



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE HUMANIDADES E LETRAS
Bacharelado em Humanidades

ANDERSON GONÇALVES COSTA

**REGIME DE COLABORAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DA
EDUCAÇÃO NO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC NO
CEARÁ (2004-2015)**

REDENÇÃO – CE

2016

ANDERSON GONÇALVES COSTA

**REGIME DE COLABORAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DA
EDUCAÇÃO NO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC NO
CEARÁ (2004-2015)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Humanidades.

Orientadora: Dr^a. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos

REDENÇÃO – CE

2016

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos CRB-3 / 1219

C87r Costa, Anderson Gonçalves.

Regime de colaboração e reorganização da gestão da educação no programa alfabetização na idade certa – PAIC no Ceará (2004-2015). / Anderson Gonçalves Costa. – Redenção, 2016.

60 f.: il.; 30 cm.

Monografia do curso do Bacharelado em Humanidades do Instituto de Humanidade e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos.
Inclui quadros e referências.

1. Educação – Brasil. 2. Programa Alfabetização na Idade Certa. I. Título

CDD 370.981

ANDERSON GONÇALVES COSTA

**REGIME DE COLABORAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DA
EDUCAÇÃO NO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC NO
CEARÁ (2004-2015)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Humanidades.

Orientadora: Dr^a. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos

Aprovado em ___/___/_____,

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Prof^a. Dr^a. Elisangela André da Silva Costa
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Prof^a. Dr^a. Virna do Carmo Camarão
Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, ANDERSON GONÇALVES COSTA, matriculado na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB sob o número 2013100491, graduando do curso de Bacharelado em Humanidades, declaro publicamente ser autor da monografia intitulada **Regime de colaboração e reorganização da gestão da educação no Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC no Ceará (2004-2015)**, e assumo a responsabilidade pela fidedignidade dos conteúdos apresentados, para os quais não existem restrições de divulgação e pela lisura com que foram por mim obtidos e empregados, sem qualquer violação de direito autoral.

REDENÇÃO/CE, maio de 2016.

ANDERSON GONÇALVES COSTA

Dedico este trabalho a minha mãe, Adriana Oliveira; ao meu pai (in memoriam), Francisco Marceano; aos meus avós maternos, Maria do Carmo e João Gonçalves; aos meus tios; minha tia-avó, Maria José; minhas amigas, Rayane Mélo e Dávilla Cavalcante; e todos os colegas que participaram desta caminhada, difícil, mas compensadora.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão a minha mãe Adriana, por ter sido a melhor companhia da minha vida, por ter me ensinado e inspirado. Você é minha “pãe”. Esse ciclo que se encerra é na verdade o início de um novo tempo em nossas vidas.

Agradeço aos meus avós, por sempre nos acolher, pelo ensinamentos e momentos de alegrias.

Agradeço aos meus professores do ensino fundamental na E.M.E.I.E.F Terto Venâncio.

Agradeço aos amigos e peço desculpas pela ausência.

Agradeço a minha orientadora, Prof^ª. Dra. Jeannette Ramos, pelos ensinamentos, paciência e compreensão. Por me apresentar as interfaces das políticas educacionais e me fazer entender que há muito dentro deste universo que é a educação e é dentro desse universo onde se colocam nossos limites como pesquisador.

Ao grupo de pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS/UECE) e Educação, Cultura e Subjetividade (UNILAB), aos professores e bolsistas, em especial aos companheiros Laudiano Martins e Neimilene Felipe pelo compartilhamento das dificuldades, dúvidas e pela ajuda quando necessário. Nossa convivência no *container* 13, Campus do Palmares – UNILAB, foi enriquecedora para o que apresento nesse trabalho.

Gratidão a Brena Andrade pelo companheirismo nos meses de elaboração deste trabalho, por compartilhar das aflições do processo de pesquisa e ajudar nas dúvidas que surgiam e a Adriana Nivia Girão, pelos momentos de parceria, discussão, trabalhos e seminários. Você é um exemplo de determinação.

De forma especial, agradeço as contribuições das professoras Dr^ª. Virna do Carmo Camarão e Dr^ª. Elisangela André da Silva Costa, que participaram da banca de defesa deste trabalho e puderam compartilhar de suas experiências de pesquisa, de gestão e docência.

“[...] ou como Dumbo, eles estão convencidos que poderiam voar se apenas tivessem uma pena mágica [...] na educação não há utopias, não há balas de prata. Por certo, não há penas mágicas que fazem elefantes voarem”. (RAVITCH, 2011, p. 17)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender o pacto colaborativo, princípio constitucional, efetivado a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC e o *modus operandi* que se estabelece a partir das relações entre SEDUC, CREDE e SME. Se constituem como objetivos específicos do trabalho: revisar o conceito de regime de colaboração; compreender o decurso histórico das ações colaborativas no Brasil e no Ceará; e analisar, a partir do PAIC, a dinâmica interinstitucional de materialização do pacto colaborativo entre Estado e Municípios, por meio da coleta de dados. Para empreendimento dos objetivos e compreensão das questões suscitadas, esta pesquisa de abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico, documental e de campo, conta com as contribuições teóricas de Abrucio (2012); Albuquerque (2005); Araújo, (2010); Aguiar (2002); Aguiar, Gomes, Campos (2006); Ramos (2004, 2009, 2013); Saviani, (2009, 2011); Vieira e Albuquerque (2001a, 2001b); Vieira e Vidal (2013). A análise documental compreendeu os estudos de Brasil (1988, 1995, 1996); Ceará (1989, 1995, 2006, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2012); e Redenção (2015). O trabalho de campo desta pesquisa coletou dados mediante aplicação de 6 entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores de ambos os entes governamentais que compõem o programa na 8ª CREDE e na SME do município de Redenção. Concluímos que o pacto colaborativo estabelecido no PAIC se materializa a partir da implementação da nova cultura de gestão e do reordenamento da rede.

Palavras-chave: PAIC, regime de colaboração, gestão educacional, ação intergovernamental, Ceará.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APRECE - Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará

CCEAE - Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar

CECOM - Célula de Cooperação com os Municípios

COPEM - Coordenação de Cooperação com os Municípios

CE/89 – Constituição do Estado do Ceará de 1989

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CREDE - Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PAIC - Programa Alfabetização na Idade Certa

PNE - Plano Nacional de Educação

PTA - Plano de Trabalho Anual

SEDUC - Secretaria da Educação do Ceará

SME - Secretaria Municipal de Educação

SPAECE-Alfa - Sistema Permanente de Avaliação Básica no Ceará – Alfabetização

UNDIME-CE - União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	CÁ E ACOLÁ DA REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO	17
2.1	Regime de colaboração no Brasil: discussão legal e teórica.....	22
3	REFORMAS E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO CEARENSE	30
4	REGIME DE COLABORAÇÃO E O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA NO CEARÁ	37
4.1	Os trabalhos do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE e o PAIC como programa piloto.....	38
4.2	A estruturação do Programa Alfabetização na Idade Certa como Política Pública.....	41
4.3	A reestruturação dos organogramas da SEDUC, CREDE E SME: institucionalizando o regime de colaboração.....	47
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
6	REFERÊNCIAS	59
	.	
	APÊNDICE A	64
	APÊNDICE B	65

I. INTRODUÇÃO

Enquanto pesquisador e na difícil tarefa de sistematizar uma temática para desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, decidi tratar de um tema recorrente no que diz respeito ao papel do Estado e as formas de colaboração entre os entes, que me despertava interesse para entendimento da organização nacional da educação: o regime de colaboração.

Assim, sabendo da importância desta matéria no texto constitucional e na forma de organização da educação nacional, em um primeiro momento, elenquei três aspectos dos quais dispõem os art. 205, 211 e 212 da CF/88: a universalização do ensino, o regime de colaboração e o financiamento da educação, respectivamente, tendo como expectativas o entrelaçar desses na promoção do direito à educação no Brasil resultantes da promulgação do texto constitucional.

Entretanto, a partir do aprofundamento teórico percebi que tratar de financiamento e regime de colaboração no Brasil e a universalização do ensino, a partir dessas categorias, seria trabalho árduo para um aluno de graduação, de um curso interdisciplinar, com duração de dois anos. Entendo que me faltariam conhecimentos técnicos e teóricos para tratar de questões fiscais e estaria correndo o risco de não atender aos objetivos daquele que fora meu projeto inicial.

Passada as inquietações surgidas desse projeto inicial, permaneceu a vontade de estudar o regime de colaboração e surgiu uma nova questão como descoberta nas revisões de literatura: a falta de normatização deste mesmo princípio enquanto política de Estado.

Neste interim, as discussões levantadas nos grupos de pesquisa em que tenho atuado, Grupo de Pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade (CNPq/UNILAB) e Grupo de Pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS/CNPq/UECE), apresentaram-me aspectos da política e gestão educacional, relacionando-os desde a reestruturação do Estado, enquanto processo global e local, até as influências desse processo no fazer política e dos instrumentos utilizados pelo Estado para cumprimento do texto constitucional. Dessas relações pude perceber que muitas das cláusulas educacionais presentes na constituição acabavam como um “ideário constitucional”, como prefiro chamar, e não práxis, tornando as ações colaborativas no âmbito da União, ou mesmo das esferas subnacionais, revelia política.

A partir dessas questões e da minha participação como bolsista de iniciação científica (2014 – 2016) no projeto de pesquisa *Gestão por resultados na educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2010)* (UNILAB/UECE/FAFIDAM, Edital CNPq 14/2013), tive conhecimento dos

aspectos operacionais do PAIC, em grupo focal realizado com gestores da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – 8ª CREDE. Apesar de já ter conhecimento do programa, a época não conhecia esse aspecto essencial para funcionamento do mesmo e que atendia as minhas colocações do projeto inicial: o regime de colaboração entre o Governo do Estado e os municípios cearenses.

Conhecida algumas categorias de análise como Reforma do Estado, Gestão educacional e Regime de colaboração, aprofundei-me em leituras, tanto documental, como artigos e livros, para compreensão do princípio colaborativo presente no programa, que de maneira efetiva, em uma experiência subnacional, conseguia materializar o princípio do regime de colaboração a partir dos esforços conjuntos entre as instâncias governamentais para alfabetizar as crianças até os 7 anos de idade.

O trabalho ora proposto constitui-se de um estudo sobre o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC (2007 -) como política pública que efetiva o regime de colaboração no Estado do Ceará por meio de apoio técnico e pedagógico aos municípios, desdobrando-se, a partir desta colaboração, em um novo modo modelo gestor nas administrações municipais.

