação de adultos e construção e manutenção de centros de educação infantil e escolas (OCDE, 2014).

Apesar do processo de descentralização, há alguns esforços do governo federal na melhoria da qualificação dos professores, como *Quality Offensive in Teacher Training*, e na avaliação e monitoramento dos resultados educacionais (OCDE, 2014).

É comum, na Federação alemã, a existência de mecanismos de cooperação intergovernamental. No entanto, isso é mais comum em áreas que extrapolam a jurisdição de um município ou de um estado, como transporte e saneamento e desenvolvimento regional (BENZ, 2009; CARNEIRO & DILL, 2011; KRELL, 2003).

A Austrália é o caso em que há maior centralização na política educacional. Ainda que a oferta do ensino seja descentralizada, há muitos pactos e consensos nacionais que guiam a implementação da política nos governos subnacionais. O *Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority* é responsável pelo currículo e pelos sistemas de informações e avaliações e trabalha em cooperação com o *Council of Australian Governments*, o *Standing Council on School Education and Early Childhood* e o *Standing Council on Tertiary Education, Skills and Employment* para desenvolver a política nacional (OCDE, 2013).

A política também é resultado da atuação do *Australian Institute of Teaching and School Leadership*, responsável pelas reformas nacionais em busca da melhoria da qualificação dos professores e dos diretores, do *Australian Children's Education Quality and Care Authority*, por dar suporte na implementação da educação infantil, e do *Australian Qualifications Framework Council*, pelos padrões da educação profissionalizante, técnica e superior (OCDE, 2013).

Além das diretrizes nacionais para a implementação da política, o governo federal complementa os recursos dos estados e territórios. Alguns esforços tem sido feitos para mudar a transferência de recursos segundo uma fórmula que considere as diferenças no custo dos alunos entre os estados (*needs-based education funding*) por meio do *Australian Education Bill 2012* mandado ao Parlamento. Há também programas nacionais que visam a diminuição das desigualdades e melhoria da qualidade da Educação

entre os estados, como programas que dão suporte às populações mais vulneráveis e às indígenas. Um exemplo disso compreende os investimentos feitos na educação infantil por meio do *National Early Childhood Development Strategy* (OCDE, 2013).

Há ainda um mecanismo de redistribuição de recursos entre os estados na Austrália, que não está ligado especificamente à Educação. Seu gerenciamento é feito por um órgão, o *Commonwealth Grants Commission*, que detém um grande grau de autonomia em relação ao governo, ficando, portanto, longe das disputadas políticas por recursos. O que, por exemplo, ocorre no Canadá (BÉLAND & LECOURE, 2012).

É importante destacar que a Alemanha e Austrália possuem fóruns federativos ligados à Educação e o Canadá possui, como mencionado, o Conselho com representação das províncias, já que não há um Ministério de Educação nacional. No caso da Alemanha e do Canadá, os fóruns incluem somente representantes estaduais ou provinciais, sendo mais próximos do CONSED no Brasil (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010).

Há diferenças entre as Federações no que se refere às competências dos entes na oferta da Educação, autonomia delas na sua formulação e implementação e existência de mecanismos de coordenação e cooperação federativa como sintetizado no Quadro a seguir:

Quadro 1: Modelo Educacional em quatro países federativos

	Brasil	Alemanha	Austrália	Canadá	EUA
Ministério da Educação	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Responsabilidade pela oferta da política	Estados e municípios	Länder	Estados	Províncias e Distritos Escolares	Estados e Distritos Escolares
Existência de fóruns federativos		Sim	Sim	Sim	Sim
Mecanismos de redistribuição de recursos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Política nacional	Sim	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

O que se observa na análise comparada dessas quatro Federações é que, em primeiro lugar, a oferta da Educação é feita de maneira descentralizada em todas elas. Em segundo, em alguns casos, as responsabilidades são compartilhadas entre as províncias e estados e instâncias locais. Elas não possuem um grande grau de autonomia no processo de tomada de decisão como ocorre no caso brasileiro; sua autonomia é mais restrita à definição de prioridades e estratégias de ação para alcançar os objetivos definidos no âmbito das províncias e estados. Em terceiro, ainda que haja grandes diferenças na cooperação e coordenação federativa nesses países, elas ocorrem de maneira mais institucionalizada de duas formas:

1. Coordenação do Governo Federal a fim de reduzir desigualdades e garantir padrões mínimos por meio de redistribuição de recursos entre províncias e estados, construção de consensos nacionais, formulação de diretrizes e programas nacionais, incluindo fóruns com representação dos governos subnacionais.
2. Cooperação horizontal entre estados e províncias por meio de fóruns federativos, nos quais há compartilhamento de experiências e construção de consensos para a política. Embora a Federação brasileira tenha o Consed, a cooperação interestadual é menor no Brasil.

A cooperação entre os governos intermediários e os governos locais também existe nos quatro países analisados, mas é um tópico com menor importância do que na Federação brasileira, seja porque os municípios brasileiros são mais autônomos, seja porque os governos locais brasileiros são mais frágeis administrativamente e mais desiguais entre si. De todo modo, os alunos de uma Província ou Estado ou Länder devem ser tratados igualmente, não importando quem seja o provedor do serviço. É isso que motiva a colaboração federativa nos casos analisados. No caso brasileiro, a duplicidade das redes geralmente dificulta a necessidade de tratar todos os estudantes de um estado de maneira a dar oportunidades educacionais iguais a todos.

3. O Regime de Colaboração no Brasil: A Relação entre Estados e Municípios ³

Como apresentado na primeira seção, houve um fortalecimento do papel de coordenação do Governo Federal na política educacional brasileira. Apesar disso, não há uma definição clara do modelo de cooperação intergovernamental na Educação, ou seja, da própria definição do Regime de Colaboração. Isso levou a uma grande variedade de modelos de cooperação entre estados e municípios no Brasil. Há experiências mais verticais ou mais horizontais, mais ou menos institucionalizadas e envolvem diversos tipos de cooperação, como formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa.

O processo de municipalização, ocorrido com maior intensidade da década de 1990 após a implementação do Fundef, incentivou não só a criação de novas vagas pelas redes municipais de ensino, mas também a implementação de programas estaduais de transferência das matrículas estaduais para elas. Esses programas estaduais foram responsáveis pelo fortalecimento da cooperação deles com os municípios em muitos estados brasileiros. Além disso, alguns dos programas federais criados nos Governos Lula e Dilma exigiram que os estados assumissem um papel de coordenação regional. Isso levou à criação de coordenações ou gerências específicas para a sua coordenação e o relacionamento com os municípios. Por fim, houve, nos estados com maior cooperação, uma migração de secretários que trabalharam em

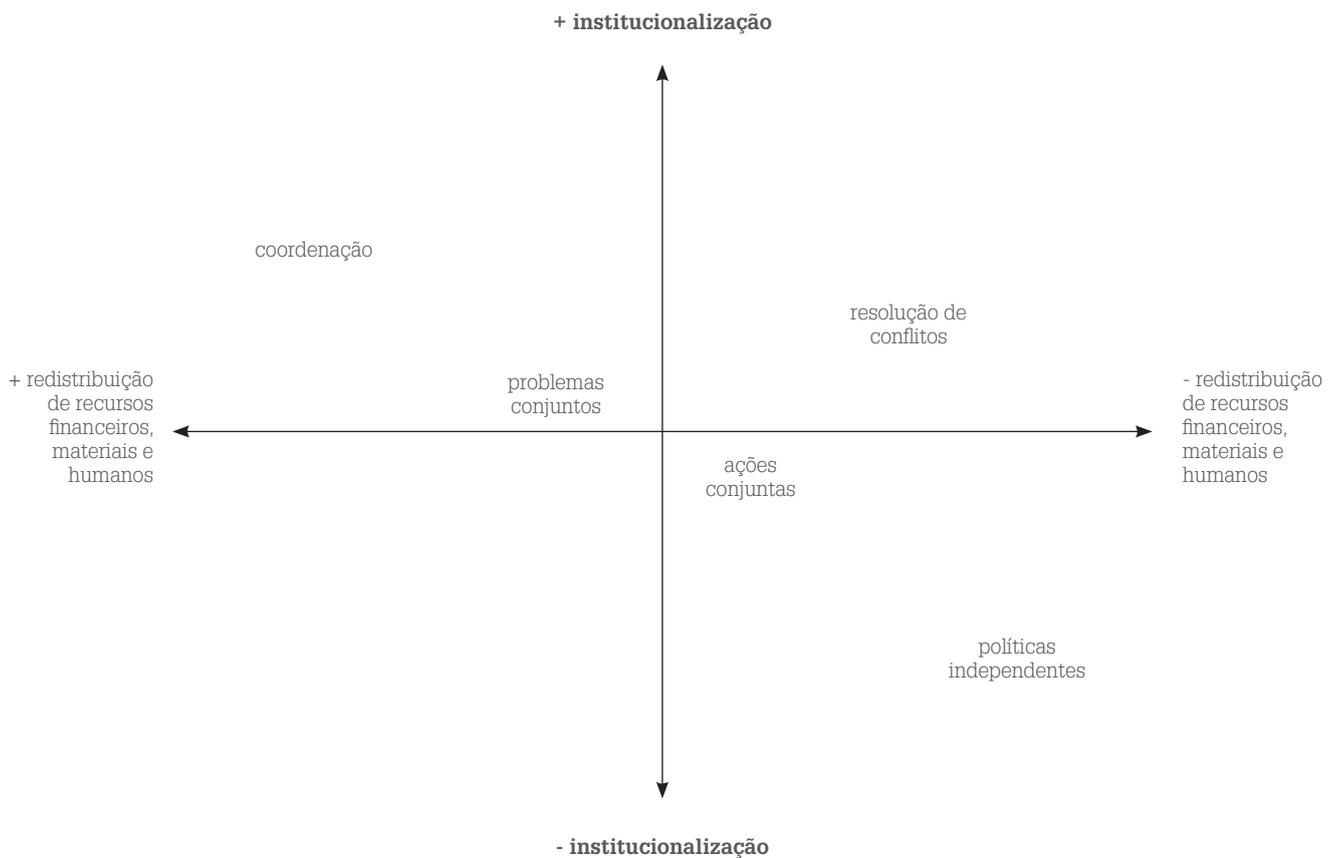
3 Esta seção foi baseada nos resultados apresentados em Segatto (2016).

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

gestões municipais para os estados, o que influenciou a entrada desse assunto na agenda dos governos estaduais.

A análise dos 26 estados no período de 2011-2014 resultou na criação de cinco categorias de

Figura 1: Graus de Institucionalização do Regime de Colaboração



Fonte: SEGGATTO, 2015.

cooperação entre estados e municípios na política educacional. Elas variam em dois planos, institucionalização e redistribuição de recursos (incluindo financeiros, materiais e humanos), como está sistematizado na Figura a seguir.

▪ **Coordenação estadual:**

O caso em que há um entrelaçamento maior entre governo estadual e municípios é o do Estado do Ceará. Há, nesse caso, uma cooperação mais institucionalizada entre o estado e os municípios. No entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado, na medida em que o estado induz fortemente a cooperação. Além disso, envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos por meio de assessoria técnica e pedagógica aos municípios, formação, distribuição de material didático e indução financeira para a adesão dos municípios.

Nesse estado, como será desenvolvido nas próximas seções, já havia uma trajetória histórica e longa de colaboração entre o Estado e os municípios e, em 2007, foi criado o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), assim como a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), responsável pela cooperação com os municípios. Atualmente, a cooperação envolve outras ações, como a intermediação de programas federais, a assessoria técnica para a adesão a eles e a elaboração do PAR e a construção de centros de educação infantil. Além disso, há redistribuição de recursos por meio de premiações e da transferência da cota-parte do Imposto (25%) a partir de resultados educacionais.

▪ **Programas conjuntos:**

A cooperação, nesse caso, é resultado de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva a uma variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo. Essa categoria compreende a maioria dos estados: Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Tocantins.

Algumas das ações que envolve a cooperação entre estados e municípios referem-se à matrícula, formação, avaliação, transporte, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores e cessão de prédios públicos, como pode ser observado no quadro a seguir. Os programas de transporte e de merenda escolar não foram elencados nesse Quadro, pois eles se repetem em todos os estados.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
 FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
 E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Quadro 2: Formas de Colaboração Federativa nos estados brasileiros

Acre	Assessoria técnica para a elaboração do PAR
	Avaliação
	Formação inicial e continuada
	Matrícula conjunta
	Ordenamento das redes
	Permuta de servidores e cessão prédios públicos
	Programa de alfabetização (Asinhas da Florestania): formação continuada, distribuição de material didático e assessoria pedagógica
Bahia	Assessoria técnica para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e do PAR e reestruturação de Secretarias Municipais de Educação
	Programa de alfabetização e programa de alfabetização para jovens, adultos e idosos com formação continuada
Goiás	Assessoria técnica para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e do PAR e reestruturação de Secretarias Municipais de Educação
	Avaliação (municípios devem pagar)
	Formação continuada
	Matrícula conjunta
	Calendário conjunto
Mato Grosso	Permuta de servidores e cessão de prédios públicos
	Assessoria pedagógica
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR
	Calendário comum
	Formação continuada
Mato Grosso do Sul	Permuta de servidores públicos
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR e para adesão aos programas federais
	Calendário comum
	Formação continuada
	Oferta de cursos técnicos e profissionalizantes
	Permuta de servidores e cessão de prédios públicos
	Programa de Alfabetização (Além das Palavras), inclui formação continuada e distribuição de material didático

Minas Gerais	Avaliação
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR
	Permuta de servidores e cessão de prédios, equipamentos e mobiliários
	Programa de Intervenção Pedagógica, inclui assessoria pedagógica e técnica e avaliações
	Renovação e manutenção da frota de veículos que realizam o transporte escolar
Paraíba	
Pernambuco	Assessoria para a elaboração do PAR
	Avaliação
	Construção de parâmetros curriculares comuns
	Fortalecimento dos Conselhos Escolares
	Permuta de servidores públicos
	Programa de alfabetização (Programa Alfabetizar com Sucesso) com formação continuada e distribuição de material didático
Piauí	Avaliação
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR e para a adesão aos programas federais
	Formação continuada
	Permuta de servidores públicos e cessão de prédios públicos
	Programa de alfabetização (Palavra de Criança), inclui formação continuada, e Programa de alfabetização de jovens e adultos
Sergipe	Assessoria técnica para a elaboração do PAR e para a adesão aos programas federais
	Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação
Tocantins	Avaliação
	Assessoria técnica
	Formação continuada
	Matrícula conjunta
	Programa para enfrentamento do abandono, evasão, defasagem idade-série e infrequência escolar de crianças e adolescentes de 9 a 14 anos inseridos no ensino fundamental
	Serviços de inspeção das unidades escolares das redes municipais

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Assim como no Ceará, na Paraíba, há mecanismos de indução financeira para a melhoria dos indicadores municipais, o que envolve a construção de novas escolas e reformas e ampliações nas existentes, aquisição de equipamentos, formação de professores, distribuição de materiais didáticos e assessoria técnica para a elaboração do PAR. A Secretaria Estadual de Educação em articulação com as Secretarias Municipais de Educação e com a seccional da UNDIME no Estado está propondo ações que compreendem o assessoramento para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e a construção de Planos Regionais de Educação por meio do compartilhamento de experiências entre eles e para a construção dos Sistemas Municipais de Ensino.

▪ **Ações conjuntas:**

Há cooperação, mas é fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não é intencional. Nessa categoria, estão os estados que apresentam algum tipo de colaboração entre estados e municípios, mas essa colaboração é pouco institucionalizada, às vezes não é intencional, e o seu conteúdo é restrito a algumas ações. Ainda que haja, em alguns dos casos, a intenção de institucionalização e fortalecimento da colaboração. Esse é o caso de Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Paraná e São Paulo.

As formas de colaboração existentes no Espírito Santo são diferentes entre os municípios, algumas delas são restritas aos municípios da Região Metropolitana de Vitória, como a matrícula conjunta. Com os demais, há execução de obras, transporte escolar, avaliação, assessoria para a construção do PAR e adesão a alguns programas estaduais, como os Comitês Interinstitucionais de Alfabetização. Esse caso é, portanto, mais híbrido entre as categorias programas conjuntos e ações conjuntas.

Esses casos apresentam alguns programas, convênios e ações em parceria com os municípios. No entanto, seu conteúdo é restrito, não resultaram de negociação com os municípios e não possuem órgãos específicos responsáveis por essa relação.

▪ **Políticas independentes:**

Há pouca ou nenhuma cooperação. Em alguns casos, isso leva à conflito entre os entes. Em alguns estados brasileiros, não há colaboração expressiva entre estados e municípios na política de Educação, são eles: Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. A caracterização desses estados como os que possuem políticas independentes entre estados e municípios não significa que não haja relacionamento entre os governos

subnacionais. Porém significa que não houve a construção de uma política conjunta, mais ou menos horizontal e institucionalizada, como mostrado nas categorias anteriores. Na maior parte dos Estados supracitados, as Secretarias Estaduais de Educação intermediam programas federais, especialmente, os de formação, de merenda e de transporte escolar.

Apesar disso, é importante ressaltar que, em alguns desses estados, os representantes das Secretarias Estaduais de Educação reconhecem a importância da colaboração entre estados e municípios e a necessidade de implementação de ações cooperativas entre eles. É o caso de Santa Catarina, em que um órgão específico está sendo implantado e será responsável pela assessoria para a implantação dos sistemas municipais de ensino e para a elaboração dos Planos Municipais de Educação, formação de tutores e conselheiros municipais e apoio aos programas federais implementados no Estado.