Diante dos avanços em educação escolar adquiridos nos últimos anos no cenário brasileiro, o caminho da garantia do direito à educação, entendido como o direito ao acesso, à permanência, à qualidade social na educação básica, e sobretudo do direito ao conhecimento, assim como afirmado pela Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei nº 9.394/96), art. 1º, no que compreende a abrangência da educação em seu caráter formativo e na plenitude do desenvolvimento humano, ainda é um desejo por vir a ser.

Se existe uma afirmação que indubitavelmente deve ser considerada no contexto de toda política pública educacional e no contexto das pesquisas em educação é a de que para se compreender o cenário educacional no Brasil é necessário compreender o modelo pelo qual o país é arquitetado, entendendo assim as características constitucionais do federalismo e seu princípio articulador da cooperação entre os entes federados para resolução dos entraves do ordenamento político-normativo-administrativo que surgem no contexto educacional. Assim, a educação enquanto direito social, conforme a Constituição Federal de 1988, art. 6, direito de todos e dever do Estado, art. 205, deve ser pensada no âmbito de um Estado Federado, de caráter tridimensional e com funções atribuídas a cada uma das instâncias federais: a União, o Distrito Federal, os 27 Estados e os mais de 5.500 municípios.

Um dos problemas referentes a continuidade e efetivação de políticas educacionais no país é a falta de coordenação e cooperação para a articulação entre os entes federados, mais

profundamente na relação entre Estados e municípios, em decorrência, segundo Abrucio (2012, p. 17) da adoção de duas redes de ensino delegadas a esses entes, “um modelo de duplicidade de redes, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco dialogam entre si”.

Considerar essa preliminar enquanto característica da educação nacional é deparar-se com a situação de que o ideário constitucional do regime de colaboração não encontrasse normatizado e nesse cenário a polarização entre os que defendem a sua materialização enquanto política de estado e os que contrariamente defendem políticas de governo como efetivadoras de arranjos colaborativos têm tomado espaço de boa parte das discussões da atuação do Estado na organização da educação nacional (GANZELI, 2013).

Atentemo-nos ao fato de não se ter ainda um Sistema Nacional de Educação, aos moldes, por exemplo, do que é hoje o Sistema Único de Saúde (SUS), o que necessariamente representa mais um difícil entrave no país. No desenrolar da discussão o entendimento do marco legal e das ações empreendidas principalmente junto ao conjunto de reformas ocorridas na década 1990 tornam-se prerrogativas para o entendimento do que fora acima citado.

A análise do regime de colaboração, “princípio relacional constituinte do complexo federativo” (LUCE; FARENZENA, 2007), ocasiona no debate a compreensão de demarcadores no campo social e político brasileiro, sobretudo ocorridos nos anos finais do século XX: desdobramentos de amplos processos de descentralização oriundos da Assembleia Nacional Constituinte e da Reforma do Estado dos anos 90.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, institui o país enquanto República Federativa, assim formada pela união dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, com competências comuns e concorrentes, fixadas normas para cooperação entre esses entes (a partir de Leis complementares, conforme art. 23), com vistas ao equilíbrio nacional.

Ao compreender a organização política-administrativa do país a União, os Estados, o DF e os Municípios (art.18), a CF estabelece que compete a estes entes legislar concorrentemente sobre a educação (art. 24), cabe dizer que essa concorrência diz respeito a concomitância do processo, atribuído ao caráter colaborativo, de bases técnicas e/ou financeira, que manterão os entes na organização e execução dos seus sistemas de ensino.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 211 estabelece como base para a organização dos sistemas de ensino se dará pelo regime de colaboração entre os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, a regra do regime de colaboração torna-se obrigatória, quando, no texto da lei, é claro que os entes “definirão”, não

havendo a ideia de “poderão definir”, assim, torna-se urgente a normatização deste princípio constitucional.

Assim também a LDB/96, em seu art. 8, estabelece a organização da educação nacional em regime de colaboração entre os entes federados, cabendo à União (art. 9) “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, aos Estados, além das funções que lhe são atribuídas, manutenção de formas de colaboração com os municípios (art. 10), e aos Municípios, (art. 11), “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados”

Considerando os aspectos constitucionais, o Governo do Estado do Ceará, em 2007, torna o Programa Alfabetização na Idade Certa política pública situada no marco do regime de colaboração entre os entes federados, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE, que constatou a fragilidade das gestões municipais frente às políticas de alfabetização e ao acompanhamento devido à atividade pedagógica.

Para empreendimento dos objetivos específicos do programa o regime de colaboração no PAIC é operacionalizado da seguinte maneira: cabe ao Estado, por meio da SEDUC, a oferta de assessoria técnica aos municípios nos eixos que compõem o programa e o respeito à soberania do município enquanto ente federado; e aos municípios a oferta e apoio logístico e material para a realização do programa e das equipes técnicas para implementação das ações.

O trabalho em tela tem como objetivo compreender o pacto colaborativo, princípio constitucional, efetivado a partir do PAIC e o *modus operandi* que se estabelece a partir das relações entre SEDUC, CREDE E SME. Se constituem como objetivos específicos do trabalho: revisar o conceito de regime de colaboração; compreender o decurso histórico das ações colaborativas no Brasil e no Ceará; e analisar, a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa, a dinâmica interinstitucional de materialização do pacto colaborativo entre Estado e Municípios, por meio da coleta de dados.

Para empreendimento dos objetivos, esta pesquisa de abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico, documental e de campo, conta como principais contribuições teóricas os estudos de Abrucio (2012); Anderson (2009); Araújo (2010); Cury (2002, 2010); Ganzeli (2013) e Saviani (2009, 2011), afim do aprofundamento nas questões inerentes ao federalismo brasileiro e ao regime de colaboração instituído a partir da CF/88, bem como das tensões presentes entre a legislação e a prática. Destarte, na busca de apreender o contexto de

reformas, os acordos colaborativos firmados na década de 90 e a política educacional cearense, utilizamos como referência os estudos de Albuquerque (2005); Aguiar (2002); Napolini (2001); Ramos (2004, 2009, 2013); Vieira e Albuquerque (2001a, 2001b) e Vieira e Vidal (2013).

A análise dos documentos legais e normativos compreendeu os estudos da Constituição Federal, 1988; do Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995; e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/1996. No âmbito do Estado do Ceará, a Lei de Municipalização do Ensino Público (12.452/1995) apontou as ações estabelecidas à época no marco do regime de colaboração e junto com a literatura caracterizou o escopo dessas. No que se refere ao objeto de estudo deste trabalho, o PAIC, sua Lei de criação (Lei nº14.026/2007) e seus documentos operacionais, junto aos documentos coletados na gestão da educação municipal de Redenção, foram essenciais na análise e caracterização do regime de colaboração entre Estado e município.

O período de investigação deste trabalho contempla os anos de 2004 a 2015, período em que se concentra os estudos para investigação dos problemas do analfabetismo cearense pelo CCEAE, a eleição da coligação *Ceará Vota Para Crescer*, a efetivação do PAIC como política pública e a reestruturação, em um primeiro momento, do Governo Estadual, conduzida pelo Decreto nº 29.139/07, e gradualmente das gestões municipais. Todavia, há elementos temporais que extrapolam o período definido visto a necessidade do aprofundamento histórico e normativo das ações colaborativas no Ceará na década de 90.

Levando em consideração a divisão territorial do Estado¹, o trabalho de campo, realizado entre os meses de novembro e abril de 2016, coletou dados mediante aplicação de 6 entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores de ambos os entes governamentais que compõem o programa, a citar: pessoal da 8ª CREDE² (a Coordenadora da instituição; a Coordenadora da Célula de Cooperação com os Municípios – CECOM; e a Gerente Regional do PAIC). E dos 13 municípios da área de abrangência da 8ª CREDE, apliquei as entrevistas com pessoal lotado na Secretaria Municipal de Educação de Redenção - SME (Diretora Pedagógica e Gerente Municipal do PAIC) e com uma coordenadora pedagógica escolar.

¹ Atualmente, para efeitos administrativos, o Estado do Ceará é dividido em quatorze Macrorregiões de Planejamento, estabelecidas a partir de suas características geográficas e socioeconômicas. A macrorregião Maciço de Baturité é composta por 13 municípios: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção (COSTA, *et al*, 2015).

² Na área de abrangência da macrorregião do Maciço, as ações educacionais são coordenadas pela 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – 8ª CREDE.

A escolha de Redenção como município lócus da pesquisa partiu da análise do percurso do município na série histórica de avaliações do PAIC – através do Sistema Permanente de Avaliação da Educação – Alfabetização (SPAECE-Alfa) – que, quantitativamente, mostrou um cenário de superação do analfabetismo. Este município, como mostrado no capítulo 4, figura como um dos únicos do Maciço de Baturité a apresentar constância na evolução do nível de aprendizagem dos alunos (em análise até 2013, por conta da divulgação dos dados), mantendo seu percentual de proficiência desejável (acima de 150 pontos) a partir de 2009.

A aplicação de entrevistas semiestruturadas justifica-se por ter permitido à pesquisa a captação imediata e corrente das questões suscitadas, com o aprofundamento, quando necessário, de questões mais específicas que poderiam não ser respondidas caso a escolha de aplicação de questionários, por exemplo, me permitindo correções e esclarecimentos eficazes para o desenvolvimento dessa pesquisa (LÜNDKE E ANDRÉ, 2014).

QUADRO I: GESTORES ENTREVISTADOS DE ACORDO COM FUNÇÃO, ENTE E ÓRGÃO*

ENTREVISTADO/FUNÇÃO	ENTE	ÓRGÃO	Período
Coordenadora da 8ª CREDE	Estadual	8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – 8ª CREDE	2015 - atual
Coordenadora da Célula de Cooperação com os Municípios - CECOM/8ª CREDE	Estadual	8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – 8ª CREDE	2007 - atual
Gerente Regional do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC/8ª CREDE	Estadual	8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – 8ª CREDE	2007 - atual
Diretora de Ensino	Municipal	Secretaria de Educação do Município de Redenção	2013 - atual
Gerente Municipal do PAIC	Municipal	Secretaria de Educação do Município de Redenção	2015 - atual
Coordenadora Pedagógica Escolar	Municipal	Secretaria de Educação do Município de Redenção	2007 - atual

Fonte: Elaborado pelos autores.

*Decidimos identificar os gestores no corpo do texto pelas suas funções.

Para fins de análise específica, decidi elencar como variável de estudo dentro do Programa Alfabetização na Idade Certa um dos cinco eixos que estruturam o programa: o eixo

de gestão municipal³, a partir de análise do Plano de Trabalho Anual – PTA do município de Redenção e das entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores. Considerando a fragilidade gestor dos municípios o programa recomenda a difusão de uma cultura de gestão eficaz por meio do eixo da Gestão da Educação Municipal.

A escolha desse eixo justifica-se tão-somente pelo fato de caracterizar o sentido de mudança de cultura da gestão e apresentar o caráter de “novo paradigma da gestão pública” (BALL, 2001), termo comumente usado em trabalhos que versam sobre Reforma do Estado, descentralização e política educacional. Ratificamos que os resultados do programa estão ligados ao desenvolvimento sistêmico, articulado e concomitante dos cinco eixos do programa: Gestão Municipal da Educação; Avaliação Externa; Alfabetização; Formação do Leitor; Educação Infantil.

A dinâmica do texto que ora se apresenta trata, no capítulo II, da discussão, da Reforma do Estado nos anos 90 no Brasil, enfatizando a descentralização. No subcapítulo 2.1, abordo a temática do regime de colaboração, a partir dos aspectos legais (CF/88, LDB/96) e teóricos, demonstrando se há ou não normatização deste princípio na organização do federalismo brasileiro. No capítulo III, apresento, a partir da revisão de literatura e análise documental, as reformas e o regime de colaboração na educação cearense, evidenciado nas ações dos governos desde 1994. O capítulo IV está dividido em subcapítulos que compreendem a origem, criação e operacionalização do PAIC, confirmando, a partir do trabalho de campo, as transformações ocorridas na coordenação e cooperação da educação escolar entre Estado e municípios. Buscando compreender se há uma dinâmica interinstitucional instaurada com o programa e a nova forma de se gerir a educação municipal.

³ Embora concordância com Lündke e André (2014), ao apontarem que ao se tratar do campo educacional deve-se levar em conta “a múltipla ação de inúmeras variáveis agindo e interagindo ao mesmo tempo” (p. 6), o estudo separado dessas variáveis desvela, portanto, a redução do estudo a uma parte do fenômeno pesquisado.

II. CÁ E ACOLÁ DA REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO

Paralelo ao estudo de políticas públicas, seja do seu planejamento ou do processo de execução e da gestão pública na busca de resultados, é necessário entender a mola propulsora destas ações, que intervém em seu contexto e induz os meios pelos quais estas se operacionalizarão: o Estado.

O objeto deste estudo, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) como operacionalização e efetivação do regime de colaboração no Ceará, está inserido no contexto de realidades que envolvem ações anteriores no Estado do Ceará. Ações que tanto no âmbito do Estado do Ceará, como no próprio contexto global, deixam lições e desvelam “[...] a necessidade de rever algumas transformações no sistema político, no Estado e na Educação” (RAMOS, 2004, p. 65).

Sendo assim, tratando-se de políticas públicas, e aqui, política pública voltada para a educação, embora entendendo o papel destas em convergir no contexto escolar, como forma de potencialização do trabalho institucional, essas devem ser pensadas para além desse contexto, conforme Vieira e Albuquerque (2001a, p. 19) apontam, “[...] além da escola, do planejamento curricular e de ensino [...]”, acreditamos que em um primeiro momento, e serem inseridas no “[...] âmbito da estrutura do Estado” e como forma de intervenção deste.

Entender o conceito deste Estado é complexo, tanto pelo fato das diversas transformações sofrida por este ao longo dos anos, quanto pelas linhas orientadoras e pelos arranjos pelo qual ele se materializa. Circunscrevendo as modificações do Estado no decorrer dos séculos, apontamos o Estado Absolutista onde a imagem do monarca era vista como poder absoluto e centralizado. Por sua vez, o Estado Liberal, pensado a partir da influência do iluminismo, leva ao fim, por meio da Revolução Francesa (1789), o regime do Absolutismo, todavia, em crises recorrentes ao Estado (quebra da Bolsa de Valores de Nova York – 1929), o Liberalismo tem fim no início do século XX mostrando ao mundo que o regime capitalista que outrora era nomeado infalível não era tão sustentável assim (MEDEIROS *et al*, 2009).

Historicamente, no período seguinte à Segunda Guerra Mundial (1945), o Estado prospera economicamente e cresce exponencialmente, aumentando assim a qualidade de vida dos indivíduos. Este fenômeno era resultado do modelo de Estado que muitos países Europeus seguiram, o *Welfare State* – Estado do Bem-Estar, em que o Estado assumia para si a responsabilidade pelo bem-estar do seu cidadão.

Como visto, nos modelos precedentes ao Estado do Bem-Estar, houveram crises que não conseguiram manter erguidos os modelos em vigência, sejam estas crises ideológicas ou econômicas; assim o foi com o *Welfare-State*: não podendo atender a demanda da sociedade e vista o crescimento exponencial, não se foi possível assumir as despesas do gasto público, havendo assim uma retomada de posto. O Estado, que antes era o promotor do bem-estar, via-se obrigado a enxugar os gastos e remodelar a máquina pública, entrando em uma crise, por fator do desenvolvimento, por volta dos anos de 1970, que tornou o Estado a “[...] principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo” (PEREIRA, 1997, p. 7).

Não sendo diferente, a evolução do Estado no Brasil perpassa por três modelos de gestão, que em muito assemelham-se com a herança do Patrimonialismo do Estado de Portugal que marca e molda todo o desenvolvimento da máquina pública (PEREIRA, 2001), são eles: Oligárquico – Patrimonial; Autoritário – Burocrático; Democrático – Gerencial.

Assim como no Estado Absolutista, no Brasil, o modelo de gestão oligárquico-patrimonial no Brasil se confundia com a autoridade do monarca em que prevalecia o caráter altamente concentrador do Estado, provocando assim o favorecimento de práticas corruptíveis e fisiológicas. O modelo autoritário-burocrático (Reforma Burocrática de 1936 *apud* MEDEIROS *et al*, 2009) teve como papel principal o atendimento ao sistema produtivo nacional, a partir do qual se pautou a questão da profissionalização e da carreira. Com o modelo de Estado democrático-gerencial nascem os princípios da eficiência, da qualidade do serviço ofertado e da participação direta da sociedade, características não encontradas no modelo precedente.

Importante notar que com a transição democrática, em 1985, há um retrocesso quanto ao modelo de administração adotado pelo Estado, no qual se retoma o modelo anterior de conduzir a máquina pública (MEDEIROS *et al*, 2009), de forma que

A crise agravou-se [...] a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

Conforme reforça Pereira (1996), a crise da forma burocrática de se administrar o Estado e o que o autor denomina como “enrijecimento burocrático extremo” (*ibidem*, p. 9)

comprometerá a qualidade da administração pública tornando notória a ineficiência da administração política burocrática que por motivos de sua incapacidade em gerir recursos e demandar atendimento à população desdobrou-se em uma dívida externa. Sendo assim, segundo Pereira (1997, p. 15) “a superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto de burocratas estatais.”

É neste contexto que se situa e se justifica a promoção da Reforma do Estado. Ora, as estratégias da administração pública burocrática já não conseguiam atender a demanda social e em muito se contrapunham ao novo modelo proposto que apresentava como estratégias o controle e a rigidez de processos, a formalidade, e a descentralização (ZANARDINI, 2007).

Em conformidade com o cenário mundial de crise, o aparelho estatal brasileiro vê-se instigado a instaurar um conjunto de reformas que pudessem implantar no Estado uma nova forma organizacional, levando-se como precedente a necessidade de uma nova arquitetura, remodelando tanto a sua forma de organização como de intervenção. Pinho (*apud* MEDEIROS *et al*, 2009, p. 4) aponta que nesse universo de reformas era necessário criar

[...] outro arranjo político, com a necessidade de buscar um novo arranjo de Estado: o Estado gerencial, um Estado mais compacto, enxuto e empreendedor que não tolera mais a ineficiência e busca outros parâmetros de funcionamento e atuação, tendo comprometimento com capacitação, onde a eficiência e os resultados passam a ser um norte.

O ditado popular que diz que “quando a casa não vai bem é necessário mudar”, é referendado com o que acontece ao Estado no passar dos anos de 1980 para os de 1990. Essa metáfora entre Estado e uma casa desordenada ilustra o que se aspirava no período contemporâneo a reforma: era agora necessário a garantia dos direitos sociais para além das atividades já executadas, era preciso se gerir e atender os cidadãos-clientes, ante a ineficiência e incapacidade da administração burocrática. Um Estado gerenciador voltado para as atividades que lhes são específicas e, portanto, sendo este o financiador e formulador de políticas sociais, como as de educação e saúde,

[...] ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos (PEREIRA, 1997, p. 41-42)

Como resposta à crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia, a reforma do Estado brasileiro, processo de transição entre a administração burocrática e a gerencial, ocorrida no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995), pautou-se na proposta de uma administração pública gerencial, que pudesse, ao passo de sua efetivação, redefinir a função do Estado, que, segundo Bresser Pereira, ministro que coordenou a reforma administrativa brasileira, necessitava ampliar sua governança para que pudesse agir de forma efetiva e eficiente em benefício da sociedade:

Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas [...] (PEREIRA, 1997, p. 40)

O empreendimento da modificação do sistema político-legal ocorreu tanto no âmbito da gestão quanto no âmbito do plano de decisões, justificada na execução de três dimensões (PEREIRA, 1996):

1. Uma dimensão institucional-legal – modificação de leis e reestruturação das instituições;
2. Uma dimensão cultural – baseada na transição da burocracia para o gerenciamento afim de extinguir as práticas patrimonialista; e
3. Uma dimensão gestão – onde seriam trabalhadas novas ideias gerenciais que se desdobrassem na eficiência do serviço.

Aos poucos delineou-se os contornos para se administrar o aparelho estatal, agora amplamente inspirado no modelo da administração empresarial e ratificados aos pressupostos do liberalismo. Essas delimitações foram marcadas fortemente pela descentralização e transferência de atribuições para os demais níveis políticos e também por um maior controle de resultados. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), documento norteador da reforma do Estado brasileiro, estariam entre os objetivos globais da reforma

[...] transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; [e] transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995, p. 45)

Este processo neoliberal de descentralização das obrigações e funções do sistema público ocorrido no Brasil em muito assemelhasse com o apresentado por Laval (2004) ao tratar do modelo francês da reforma do estado e da educação, quando, para o autor, estabeleceu-se um modelo mais descentralizado para o serviço público francês, transferindo competências para as coletividades locais, às *comunhas*, semelhante aos municípios no Brasil, criando um equilíbrio entre a eficácia e a democracia, graças “à gestão ‘periférica’ da heterogeneidade social” (p. 226).