▪ **Resolução de conflito:**

A relação entre estados e municípios compreende a negociação federativa entre os entes, é institucionalizada, mas não envolve a redistribuição de recursos. A colaboração entre Estado e municípios gaúchos não se baseia somente na implementação de programas e ações diretamente nas redes municipais, como apresentado nos casos anteriores, mas na institucionalização de arenas de negociação e barganha entre os entes. O Regime de Colaboração entre o Estado e os municípios no Rio Grande do Sul envolve programas semelhantes aos apresentados na categoria anterior, mas é o único estado que apresenta duas arenas institucionalizadas para a negociação federativa entre o Estado e os municípios.

As relações entre estados e municípios na política educacional são heterogêneas no Brasil. Há diversos modelos de relacionamento entre estados e municípios, sendo que o caso do Ceará se destaca por apresentar maior institucionalização e capacidade de envolver o conjunto dos municípios numa atuação conjunta.

4. História das formas de relacionamento entre estado e municípios no Ceará

A análise geral da política educacional cearense, como será visto adiante, revela um sentido bastante incremental e articulado entre os atores participantes do processo, nos termos de Charles Lindblom (1959). Isto é, os avanços ocorreram, geralmente, mantendo o que havia dado certo anteriormente, e ao aprendizado adquirido com as políticas públicas incluíam-se transformações que se apoiavam em lideranças capazes de inovar por meio do diálogo e da confiança construída junto aos principais atores. A construção do Regime de Colaboração, nesse sentido, só pode ser entendida a partir de uma longa trajetória marcada por uma combinação virtuosa entre continuidade e mudança.

As ações de cooperação entre o estado do Ceará e os municípios remonta ao processo de municipalização que se iniciou na década de 1970 (VIEIRA, 2010), sendo um dos primeiros casos de descentralização municipalista no país, algo mais surpreendente levando-se em conta o caráter centralizador que vigorava à época, em pleno regime militar.

No Ceará, atualmente quase todo o ensino fundamental é municipalizado. A participação municipal nas matrículas do ensino fundamental nos anos iniciais e finais é de 96% da oferta pública, e de 76% quando são consideradas todas as matrículas, inclusive as da rede privada (EDUCACENSO 2015)⁴.

Esse padrão de oferta municipalizada da matrícula do ensino fundamental é parte da trajetória do Ceará, já que mesmo antes da municipalização, no começo dos anos 1960, os municípios cearenses já atendiam 52,1% da matrícula do ensino fundamental, enquanto o estado respondia por 33,3% (VERAS, 1990 apud

4 <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php>

VIEIRA;VIDAL, 2013). A partir da década de 1970 teve início o processo de municipalização, a princípio com a promulgação da Lei nº5.692/1971, que previa o repasse dos serviços de educação para os municípios. Em 1977, foi criado o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município) constituindo-se a primeira iniciativa de municipalização do ensino no Ceará (VIEIRA;VIDAL, 2013). Posteriormente foi criado o Programa de Educação para a Zona Rural (Prorural) no âmbito do II Plano Estadual de Educação (1979–1983). Este programa possibilitou a coordenação da política de cooperação técnica e de assistência financeira aos municípios (VIEIRA, 2010).

O primeiro governo eleito após a redemocratização, o de Tasso Jereissati (1987-1990), continuou políticas bem-sucedidas do passado, mas também marcou seu mandato com o mote de “romper com as práticas dos coronéis”. Do ponto de vista das políticas públicas, isso significou uma relação menos clientelista com os municípios, reduzindo o peso das indicações políticas, aumentando os concursos públicos e dando liberdade às Prefeituras para aderirem aos programas estaduais. Tudo isso foi feito aumentando o papel do governo estadual em termos de assistência técnica, montando um modelo descentralizador no qual o estado não delegou simplesmente as tarefas às municipalidades (como ocorreu na maior parte do país), mas procurou, nos termos de Judith Tandler (1998), dividir o trabalho com a esfera local.

O maior exemplo disso foi a criação, em 1987, de um programa de Saúde baseado na figura do agente local de saúde, a partir do qual se estabeleceu uma lógica municipalista de provisão do serviço, porém, com grande auxílio dos governos estaduais às Prefeituras (TENDLER, 1998). A lição dessa experiência, baseada na colaboração federativa e na municipalização da oferta, teve impactos duradouros sobre a cultura política do Ceará.

No caso da Educação, ações em prol da municipalização só foram retomadas na década seguinte. Em 1990, por meio do Decreto nº20.620 foi instituído o Programa de Municipalização do Ensino Público do Estado do Ceará. A partir daí foram desenvolvidas iniciativas de cooperação técnica e financeira entre o governo do estado e os municípios, como acordos de cooperação e convênios, abarcando construção e recuperação de prédios, ampliação de salas de aula, e treinamento e remuneração de professores/as (VIEIRA, 2010).

Nesse período foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) com diversas metas, incluindo a ampliação da municipalização do ensino. Também foi criado, em 1992, o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE) (NASPOLINI, 2001). O governo cearense foi um dos pioneiros entre os estados brasileiros na adoção de instrumentos de avaliação externa na gestão educacional. Segundo Vieira (2010), tais iniciativas desenvolvidas no governo de Ciro Gomes (1991 a 1994) criaram condições para o avanço da municipalização a partir da segunda metade da

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

década de 1990, durante os governos de Tasso Jereissati (1995 a 1999 e 1999 a 2002).

Em 1995, foi promulgada a Lei nº 12.452 que dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do estado do Ceará e a proposta de governo “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”. A Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC) criou um grupo de trabalho para desenhar formas de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, foi firmado um acordo entre o estado e seis municípios – Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás – para a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental. A experiência foi bem-sucedida e o governo estadual instituiu o chamado Fundefinho, em 1997, firmando convênios com 124 municípios que assumiram a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, estabelecendo um custo/aluno mínimo de R\$180,00 (VIEIRA, 2010).

Como o próprio nome mostra, a experiência do Fundefinho funcionou como um projeto piloto para a posterior implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em escala nacional. Nesse sentido, contou com a parceria do Ministério da Educação.

Vieira (2010) aponta que o repasse de recursos do estado aos municípios por meio do Fundefinho estadual e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), gerou um processo de municipalização desenfreado que não seguiu o desenho inicialmente previsto pela SEDUC. O FUNDEF significava mais recursos aos cofres públicos das administrações municipais, gerando um incentivo para ampliar a abrangência da municipalização, abarcando todo o ensino fundamental e não somente os anos iniciais (VIEIRA, 2010).

É interessante notar que a força desse processo de municipalização, durante os anos de 1995 a 2002, gerou pressões e propostas para construir outras ações de cooperação intergovernamental. Entre estas, destacam-se o concurso único de professores organizado pela SEDUC em parceria com 153 municípios, o Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras (PRASEM e PRASEMPRE, 1997), bem como o programa público de formação inicial docente em serviço – Magister Ceará e Proformação – para a rede pública estadual e municipal, em parceria com quatro universidades públicas do Ceará (NASPOLINI, 2001; VIEIRA, 2010).

Mas a ação que teve mais impacto nas relações entre estado e municípios foi a reestruturação do modelo de atuação regional do governo estadual. Neste sentido, a principal reforma foi a transformação das 14 Delegacias Regionais de Educação em 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação. Isso ocorreu em 1996 e teve como objetivo descentralizar a gestão

e o acompanhamento educacional, fortalecendo essa função do governo estadual. Os centros regionais assumiram funções gerenciais nas áreas financeira e de recursos humanos, assim como nas áreas de ensino e gestão escolar. Os delegados que até então eram nomeados politicamente foram substituídos por dirigentes escolhidos por meio de seleção pública, abrangendo concurso público com provas, apresentação de plano de trabalho e entrevista. Também foi criado, em 1996, o Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP), que começou a funcionar efetivamente em 1997 na rede estadual, e em 1998 nas redes municipais (NASPOLINI, 2001; PADILHA; BATISTA, 2012).

Em suma, o resultado da cooperação realizada na década de 1990 envolveu a expansão da cobertura do ensino fundamental e a universalização do acesso, geralmente por meio da municipalização (NASPOLINI, 2001). Esse período, ademais, foi marcado pelas primeiras ações regionalizadas do governo estadual, um importante elemento que vai dar base à construção de um Regime de Colaboração mais forte. Para compreender os passos seguintes da reforma da Educação no Ceará, é preciso entender que houve também insumos advindos da experiência municipal de Sobral, cujos aprendizados foram levados posteriormente ao plano estadual.

No mesmo momento que o governo cearense desenvolvia estas ações, na segunda metade da década de 1990, o município de Sobral começou a enfrentar um sério problema presente em todo o estado: o analfabetismo escolar. A experiência de Sobral inspirou mais adiante um conjunto de ações e, sobretudo, a criação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). No ano de 2000, foi feita uma avaliação da rede municipal de Sobral e os resultados foram alarmantes, pois 48% dos/as estudantes não sabiam ler. Na segunda gestão de Cid Gomes (2001 a 2004), a Prefeitura comprometeu-se a reverter este quadro. Ivo Gomes assumiu a Secretaria de Educação, convidando Izolda Cela para ser a secretária adjunta. Dessa parceria foi montado um grupo de assessores que estiveram não só no governo de Sobral, mas posteriormente iriam atuar na Secretaria estadual de Educação, sendo fundamentais na reformulação e fortalecimento do Regime de Colaboração.

Tal grupo teve um papel de empreendedores de políticas públicas, nos termos de *Kingdon* (1995), ou seja, constituíram-se como lideranças políticas e técnicas capazes de estruturar e defender determinados projetos, fazendo a ponte entre o modelo técnico e a dinâmica política. Como já mostraram outros estudos (ABRUCIO & GAETANO, 2008), esses empreendedores de políticas públicas têm sido essenciais em reformas realizadas nos governos estaduais brasileiros, e no Ceará foi constituído um grupo coeso, em termos técnicos e políticos, que foi capaz de estabelecer uma alteração na agenda educacional, aproveitando-se da experiência anterior e criando novos instrumentos.

A experiência de combate ao analfabetismo em Sobral teve início em 2001 com um novo diagnóstico da

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

aprendizagem dos alunos, cujo resultado mostrou que somente 40% dos/as alunos/as da rede estavam alfabetizados. Diante deste cenário, foram traçadas duas metas prioritárias: a) alfabetizar as crianças na idade certa, isto é, até os 7 anos; e b) alfabetizar alunos do 3º ao 5º ano que ainda não estavam alfabetizados.

Para alcançá-las, foram definidos três eixos de ação: fortalecimento da gestão escolar, melhoria da ação pedagógica e valorização do magistério. Uma das primeiras ações do primeiro eixo foi a seleção de diretores escolares por critérios meritocráticos, sendo demitidos todos os diretores antes indicados politicamente. A seleção foi feita em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), contando com a participação decisiva de Maurício Holanda, importante empreendedor de políticas públicas da experiência cearense. O modelo foi bastante inovador uma vez que avaliou não só os títulos e o conhecimento educacional dos candidatos, mas também incluiu a aferição de competências de gestão, por meio de entrevistas e dinâmicas de grupo. Esse método raramente é usado no Brasil, embora seja utilizado em outros países. Ao medir uma mescla de conhecimento educacional com competências de liderança e gestão, pode-se selecionar diretores mais completos para a função – algo que ficará mais claro com os próprios resultados positivos de Sobral ao longo do tempo.

Ainda dentro do primeiro eixo, as escolas foram nucleadas e passaram a ter autonomia financeira, pedagógica e administrativa. Foi dada liberdade para a direção escolher e contratar os coordenadores pedagógicos em diálogo com a Secretaria Municipal de Educação (SME). Também foram criados cursos de formação continuada para os diretores, assim como passaram a ser acompanhados por equipe pedagógica da SME.

Com relação ao segundo eixo, foi criada uma proposta de alfabetização na idade certa abrangendo um conjunto de ações, tais como formação em serviço de professores, criação de rotinas pedagógicas em sala de aula, material pedagógico estruturado, material didático específico por série para todos os estudantes e ação de formação de leitores/as com a contratação de um professor agente de leitura em cada escola. No que concerne ao terceiro eixo, da valorização do magistério, foram desenvolvidas ações de formação de professores, concurso público, reajuste salarial diferenciado, bônus para aquisição de computadores, instituída a gratificação salarial para professores alfabetizadores e o Prêmio Escola Alfabetizadora, que também dava bonificação para os professores e profissionais das escolas com melhores resultados de aprendizagem. Todas estas ações estavam ancoradas em avaliações externas censitárias que norteavam as metas e as formas de intervenção. As escolas passaram a ser acompanhadas e monitoradas a partir de seus resultados de aprendizagem.

É interessante notar que o modelo de Sobral já utilizava uma combinação que seria estratégica na política estadual futura: a mistura de ações que fornecem insumos e apoio às escolas

– no caso da ação do estado, centrada mais nos municípios – com mecanismos de avaliação e premiação, revelando que é possível ter uma complementaridade – e não uma oposição – entre indução/cooperação e mecanismos de cobrança/competição.

A política de alfabetização implementada em Sobral foi muito bem-sucedida, pois o nível de aprendizagem dos alunos foi teve melhoras significativas ano-a-ano. Ao final de 2004, 92,2% das crianças do 2º ano já estavam alfabetizadas na idade certa (SOBRAL, 2014). Em 2005, o município já era destaque nacional em alfabetização, tendo melhorado seus indicadores educacionais expressivamente.

Neste mesmo período, no governo estadual comandado por Lúcio Alcântara (2003-2006), foi criado um grupo de trabalho para discutir a implementação do Regime de Colaboração, especialmente no que diz respeito aos recursos humanos, ao planejamento da rede escolar e ao transporte escolar. Foram implementadas algumas iniciativas de cooperação no período tais como: formação continuada de secretários municipais de educação de 108 municípios e de diretores de escolas de 174 municípios; cessão de servidores do estado; apoio técnico na elaboração dos planos municipais de educação de 173 municípios; cessão de prédios da rede estadual para a rede municipal; e apoio técnico e financeiro a 60 municípios de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (Prodem), principalmente para a realização de obras, compra de equipamentos e mobiliários, e aquisição de materiais e capacitação (VIEIRA, 2010).

Em 2004, houve a expansão da avaliação do SPAECE, que se tornou universalizado, passando a ser aplicado em toda a rede estadual e em todas as redes municipais dos 184 municípios, avaliando a aprendizagem de estudantes da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental (atuais 5º e 9º anos) e do 3º ano do ensino médio⁵.

Apesar desses avanços, o grande marco deste período foi uma ação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Em 2004, foi criado no Legislativo o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, com o objetivo de mobilizar e promover a discussão sobre a alfabetização de crianças, investigar as causas do analfabetismo escolar e propor medidas para reverter o quadro. O Comitê foi uma iniciativa do então deputado estadual Ivo Gomes, ex-secretário de educação de Sobral, sendo coordenado pela Assembleia Legislativa em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a SEDUC, a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME-CE), o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), universidades públicas do estado, e diversas organizações da sociedade civil ligadas ao tema (AGUIAR, GOMES, CAMPOS,

5 Para mais informações, consultar: <http://www.spaece.caedufjf.net/o-programa/>

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

2005⁶). A ação do Comitê foi inspirada pela experiência de Sobral, que mostrava ser possível assegurar o direito de aprender das crianças e superar o analfabetismo escolar.

O Comitê realizou audiências públicas, seminários e diversas reuniões em todo o estado. Além disso, realizou três pesquisas que foram centrais para apresentar um diagnóstico e propor ações. As pesquisas foram: a) diagnóstico da leitura e escrita dos alunos da 2ª série do ensino fundamental de 48 municípios⁷; b) identificação das condições e formas de organização do trabalho escolar e docente para a alfabetização de crianças; e c) avaliação de programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental. Os resultados das pesquisas revelaram o seguinte:

- 39% das crianças da amostra não leram;
- 15% leram muito mal, sem compreender;
- 31% leram com dificuldade e compreenderam parcialmente;
- e somente 15% leram e entenderam.

O que a pesquisa mostrou, em resumo, é que a maioria das crianças não sabia ler e escrever. Além disso, o estudo descobriu que professores apresentavam fragilidades, desconheciam métodos de alfabetização e faziam mau uso do tempo pedagógico. Os currículos e as formações dos professores eram deficientes para garantir a alfabetização e a qualidade educacional nos anos iniciais do ensino fundamental. Foi publicado um relatório com os resultados da pesquisa e com recomendações, assim como foi estabelecida a meta de superar o analfabetismo escolar até o ano de 2010 (AGUIAR, GOMES, CAMPOS, 2005).

Cabe mais uma vez frisar o aprendizado incremental da reforma educacional no Ceará. O uso de pesquisas e avaliações como elemento que traz evidências científicas para as políticas públicas é uma das principais marcas desse processo. Do mesmo modo que a criação do SPAECE em 1992 e a parceria com universidades para fazer a avaliação do nível de alfabetização dos alunos em Sobral, o trabalho do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar teve sucesso porque utilizou seus estudos como base para a transformação da Educação.

Com base nestes dados, o Comitê contribuiu para dar visibilidade ao problema da qualidade

6 Também integraram o Comitê: SEDAS, Conselho de Educação do Ceará, UNCME, APRECE, APEOC, SINDIUTE, CEDECA, Fórum das Creches de Fortaleza, FIEC, BNB, SESC e FECOMÉRCIO (AGUIAR, GOMES, CAMPOS, 2005).

7 O diagnóstico foi inspirado na metodologia utilizada no município de Sobral (AGUIAR, GOMES, CAMPOS, 2005).

da Educação, chamando a atenção para o analfabetismo escolar como um problema público a ser discutido, pesquisado e enfrentado. Além da importância do uso de evidências científicas, o trabalho da Assembleia Legislativa conseguiu mobilizar vários atores sociais importantes. A soma desses dois fatores favoreceu colocar o tema como algo prioritário na agenda societária e posteriormente na agenda governamental.