De acordo com Zanardini (2007), junto ao modelo de descentralização, se configura também na reforma empreendida no Estado brasileiro a adoção de formas sutis de controle dos resultados, confirmado ao que desvela o documento Plano Diretor da Reforma, ao apontar que era preciso “[...] substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada” (BRASIL, 1995, p. 46).

A implementação de um Estado eficiente e moderno, que atenda as demandas sociais, requer o enfrentamento de entraves no âmbito institucional. Esse pressuposto denota uma definição de modelo que possa distinguir os segmentos de atuação do Estado, permitindo o conhecimento de estratégias peculiares para cada um desses, de modo que não se crie soluções simplistas e genéricas para problemas específicos dos diferentes setores (BRASIL, 1995). Portanto, a proposta da reforma do Estado é a proposta também das reformas das instituições e ações que estão ao Estado articuladas, se a crise aflige o Estado também se afeta os componentes, ações e programas que por este são implementados. Esses elementos norteadores aqui apresentados, desdobraram-se, ao passo de sua efetivação, em processos que incorporaram o ideário da administração gerencial, uma conjunção entre descentralização e paradoxalmente centralização, tendo em vista que decisões estratégicas continuaram concentradas ao Estado Nacional, excluindo-se as esferas subnacionais.

Diante dos processos da reforma e dos condicionantes supracitados, surgem novas variáveis para o cenário político educacional que desencadeia uma série de reformas no cenário nacional e nos demais entes federados, embora de forma gradual, partindo da União, passando pelos Estados e chegando aos Municípios.

A nova dinâmica imposta para a ação pública efetiva dois processos. O primeiro – a partir da descentralização, da arquitetura federalista do país e da antes promulgada Constituição Federal de 1998 – adota o modelo de acordos pactuais e transferências de responsabilidades entre os entes federados, o que no texto constitucional denomina-se regime

de colaboração (art. 211, CF/88), passando a União de um papel central de provedora para a execução de ações mais específicas e restritivas no campo educacional.

O segundo, baseado no controle de resultados⁴, instaura uma nova racionalidade às políticas educacionais, o que na década de 90 se confirmará com a ampla adesão das avaliações de larga escala, sejam estas aplicadas pela União ou pelos demais entes (BOAMINO e SOUSA, 2012), aprofundando o interesse na performatividade dos sujeitos envolvidos nesses processos a partir da adesão dos indicadores de performance.

No subcapítulo que se segue, apresentamos os aspectos e discussão do regime de colaboração no Brasil e no Ceará.

2.1. REGIME DE COLABORAÇÃO NO BRASIL: DISCUSSÃO LEGAL E TEÓRICA

Criada para estabelecer um Estado democrático que assegure aos indivíduos o exercício de seus direitos, a Constituição da República Federativa do Brasil, instituída em 1988, opta por um Estado Federativo como forma de organização territorial, assim como assegurado em seu artigo 1º que atribuiu a estrutura da República Federativa do Brasil à união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. O reconhecimento deste Estado enquanto República Federativa é garantido e coordenado a partir dos princípios da autonomia, das competências de cada ente federado e da cooperação e concorrência na oferta dos serviços prestados, como encontrados nos artigos 18, 23 e 24 da Constituição. Esse novo ordenamento político-administrativo no país rompe com a lógica da centralização presente no período anterior à Assembleia Nacional Constituinte (1987), momento em que ao levantar a descentralização de perfil municipalista instaura-se o modelo federativo brasileiro como tridimensional.

Tomando como referência Anderson (2009), em sua obra *Federalismo: uma introdução*, o surgimento das federações se dão por circunstâncias diferentes, sejam estas de natureza política ou histórica. Em um primeiro caso a adesão ao federalismo pode partir da justificativa de unidades separadas que resolvem se agregar devido a traços de identidade ou objetivos comuns, ou, em segundo caso, como resposta a pressões políticas para adoção de um regime democrático com maior ênfase na competência dos governos. Este último o caso brasileiro.

⁴ Vale ressaltar que a gestão por resultados é objeto de estudo da pesquisa em desenvolvimento *Gestão por Resultados na Educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2010)*, financiada pelo CNPq Edital 14/2013, na qual o autor é pesquisador.

Decerto, se há elemento que configure uma federação esse seria a constitucionalização de dois níveis de governo, cada qual com autonomia genuína e competências legais a partir da adoção da democracia e do Estado de Direito.

No Brasil, a entrada do município como terceiro ente federado, junto a repartição das competências que lhe cabe e sua jurisdição territorial, significa um movimento inovador por instaurar uma tridimensão federal diferente da característica dos demais federalismos. Ao passo de sua inovação, cria-se também um novo entrave no campo da organização federativa, pois, dados os caminhos para cooperação, e não dadas as normatizações desta cooperação, as discrepâncias na conjuntura nacional apresentam-se como grandes problemas na execução de políticas no país. Assim como compartilhado por Araújo (2010), permanece, no debate relativo as distribuições de competências e recursos, o desconhecimento sobre os conflitos que estão na base do federalismo, e por assim ser, geram um cenário de normatização “pontual, fragmentado e imediato”.

O modelo de descentralização fruto da Reforma do Estado junto à materialização da coordenação federativa aumenta as probabilidades de desigualdades entre os entes, posto a diferenciação dos recursos orçamentários decorrente da estrutura tributária que diretamente influencia no padrão das políticas públicas, no caso da Educação, na forma como se oferta esse direito. Essa diferenciação significativa junto a forma de colaboração entre os níveis governamentais é fundamental para compreensão da política educacional.

Sendo o Brasil um Estado federado e optando por um federalismo cooperativo, estabelece princípios de compartilhamento e autonomia entre os entes da federação, contrapondo-se dessa maneira a federalismos de caráter centrífugo ou centrípeto⁵. Nessa forma de organização, a repartição das obrigações para alcance de fins comuns torna-se a principal característica de organização entre os entes, pressupondo essas ações conjugadas sobre uma articulação descentralizada, concorrente e recíproca, onde, cada um dos entes, gozam de maior autonomia, têm competências próprias e responsabilidades legais, entretanto, devem manter uma cooperação técnica e financeira, (CF/art. 30, inciso VI). Certamente é importante a reflexão feita por Cury (2010) no tocante a característica concorrente da organização político-administrativa no Brasil, ao tratar que

⁵ “O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal [...] O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros [...]” (CURY, 2010, p. 153)

“[...] Concorrente [...] deve ser tomado *no sentido da simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim* e, no caso da educação escolar, no atendimento das finalidades maiores e comuns dela. Contudo, em sua efetivação, tal sentido pode se degenerar em competitividade.” (p. 158) (grifos nossos)

Em termos constitucionais a educação brasileira é matéria obrigatória dos entes federados e tarefa de compartilhamento entre os mesmos, a somar com a colaboração da sociedade.

Conforme capítulo III da CF/88, Seção I – Da Educação, para concretude do “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 5), fixa-se o dever do Estado na promoção e incentivo do direito constitucional junto ao direito e a obrigatoriedade do sujeito à educação básica⁶.

Se a partir de então, a educação básica, que congrega educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, ganha contornos mais expressivos, também se coloca como expressivo o novo modelo idealizado para a organização escolar nacional do qual trata o art. 211:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em *regime de colaboração* seus sistemas de ensino [...]”
 § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e infantil.
 § 3º Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [...]” (CF/art. 211 - EC nº 14/96 e EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009) (grifos nossos).

Esse conceito, traz em si termos, que etimologicamente, originados do latim, *regimen* e *collaborare*, correspondem, segundo o dicionário Michaelis, a “ação ou modo de reger, de governar, de dirigir” e de “trabalhar em comum com outrem”, respectivamente.

Saviani (2011) ao apresentar o percurso constitucional da organização dos sistemas educacionais no Brasil e a responsabilização dos entes federados constata que até a Constituição Federal de 1967 não se previa sistemas municipais de ensino, motivo pelo qual, para o autor, o artigo 211 da CF/88 contém duas novidades: “[...] menção aos municípios num artigo que trata da organização dos sistemas de ensino; e a introdução do ‘regime de colaboração’” (p. 85). Ainda assim, incluindo as três instâncias federativas no dispositivo constitucional, não ocorre definição das responsabilidades de cada ente, exceto no tocante aos municípios (o que depois será alterado com a Emenda Constitucional nº 14/96), assim como as formas de colaboração para atuação intergovernamental não são delimitadas.

⁶ Cury (2002) aponta que o conceito “educação básica”, contemporâneo aos processos da década de 80 e 90, tratava-se de um novo conceito, avançado, pelo qual o olhar sobre a educação ganhava uma nova significação. Também Sofia Vieira e Gláucia Albuquerque (2001b) chamam atenção para esta nova nomenclatura aos níveis e modalidades introduzidas na Constituição de 1988 e referendada na LDB (1996).

Ao analisarem o referido artigo, Brito, Ramos, Mendes, *et al* (2010) chamam atenção ao caráter imperativo prescrito no dispositivo ao não facultar a organização os sistemas de ensino em regime de colaboração. Os sistemas de ensino devem ser, necessariamente, organizados em colaboração, tendo em vista que o texto não dispõe de “poderão organizar” e sim “organizarão”. Destarte, Ramos (2013) compreende o regime de colaboração como uma expressão técnica que ilustra a autonomia e a cooperação entre as instâncias governamentais, pressupondo assim, a descentralização como princípio que possa efetivar à educação escolar e a qualidade de ensino. Nesta mesma perspectiva,

“Os sistemas de ensino previstos são o federal, os dos estados e os dos municípios. Assim sendo, o regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, o projeto nacional de educação. Como tal, também será, legitimamente, uma estratégia de que podem se valer cada um e todos os entes federados para realizar seus deveres educacionais próprios, porque é cláusula precedente à sua autonomia.” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

Então, por regime de colaboração, entende-se a adoção de mecanismos de articulação – verticais ou horizontais⁷ – entre os entes federados, de modo que o centro exerça a função de contrabalanceamento para sanar diferenças entre aqueles que estão na ponta do sistema: é o maior – União/Estado – articulando ações e induzindo/redistribuindo por meio de políticas públicas – o/ao menor e mais fraco – o Município. Vieira e Vidal, desvelam que

“[...] é preciso ter em mente que 'cooperar' e 'colaborar' são verbos que supõem dupla direção - colaboramos em conjunto, uns com os outros - eu te ajudo, tu me ajudas, nós nos ajudamos. Há, portanto, considerável margem de inovação tanto na verticalidade, quanto na horizontalidade a ser explorada pelos entes federados” (2013, p. 4)

O delineamento da organização da educação no país, instaurado na Constituição de 1988, fica então sujeito a leis complementares que fixarão e darão normas a forma de colaboração entre os entes, o que gera um entrave na normatização do regime de colaboração no país enquanto política de Estado e dá margem a políticas de governo colaborativas. De acordo com a CF/88

Art 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (EC nº 53/2006) [...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; [...]. *Parágrafo único.* Leis complementares

⁷ Mecanismos de articulação verticais dizem respeito às iniciativas tomadas no âmbito hierárquico da federação: União, Estados e Municípios. Já a horizontalidade a que nos referimos tem tomando espaço nas discussões para o fortalecimento do regime de colaboração na medida em que prevê colaboração entre os municípios, tomando como referência as divisões territoriais, por meio de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). A respeito, pode-se conferir o Parecer CNE/CEB Nº: 9/2011.

fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Em análise aos dispositivos constitucionais sujeitos a regulamentação constatamos que o art. 23 dispõe de uma Lei Complementar (nº 140, de 2011) que fixa normas para a cooperação entre União, Estados, DF e Municípios. Entretanto, o dispositivo trata das ações administrativas no exercício à proteção do meio ambiente entre os entes. Percebe-se, então, que não há regulamentação da colaboração no tocante a educação.

A discussão para regulamentação do regime de colaboração é apresentada por Ganzeli (2013, p. 46) em duas proposições: a primeira, na defesa da construção de “política de Estado”, em que os propositores “[...] buscam a institucionalização de normativas que definam em comum acordo as responsabilidades de cada ente federado para a garantia do direito à educação” e a segunda opção por “política de Governo” na defesa da “[...] preponderância da elaboração de agendas governamentais que atendam à área da educação”

Grosso modo, o papel da União, dos Estados e dos Municípios na coordenação de seus sistemas educacionais transversaliza o dever destes na cooperação intergovernamental nos termos da constituição ou das leis complementares.

O conjunto de iniciativas no campo educacional ocorridas na segunda metade dos anos 90 no Brasil interferiram de forma significativa no campo da organização educacional, mantendo e fortalecendo os aspectos já apresentados da Constituição e tangenciando o projeto de reforma buscado pelo governo em 1995, assim como trabalhado em capítulo anterior. A primeira dessas iniciativas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9.394/96 (LDB), tornou clara a forma de intervenção sobre a organização do sistema educacional ao aprofundar as competências de cada ente baseadas no regime de colaboração: a União, coordenadora da política nacional de educação e responsável por exercer papel normativo, redistributivo e supletivo em relação às demais instâncias educacionais; os Estados, além de manter e organizar seus sistemas de ensino, manter formas de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental; e os Municípios, organizar seus sistemas de ensino e integrá-los às políticas e planos nacionais.

Um importante mecanismo instituído dentro do debate do regime de colaboração proposto na LDB/96, intervindo e criando novas relações entre estados, municípios e a União, terá sido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, instituído pela Lei 9.424/1996, de natureza contábil, vinculou à um novo ordenamento os recursos que foram constitucionalmente destinados à

educação, criando no âmbito dos Estados fundos para o atendimento educacional do ensino fundamental, cabendo à União à execução de seu papel complementar.

Importante dizer que iniciativa subnacional ensaiava essa política de descentralização administrativa e financeira, caso do Estado do Ceará, que instituiu uma política de repasse financeiro aos municípios em 1995 (experiência piloto com 6 municípios) e 1997 (convênio com participação de 124 municípios). Esse *fundefinho* (ALBUQUERQUE, 2005), fixou um valor custo-aluno de R\$ 180,00 e introduziu a experiência do FUNDEF no Estado.

Com o FUNDEF, vinculou-se 60% dos recursos do art. 212 da CF/88 ao ensino fundamental, a regra era válida para os Estados, DF e municípios, assim, criou-se em cada Estado Fundo que arrecadava 15% do Fundo de Participação dos Estado (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e Compensação à Desoneração do ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

O FUNDEF induziu o processo de descentralização educacional pela via da municipalização e enquanto processo descentralizador implicou um novo engendramento das políticas educacionais nesses locais. No ano de 2006, com o fim do FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamentado pela Lei 11.494/07. Diferente do FUNDEF, o novo fundo contábil abrangeria toda a educação básica – da educação infantil ao ensino médio.

A municipalização direcionada com a LDB e os fundos acima citados, já era tema recorrente, por exemplo, desde o *Manifesto dos Pioneiros* em 1932, quando Anísio Teixeira (1994 apud ALBUQUERQUE, 2005) sinalizava para a regionalização da escola por meio da administração local enquanto disseminadora das imposições de um centro remoto e distante. Em momento posterior, nos anos 1980, o terreno de discursão sobre a municipalização do ensino se junta a lógica da democratização da sociedade ao se colocar como um processo educativo com maior participação.

Em processo mais recente, na década de 1990 e anos 2000, se desdobram as iniciativas descentralizadores que foram apresentadas, entretanto, a gênese dos problemas relativos ao processo de descentralização pela via da municipalização permanece calcada na ação elementar de não se compreender o federalismo no Brasil e as diferenças fiscais geradas pelo sistema, quando, desde à Assembleia Constituinte, não se pensa nos entraves gerados pela entrada do município como ente federado descentralizado político e financeiramente. Neste cenário, a configuração do federalismo brasileiro, conforme Araújo (2010), ocasiona duas

complicações para a engenharia institucional e política no Brasil,

“[...] a primeira relativa ao tamanho e à heterogeneidade da Federação brasileira, constituída, em sua maioria, por estados e municípios que sobrevivem com repasses dos fundos de participação, e a segunda relativa à falta de clareza e regulamentação do que consistiria o regime de colaboração.” (p. 753).

Ocasiona-se a partir desta situação um aprofundamento das desigualdades entre os locais, quando, segundo Saviani (2011, p. 80), a tendência é que o ensino corresponda a situação socioeconômica, “[...] municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados um ensino remediado e municípios ricos um ensino satisfatório”. Como confirma Araújo (2010), a regulamentação do princípio do regime de colaboração deverá considerar os desafios das relações intergovernamentais no país, entre eles, a justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes.

Percebe-se que a legislação brasileira apresenta percursos pelos quais os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possam, em colaboração, organizar seus sistemas de ensino, sem ferir a autonomia possuída por cada ente. De fato, os caminhos para organização *neste* e *deste* Estado, de um Sistema Nacional de Educação (ainda não normatizado, assunto fulcral nas discussões sobre garantia educacional e papel do Estado), encontram-se dados desde final década de 1980 com a promulgação da Constituição Federal de 1988, posteriormente, com a LDB/96 e Plano Nacional de Educação. Daí o primeiro empecilho: a não materialização do disposto na lei no âmbito nacional, não se aplicando o ideário constitucional, salvo experiências locais, como no caso do Estado do Ceará, universo deste estudo.

A Conferência Nacional de Educação – CONAE, do ano de 2010, Eixo I, que trata do papel do estado na garantia do direito à educação, no que diz respeito a organização e regulação da educação nacional, aponta que

Se de um lado o Estado brasileiro tem uma Lei Nacional de Ensino (LDB/1996), um órgão legislativo (Congresso Nacional), um órgão que normatiza todos os sistemas (CNE) e um órgão que estabelece e executa as políticas de governo (MEC), de outro não construiu, ainda, uma forma de organização que viabilize o alcance dos fins da educação e, também, o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual/distrital e municipal), o que tornaria viável o que é comum às esferas do poder público (União, estados/DF e municípios) [...]. (Documento Final da CONAE, 2010, p. 20).

Embora os dispositivos legais para fiscalização e normatização da educação, conforme

documento da CONAE, a falta de coordenação e cooperação entre os níveis governamentais dificulta as políticas educacionais no país principalmente na relação entre Estados e municípios, ao levar em consideração a duplicidade de suas redes de ensino e suas estruturas que pouco dialogam nessa relação intergovernamental (ABRUCIO, 2012).

É oportuno nesse momento fazer referência a fala da Coordenadora da 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – 8ª CREDE, que traduz na prática a relação à qual Abrucio (2012) aponta como dificuldade da relação entre os entes federados. Ao fazer menção das redes de ensino e o processo de colaboração no Estado do Ceará, a Coordenadora da 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação caracteriza que

[...] antes eram duas redes, embora fosse uma rede pública, mas era a rede pública estadual e a rede pública municipal, e a gente percebia isso muito claro até nos discursos dos próprios secretários de educação e dos prefeitos. A gente percebia que tipo ‘- não, os meus tinham’ [fazendo referência aos alunos], tinha muito essa questão da possessividade. ‘- Não os meus alunos eu estou ofertando’, então assim, os meus alunos era como se os alunos fossem somente os da rede pública municipal, não tivesse essa questão da universalidade e da questão que eram municípios todos eles, fossem da rede pública estadual ou municipal. (Grifos da entrevistada) (2015, p. 26-27).

Assim, o que se percebe é que cada ente federado “acabava” organizando por si só seus sistemas de ensino, isoladamente, resguardando apenas as competências que foram lhes atribuídas na CF/88 e especificadas na LDB/96

[...] o município não atua no ensino médio por ser competência do Estado, assim como o Estado não ajuda no ensino médio fundamental por ser competência do Município, embora ambos, Estado e municípios, não busquem alternativas de diálogos entre si, estruturando um regime de colaboração entre eles (BRITO; RAMOS; MENDES, *et al.*, 2010, p. 93)

Após desvelarmos a discussão legal e teórica do regime de colaboração no Brasil, apresentaremos, no capítulo III, as experiências do regime de colaboração no Ceará nos contextos de reformas, demonstrando as ações dos governos estaduais a partir de 1995.