É interessante notar que a baixa qualidade da Educação foi construída como um problema comum a estados e municípios, o que reforçou a escolha da cooperação como solução para o seu enfrentamento. Essa conclusão do relatório da Assembleia Legislativa, condizente com a trajetória cearense exposta anteriormente, é essencial para entender o sucesso posterior do Regime de Colaboração. Isso porque em muitos outros estados os problemas educacionais também, em maior ou menor medida, entraram na agenda governamental; contudo, a solução encontrada não envolveu buscar mecanismos cooperativos entre os governos subnacionais.

No fundo, o grande diferencial do Ceará é que ele assumiu que os alunos são cearenses, não importando se são estudantes da rede municipal ou estadual, ao passo que na maioria das outras unidades estaduais há uma discriminação de responsabilidades por rede de ensino. Num estudo sobre as Secretarias estaduais de educação, um dirigente disse: “sou responsável pelos alunos da rede estadual; os que são da rede municipal devem ser cuidados pelos prefeitos” (ABRUCIO, 2014).

Como fruto do trabalho feito pela Assembleia Legislativa, em 2005 foi criado o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), por meio de uma cooperação entre a UNDIME-CE e a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), com apoio técnico e financeiro do Unicef, sendo implementado em 56 municípios. A adoção de um modelo de parceria com outras instituições representativas dos municípios e com base técnica reconhecida tornou-se um elemento central nas políticas educacionais cearenses.

O PAIC tinha como objetivo apoiar os municípios para elevar a qualidade do ensino da leitura e escrita nas séries iniciais do ensino fundamental (PAIC, 2006; SEDUC, 2012). O programa foi criado inspirando-se na experiência de Sobral e seguindo as recomendações do relatório produzido pelo Comitê da Assembleia. O PAIC foi desenhado a partir de cinco áreas, quais sejam: gestão educacional, acompanhamento pedagógico, avaliação externa, educação infantil e literatura infantil. Ao longo de meados de 2005 a 2006, foram realizados estudos, seminários e feitas orientações aos secretários municipais por meio de assessoria técnica em termos de gestão e avaliação externa (PAIC, 2006). Conforme relatado em entrevistas com os atores que participaram deste processo, nessa etapa foi possível avançar somente na área de avaliação externa, com a disseminação de metodologia de avaliação e sua aplicação em parte dos municípios, pois não havia recursos e

estrutura suficiente para avançar nas outras áreas. A partir das avaliações eram dadas orientações de gestão educacional e de acompanhamento pedagógico.

Em 2007, com a mudança de governo, a gestão de Cid Gomes (2007 a 2010 e 2011 a 2014) comprometeu-se a erradicar o analfabetismo escolar e a melhorar a qualidade da Educação no Ceará. O PAIC tornou-se uma política governamental prioritária e em torno dele foi construído um arranjo de cooperação entre o estado e os municípios. A criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar e o PAIC representaram um ponto de inflexão na trajetória do regime de colaboração no Ceará.

5. A construção de um modelo colaborativo mais institucionalizado: o funcionamento do caso cearense – principais instrumentos e atores

O governador Cid Gomes levou para o governo do estado outros empreendedores da política educacional implementada em Sobral, como Ivo Gomes, Izolda Cela e Maurício Holanda – estes dois últimos, que foram secretários de Educação em Sobral, assumiram a SEDUC. O Regime de Colaboração materializado por meio do PAIC passou a ser prioridade na gestão de Cid Gomes, baseando-se em uma visão municipalista e de corresponsabilidade do estado pelos resultados educacionais de toda a rede pública do Ceará.

O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi lançado em maio de 2007 e institucionalizado por meio da Lei 14.026 de 17/12/2007, com o objetivo de garantir que todas as crianças fossem alfabetizadas até os sete anos de idade. O PAIC contou com a adesão de todos os 184 municípios cearenses, por meio de um acordo de cooperação. Desde o início do programa, a SEDUC enfatizou que questões político-partidárias não deveriam interferir na Educação e não tratou de maneira diferenciada prefeitos da base aliada ou opositores do governo estadual, como disseram os entrevistados ligados às associações municipalistas.

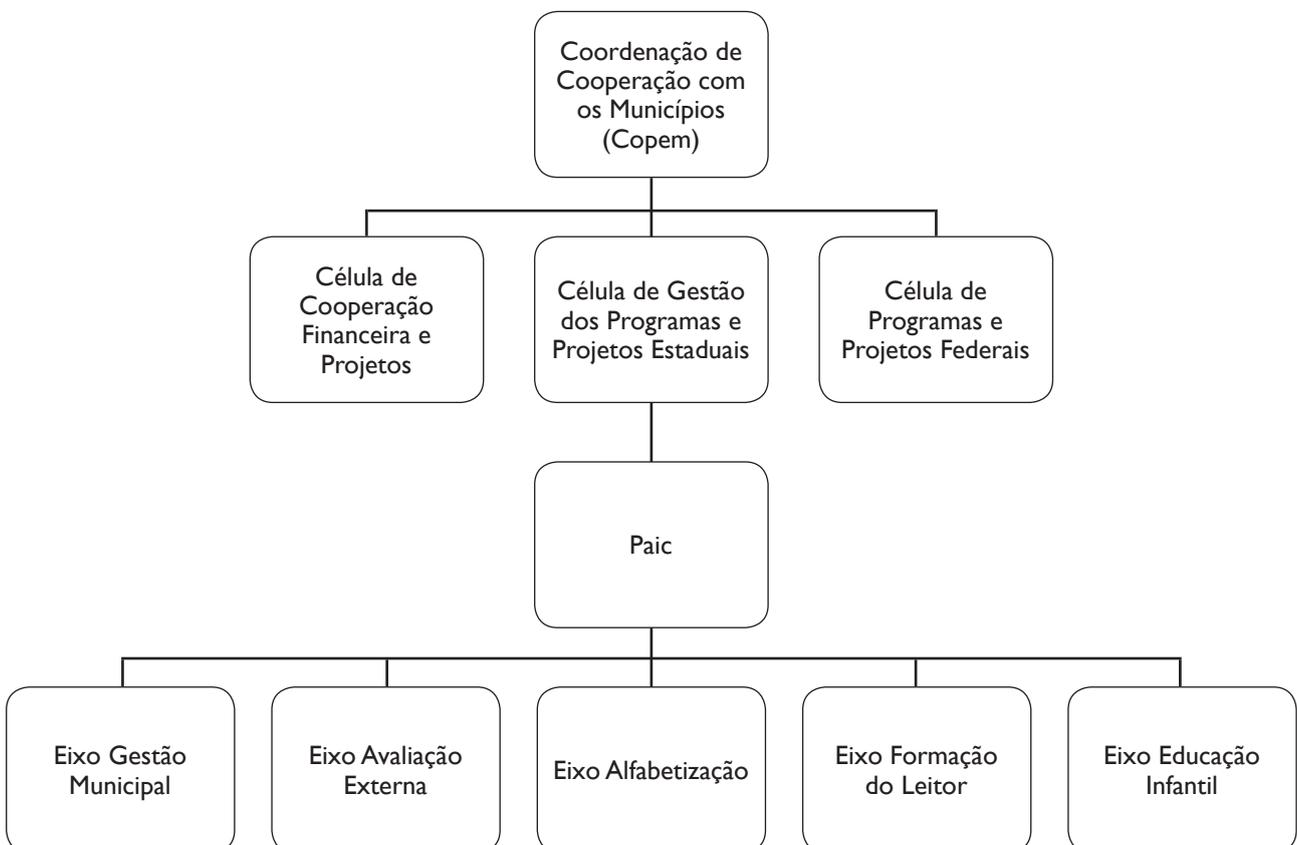
O programa foi formulado e implementado à medida que se construía um arranjo de colaboração entre estado e municípios. Seu desenho seguiu a estrutura inicialmente definida na primeira fase do PAIC (2005 a 2006) e as recomendações do relatório do Comitê para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, assim como inspirou-se na política de alfabetização desenvolvida em Sobral desde 2001. O programa foi construído a partir de

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

cinco eixos: gestão municipal da educação, avaliação externa, alfabetização, formação do leitor e educação infantil.

Para operacionalizá-lo, a SEDUC passou por uma reestruturação organizacional. Foi criada, em 2007, a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) com o objetivo de “estabelecer um regime de colaboração e cooperação entre SEDUC e municípios com a finalidade de definir políticas e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental” (SEDUC, s/d). Além disso, os Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação transformaram-se em Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs) e foram reestruturadas a partir de núcleos, sendo criado o Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios (NRCOM), atual Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM).

Figura 2: Organograma da COPEM



Fonte: SEDUC (2012, p. 70)

Além desta estrutura, foi criado o Comitê de Articulação do PAIC, composto por representantes das seguintes organizações: SEDUC, Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult), UNICEF, APRECE, UNDIME-CE, Fórum de Educação Infantil, Universidade Federal do Ceará (UFC), União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDMCE), e Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). O Comitê se reunia bimestralmente, sendo muito ativo no início do PAIC, especialmente na fase de formulação do programa. Essa parceria gerou confiança e legitimidade para a política educacional. À medida que o PAIC foi se consolidando, o comitê foi reduzindo sua atuação, embora ainda exista e ocorram reuniões quando necessário.

Ao aderirem ao PAIC, os municípios se comprometeram a estruturar equipes nas Secretarias municipais de Educação para implementarem o programa. O PAIC tem como foco melhorar a gestão municipal e escolar, direcionando-as à aprendizagem das crianças. Para isto, foram definidos cinco eixos de atuação, sendo o primeiro deles voltado ao fortalecimento da gestão municipal.

O eixo gestão municipal engloba diagnóstico e planejamento, acompanhamento das escolas, monitoramento dos indicadores educacionais e reorganização de processos internos das secretarias municipais. O eixo de avaliação externa abarca a implantação e execução das avaliações e a promoção de uma cultura de análise e interpretação dos dados para orientar processos gerenciais e pedagógicos. Em 2007, a SEDUC realizou pela primeira vez uma avaliação censitária da capacidade de leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental de toda a rede pública por meio do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Alfabetização (SPAECE Alfa) –, servindo como base para a avaliação dos resultados do PAIC ao longo dos anos.

O eixo de alfabetização abrange a formação de professores vinculada à prática de sala de aula, a distribuição de material estruturado e o acompanhamento pedagógico integrado à formação. O eixo formação do leitor envolve a promoção da literatura infantil, a dinamização de acervos literários (cantinhos de leitura) e a formação de professores para a utilização dos acervos literários. Por fim, o eixo educação infantil compreende o apoio aos municípios em políticas e propostas pedagógicas para a educação infantil, a formação integrada às orientações curriculares e o financiamento de centros de educação infantil.

O programa foi formulado e aprimorado ao longo dos anos, passando por ajustes e mudanças incrementais (LINDBLUM, 1959). Em 2008, foi publicado o mapa dos resultados do SPAECE Alfa de 2007 e somente 14 municípios estavam em situação desejável de alfabetização. O resultado foi divulgado em todo o estado. Naquele ano, foi iniciado o apoio financeiro aos municípios por meio de bolsas para as

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

equipes do PAIC municipais, com o objetivo de complementar o salário das equipes responsáveis pela implementação do programa.

Mas a principal ação foi a criação de um mecanismo de indução financeira para que a alfabetização se tornasse prioritária. Foram alteradas as regras de distribuição da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por meio do Decreto nº 29.306 de 05/06/2008 de modo que sua distribuição ficou vinculada a indicadores municipais, especialmente ao Índice de Qualidade da Educação (IOE). Esta mudança foi solicitada pelo então governador, Cid Gomes, ainda em 2007.

O ICMS é recolhido pelo governo do estado que distribui um quarto do total arrecadado (25%) aos municípios, a chamada cota-parte. Do total da cota-parte, 75% é distribuído de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF) referente ao ICMS arrecadado por cada município e 25% é distribuído com base em critérios definidos em lei estadual. Antes da mudança na legislação, os 25% eram distribuídos da seguinte forma: 12,5% baseados na proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal, 7,5% distribuídos equitativamente entre todos os municípios, e 5% distribuídos de acordo com o número de habitantes. Depois da mudança, a distribuição dos 25% passou a ser feita a partir de três índices: o Índice de Qualidade da Educação (IOE) que equivale a 18% do total, o Índice de Qualidade da Saúde correspondendo a 5%, e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente equivalendo a 2% (SEDUC, 2012). Embora outras duas políticas tenham sido incluídas no índice, a prioridade dada à Educação ficou muito clara.

O IOE é composto pela taxa de aprovação dos/as estudantes do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e pela média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º ano (SPAECE Alfa) e 5º ano (SPAECE e Prova Brasil). Do total, o maior peso é dado aos resultados da alfabetização, que de 2009 a 2011 correspondiam a 67% do índice. Ao longo do tempo o IOE foi sendo aprimorado e ajustado. Em 2009, foi feita a primeira alteração visando aprimorá-lo (ver Decreto nº 29.881 de 31/08/2009), e em 2011 houve uma segunda mudança, por meio do Decreto nº 30.796 de 29/12/2011, que alterou a composição do IOE da seguinte forma: 50% passou ser referente aos resultados da alfabetização, 45% aos resultados do 5º ano e 5% à taxa de aprovação (SEDUC, 2012). Houve ainda outra alteração no IOE, em 2015, por meio da Lei nº 15.922 de 15/12/2015, que prevê a incorporação dos resultados de avaliação de aprendizagem do 9º ano do ensino fundamental.

A média do IOE é calculada a partir de distribuições de níveis de proficiência de modo que valoriza os municípios com maior número de crianças no nível adequado e penaliza aqueles com maior número de crianças nos níveis mais baixos de proficiência. O cálculo também considera o percentual de estudantes que participaram das avaliações e a melhoria em relação ao ano anterior (COSTA; PAIVA,

2010; SEDUC, 2012). Por meio destes critérios, busca-se, primeiramente, garantir que a equidade seja levada em conta na medição do avanço educacional, evitando que a melhoria média dos alunos mascare as desigualdades educacionais. Além disso, o indicador leva em conta a comparação do município com ele mesmo, o seu delta, premiando os que avançam mais, e assim premia-se o trabalho contínuo de aperfeiçoamento de cada municipalidade.

A mudança na distribuição da cota-parte do ICMS foi bastante divulgada e informada a todos os prefeitos. Foram realizadas visitas aos municípios, distribuída a Cartilha produzida pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), em 2009, e promovido, em 2010, o curso “A Nova Metodologia da Cota-Parte do ICMS”, no qual participaram técnicos de mais de 100 municípios cearenses (COSTA; PAIVA, 2010).

A partir de 2009, ano da primeira distribuição da cota-parte seguindo a nova regra, passou a ser divulgado publicamente um ranking dos municípios a partir de seus resultados educacionais computados pelo IOE. A publicação do ranking tem como objetivo chamar a atenção dos prefeitos para a importância da melhoria dos resultados educacionais e também gerar uma competição saudável entre os municípios (COSTA; PAIVA, 2010).

Na verdade, estabeleceu-se aquilo que a literatura em gestão pública chama de competição administrada (ABRUCIO, 2000). Trata-se de um modelo em que o governo estabelece mecanismos controlados de competição, visando a aumentar o desempenho de órgãos, serviços públicos e entes territoriais. Nesta situação, são construídos indicadores para mensuração dos resultados, e geralmente são distribuídos recursos (financeiros e gerenciais) conforme a performance dos participantes. Procura-se, também, criar estímulos para motivar os que têm pior desempenho e mecanismos de apoio a estes, incluindo muitas vezes a necessidade de os “melhores” ajudarem os “piores”. A competição administrada depende, ademais, da transparência quanto às regras e em relação à divulgação dos resultados. Cabe frisar que o sucesso desse instrumento de gestão vincula-se à capacidade de mobilizar os atores governamentais em busca da melhoria contínua e da importância de determinados temas ou programas.

Encaixa-se perfeitamente nessa linha outro mecanismo de indução financeira adotado no Ceará: o Prêmio Escola Nota Dez, instituído em 2009 por meio da Lei nº 14.371 de 19/06/2009. O prêmio é destinado às 150 escolas públicas que obtenham os melhores resultados de alfabetização medidos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE–Alfa)⁸. A escola premiada ganha um auxílio por

8 O índice é definido a partir da proficiência da escola em uma escala de 0 a 10 e da taxa de participação dos alunos na avaliação.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

aluno⁹ que é recebido em duas parcelas – a primeira de 75% do total e a segunda de 25% –, mediante a elaboração de um plano de aplicação dos recursos e a celebração de um termo de cooperação técnico-pedagógico com uma entre as 150 escolas com o IDE–Alfa mais baixo do estado. As 150 escolas apoiadas também recebem um auxílio por aluno, na metade do valor da premiada, em duas parcelas de 50%. Para as duas escolas receberem a segunda parcela dos recursos é necessário que seja feita a prestação de contas e que a premiada mantenha ou eleve o seu desempenho e a apoiada melhore o seu IDE–Alfa (SEDUC, 2012).

A proposta do prêmio é valorizar o trabalho das escolas e estimular a melhoria do desempenho, assim como induzir a cooperação entre escolas por meio de relações de colaboração e troca de experiências. É uma ação que busca promover a disseminação de práticas de gestão e pedagógicas voltadas para a melhoria da aprendizagem. Como se vê, a competição administrada combina o incentivo para buscar melhor desempenho com a cooperação entre as escolas.

Todo ano é feita uma cerimônia de premiação das 150 melhores escolas contando com a presença do governador, do ministro da Educação ou representante, deputados, prefeitos, secretários de Estado, secretários municipais de Educação e equipes técnicas da SEDUC e das secretarias municipais de Educação. É aquilo que muitos entrevistados chamaram de “a grande festa do PAIC”, uma forma de reconhecimento público dos resultados alcançados pelas redes municipais.

A adoção de demonstrações públicas de reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos profissionais da Educação, bem como a publicidade dada ao PAIC e a seus resultados, são estratégias semelhantes as que já eram exploradas pelo governo do estado do Ceará na década de 1990, na política de Saúde, como mostrou Judith Tandler (1998). Trata-se de dar uma grande publicidade ao trabalho dos agentes públicos, de ressaltar a importância de uma política. Espera-se com isso que determinada agenda pública – no caso, o PAIC – ganhe força entre todos os atores envolvidos.

Para conferir o impacto desse tipo de ação, a pesquisa visitou uma escola em Jijoca de Jericoacoara, na comunidade rural Córrego do Urubu I. A Escola Municipal Francisco Raimundo Dutra ganhou o prêmio duas vezes, nos anos de 2009 e 2011. No primeiro ano, foi celebrado um acordo de cooperação técnica-pedagógica com uma escola de Fortaleza, sendo realizadas três visitas de cooperação, uma delas à escola premiada e duas à escola apoiada, após o repasse dos recursos e o início efetivo do acordo de cooperação. A escola de Fortaleza conseguiu melhorar o seu IDE no ano seguinte e ambas receberam a sua segunda parcela. Já da segunda vez, a escola apoiou uma escola de Itapipoca que não conseguiu melhorar o seu desempenho no IDE e, portanto, as duas não receberam a segunda parcela,

9 O auxílio é no valor de R\$2.000,00 por aluno. O prêmio é financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).

respectivamente do prêmio e do apoio financeiro. A coordenadora pedagógica, que na época participou das duas cooperações, destacou que há atrasos no recebimento dos recursos e que o efetivo período de cooperação é muito curto, limitando-se em ambos os anos em apenas três visitas entre as escolas. Não obstante, ela destacou que foi interessante a troca entre as escolas e o conhecimento de diferentes realidades escolares.

Assim como o cálculo do IOE para a distribuição da cota-parte do ICMS passou por ajustes ao longo do tempo, os requisitos para a premiação das escolas também foram aperfeiçoados. Inicialmente os requisitos para a escola ser premiada eram:

- a) IDE-Alfa elevado, dentro de uma pontuação entre 8,5 e 10;
- b) ter no mínimo 20 alunos matriculados no 2º ano – este requisito visa estimular a nucleação de escolas e evitar classes multisseriadas nas áreas rurais; e
- c) mínimo de 90% de alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental avaliados pelo SPAECE-Alfa.

A estes requisitos foram acrescentados outros, em 2011, por meio da Lei 15.502 de 06/12/2011, a saber:

- d) o município onde a escola estiver localizada deve ter no mínimo 70% dos seus alunos do 2º ano dentro do nível desejável de alfabetização do SPAECE;
- e) as escolas vencedoras no ano anterior não podem concorrer ao prêmio no ano subsequente.

Além disso, o IDE-Alfa passou a considerar um fator de ajuste de aprendizagem, considerando as distribuições da média, de modo a baixar o índice das escolas que possuam muitos alunos nos níveis baixos de proficiência. Esta mudança, assim como a exigência de o município ter mais de 70% dos alunos no nível desejável de alfabetização, visou garantir mais equidade entre as escolas. No entanto, o prêmio ainda tem que avançar no que tange à equidade entre municípios, premiando escolas pertencentes a municípios agrupados a partir de alguns indicadores socioeconômicos como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Em 2011, o prêmio foi ampliado para mais 150 escolas públicas que obtenham os melhores resultados no 5º ano aferidos pelo IDE-5, baseados nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática do SPAECE. Esta mudança ocorreu após a criação do PAIC + 5, em 2011, que ampliou as ações para o 3º, 4º e 5º anos. A SEDUC passou a realizar formações para os professores do 3º ao 5º ano e a distribuir materiais didáticos para o ensino de língua portuguesa e matemática. Além disso, a partir de 2011, as

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

avaliações do SPAECE ficaram mais rigorosas, acompanhando a melhoria dos indicadores do estado. Ademais, a SEDUC passou a enfatizar e a estimular a equidade entre as escolas e os municípios.

Para que todo este modelo funcione, a assessoria técnica, de gestão e pedagógica, é elemento central e ponto de partida para o início da implementação do PAIC nos municípios. A primeira ação é a elaboração de diagnósticos da situação da educação em cada município, baseados em indicadores municipais e nos resultados de avaliações externas (SPAECE, IDEB), bem como considerando as fontes de financiamento e sua forma de aplicação.

Com base no diagnóstico é elaborado o planejamento municipal da educação com definição de metas, tendo como referência as metas propostas pela SEDUC, e em plano de ação, chamado Plano de Trabalho Anual (PTA) (SEDUC, 2012). Todas essas ações são feitas pelas equipes municipais a partir de instrumentos de gestão criados pela SEDUC – sistema informatizado on-line – e com apoio de técnicos das CREDES e da SEDUC, que organizam reuniões e fazem visitas. O processo é construído a partir de muito diálogo, com diversas reuniões com prefeitos, secretários/as de Educação e equipes das Secretarias. Todas as pessoas entrevistadas enfatizaram que se trata de um processo baseado na escuta e no convencimento, respeitando a autonomia dos municípios.

O passo seguinte é o acompanhamento e o monitoramento das ações e de seus resultados. O acompanhamento começa dentro das escolas com base em instrumentos criados pela SEDUC para o monitoramento dos resultados de aprendizagem de cada estudante, sendo registrados no Sistema de Acompanhamento do PAIC (SISPAIC). É feito também pelas Secretarias Municipais de Educação (SMEs) junto às escolas com base nos mesmos instrumentos, assim como por meio de reuniões e de monitoramento dos indicadores municipais. No nível do estado, as CREDEs são responsáveis por acompanhar e monitorar os resultados dos municípios de sua regional, assim como a COPEM, que atua junto às CREDEs e aos municípios.

As CREDEs têm um papel muito importante no acompanhamento técnico-pedagógico e nos processos de assessoria aos municípios por meio das Células de Cooperação com os Municípios (CECOM), os antigos NRCOMs. As equipes das CECOMs realizam encontros sistemáticos com os secretários/as e equipes técnicas dos municípios de sua área de abrangência, visitam os municípios e os assessoram em atividades de gestão e pedagógicas.

A pesquisa visitou a CREDE Acaraú, que abrange sete municípios localizados no norte do estado¹⁰. Nela, as principais atividades realizadas juntos aos municípios pela sua CECOM são:

10 Acaraú, Bela Cruz, Cruz, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco e Morrinhos.

- Reunião mensal com todas as gerentes municipais do PAIC;
- Encontros bimestrais com os/as secretários/as municipais de Educação;
- Seminários itinerantes para a análise pedagógica dos resultados preliminares do SPAECE 2015;
- Formação de diretores – ação específica desta CREDE iniciada em 2015;
- “Projeto Parceira das Escolas que Aprendem e Ensinam”, iniciado em 2015, que objetiva fortalecer a gestão escolar das escolas com resultado abaixo do esperado em cada município por meio de ação direta de técnicos da CREDE em diálogo com as SMEs;
- Visitas de acompanhamento às SMEs para formação de gestores e técnicos;
- Acompanhamento às formações municipais do PAIC, sendo priorizados os municípios com resultados mais baixos;
- Audiências de leitura com alunos do 3º ano de 14 escolas da CREDE, sendo 7 com nível alto de desempenho e 7 com baixo;
- Acompanhamento ao transporte escolar; acompanhamento ao prêmio escola nota 10;
- Suporte com relação aos programas federais.

A gestora responsável pela CECOM de Acaraú destacou em entrevista que “até onde a CREDE pode ir, ela vai”. Esta estrutura descentralizada da SEDUC que concede autonomia às CREDES gera maior agilidade nos processos, assim como maior confiança e credibilidade nas relações de cooperação com os municípios.

As CREDEs realizam várias ações de assessoria técnica e pedagógica aos municípios seguindo as diretrizes da COPEM, e possuem autonomia para desenvolver projetos próprios. No caso da CREDE de Acaraú, um projeto de formação de diretores e outro de suporte a gestão escolar de escolas com baixo desempenho são desenvolvidos desde 2015. Esta estrutura regionalizada por meio das CREDEs permite um acompanhamento customizado conforme as necessidades e características dos municípios de cada regional. Isso possibilita maior flexibilidade nas ações de cooperação, assim como o aumento da capilaridade e da efetividade na ação da Secretaria estadual.

A assessoria técnica e pedagógica também é feita diretamente pela equipe da COPEM junto aos municípios prioritários, isto é, aqueles com piores resultados no estado. Neste caso, são feitas visitas aos municípios e desenvolvido um trabalho intensificado de assessoria e acompanhamento. A partir das avaliações de aprendizagem são definidos, anualmente, os municípios prioritários que recebem maior atenção e apoio técnico.

Por meio do eixo de gestão municipal do PAIC, dissemina-se um modelo de gestão que envolve a reorganização de processos nas SMEs, a partir de recomendações específicas, tais como: cumprimento

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

do calendário escolar de 200 dias letivos, fortalecimento da autonomia das escolas, acompanhamento das dos resultados das unidades escolares, seleção de gestores escolares, revisão dos planos de cargos, carreira e salários, entre as principais medidas (SEDUC, 2012).

A cooperação técnica e financeira aos municípios é ancorada no sistema de avaliação estadual – o SPAECE. Esse sistema foi fortalecido e ampliado a partir 2007, realizando avaliações anuais de forma censitária e universal. Ele é um instrumento central de gestão pois subsidia diagnósticos, metas e planos de ação, assim como é a base para a premiação das escolas e para a distribuição da cota-parte do ICMS.

As avaliações são utilizadas como um instrumento de gestão fundamental para a intervenção pedagógica. A cultura de avaliação tem sido disseminada para o conjunto da rede pública do estado, de modo que cerca de 40 municípios desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação (SEDUC, 2012), como foi o caso de Jijoca de Jericoacora, cidade visitada pela pesquisa.

Articulados a estes processos de avaliação e acompanhamento estão a formação dos professores e a distribuição de materiais estruturados. Estes dois instrumentos visam melhorar as práticas em sala de aula e garantir a aprendizagem das crianças. A formação de professores é organizada segundo o método de formação de multiplicadores. Nesse sentido, ela ocorre por meio da contratação de consultores especializados que formam bolsistas selecionados publicamente, os quais, por sua vez, formam os formadores municipais em macrorregiões (compostas por municípios de duas a quatro CREDEs). E, por fim, os formadores municipais formam os professores de seus municípios. Essa é uma das ações centrais do PAIC e a razão disso está relacionada com o foco nas práticas de sala de aula e aprendizagem dos alunos.

A distribuição de materiais estruturados e a elaboração de orientações curriculares compõem outra ação relacionada às formações. A SEDUC produz e/ou adquire e distribui anualmente para toda a rede pública do Estado os seguintes materiais:

- Agenda temática para os professores;
- Coleção PAIC Prosa e Poesia de literatura infantil, escrita por autores cearenses;
- Produção da Revista Pense!, distribuída a todos os professores;
- Material estruturado produzido pela SEDUC para alunos e professores do 1º ano;
- Material estruturado adquirido de editoras para o 2º ano¹¹;
- Material PAIC+5 vol. I e II de língua portuguesa e matemática.

11 A SEDUC com apoio de consultores selecionou materiais de cinco editoras. Cada município poderia escolher entre os cinco qual seria adotado em sua rede.

A distribuição desses materiais visa garantir a uniformidade dos conteúdos trabalhados em todo o Estado e dar suporte as práticas didáticas ensinadas nas formações docentes.

A SEDUC elaborou coletivamente e dissemina para todo o Estado orientações curriculares para a educação infantil, proposta didática para Alfabetizar Letrando – 1º ano, e propostas curriculares de língua portuguesa e matemática do 1º ao 5º ano. As orientações curriculares foram elaboradas a partir de 2011. Antes delas, os “currículos” eram determinados pelos materiais estruturados e pelas matrizes das avaliações do SPAECE. Ou seja, na ausência de um currículo, os materiais e as avaliações orientavam o conteúdo e as habilidades desenvolvidos pelos professores em sala de aula. Essa situação é semelhante ao que ocorre na maioria dos estados e diversos municípios, os quais, na ausência de um currículo nacional, estadual e municipal, baseiam seus “currículos” no programa do Livro Didático e nas avaliações nacionais e/ou, quando há, estaduais.

Os municípios ao aderirem ao PAIC se comprometeram a estruturar equipes nas secretarias municipais de Educação para implementarem o programa. A cooperação, portanto, ocorre por meio do pagamento de bolsas para o gestor do PAIC e para os formadores municipais. Esta ação visa garantir que determinados servidores serão responsáveis pela implementação do PAIC.

A Secretaria Estadual também financia a construção de Centros de Educação Infantil (CEIs), tópico ligado ao eixo de educação infantil do PAIC, assim como a destinação de recursos para a construção, ampliação, reformas de escolas e compra de equipamentos.

Por fim, outra forma de colaboração entre o Estado e os municípios refere-se ao transporte escolar dos estudantes do ensino médio da rede estadual pelos municípios. Este é um ponto sensível no Regime de Colaboração no Ceará, assim como em todo o país, pois o repasse de recursos é insuficiente para cobrir todas as despesas, de modo que os municípios acabam arcando com a maior parte dos custos.

Dos 184 municípios cearenses, 167 celebram termos de responsabilidade com a SEDUC para o transporte escolar dos alunos da rede estadual. A cooperação no transporte escolar envolve acordos políticos e negociações que vão desde o repasse de recursos financeiros para a construção, ampliação e reformas de escolas até a renovação da frota nos municípios. A Copem apoia tecnicamente os municípios que queiram aderir ao Programa Caminho da Escola do Governo Federal e, de 2009 a 2012, a cada ônibus comprado pelos municípios, o estado doava outro no âmbito deste Programa. Outra iniciativa foi a cessão de veículos para os municípios por meio do Projeto Alvorada.

Os atuais e ex-secretários de Educação do Estado e adjuntos que ocuparam esses postos

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

no período de 2007 a 2016 enfatizaram nas entrevistas que um dos elementos-chave do Regime de Colaboração no Ceará refere-se ao respeito à autonomia dos municípios por meio da construção de uma relação de parceria baseada na corresponsabilidade da SEDUC com relação aos resultados educacionais de todo o Estado. Neste processo de cooperação, o PAIC foi o grande mobilizador e catalisador de ações com metas e definições claras “do quê e como fazer”.

O PAIC passou por ajustes incrementais ao longo de sua trajetória e gradativamente ampliou suas ações à medida que foram sendo alcançadas melhorias na qualidade da educação na alfabetização e posteriormente nos demais anos do ensino fundamental I. Resultado disso é que o principal desafio da SEDUC atualmente é melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental. Para isto, foi lançado em dezembro de 2015 o Mais PAIC com o objetivo de expandir as ações do programa para o ensino fundamental II – 6º ao 9º ano.

Com a criação do Mais PAIC, a COPEM foi reestruturada organizacionalmente em três células, quais sejam:

- Fortalecimento da aprendizagem;
- Apoio à gestão municipal;
- Desenvolvimento e manutenção da infraestrutura municipal.

A célula de fortalecimento da aprendizagem é responsável pelas ações pedagógicas para a educação infantil, ensino fundamental I e II, literatura e formação do leitor, e pelo suporte administrativo e financeiro. A célula de gestão municipal é responsável pelo fortalecimento da gestão municipal, pela gestão de projetos federais, pela avaliação, pelo prêmio escola nota dez e pelas bolsas para as equipes do PAIC nos municípios. A célula de desenvolvimento e manutenção da infraestrutura municipal é responsável pelos termos de cooperação de transporte escolar, pela aquisição e cessão de uso de veículos, pelos contratos de transporte escolar, e pelos convênios e emendas parlamentares. Além desta reestruturação na COPEM, foram criadas novas leis incorporando os resultados das avaliações do SPAECE do 9º ano no Prêmio Escola Nota Dez e no cálculo de distribuição da cota-parte do ICMS.

O Mais PAIC está em processo de formulação, de modo que a principal ação que já foi implementada no ano corrente (2016) foi a formação de professores/as de língua portuguesa e matemática do 6º ao 9º ano.

Após descrever a trajetória do Regime de Colaboração cearense, apresenta-se a seguir sua Governança, destacando seus atores principais (1), seu arranjo institucional e organizacional (2), os mecanismos de indução financeira (3), os conteúdos da cooperação (4), os instrumentos de avaliação e monitoramento (5), e, por fim, suas principais características (6), as quais, em boa medida, contém as principais explicações para os bons resultados do modelo. O modelo proposto, em verdade, revela que o sucesso dessa política pública dependeu de uma Governança que contenha cinco elementos:

- No plano dos atores, a existência de lideranças reformistas, de cunho político e técnico, capazes de mudar e aprender continuamente com a política educacional, articulando e negociando com os demais atores governamentais e não-governamentais para buscar apoio;
- No plano da visão de mundo e dos valores, construção da colaboração baseada na confiança e atuação conjunta entre o governo estadual e os municípios, em torno de projetos claros, definidos de forma dialógica e publicizados continuamente;
- No plano institucional, criação de estruturas e incentivos adequados, visando à adequação entre insumos e a busca de resultados, com uma articulação virtuosa entre cooperação e competição;
- No plano da política educacional, montou-se um tripé, baseado na combinação de seleção/formação de professores e gestores, material pedagógico adequado e monitoramento/avaliação contínua, sendo que os três aspectos se retroalimentam;
- No plano estratégico mais geral, aposta-se num modelo incremental baseado em metas de curto, médio e longo prazo, cuja efetividade ocorre porque as políticas educacionais e pedagógicas chegam adequadamente aos municípios e, sobretudo, à sala de aula, buscando tanto a qualidade como a equidade dos resultados.