III. REFORMAS E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO CEARENSE

O Estado do Ceará, já na década de 1980, em conformidade com o cenário nacional e internacional de reformas, mobilizou-se em torno de uma reestruturação administrativa e pedagógica pautada, principalmente, na universalização do ensino e no alinhamento da educação aos interesses do mercado em expansão. Entender os quadros históricos vividos pela educação cearense, aqui, torna-se importante para compreensão das mudanças ocorridas no cenário educacional neste Estado, que teve como foco central a política de descentralização da Educação básica implementada pelo governo das Mudanças⁸ e a implementação da política de colaboração entre Estado e municípios.

Reordenando-se no contexto da reestruturação do aparelho estatal, das políticas educacionais vigentes nos anos finais do século XX, bem como dos acordos e financiamentos dos quais o Brasil e o Estado do Ceará foram signatários, buscou, a partir dos anos 80, no governo Gonzaga Mota (1983 – 1986), como explanado por Vieira e Albuquerque (2001a), romper com as práticas clientelistas vigentes no período e adotar um modelo de cunho gerencial, criando a base para uma reorganização e possibilitando o estreitamento das relações com o segmento empresarial, que, por sua vez, levaria a eleição de Tasso Jereissati⁹.

Desta forma, assumindo o Governo do Estado no ano de 1987, Jereissati sinaliza a sua administração ainda nesta reorganização das atribuições estadual, trabalhando em setores prioritários como a educação, que destoava dos interesses do Estado, pressupondo-se que com a universalização do acesso, a garantia da permanência e o sucesso dos alunos na escola poder-se-ia a médio e longo prazo superar o cenário de analfabetismo e promover a inclusão socioeconômica, visto que, no chamado “governo das mudanças” - Tasso Jereissati I (1987 – 1990), herda-se das administrações passadas problemas de acesso, permanência e fluxo escolar:

O Censo de 1980 registrou cerca de 595.459 analfabetos na idade de 7 a 14 anos no Ceará (55% da população desta faixa etária). Dos 511.641 alunos matriculados na 1ª Série do Primeiro Grau em 1983, só estudaram na 2ª série do ano seguinte 205.510 alunos. 306. 742 crianças não avançaram naquele período. Dos 706.785 jovens de 15 a 19 anos, em 1983, só se encontravam

⁸ Para Ramos (2004) a ênfase em torno do termo “mudança” refletia a sede do povo brasileiro que vinha se mobilizando desde os movimentos das Diretas Já vislumbrando uma ruptura com o antigo modelo, a autora continua contribuindo ao dizer que este encantamento pela palavra construía uma identidade coletiva em torno da ansiedade de mudanças que sentia o povo cearense.

⁹ Tasso Jereissati fazia parte do grupo de empresários do Centro Industrial do Ceará (CIC)

estudando na escola do 2º grau 86.100 alunos, ou seja, um atendimento de apenas 12,2 % da população. Houve uma perda de 19.247 alunos na geração escolar do 2º grau, de 1981 a 1984, ou seja, de 51,2% dos matriculados na 1ª série. (CEARÁ. Encontro Ouvindo a Escola Pública: Relatório Geral.1985, p.18 *apud* Maia, 2010, p. 110.)

Continuando a proposta de redimensão do Estado que fora efetivada no governo Tasso Jereissati I, a eleição de Ciro Gomes (1990-1994), propõe um processo de modernização e crescimento econômico em consonância com as demandas da sociedade cearense, esta concepção, como apontaram Vieira e Albuquerque (2001a) e Ramos (2004), era orientada pelo consenso de que a cidadania era uma construção social favorecida pela melhoria das condições de vida do povo. Agora, Ciro Gomes, que investia na modernização das finanças, da forma de administração e das políticas públicas, induzia ao desenvolvimento seguindo as seguintes diretrizes:

“[...] contribuir para o crescimento econômico o mais equilibrado do ponto de vista da distribuição pessoal e espacial de renda: ensejar a modernização e a competitividade das atividades econômicas estaduais, sem prejudicar o meio ambiente: apoiar o desenvolvimento da cidadania” (CEARÁ, 1994, p. 15 *apud* VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001a, p. 118)

Este governo, fortemente aliado a agenda educativa do final do século passado que suscitou novas formas de regulação e gestão da educação no Brasil, a partir de chamadas políticas de organizações internacionais, a citar o Banco Mundial – BM, e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, comprometeu-se com a melhoria da qualidade da educação pública, melhoria do corpo docente das instituições e na melhoria da gestão do sistema de ensino. No âmbito do princípio constitucional do regime de colaboração, neste governo, até houve um Acordo de Intenções entre Estado e municípios para o desenvolvimento de ações no âmbito da pré-escola e do ensino fundamental, contudo a Secretaria de Educação naquele momento não mantinha uma estrutura para coordenar o regime de colaboração entre a instituição e os 182 municípios que haviam firmado o pacto.

A reflexão de Ramos (2009) acerca do contexto político da época é pertinente ao apontar que “a educação cearense vinha sendo paciente de muitas propostas, mas pouca sistematização e efetivação até meados da década de 1990”, quando da eleição de Tasso Jereissati que caminharia para os seus dois próximos mandatos (1995-1998 e 1999-2002).

O movimento político e econômico denominado de mudancismo, que baseado em reformas abrangeu a área educacional cearense entre os anos de 1995 a 2000, concentrou os esforços na área da alfabetização. Segundo Antenor Napolini (2001), foram três os elementos que apoiaram a reforma da educação básica cearense entre 95 e 2000: 1. reconhecida

necessidade de mudanças; 2. contexto econômico e político favorável; 3. existência de mecanismos da participação social a partir da modernização das formas de gestão. A garantia de uma educação básica de qualidade, principalmente no ensino fundamental, recebeu investimentos e baseou-se em uma política de planejamento, execução e avaliação da Educação pública no Ceará, sobretudo, no princípio integrador de compartilhamento de ações entre a União, o Estado e os municípios, viabilizando uma estratégia entre estes entes, bem como da sociedade civil, instituições governamentais, e centros de ensino, assim, um regime de colaboração para a melhoria da escola pública.

O Estado do Ceará, em sua Constituição Estadual promulgada em 1989 – CE/89, direcionou-se no mesmo sentido da CF/88, seus artigos 218, 227 e 232, dispõem, respectivamente, sobre a colaboração com a União e os Municípios, sendo planejado e executado o ensino de forma regionalizada; a responsabilidade do município no atendimento e expansão do ensino; e sobre os critérios para a lei de municipalização da oferta educacional.

Neste contexto político, no início de 1995, Tasso Jereissati volta ao governo estadual e novamente tem como princípios de sua gestão, entre tantos, à educação, buscando a consolidação do projeto que havia empreendido em sua primeira gestão, mas, dessa vez, imprimindo dois princípios estritamente ligados: a democratização e a descentralização da gestão. Novamente, o Estado do Ceará tornava-se consonante com as propostas recomendadas a nível nacional e internacional, a citar, a *Reunión del Comité Regional del Proyecto Principal de Educación en América Latina y Caribe*, em Kingston, 1996, que pautou entre os assuntos: “i) la educación como política de Estado; ii) el mejoramiento de la capacidad de gestión [...]” (UNESCO, 1996, p. 4)

O programa de reformas ocorrido a partir de 1995 é marcado pela Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995 que dispunha sobre o processo de municipalização do ensino público no Ceará. Com a Lei de Municipalização se buscou democratizar a gestão, municipalizar o Ensino Fundamental e Infantil e desconcentrar a administração da rede estadual de ensino.

Todas essas propostas estavam inseridas no programa de governo de Tasso Jereissati denominado “Todos pela Educação de Qualidade para todos”, que congregava em si a mobilização social em torno da democratização do acesso e da educação de qualidade, suscitando o modelo de cooperação Estado – município – sociedade na seara educacional cearense.

No Ceará, a presença dos municípios na área da educação é motivo de relevância desde o começo da década de 70, onde, já pela lei, antes da Constituição de 88, se expressava a progressiva passagem da responsabilização educacional para os municípios, junto a menções

do regime de colaboração (VIEIRA 2010; ABRUCIO, 2012; ALBUQUERQUE, 2005), passo inicial para várias outras iniciativas visando a municipalização.

O Estado do Ceará é apontado como o precursor na política de municipalização. A adoção desta política, teve como objetivo garantir a educação básica de qualidade para toda a sociedade em uma tentativa de efetivar o regime de colaboração fortalecendo parcerias com os municípios e sociedade civil organizada.

Este processo de municipalização visou o estabelecimento de condições políticas, normativas, administrativas, operacionais e financeiras para o cumprimento dos artigos 30 e 211 da CF/88 e 232 CE/89, isto é, o atendimento aos incisos que tornaram o município autônomo enquanto ente federado, com competências próprias, mas, estabeleceram a manutenção de cooperação com o Estado para atendimento a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, junto a criação de mecanismos que objetivassem fortalecer as ações municipais, como descrito no inciso V do art. 232 da CE/89. Conforme trata o art. 3 da referida lei:

O Processo de Municipalização de que trata esta Lei implica o fortalecimento do Município quanto a poder decisório, disponibilidade de recursos e responsabilidade por encargos educacionais, mediante colaboração com o Estado na implantação de estruturas adequadas, qualificação de profissionais necessários e o envolvimento participativo da população.

No texto da lei era apontado a “inclusão do Poder Municipal, no fazer e no pensar as atividades públicas de Governo do País [...] com observância das peculiaridades de cada município” (art 1º). Este último fator, “a observância de peculiaridades de cada município”, tomava como questão a própria discussão em torno do federalismo brasileiro. Como supracitado, não se pode pensar em política educacional sem antes analisar o contexto por qual o(s) sistema(s) de ensino são arquitetados no Brasil, este federalismo gera discrepância entres os locais, que só podem ser superados caso haja cooperação com a União ou o Estado.

Para concretude do disposto na lei, as formas de colaboração entre Estado e municípios previstas no processo de municipalização, foram, entre outras: a cessão de pessoal de magistério e técnico-administrativo, a utilização da rede física em regime de parceria através de cessão parcial ou integral de uso ou doação de patrimônio, a formação dos professores, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade¹⁰ e a oferta do livro didático. Cabe ressaltar que era responsabilidade do Governo Estadual destinar, do seu orçamento anual, recursos específicos para a Municipalização do Ensino Público.

Vieira e Vidal (2013) compreendem o período do segundo governo de Tasso Jereissati

¹⁰ Vale ressaltar que diretamente neste item, não houve ações sistemáticas.

(1995-2002) como o a *instituição* do regime de colaboração no Ceará. Para as autoras, as ações empreendidas por meio da municipalização e da celebração de convênios, que envolveram transferência de recursos, resultaram em uma rápida mudança na oferta do ensino fundamental. De acordo com Naspolini (2001), no período 1995/2000 ocorreu a municipalização de 82,9% das matrículas do ensino fundamental de 1ª a 4ª série e 53,5% de 5ª a 8ª série no ano de 2001, ao passo que a taxa de estadualização correspondia a 99% da matrícula pública.

Certamente aqui é relevante a reflexão de Albuquerque (2005) a respeito da Lei de Municipalização do Ensino no Ceará, referindo-se à legislação como ambígua, oscilando entre o regime de colaboração entre Estado e municípios e, paralelamente, estabelecendo instrumentos que encaminhem a reestruturação do Estado, em que este último ficaria cada vez mais em um papel de tutoria ou regulação das políticas públicas.

Nesta perspectiva, o governo cearense, junto com a secretaria de educação, implementou políticas que estiveram situadas no marco do regime de colaboração, efetivadas por meio de duas estratégias: cooperação técnica e cooperação financeira. O quadro abaixo demonstra as ações empreendidas pelo Estado na busca pela efetivação do regime de colaboração:

QUADRO II- INICIATIVAS CEARENSES NO AMBITO DO REGIME DE COLABORAÇÃO (1995-2000)*

INICIATIVAS CEARENSES NO ÂMBITO DO REGIME DO REGIME DE COLABORAÇÃO (1995-2003)	
Diretriz	Ação
Municipalização	Lei de Municipalização (12.452/96)
Democratização da gestão	Seleção conjunta de núcleos gestores
Formação e valorização docente	Concurso público unificado para professores
	Formação de professores: MAGISTER e PROFORMAÇÃO
Financiamento da educação	Apoio técnico à expansão da E.I** com o UNICEF
	“Fundefinho”
Descentralização	a) Criação dos Centros Regionais de Desenvolvimento de Educação (antigas Delegacias Regionais de Educação)

*Fonte: Elaborado pelos autores a partir da revisão de literatura

**Educação Infantil

O Quadro I apresentado mostra que a operacionalização da Lei de Municipalização ocorreu em o que podemos chamar de quatro eixos técnicos-administrativos:

- a) Democratização da gestão: processo de escolha de núcleos gestores das escolas municipais com apoio do Governo Estadual. Segundo Aguiar (2002), participaram

do processo 891 escolas de 80 municípios, em que 12 desses aderiram também a escolha do diretor escolar.

- b) Formação e Valorização docente: processo de integração das políticas de formação docente por meio do PROFORMAÇÃO, atuando na habilitação de professores, (participação de 74 municípios) e do Programa Magister Ceára, ofertando formação superior nas áreas de ciências da natureza, humanas e linguagens e códigos, (participação de 109 municípios). Os programas atenderam ao número de 7681 professores da rede pública municipal. A segunda ação nesse eixo foi a realização do Concurso público unificado para professores que ofertou 31 mil vagas na rede pública em 124 municípios, tendo sido aprovados 21 mil professores habilitados para o magistério; em um segundo certame, realizado em 1998, concorreram 21 mil professores a 11 mil vagas, tendo sido aprovados 8 mil docentes (AGUIAR, 2002).
- c) Financiamento da educação: convênio estadual, em 1997, com a participação de 124 municípios com referência custo-aluno de R\$ 180,00 (ALBUQUERQUE, 2005), mas, conforme Aguiar (2002) perdeu seus atrativos com a promulgação do FUNDEF que garantiu um valor aluno ano maior e tornou compulsória a participação dos municípios.
- d) Descentralização: Criação dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação – CREDEs.

Conforme percebido, os processos ocorridos nos eixos elencados acima condizem com decisões da macropolítica educacional, não ocorrendo uma política que focalizasse as peculiaridades e demandas dos municípios que passavam pelo processo de municipalização. Entendemos que, no interstício entre 1995 e 2002, efetivou-se um regime de colaboração de base financeira e técnica sobre demandas com tempo determinado. Foram ações pontuais, muitas delas impositivas, não havendo diálogo entre os entes federados para sua elaboração, implementação e monitoramento, situadas no momento histórico, à luz das circunstâncias necessárias para a época, marcadas por acordos e convênios isolados que proporcionaram o avanço do modelo de regime de colaboração, porém, sem um instrumento legal mais abrangente, sobretudo nas relações entre o Estado e os municípios.

O princípio constitucional do regime de colaboração não pode ser estabelecido, concebido e praticado numa mera relação entre governantes, que podem se dá eventualmente, de formas temporárias ou episódicas, “aqueles e estes fazem parte de um mesmo todo, de uma tessitura de complementariedades” (LUCE; FARENZENA, 2007).

A análise de Vieira e Vidal (2013) ao aspecto do pacto colaborativo entre governo estadual e municipal no Ceará identifica outras duas etapas diferentes na construção deste processo colaborativo

[...] uma fase de *organização* do pacto colaborativo se fez necessária, etapa que ocorreu na gestão subsequente, sob o governo Alcântara (2003-2006) [...] este segundo momento do pacto colaborativo coincidiu com um contexto peculiar na administração estadual [...] Outras formas de colaboração foram ensaiadas. Ao lado da formalização de acordos, nem sempre simples, ampliou-se a cooperação técnica, em várias frentes de atuação. (p. 6, grifos das autoras).

O Governo Lúcio Alcântara vivenciou um período de dificuldades financeiras em decorrência das transferências do FUNDEF aos municípios que comprometia o orçamento estadual. Esse período de organização, a qual trata as autoras, correspondeu, entre outras ações, ao fortalecimento das gestões integrada das escolas, apoio à elaboração de planos municipais de educação e incorporação das redes municipais a avaliação do SPAECE, construindo assim, uma cultura de avaliação das redes de ensino.

No Governo Cid Gomes (2007-2014), a experiência do PAIC se constituiu como fortalecimento e efetivação do pacto colaborativo no Estado. Estabelecendo-se ações pautadas na melhoria da qualidade do ensino, com apoio técnico e pedagógico aos municípios, conjugando esforços para o empreendimento das ações propostas pelo programa. Assim, diferente das ações emergências e pontuais dos governos anteriores, se coloca em prática um regime de colaboração de bases diferentes, o que será tratado no capítulo IV.

IV. REGIME DE COLABORAÇÃO E O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA NO CEARÁ

As experiências cearenses no marco do regime de colaboração caminham até meados dos anos 2000 sobre demandas pontuais em um cenário ora representado pela instituição do marco constitucional – sobretudo com a Lei de Municipalização do Ensino (1995) e as políticas já referidas enquanto desdobramento desta lei – ora pela organização do que fora instituído no fazer política.

Assim, a experiência do regime de colaboração compreendida nos governos de Tasso Jereissati (1995-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2006), mesmo não sendo simples, sejam por fatores de ordem política ou financeira, permitirá que acordos entre os entes sejam firmados e prepare o caminho para o processo de colaboração que irá vicejar no governo de Cid Gomes (2007-2014). Dentre as ações de descentralização e municipalização da educação nos governos supracitados, estes deixaram um legado na política intergovernamental que prepararam o caminho para o novo pacto instituído.

No entanto, para as pesquisadoras Sofia Lerche Vieira e Heloisa Vidal Maia estas ações não significaram mudanças nos cenários: “a história de colaboração no Ceará se articula a um caminho mais amplo e mais largo percorrido na direção do enfrentamento de condições de pobreza quase endêmica do Estado” (2013, p. 4).

No cenário de desigualdades nacionais, Oliveira e Sousa (2010) afirmam que no país foram dois os modelos existentes na organização do atendimento educacional entre os Estados do Sul e Sudeste e, por sua vez, do Norte e Nordeste. Os primeiros, ao passar dos anos, criaram seus próprios sistemas de ensino e os segundos, carentes de recursos, transferiram a responsabilidade para os municípios que mais carentes que os Estados passaram a ofertar o serviço como lhes puderam. No agravamento da situação, o descompasso entre a transferência dos recursos oriundos da união a cada um dos entes e as responsabilidades destes na oferta educacional evidenciam ainda mais a fragilidade dos municípios na execução de políticas educacionais.

É justamente sobre essas demandas que se fortalece o regime de colaboração no Governo Cid Gomes por meio da formulação e execução do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC enquanto política pública no Estado do Ceará visando fortalecer e apoiar o município em um processo de erradicação do analfabetismo escolar e de mudanças na cultura

gestionária dos 184 municípios signatários do programa com apoio técnico-pedagógico dado pelo Governo e a Secretaria de Educação do Estado do Ceará- SEDUC.

Neste capítulo, e para entendimento do objeto a qual nos propomos estudar, nos serviu de subsídios a literatura referente ao PAIC, as leis, documentos, programas de governo e as entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores de ambos os entes governamentais que compõem o programa afim de compreender o pacto colaborativo, princípio constitucional, e o *modus operandi* que se estabelece a partir deste pacto.

Levando em consideração a divisão territorial do Estado, as entrevistas foram realizadas com pessoal da 8ª CREDE (a Coordenadora da instituição; a Coordenadora da Célula de Cooperação com os Municípios – CECOM; e a Gerente Regional do PAIC). Dos 13 municípios da área de abrangência da 8ª CREDE, aplicamos as entrevistas com pessoal lotado na Secretaria Municipal de Educação de Redenção - SME (Diretora Pedagógica e Gerente Municipal do PAIC) e com uma coordenadora pedagógica escolar.

4.1 OS TRABALHOS DO COMITÊ CEARENSE PARA A ELIMINAÇÃO DO ANALFABETISMO ESCOLAR – CCEAE E O PAIC COMO PROGRAMA PILOTO

O Estado do Ceará, diante do problema histórico e nacional do analfabetismo escolar, considerado problema central do ensino público no início dos anos 2000, encaminhou uma série de medidas com vistas a diminuição do problema que assolava o ensino público. Tanto no ensino fundamental como no ensino médio, apresentavam-se crianças e adolescentes que não dominavam práticas de leitura ou escrita, embora que minimamente. Dados do SAEB, de 2003, comprovavam que 55% das crianças cearenses que estavam na 4ª série tinham competências abaixo do esperado (MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009). Em larga escala essa deficiência do sistema público comprometia todo o processo educacional dos alunos.