Tabela 1: Governança do Regime de Colaboração cearense e suas principais características

O Regime de Colaboração cearense	
Atores principais	Governo do estado (Seduc, Secult), 184 municípios (SMEs, escolas), Unicef, UNDIME-CE, APRECE, APDM/CE, FUNCAP, UNCME, Fórum da Educação Infantil, universidades e rede de atores mobilizada desde a criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
Arranjo institucional e organizacional	SEDUC - COPEM – CREDEs - CECOM
	Comitê de Articulação do PAIC
	Estado e municípios – cooperação por adesão /termo de cooperação
	Legislações estaduais referentes ao PAIC e seu arranjo

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
 FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
 E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Mecanismos de indução financeira	Distribuição da cota-parte do ICMS vinculada a resultados educacionais Prêmio Escola Nota Dez
Conteúdo da Cooperação	Avaliação de resultados; Assessoria técnica em processos de gestão e pedagógicos; Formação de docentes; Distribuição de materiais estruturados; Repasse de recursos financeiros (bolsas para a equipe do PAIC no município); Infraestrutura física (construção, ampliação, reformas de escolas, equipamentos); Transporte escolar.
Instrumentos de avaliação e monitoramento	Avaliação sistemática por meio do SPAECE SISPAIC, SAAP Acompanhamento realizado pelas 21 CREDEs/CECOMs
Principais características do modelo	Existência de um grupo de empreendedores de políticas que foi capaz de fazer reformas contínuas na política educacional e no Regime de Colaboração; Modelo simultaneamente descentralizado e compartilhado, que combina municipalização com ação estadual via CREDEs – mudança na ação regional é a grande chave federativa do Regime de Colaboração cearense; Política Educacional com avanços incrementais e construídos a partir de diálogo e respeito à autonomia, com participação dos níveis de governo e de atores sociais; Utilização de critérios meritocráticos de seleção de dirigentes regionais; Flexibilidade e capilaridade; Competição Administrada, com indução financeira, premiação e reconhecimento público de experiências exitosas; Atenção especial aos municípios com piores resultados, por meio de assessoria técnica de gestão e pedagógica individualizada; Publicização do PAIC e de seus resultados; Avaliação e monitoramento sistemáticos dos resultados para orientação de processos gerenciais e práticas pedagógicas; Assessoria técnica e pedagógica customizada; Colaboração federativa chega à sala de aula – modelo geral com grande efetividade na implementação; Construção de coesão em torno de objetivos comuns e bem focados; Metas e planos de ação claros, ancorados em avaliações de resultados de aprendizagem e numa visão de médio e longo prazo da Educação; Busca da qualidade e da equidade nos resultados educacionais, o que contribui para legitimar mais amplamente o modelo.

Fonte: Elaboração própria

5.1. O município de Jijoca de Jericoacoara: um caso ilustrativo do funcionamento do Regime de Colaboração

Jijoca de Jericoacoara situa-se no litoral norte do estado e pertence à CREDE Acaraú. O município possui 17.002 habitantes (IBGE, 2010¹²) e sua principal atividade econômica é o turismo, possuindo como atração principal a praia de Jericoacoara.

A rede de ensino do município é composta por 17 escolas, sendo oito centros de educação infantil, sete escolas do ensino fundamental I e II, uma escola do 1º ao 5º ano e outra do 6º ao 9º ano. A rede possui ao todo 4.139 estudantes (EDUCACENSO, 2015).

Jijoca de Jericoacoara foi um dos municípios que participou da pesquisa realizada pelo Comitê para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, em 2004, e também da primeira fase do PAIC de 2005 a 2006. A participação na pesquisa e os resultados alarmantes do município e de todo o estado, despertaram o então prefeito de Jijoca para o problema da não aprendizagem dos alunos na rede de ensino municipal. A partir de então, a secretaria municipal de Educação começou a implementar um conjunto de medidas que foram intensificadas a partir da participação do município na primeira fase do PAIC. A secretária de Educação da época, em entrevista, relatou que realizaram as seguintes mudanças:

- Contratação de coordenadores/as pedagógicos/as para as escolas;
- Nucleação das escolas para reduzir o seu número e acabar com as classes multisseriadas nas áreas rurais;
- Realização de concurso público para professores;
- Construção de creches e centros de educação infantil;
- Mudanças no processo de escolha de diretores.

Segundo os entrevistados, estas medidas geraram resultados positivos, de modo que na avaliação SPAECE-Alfa realizada pela SEDUC em 2007 o município foi um dos 14 que alcançaram o nível desejado de alfabetização.

Atualmente Jijoca de Jericoacoara está entre os 10 municípios do estado com melhor IOE e apresenta ótimos resultados nas avaliações externas. O IDEB do município de 2015 nos anos iniciais foi de 7,6, ao passo que nos anos finais foi de 6,5. Assim, já foram superadas as metas definidas para o ano de 2021, que são respectivamente, 5,9 e 5,5.

12 <http://cidades.ibge.gov.br/>

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

O município conta com uma gestora do PAIC e sete formadores responsáveis pelas formações dos professores da rede municipal. Todos recebem bolsas do PAIC. Ao todo a Secretaria conta com 18 funcionários. O município tem seguido quase todas orientações do PAIC com relação ao fortalecimento da gestão municipal, com exceção da seleção de diretores, que ainda é por indicação política. Contudo, para ser gestor escolar é necessário que seja um profissional da rede e que tenha cursado ou esteja cursando especialização em gestão escolar.

O município possui seu próprio sistema de avaliação, chamado Sistema de Avaliação da Educação Municipal de Jijoca de Jericoacoara (SAEMJJ). São realizadas duas avaliações anuais, uma diagnóstica no início do primeiro semestre e outra no final do ano. Desde 2013 a SME de Jijoca implementa um programa próprio de formação de professores de língua portuguesa e matemática do ensino fundamental II, que foi aperfeiçoado a partir de 2015.

Em 2015 o município também começou formações para professores de ciências, história e geografia. Além disso, a SME de Jijoca de Jericoacoara desenvolveu material próprio de português e matemática para o 9º ano. Quando o Mais PAIC do governo estadual começou com as formações no segundo semestre de 2016, o município já estava fazendo formações próprias para os professores do 6º ao 9º ano, que foram articuladas e alinhadas com as do Mais PAIC. Atualmente, todos os professores de Jijoca de Jericoacoara, independente da disciplina, participam de formações continuadas organizadas pela SME.

As relações de cooperação com a SEDUC, especialmente com a CREDE, foram retratadas pelo secretário e pela gestora do PAIC com muito importantes para o fortalecimento da política educacional do município, sendo destacado o papel da CREDE de facilitação e de assessoria técnico-pedagógica. A equipe da SME destacou que o PAIC contribuiu para a organização do trabalho na Secretaria, assim como chamou a atenção para a importância de trabalhar com os resultados das avaliações para orientar processos de gestão e pedagógicos. Isso mostra que a avaliação é considerada um norte para organizar o trabalho.

Os entrevistados relataram que os desafios nas ações de cooperação do estado com o município, por sua vez, referem-se às restrições orçamentárias do ano de 2015 e 2016, ao transporte escolar dos alunos do ensino médio e à necessidade de apoio técnico e pedagógico mais personalizado.

Com relação ao transporte escolar, há dificuldades no transporte dos alunos da rede estadual que vivem em Jericoacoara que são transportados em pau-de-arara, em função da localização da vila, que é cercada de areia. Esta forma de transporte não se adequa às exigências da SEDUC e envolve custos adicionais para o município, gerando conflitos e negociações.

Para o secretário de educação de Jijoca, a colaboração mais personalizada é considerada um desafio, pois os municípios estão em estágios diferentes em termos de qualidade do ensino em suas redes, mesmo dentro de uma mesma CREDE.

6. Os resultados do modelo colaborativo cearense: o impacto na política educacional

Houve uma melhoria expressiva nos indicadores educacionais do estado do Ceará a partir de 2005, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental, mas também nos anos finais (ver PADILHA, BATISTA, 2012). Todos os municípios têm melhorado seus resultados nas avaliações externas do SPAECE e o seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A melhoria mais expressiva ocorreu nos anos iniciais, principalmente nas avaliações medidas pelo SPAECE-Alfa. Em 2007, quando o PAIC foi criado, os níveis de alfabetização da maioria do estado estavam abaixo do desejável. Somente quatorze municípios, isto é, 8% do total estavam no nível desejável de alfabetização, conforme escala do SPAECE-Alfa. Gradativamente os municípios foram evoluindo e os alunos das escolas públicas atingindo o nível de proficiência desejável. Em 2015, 98% dos municípios atingiram o nível desejável de alfabetização.

Os mapas abaixo apresentam toda a evolução dos resultados do PAIC de 2007 a 2015. Antes deles, coloca-se um quadro que apresenta os níveis de proficiência avaliados e sua respectiva cor.

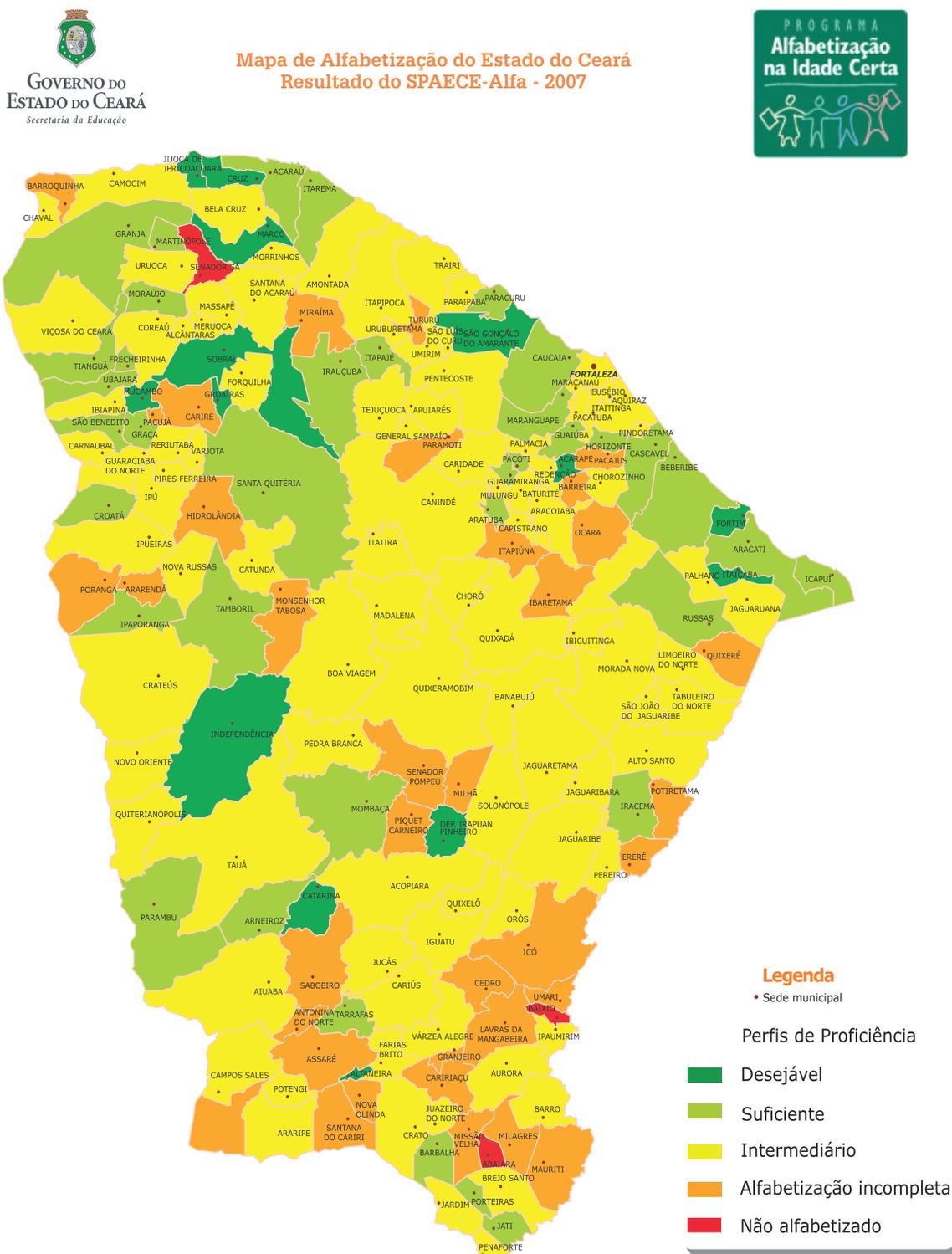
REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
 FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
 E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Quadro 3: Escala de interpretação pedagógica do SPAECE Alfa

Nível de proficiência	0 a 75 pontos	75 a 100 pontos	100 a 125 pontos	125 a 150 pontos	Acima de 150 pontos
Interpretação (resumo)	O aluno ainda não se apropriou do sistema de escrita nem desenvolveu habilidades básicas para o aprendizado da lecto escrita.	Início do domínio e sistematização de habilidades consideradas básicas à alfabetização.	Lê com autonomia palavras formadas com sílabas diversas e começa a compreender frases simples.	Localiza informações em textos simples, identifica o assunto de uma narrativa curta e a finalidade de um texto familiar.	Desenvolve habilidades de um leitor proficiente.
Cor de representação	Não alfabetizado	Alfabetização incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável

Fonte: SEDUC, 2012, p. 31

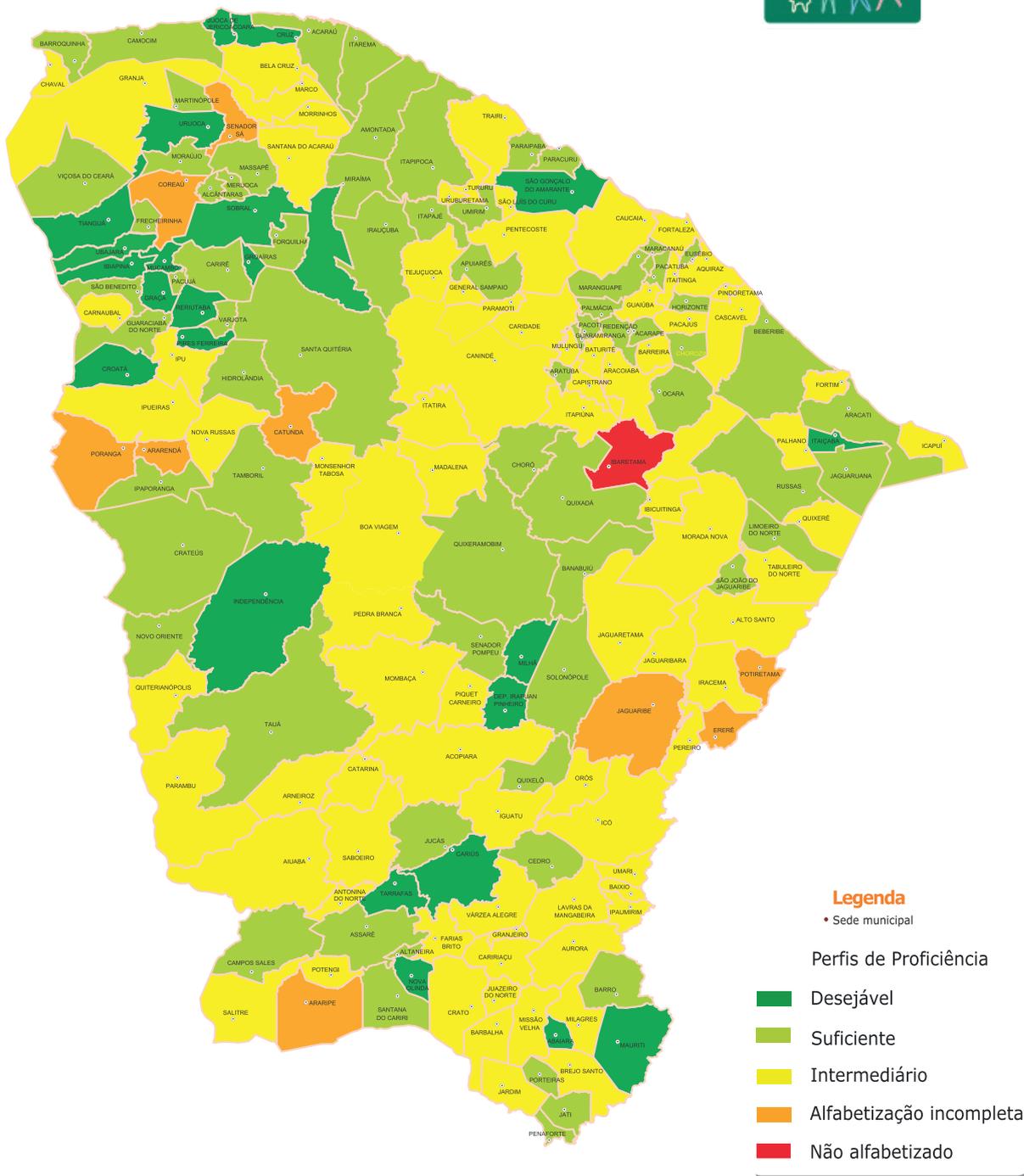
Figura 3: Mapas do SPAECE Alfa de 2007 a 2014



REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
 FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
 E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

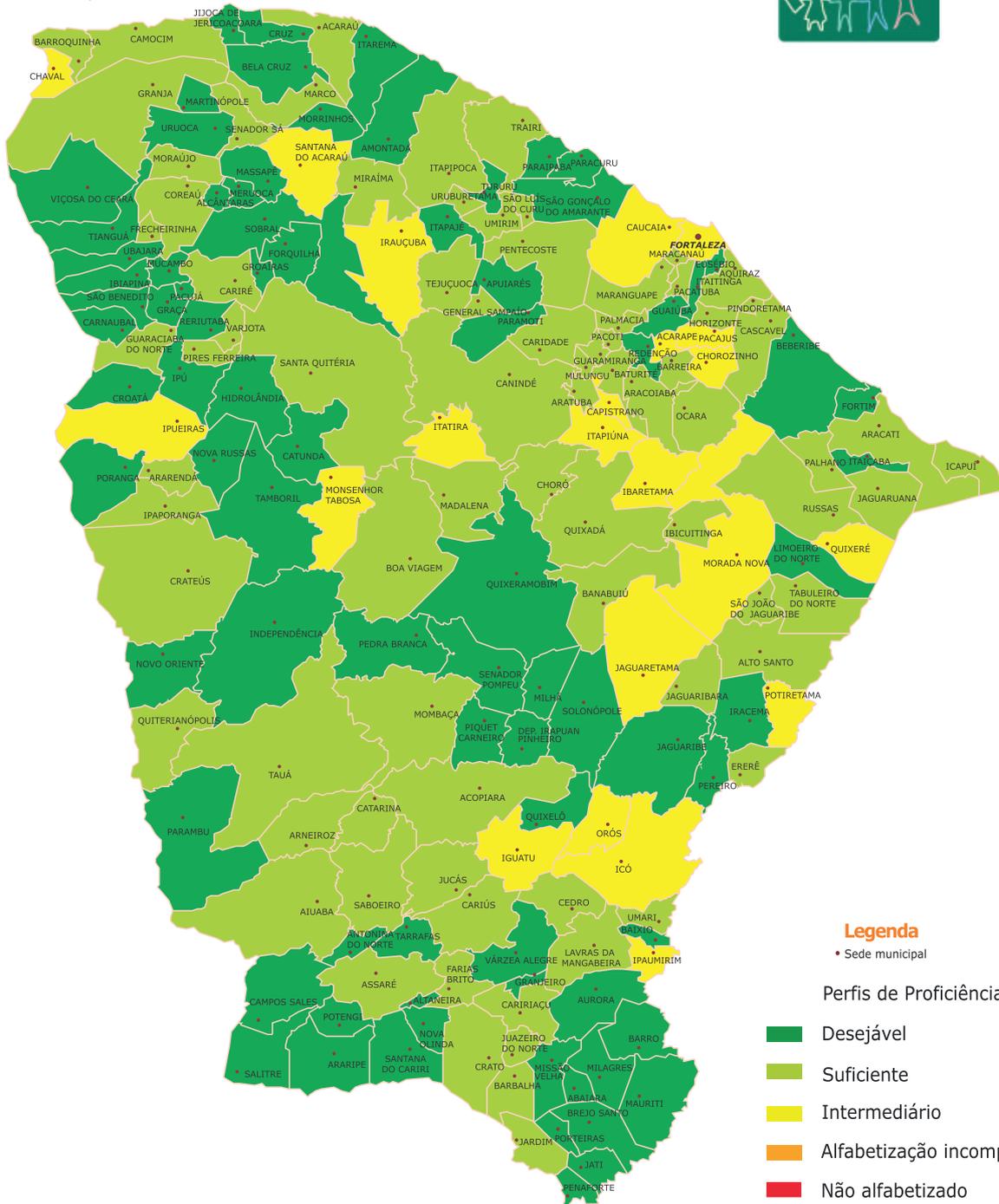


Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará
 Resultado do SPAECE-Alfa - 2008





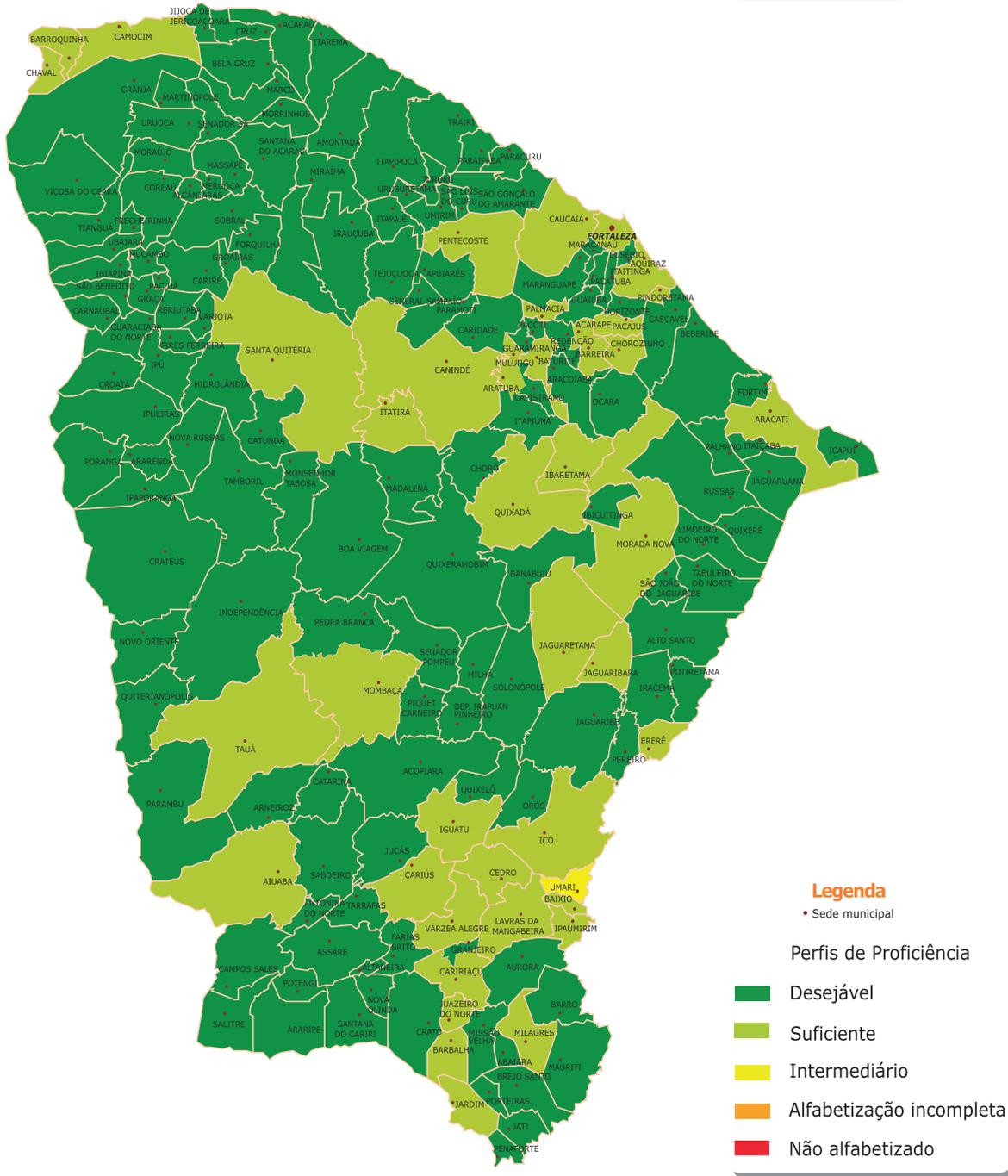
Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará Resultado do SPAECE-Alfa - 2009



REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
 FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
 E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

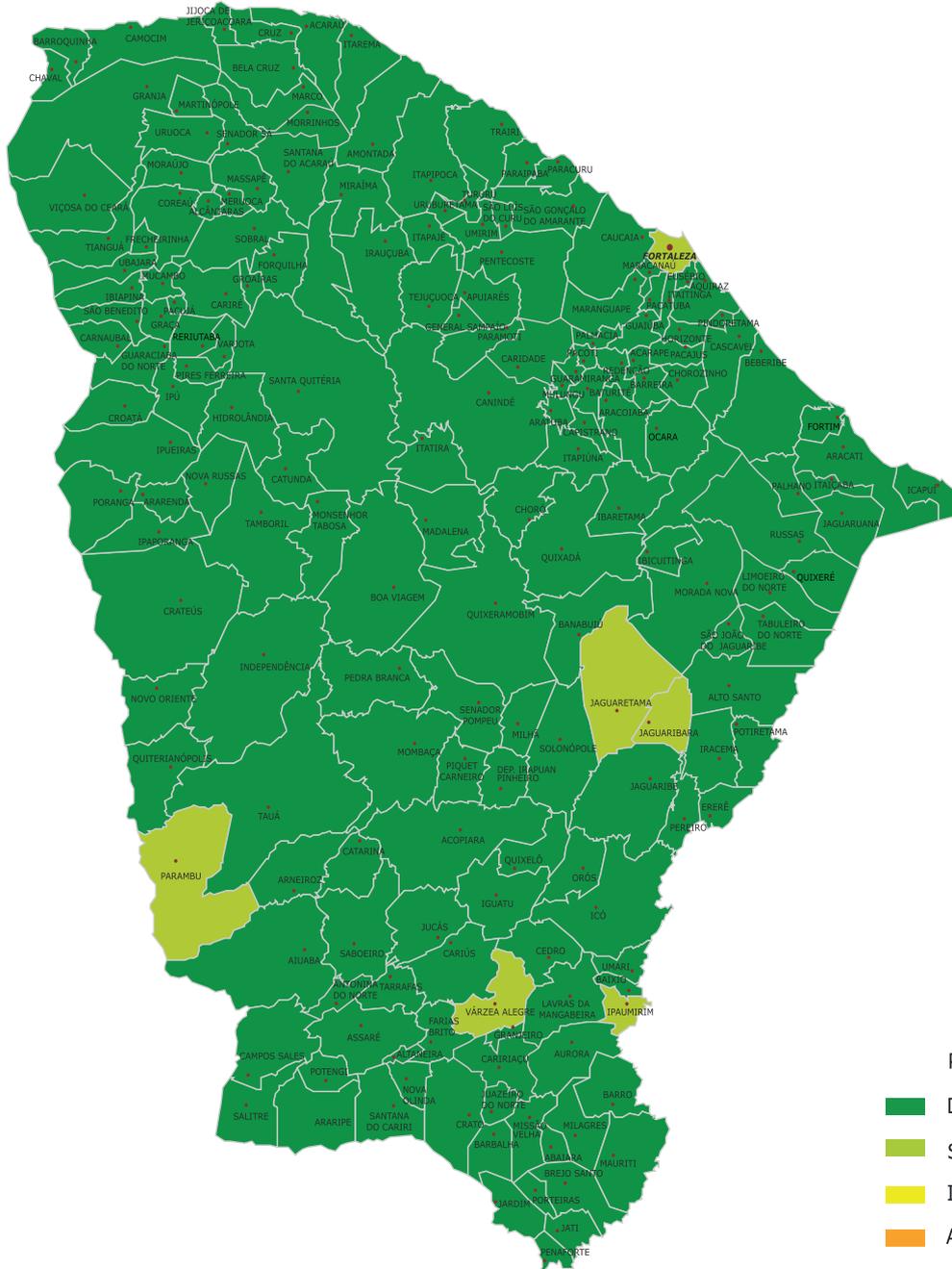


Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará
 Resultado do SPAECE-Alfa - 2010





Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará Resultado do SPAECE-Alfa - 2011



Legenda

• Sede municipal

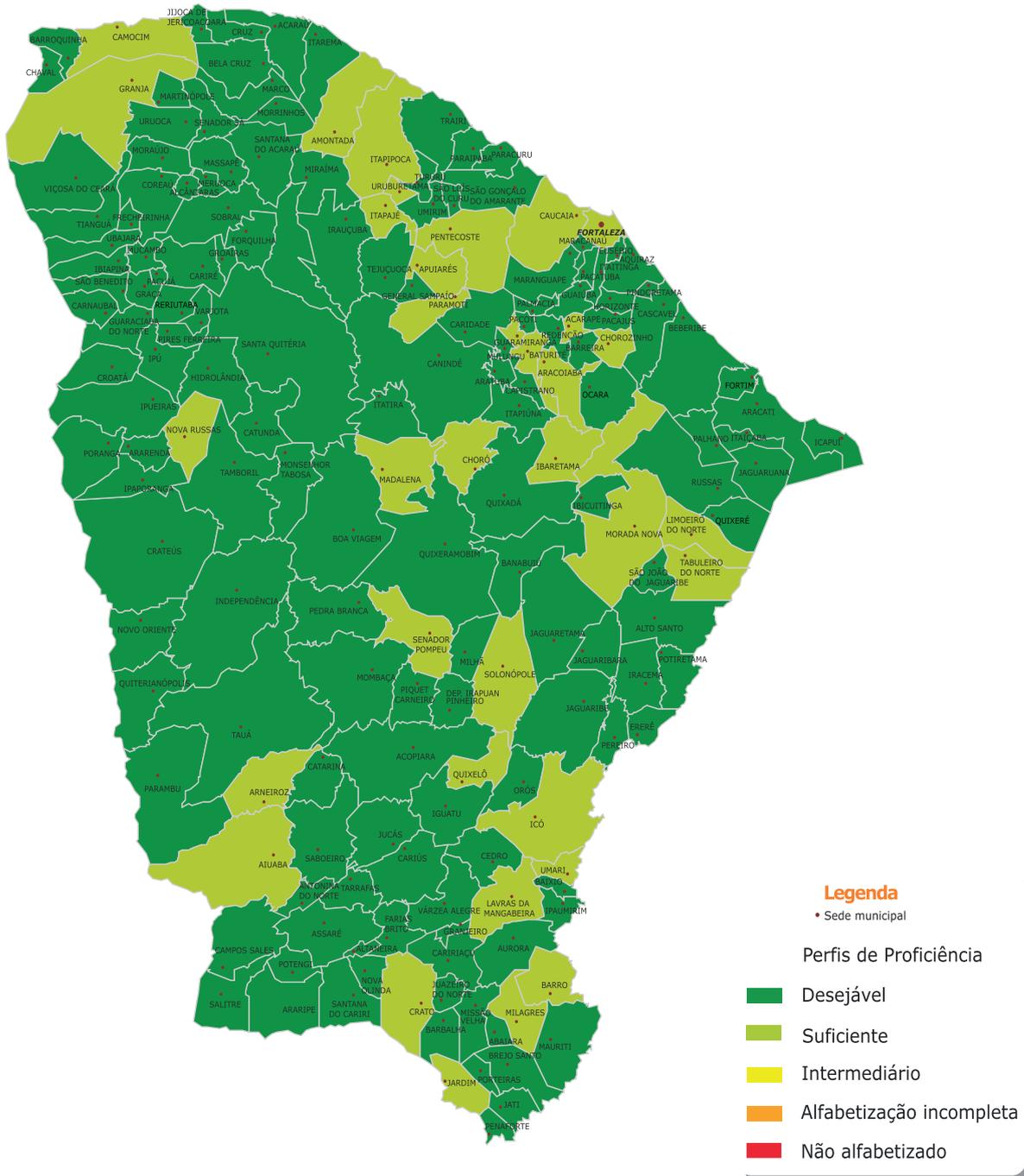
Perfis de Proficiência

- Desejável
- Suficiente
- Intermediário
- Alfabetização incompleta
- Não alfabetizado

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
 FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
 E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

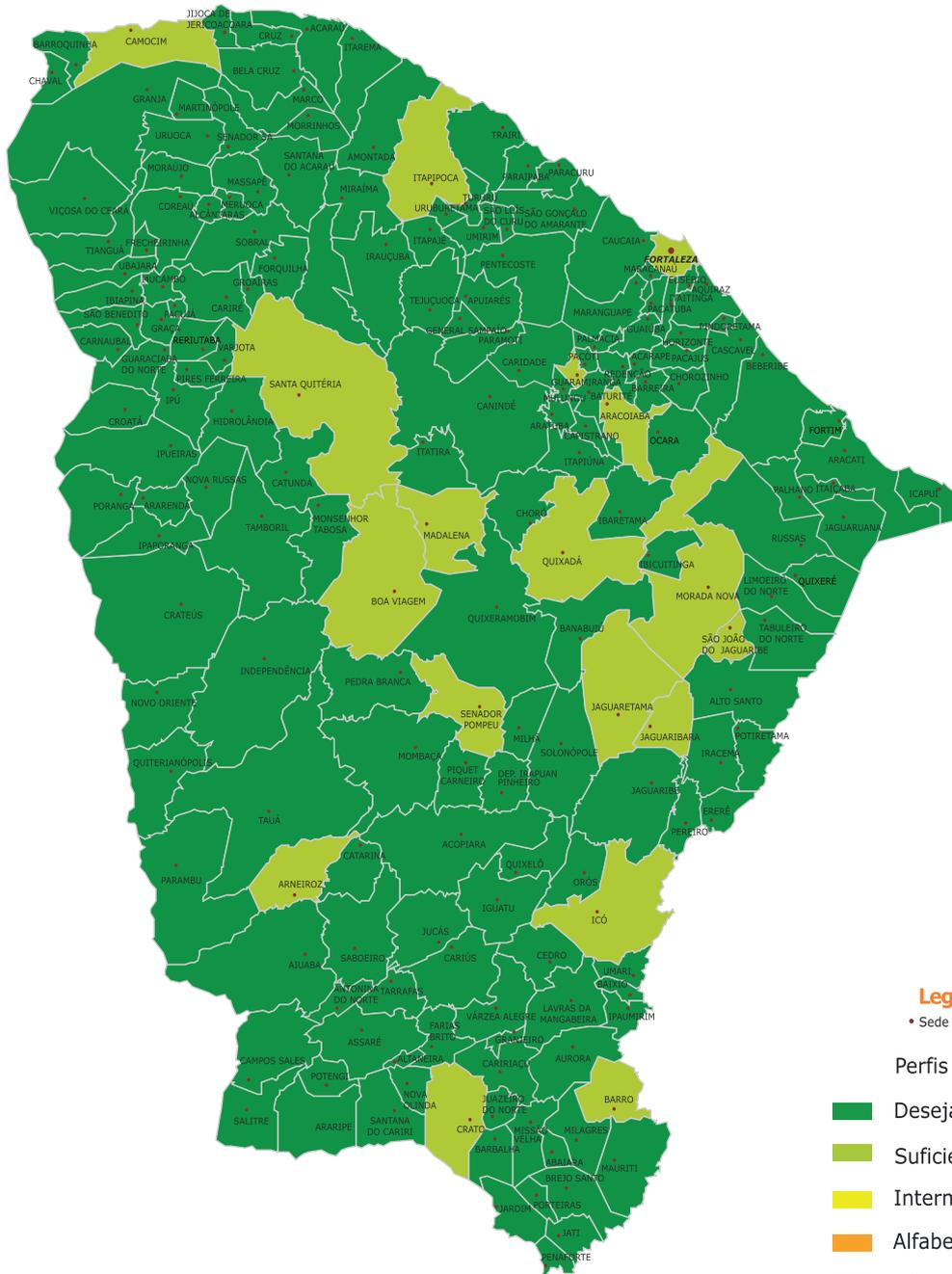


Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará
 Resultado do SPAECE-Alfa - 2012





Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará
Resultado do SPAECE-Alfa - 2013



Legenda

• Sede municipal

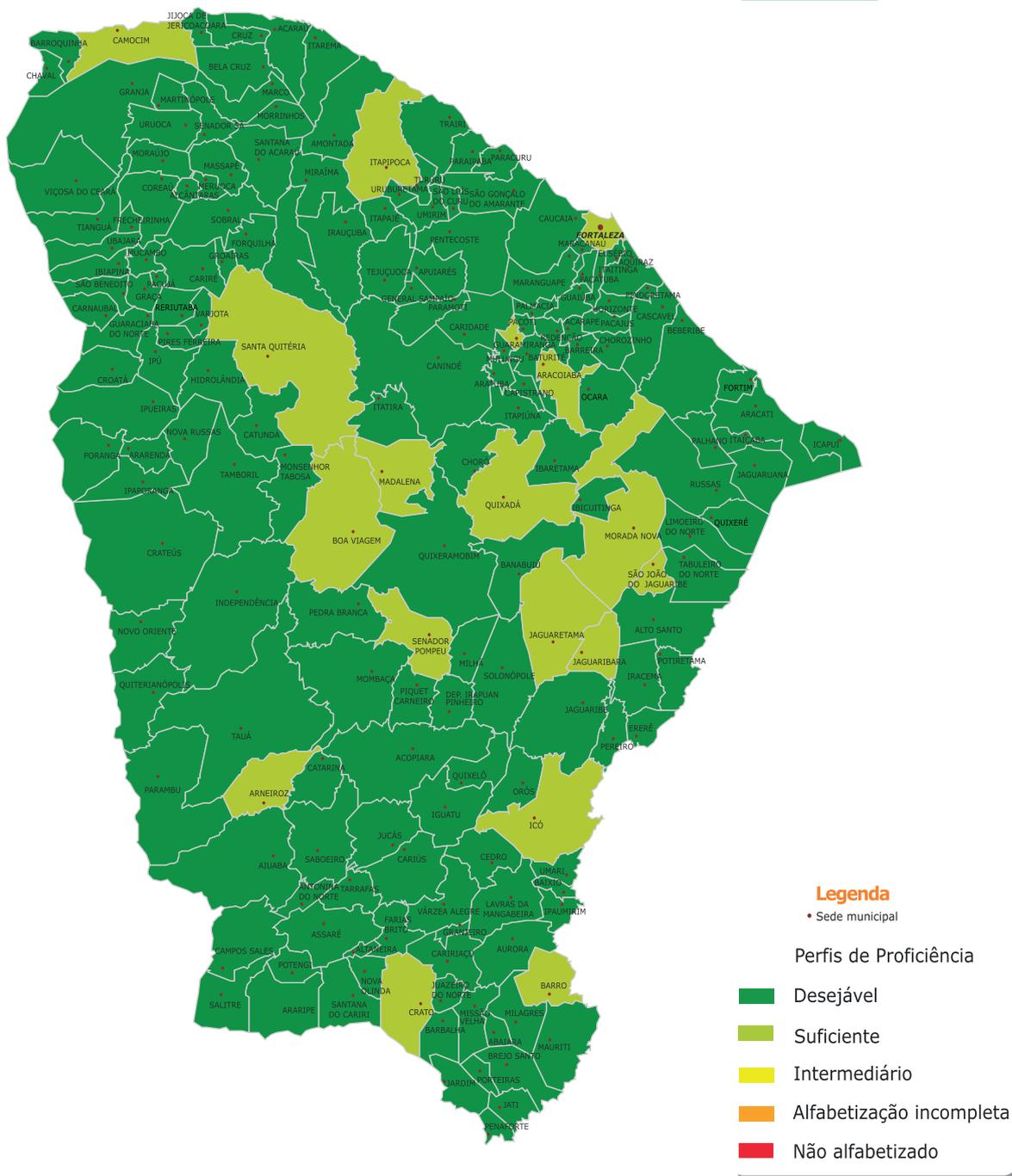
Perfis de Proficiência

- Desejável
- Suficiente
- Intermediário
- Alfabetização incompleta
- Não alfabetizado

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO



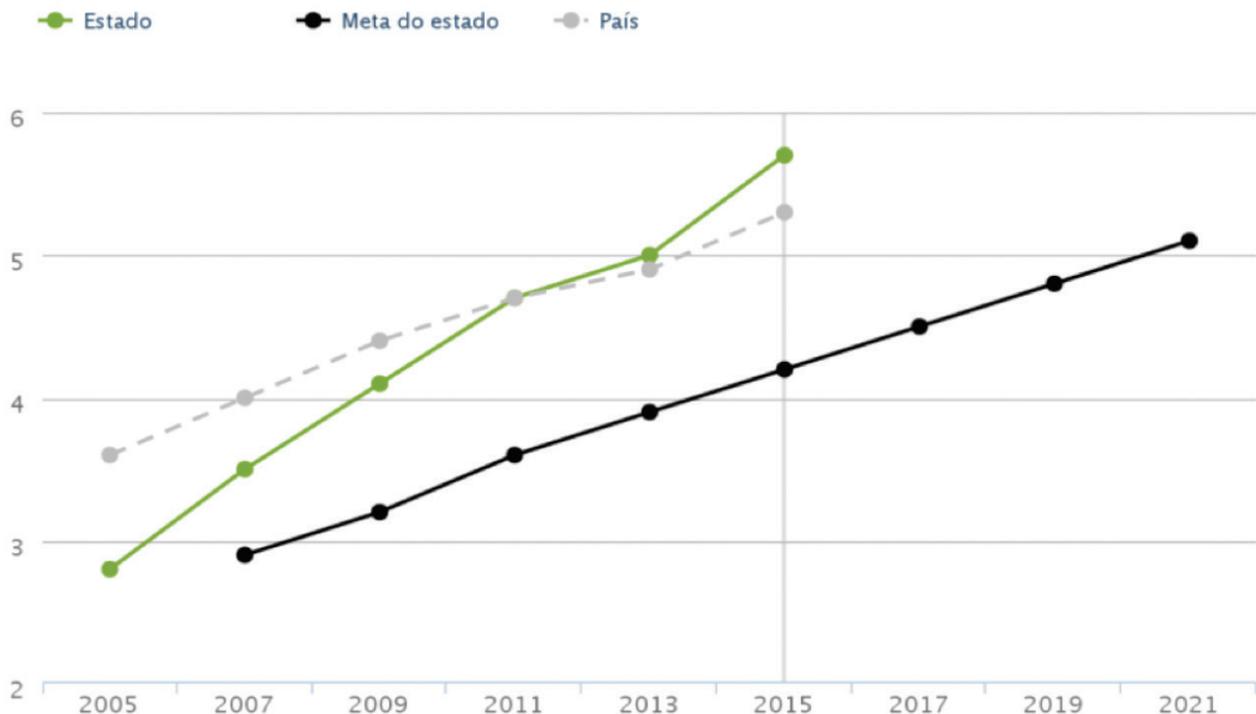
Mapa de Alfabetização do Estado do Ceará
Resultado do SPAECE-Alfa - 2014



O IDEB do ensino fundamental anos iniciais e finais tem evoluído continuamente no estado, sendo superadas as metas estabelecidas para 2015, conforme pode-se observar nas figuras abaixo. O crescimento do IDEB dos anos iniciais é maior do que nos anos finais, uma vez que as políticas de cooperação do estado incidem sobre os anos iniciais. As ações para os anos finais do ensino fundamental estão começando agora, por meio do Mais PAIC. A despeito da ausência de ações colaborativas para as séries finais, Padilha e Batista (2012) destacam que o IDEB do ensino fundamental II de 2005 a 2011 também melhorou e evoluiu mais nos municípios menores e mais pobres do que nos grandes centros regionais e em Fortaleza. Isso que seria, ainda que indireto, um bom indicador do sucesso do legado deixado pelo Regime de Colaboração no fundamental I, pois ele é muito mais efetivo para as pequenas municipalidades do que para a capital, que foi sempre recalcitrante em aderir plenamente ao PAIC.

Figura 4: IDEB do ensino fundamental anos iniciais do Ceará

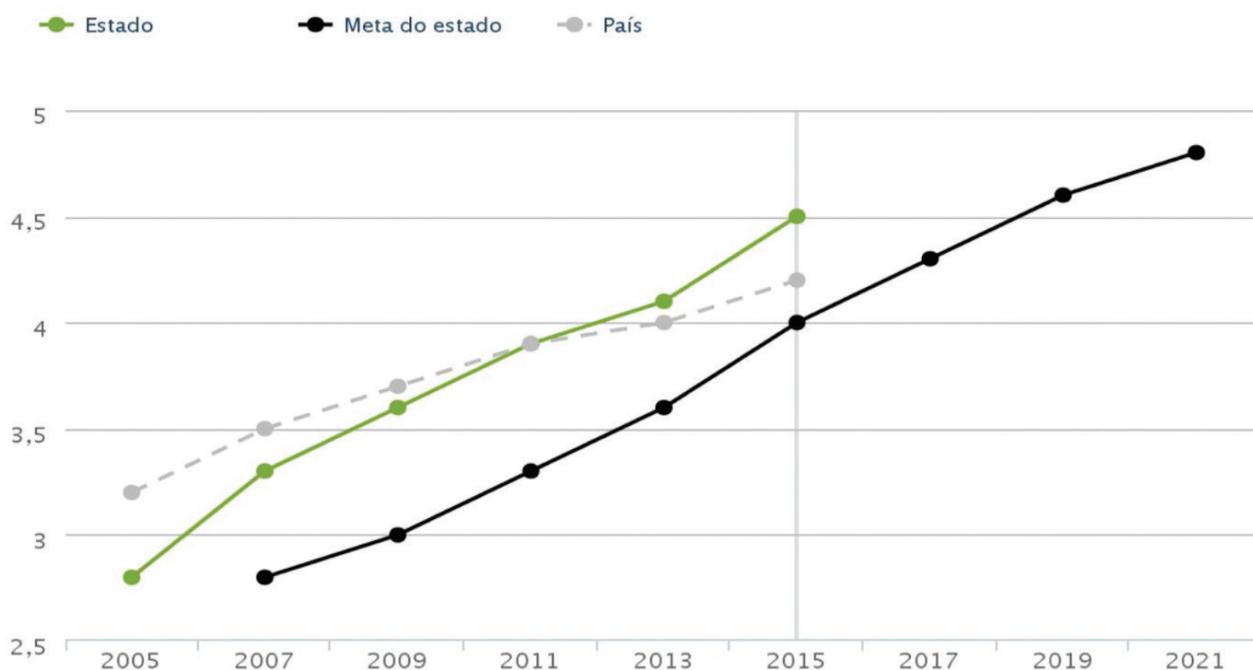
EVOLUÇÃO DO IDEB



Fonte: OEdu.org.br. Dados do IDEB/INEP (2015).

Figura 5: IDEB anos finais do ensino fundamental do Ceará

EVOLUÇÃO DO IDEB



Fonte: OEdu.org.br. Dados do IDEB/INEP (2015).

O Ceará superou o IDEB do Brasil e tem se destacado entre os estados do Nordeste e de todo o Brasil. Com a divulgação dos resultados do Ideb de 2015, o Ceará ficou ainda mais em destaque, pois foi o único estado do país no qual todos os municípios atingiram a meta para 2015 nos anos iniciais do ensino fundamental. Dos 183 municípios que tiveram o IDEB calculado, 37,2% possuem índice superior a 6, nos anos iniciais (HOOGERBRUGGE; MENDES, 2016)

É importante destacar que a melhoria na qualidade da educação no Ceará tem ocorrido com equidade. As diferenças socioeconômicas não têm afetado o desempenho das crianças e todos os municípios tem avançado, especialmente os menores. No 5º ano, em língua portuguesa, a diferença da média de proficiência dos alunos do quintil mais alto do índice socioeconômico em comparação ao quintil mais baixo é de somente 0,3 pontos. Em matemática os alunos de classes econômicas mais baixas se saíram melhor, com 7 pontos a mais na média (HOOGERBRUGGE; MENDES, 2016), algo impressionante!

O Ceará vem construindo uma educação pública de qualidade para todos. Estes resultados são fruto, em grande medida, do Regime de Colaboração cearense, que foi capaz de melhorar a oferta dos municípios, pactuando com eles resultados e formas de indução ou cooperação, tendo na ação regionalizada das CREDEs o principal eixo da ação conjunta. Ademais, essa rede federativa produziu uma política educacional que é capaz de alinhar o fortalecimento dos insumos das redes e escolas com a busca da melhoria do aprendizado dos alunos. Como dito anteriormente, a colaboração federativa chega à sala de aula, a partir de uma política incremental de aperfeiçoamento e mudança, na qual o PAIC e o arranjo construído em torno dele têm um papel central.

7. Razões e fatores que levaram à construção do modelo colaborativo cearense e que explicam o seu sucesso

As principais explicações para o sucesso do Regime de Colaboração cearense residem em cinco macrofatores. O primeiro refere-se à trajetória histórica do estado, com suas políticas mais municipalistas do que no restante do país, na preocupação dos gestores estaduais com um modelo de dividir as tarefas com o plano local e negociar com seus principais agentes, bem como no caráter pioneiro e inovador de medidas de políticas públicas adotadas no Ceará. Em segundo lugar, está a constituição de lideranças reformistas – empreendedores de políticas – que foram capazes de criar uma coalizão em torno de um projeto incremental, baseada na confiança mútua entre estado e municípios, e no qual a Educação tomou-se central na agenda pública. O terceiro ponto é a criação de um arcabouço institucional que gerou os incentivos adequados à cooperação e à busca de melhores resultados. Destaca-se, ainda, como quarto aspecto a criação de uma política educacional baseada no tripé seleção/formação de dirigentes e professores, material pedagógico e monitoramento/avaliação constante, havendo uma retroalimentação constante entre eles, com impactos efetivos na sala de aula. Por fim, os objetivos são bem claros, com definição clara de temporalidade – de curto, médio e longo prazo –, publicizados regularmente e guiados por um referencial normativo que se norteia pela combinação de qualidade e equidade. Esse modelo geral de explicação é desenvolvido, em pormenores, a seguir.

O Ceará teve uma trajetória precoce de municipalização iniciada na década de 1970 e continuada na década de 1990. O governo do estado teve um papel importante de apoio aos municípios, criando inclusive mecanismos de repasse de recursos financeiros como o Fundefinho, antes mesmo da implementação do FUNDEF. Além disso, na década de 1990, foi criado o sistema estadual de avaliação – o SPAECE – e criados 21 centros regionais de desenvolvimento da educação, as atuais CREDES, cujos dirigentes passaram a

ser selecionados publicamente. Estas ações na década de 1990 foram importantes para o alcance da universalização do acesso à educação e para a construção de uma estrutura de gestão e acompanhamento.

O grande salto, todavia, ocorre a partir dos anos 2000, principalmente a partir de quatro eventos:

- O sucesso da experiência de Sobral no campo da alfabetização, que inspirou ações para o estado inteiro;
- A criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar pela Assembleia legislativa, que chamou a atenção e promoveu o reconhecimento público do problema da alfabetização, realizando um diagnóstico e propondo soluções;
- A implementação do piloto do PAIC em 56 municípios, com o apoio das lideranças locais e da Unicef;
- E a criação do PAIC em 2007, abarcando a construção de um arranjo de cooperação e utilizando mecanismos de colaboração focados em insumos pedagógicos, acompanhamento/monitoramento e resultados.

Os três últimos eventos ocorreram por meio do apoio de associações municipais, especialmente a Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE), sendo construído um modelo de pactuação e respeito mútuo entre o estado e os municípios. O aproveitamento da energia política presente nas Associações municipalistas é um exemplo interessante que o modelo cearense contém.

A história das reformas na política educacional no Ceará é incremental, abarcando a municipalização, a universalização do acesso, a descentralização e a busca da melhoria da qualidade. Padilha e Batista (2013), ao analisarem a trajetória da política educacional cearense, cunharam o termo “descentralização orquestrada”, que se refere aos processos de descentralização da gestão, por meio de um modelo que combina municipalização com atuação do governo do governo estadual. Embora esse modelo tenha se iniciado na década de 1990, ele ficou mais robusto a partir de 2007, com todos os instrumentos criados pelo PAIC. Os autores argumentam que este modelo de “descentralização orquestrada” tem conseguido dar respostas satisfatórias, principalmente para os municípios de pequeno porte e com menos recursos. Os pequenos municípios passam a contar com apoio técnico e financeiro que os ajudam a responder aos desafios de seu contexto. Vale destacar que o Ceará é composto essencialmente por municípios de pequeno porte, pois apenas cerca de 5% dos municípios possuem mais de 100 mil habitantes (PADILHA; BATISTA, 2013).

O sucesso cearense também dependeu da constituição de empreendedores de políticas que continuaram ao longo dos governos – incluindo a ação de atores não governamentais, como os técnicos da Unicef –, ou migraram da experiência bem-sucedida de Sobral para o governo estadual. Eles basearam sua atuação num modelo incrementalista e negociador, sabendo combinar adequadamente continuidade e mudança, bem como articulação política e decisões técnicas. Cabe frisar que, mesmo com mudanças, o ciclo de reformas, iniciado na década de 1990, tem ultrapassado as fronteiras partidárias.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

A análise da principal Regime de Colaboração cearense revela ainda outros pontos decisivos para o seu sucesso. Primeiro, a construção de uma cultura de respeito e diálogo federativo. Como nos disseram alguns dos entrevistados, que estavam dos dois “lados do balcão”, o arranjo estruturado em torno do PAIC foi construído a partir de muita conversa e escuta. Na verdade, constituiu-se uma parceria, incluindo atores não-governamentais, que perpassou o processo decisório, a implementação e a avaliação dos resultados, por meio de estruturas como o comitê de articulação do PAIC. Esse modelo de relacionamento intergovernamental, ademais, gerou maior flexibilidade na engrenagem do Regime de Colaboração, facilitando lidar a diversidade e a desigualdades de situações.

Outro elemento essencial foi a combinação de programas (sendo o PAIC o principal) com estruturas administrativas de apoio, como a COPEM, as CREDEs e as CECOMs. Essa articulação entre programas e estruturas ajudou a criar uma lógica de política pública na qual não basta ter metas: é preciso saber o que fazer para alcançá-las e ter capacidade administrativa para isso. Para tanto, foram criados mecanismos de apoio e incentivos à performance dos governos locais. Do primeiro lado, estavam avaliações e monitoramentos sistemáticos, bem como formas de auxílio aos municípios e escolas. Do outro lado, foram usados concomitantemente instrumentos de competição administrada – distribuição da cota-parte do ICMS –, formas de motivação e conagração coletivo – como a festa de premiação das Escolas nota dez –, além de ações para ajudar os municípios e escolas com piores resultados.

Por fim, o modelo de política pública conseguiu articular o tripé seleção/formação, material e acompanhamento pedagógico, monitoramento e avaliação. Como dito antes, conseguiu-se casar bem insumos e resultados, com reflexos nítidos na sala de aula e no aprendizado dos alunos.

Olhando para o futuro, os principais desafios do modelo cearense são: a expansão da melhoria dos resultados para o ensino fundamental II, objetivo que o Mais PAIC busca alcançar; promover assessoria e formações ainda mais “personalizadas” e diversificadas, diante das diferentes realidades e desigualdades de situações; aprimorar e aumentar os cursos de formação de diretores, algo já assumido por algumas CREDEs; avançar na questão do transporte escolar; aumentar a coordenação entre PAIC e programas federais; fortalecer mecanismos de incentivo e disseminação de inovações relacionadas à implementação do PAIC; e, sobretudo, fazer com que ao Regime de Colaboração incorpore efetivamente a capital e as principais cidades da Região Metropolitana de Fortaleza.

Eis aí o maior problema do modelo de colaboração cearense: sua baixa capacidade de influenciar os resultados de Fortaleza, exatamente a cidade mais populosa e mais complexa, pois é a mais rica e a mais desigual, ao mesmo tempo.

8. A Disseminação do Modelo Colaborativo Cearense: propostas de indução institucional para o federalismo brasileiro

A experiência cearense contém um modelo de Governança que foi muito bem-sucedido no fomento da colaboração federativa, tornando-a peça-chave para melhorar seus resultados educacionais. Trata-se de uma série de valores, estruturas administrativas, incentivos institucionais e modelos de políticas públicas que podem inspirar a atuação de outros estados do país, na busca de uma maior articulação com os municípios para melhorar o desempenho educacional.

Obviamente que existem peculiaridades do Ceará e dos demais estados que impedem que haja um puro transplante de instituições de um lugar a outro. A trajetória municipalista cearense não tem paralelo e sua dinâmica político partidária tem especificidades que não serão simplesmente repetidas. O tamanho do estado, seu número de municípios, o tamanho das redes estaduais e municipais, entre os principais fatores, devem ser levados em conta para definir uma estratégia de melhoria do Regime de Colaboração. Ademais, algumas unidades estaduais têm algum tipo de modelo colaborativo que deve ser levado em conta antes de fazer qualquer inovação institucional.

Feitas as ressalvas, é possível fazer uma lista de aspectos contidos no modelo cearense que poderiam ser tomados pelos estados e pelo Consed como exemplos de boa prática, com potencial de disseminação. Nesta linha argumentativa, podem ser citados os seguintes pontos:

- 1) É preciso mudar a cultura compartimentalizada que vigora na Educação brasileira. Os alunos de um estado são

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

responsabilidade dele, não importa em que rede estejam estudando. Por isso, é preciso ter uma política estadual que leve em conta todos os estudantes do seu território, independentemente do nível e ciclo de ensino. A preocupação com os resultados de todos os municípios (e escolas), inclusive com uma ação mais focada nos que têm piores resultados, aumenta a confiança dos governos locais em relação à ação estadual;

2) Os municípios devem ser envolvidos nas políticas estaduais, seja por fóruns formalmente constituídos (no modelo do SUS e do SUAS), seja por pactos (o modelo cearense) em torno de metas, políticas e programas, o que parece ser a proposta que garante maior flexibilidade para implementar a colaboração diante da diversidade dos governos locais. Para tanto, a articulação com a Undime e associações municipalistas é fundamental para gerar cooperação e atuação conjunta. Somente criando uma relação de confiança com os municípios, para além das questões partidárias, será possível ter um forte Regime de Colaboração. Além disso, é possível expandir essa confiança na cooperação federativa montando redes de ajuda entre os próprios municípios;

3) O Regime de Colaboração fica mais forte se, além de um arranjo com os municípios, a sociedade também é envolvida. Há várias maneiras de fazer isso e o Comitê de Articulação do PAIC, descrito aqui no trabalho, pode ser uma inspiração;

4) O exemplo do Ceará mostra, a partir do modelo da COPEM, que ter uma Coordenadoria dentro da Secretaria estadual que lide com os municípios é um fator de indução da colaboração. A criação de um órgão como esse, por si só, já estabelece um novo clima entre estado e municípios. Se ele for bem estruturado gerencialmente e empoderado, a política educacional estadual chegará com mais efetividade no plano local;

5) A reforma das estruturas regionais dos governos estaduais é peça-chave para o sucesso do Regime de Colaboração. O objetivo deve ser profissionalizá-las, dar maior autonomia a elas e transformá-las em parceiras dos municípios, atuando na avaliação, monitoramento, capacitação, auxílio técnico em termos de gestão e articulação regional das secretarias municipais de Educação, tal qual fazem as CREDEs. A disseminação desse modelo é ainda mais importante porque tais estruturas regionais de Educação são, no geral, muito frágeis nos estados;

6) Estabelecer mecanismos combinados de competição administrada e ação colaborativa, como os presentes na distribuição da cota-parte do ICMS vinculada a resultados educacionais e no Prêmio Escola Nota Dez. A análise dessas ações revelou que é possível, e desejável, cobrar por metas, torná-las transparentes, premiar os que obtêm melhores resultados e fazer com que estes ajudem os que tiverem pior desempenho. Cria-se um círculo virtuoso em prol da busca por resultados, que ao final

gera uma nova cultura administrativa, de busca de excelência sem ignorar a questão sistêmica da equidade;

7) Montar a colaboração federativa em torno de políticas e programas definidos por meio de metas claramente definidas. Não se pode constituir a cooperação se não houver clareza aonde se quer chegar. O exemplo do PAIC mostra como é mais efetiva a construção de um modelo cooperativo quando se tem clareza de propósitos, bem como dos instrumentos que vão guiar a ação governamental;

8) O sucesso da experiência cearense tem muito a ver com o casamento adequado entre insumos e resultados. No primeiro aspecto, destacam-se a política de selecionar melhor os dirigentes, formação de professores e gestores, material pedagógico adequado e acompanhamento das redes municipais pela COPEM e pelas CREDEs. No segundo aspecto, estão as avaliações, a transparência dos dados e os mecanismos de cobrança e premiação. Cada estado pode formular uma estratégia específica para seu caso que leve em conta o melhor casamento entre insumos e resultados;

9) O modelo de colaboração precisa ser suficientemente flexível para gerar uma assessoria técnica e pedagógica customizada aos municípios e desses para as escolas. O acompanhamento contínuo por parte do estado e a qualificação dos agentes estaduais para isso é fundamental, bem como a criação de equipes nos municípios que sejam “espelho” da atuação do governo estadual (como existe no PAIC), gerando uma comunicação contínua que permite uma atuação mais focada nos problemas específicos de cada localidade;

10) Por fim, o modelo de Regime de Colaboração no Ceará criou uma lógica que, ao fim e ao cabo, chega à sala de aula. Qualquer governo estadual que quiser melhorar ou reconstruir sua cooperação federativa com os municípios precisa estruturar ações que atinjam a escola, melhorando a atuação dos gestores e professores, e aumentando o aprendizado dos alunos. Ressalte-se que os municípios fazem o meio de campo essencial nesse jogo, fato que ainda não foi incorporado por completo no papel e na Governança dos governos estaduais brasileiros.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Referências Bibliográficas

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação Básica: nó da avaliação? Educação & Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 255-276, set. 2002.

ABICALIL, C.A. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014.

ABICALIL C.A. et alii. O Sistema Nacional de Educação. Ministério da Educação Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. RBP AE - v. 31, n. 2, mai./ago. 2015

ABRUCIO, F. L. Responsabilización por la competencia administrada. In: Luís Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunil Grau; Leonardo Garnier Rímolo; Oscar Oslak; Joan Prats i Catalá; Adam Przeworski. (Org.). La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Caracas: CLAD, p. 223-268, 2000.

ABRUCIO, F. L.. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. Revista de Sociologia e Política, nº 24, junho, p. 41-67. 2005

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Luciana Lima Costa (Org.). Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008.

ABRUCIO, F. L. -. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F. L. (2014). Governança das Secretarias Estaduais de Educação. Instituto Natura/FGV. Relatório Final. São Paulo.

ABRUCIO, F.L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In CUNHA, Célio da; GADOTTI, M; BORDIGNON, G; NOGUEIRA, F. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: Ministério da Educação, p. 40-57, 2014.

ABRUCIO, F. L. Sistema nacional articulado de educação: políticas públicas pactuadas em Regime de Colaboração. Projeto UNESCO 914brz1139. Edital 06/2013/SASE/MEC, Inédito. 2016.

AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. C. (Orgs.). Educação de qualidade começando pelo começo: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2005.

ARAÚJO, G. C. de). Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, 2005.

BANTING, K. Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms? In GREER, Scott L. (ed.). Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies. NY: Palgrave MacMillan, p. 44-66, 2006

_____. Canada: nation-building in a federal welfare state. OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, S; CASTLES, F G. (eds.). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, p. 89-137, 2005

BÉLAND, D; LECOURS, A. Equalization at Arm's Length. Toronto: Mowat/ University of Toronto, 2012.

BENZ, A. From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years. Publius, vol. 29, nº 4, p. 55-113, 1999

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988.

CARNEIRO, J M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. Cadernos Adenauer, nº 4, p. 57-76, 2011.

CMEC. About. 2015, Disponível em <http://www.cmec.ca/11/About/index.html>, acessado em 11 de janeiro de 2016.

COSTA, L. O.; PAIVA, W. L. Nota Técnica nº 42 – Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2011. Fortaleza: IPECE, 2010.

CRUZ, L G. De B. Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira. 248 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV. 2014

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação & Sociedade, vol. 29, nº 105, setembro/dezembro, p. 1187-1209, 2008

DILEO, D. The state-local partnership in education. In HANSON, Russell L. (ed.). Governing partners: state-local relations in

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

the United States. Colorado: Westview Press, p. 109-137, 1998.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós- 1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M. C. G. da (Org.). Reflexões para Ibero- América: avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP, p. 25- 42. 2009.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB, n.49, p. 79-94, 2000.

GANZELLI, P. et al (2015). Políticas educacionais na região metropolitana de Campinas:

regime de colaboração. 1a ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

GREER, Scott L. The politics of divergent policy. In GREER, S. L. (ed.). Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies. NY: Palgrave MacMillan, p. 157-174. 2006

HOOGERBRUGGE, L. F.; MENDES, R. V. Qualidade e equidade nas séries iniciais do Ceará. Jornal o povo online, 12/09/2016. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2016/09/12/noticiasjornalopiniao,3658163/qualidade-e-equidade-nas-series-iniciais-do-ceara.shtml>> Acesso em 12 set. 2016.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Harper Collins, 1995.

LECOURS, A.; BÉLAND, D. Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada. Publius, 40(4), p. 569-596, 2009.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, v. 19, n° 2, p. 79-88, 1959.

MORDUCHOWIEZ, A.; ARANGO, A. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001.

OBINGER, H; LEIBFRIED, S; CASTLES, F. G. Introduction: Federalism and the welfare state. In OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (eds.). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, 2005, p. 1-48.

OCDE. Education Policy Outlook: Germany. OCDE: 2014

_____. Education Policy Outlook: Australia. OCDE: 2013.

PADILHA, F.; BATISTA, A. C. G. Evolução dos indicadores educacionais no Ceará: os anos finais do Ensino Fundamental. Informe de Pesquisa Cenpec, nº 4, p. 1-33, 2012.

PADILHA, F.; BATISTA, A. A. G. O modelo de descentralização e a evolução dos indicadores educacionais no Ceará. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. 26., 2013, Recife. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: Anpae, 2013b. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/FredericaPadilha-ComunicacaoOrall-int.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

PAIC. Relatório das atividades do Programa Alfabetização na Idade Certa – setembro de 2005 a maio de 2006. mimeo, 2006.

SCHARPF, F. W. The join-decision trap: lessons from german federalism and European integration. In KINCAID, John (ed.). Federalism. London: SAGE Publications Ltd, p. 333-376, volume II (Alternatives models, constitutional foundations, and institutional features of federal governance), 2011.

SEDUC. Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012.

SEDUC. Apresentação COPEM. Fortaleza: SEDUC/ COPEM, mimeo, s/d.

SEGATTO, C. I.. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação, vol 21, n. 65, 2016.

SIMEON, R. Federalism and social justice: thinking through the tangle. In GREER, Scott L. (ed.). Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies. NY: Palgrave MacMillan, p. 18-43, 2006.

SOBRAL. Política Educacional: A experiência de Sobral/CE. Apresentação ppt. 2014. Disponível em: <http://educa.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/SLIDES-POLITICA-EDUCACIONAL-E-INDICADORES-18092014-1.pdf> Acesso em 29 jun. 2016.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:
FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO
E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

TENDLER, J. Bom governo nos trópicos. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.

VERGARI, S. Safeguarding federalism in education policy in Canada and the United States. *Publius*, vol. 40, n° 3, p. 534-557, 2010.

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010, p. 271-286.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, vol. 34, n° 125, p. 1075-1093, 2013.

WALLNER, J. *Learning School: Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

WATTS, R. L. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, p. 201-223. 2006

ZIMMERMAN, J. F. *Contemporary American Federalism: the growth of national power*. 2ª ed. New York: State University of New York Press, 2008.

Anexo A – Lista de entrevistados

1. Márcia Oliveira Cavalcante Campos – Secretária Adjunta de Educação do estado do Ceará e ex-coordenadora da COPEM
2. Antonio Idilvan de Lima Alencar – Secretário de Educação do estado do Ceará
3. Rui Rodrigues Aguiar – Coordenador do UNICEF em Fortaleza
4. Regivaldo Freires da Silva – Secretário Executivo da UNDIME-CE
5. Vera Vasconcelos – ex-secretária de educação de Jijoca de Jericoacoara e de Morrinhos, e responsável pela CECOM da CREDE 03 Acaraú
6. Lucidalva Pereira Barcelar – Ex-coordenadora da COPEM e do eixo de Gestão Municipal do PAIC
7. Lucas Fernandes Hoogerbrugge – Coordenador da COPEM
8. Ivo Ferreira Gomes – Deputado estadual e ex-presidente do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
9. Maurício Holanda Maia – Ex-secretário de educação de Sobral e ex-secretário adjunto de educação do Ceará
10. Maria Izolda Cela de Arruda Coelho – Vice-governadora do estado do Ceará, ex-secretária de educação do Ceará e ex-secretária de educação de Sobral
11. Amália Simonette – Consultora do PAIC e professora da UFC
12. Daniel Lavor – Ex-assessor da SEDUC
13. Cláudia Sena – Coordenadora da Célula de Desenvolvimento e Manutenção da Infraestrutura da COPEM
14. Idelson de Almeida Paiva Júnior – Coordenador da Célula de Fortalecimento da Aprendizagem da COPEM
15. Elson Viana – Assessor de comunicação da COPEM e ex-assessor de gabinete
16. Raimundo Otávio da Mota – Secretário de Educação de Jijoca de Jericoacoara
17. Edna Araújo – Gerente do PAIC na SME Jijoca de Jericoacoara
18. Visita à Escola Municipal Francisco Raimundo Dutra em Jijoca de Jericoacoara e realização de entrevistas abertas com o diretor da escola e as coordenadoras pedagógicas do ensino fundamental I e II.
19. Iracema Rodrigues Sampaio Sousa – Secretária de Educação de Sobral

REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ:

FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO

Fernando Luiz Abrucio,
Catarina Ianni Seggatto &
Maria Cecília Gomes Pereira