No ano de 2004, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará instaurou uma comissão que teria como tarefa estudar os fatores que tornavam alta a taxa de analfabetismo infantil no Estado. Destarte, o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE, foi criado tendo em vista

“As experiências vivenciadas no âmbito da educação municipal, os avanços legais no campo das políticas de alfabetização e, em particular, as avaliações explicitadas pelos diferentes mecanismos de diagnóstico da qualidade da aprendizagem com destaque para a permanência inaceitável e contraditória dos altos índices de analfabetismo no interior da escola [...]” (Relatório Final do CCEAE, 2006, p. 21)

Ao tratar das “experiências vivenciadas no âmbito da educação municipal” os organizadores do relatório faziam referência à experiência do município de Sobral, que, a partir dos anos 2000, desencadeou medidas para o enfrentamento da fragilidade do processo de aprendizagem dos alunos. Esta rede municipal cearense promoveu mudanças sistêmicas na gestão educacional, diagnosticou e definiu metas e prioridades, monitorando resultados e criando condições estruturais para que as escolas implementassem com sucesso o que foi estabelecido. Três eixos são encontrados na política ocorrida em Sobral: avaliar e monitorar o ensino-aprendizagem; mudar a prática pedagógica nas escolas; e fortalecer a autonomia escolar (INEP, 2005).

O CCEAE foi composto por entidades da sociedade civil e política, que tinham como objetivos avaliar a leitura e escrita das crianças que cursavam a 2ª série do ensino fundamental em 48 municípios do Estado, em uma amostra de 7.915 alunos matriculados, entender como que estava sendo formado o professor alfabetizador, observar a atividade docente e as condições pelas quais se dava.

Na dimensão da alfabetização o diagnóstico do comitê concluiu que 39% dos alunos não leram o texto apresentado durante a pesquisa, enquanto que 42% leram o texto sem fluência. Assim, encontrava-se uma proporção de 81% dos alunos que ainda não conseguiam ler ou não liam com fluência, restando apenas 19% dos alunos que conseguiam ler o texto. No que diz respeito a produção textual o CCEAE diagnosticou que

“[...] 27% dos alunos não realizaram a atividade de produção (12%) ou tiveram a produção de texto considerada não identificada ou em nível pré-silábico (15%). Outros 31% tiveram a produção de texto classificada em um nível intermediário, que compreende as produções entre o nível silábico e o nível ortográfico. Ao contrário das demais dimensões da avaliação, 43% dos alunos conseguiram produzir um texto com continuidade, coesão textual e progressão, embora ninguém produzisse um texto ortográfico.” (Relatório Final do CCEAE, 2006, p. 65)

Considerando as condições e formas de organização do trabalho escolar e do trabalho docente determinantes do processo de alfabetização, o comitê pôde observar que o funcionamento das escolas estava acontecendo com nenhuma ou pouca estrutura física e que desfavoreciam a aprendizagem e as leituras. Foi identificada uma diversidade na organização do ensino, denominado no relatório como “(des)organização”¹¹.

¹¹ O Comitê aponta para o encontro de uma variedade de formas que mesclavam, simultaneamente, a seriação, os ciclos de formação ou de aprendizagem, multisseriação, ou situações em que um ou outro formato eram privilegiados.

Faltavam bibliotecas, livros e cartilhas para subsidio da alfabetização. A formação docente não apresentava qualificação para os quadros da alfabetização. O exame dos cursos de Pedagogia de cinco instituições cearenses evidenciou que estas instituições não detinham componentes curriculares adequados para a atuação dos formados na alfabetização das crianças.

Somado a isso, não haviam políticas e definições para a alfabetização das crianças e faltava acompanhamento pedagógico aos professores por parte das equipes municipais de educação.

Os problemas evidenciados pelo CCEAE tornaram claro o quadro preocupante dos sistemas municipais de educação, mostrando que não era um problema de um único município, necessitava-se de um esforço conjunto dos poderes governamentais em torno de uma educação de qualidade, o Comitê propôs então recomendações que poderiam contribuir para o encaminhamento de soluções para os problemas encontrados:

- Recomendação 1 – o principal foco da aprendizagem nas séries iniciais do ensino fundamental deve ser a alfabetização de crianças: organização do ensino; gestão e planejamento educacional; avaliação e acompanhamento da aprendizagem
- Recomendação 2 – lotar os melhores professores e professoras alfabetizadoras nas séries iniciais do ensino fundamental.
- Recomendação 3 – o município deve garantir as condições básicas de funcionamento para que a escola possa assumir suas responsabilidades no processo de alfabetização de crianças
- Recomendação 4 – as instituições de ensino superior precisam ter programas específicos para a formação docente na área de alfabetização de crianças.

Com o término dos trabalhos do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar e diante dos péssimos indicadores educacionais obtidos com diagnóstico do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (2004), a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceara – APRECE e a União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará - UNDIME-CE, com parceria financeira e técnica do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, criaram o projeto piloto do Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC entre os anos de 2005 e 2006 e envolvendo 56 municípios do Estado, sendo 6 desses municípios pertencentes a macrorregião do Maciço de Baturité (Baturité, Guaramiranga, Mulungu, Ocara, Pacoti, Redenção) e destes, 1 tratava-se do município que temos como *locus* de pesquisa: Redenção

Com o objetivo de apoiar os municípios na melhoria da qualidade do ensino da leitura e escrita dos alunos do Ensino Fundamental I, essas organizações da sociedade civil, partiram

do pressuposto que o “programa piloto” do PAIC deveria ser entendido pelos dirigentes municipais enquanto sua responsabilidade na alfabetização das crianças. Desta experiência piloto, realizou-se duas avaliações censitárias que seria a primeira etapa para formular estratégias visando a alfabetização de cada criança do Estado.

4.2 A ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA COMO POLITICA PÚBLICA

É datada, então, no início da primeira gestão do governo de Cid Gomes, em 2007, a estruturação do PAIC como política pública, quando o Estado do Ceará, com a coordenação da SEDUC, assume a responsabilidade de apoiar os municípios na superação do quadro de analfabetismo que fora apontado pelo Comitê da Assembleia Legislativa. Em regime de colaboração com os municípios, tornou-se prioritária a alfabetização das crianças até os sete anos de idade.

O Plano de Governo de Cid Gomes, já destacava *O Grande Salto que o Ceará Merece* por meio do trabalho intersetorial entre as áreas da educação, da ciência, e da tecnologia como premissa para o novo projeto de desenvolvimento que buscavam, prevendo

Nortear a política para a educação básica como estratégia para o desenvolvimento, para a inclusão e como instrumento de cidadania que será trabalhada em regime de colaboração entre os entes federativos e na gestão do próprio sistema de ensino (DIRETRIZES PARA O PLANO DE GOVERNO – COLIGAÇÃO CEÁRA VOTA PARA CRESCER, 2006, p. 22).

Os encaminhamentos do Plano de Governo atribuíam como ações firmar parceria com os municípios em programa para eliminar o analfabetismo escolar já na primeira série do ensino fundamental e estabelecer critérios na distribuição do quarto da parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, premiando os municípios que tivessem melhor desempenho em percentual da alfabetização. Neste plano fica, portanto, explícito a pretensão do estabelecimento de parâmetros que normatizem e unifiquem as ações em regime de colaboração em procedimentos que compartilhem a responsabilidade do Estado e dos municípios no acesso, na gestão, na aprendizagem e na avaliação das séries iniciais do Ensino Fundamental.

Ao analisar o contexto das políticas situadas no marco do regime de colaboração no Ceará, Aguiar (2002) faz uma interface entre o processo de democratização da gestão que ocorrera, sobretudo na década de 90, e as políticas vindouras. Segundo o autor:

Os últimos convênios e acordos assinados entre estes entes, sobretudo na área de democratização da gestão, sugerem que uma futura lei que estabeleça o regime de colaboração deverá considerar também dispositivos que regulamentem a gestão educacional no Estado, uma vez que os processos de autonomia e democratização das escolas, por exemplo, tornam-se prerrogativas cada vez mais presentes nas políticas educacionais modernas. (p. 135)

Assim, visando efetivar o princípio constitucional (art. 211, CF/88) e diante dos resultados do CCEAE, da experiência piloto coordenada por entidades civis e em cumprimento do Plano de Governo e da Mensagem à Assembleia Legislativa de 2007¹², ao assumir o governo do estado, o governador Cid Gomes promulga a Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007, que cria o Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC¹³. Este instituído em cumprimento ao regime de colaboração entre o Estado e os municípios a partir da prestação de cooperação técnica e financeira com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem, estabeleceu que todas as crianças do Estado deveriam ser alfabetizadas até os sete anos de idade. O art. 2º da Lei tornou claro que o PAIC teria por finalidade

[...] o estabelecimento de condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção de idade, série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização.

Conforme fala da Gerente Regional do PAIC no Maciço de Baturité, o programa é o fortalecimento da educação infantil e do ensino fundamental, em decorrência do programa, espera-se que haja o fortalecimento do das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, fortalecendo o aluno nas competências e habilidades que se esperam. A mesma, ao tratar dessas questões aborda a importância do regime de colaboração e afirma que “o regime de colaboração, posto lá na Constituição Federal, se efetiva no Estado do Ceará com o PAIC”

Para execução do regime de colaboração, a qual trata a Gerente Regional, a adesão dos municípios ao programa foi formalizada em um Protocolo de Intenções, celebrado pelos

¹² Em mensagem à Assembleia Legislativa no ano de 2007 o governador apontou como um dos esteios para o grande salto que o Ceará daria nos próximos anos à constante articulação com os municípios, com foco na qualidade da educação (CEARÁ, 2007, p. 10). Para isso seria necessário a “ampliação do diálogo com os municípios para aperfeiçoar o regime de colaboração com vistas à construção da rede integrada de ensino público”. (CEARÁ, 2007, p. 67)

¹³ Com os resultados alcançados, em 2011 o Governo lançou o PAIC+5, visando estender as ações até o 5º ano nas escolas públicas dos 184 municípios cearenses. No início do ano de 2016 o Governo do Estado fez uma nova mudança e estendeu as ações do programa até o 9º ano, o intitulando de MAISPAIC. Em consonância com os resultados alardeados, no ano de 2013, a presidente Dilma Rousseff apresentou a sociedade o *Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa - PNAIC*, com o objetivo de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade, tendo como referência os resultados da política do Estado do Ceará.

prefeitos juntamente com o governador e a secretaria de Educação do Ceará, onde cada um dos entes federados envolvidos reconhece suas responsabilidades na aprendizagem das crianças, caso contrário, são responsabilizados pelo não cumprimento do que fora firmado junto ao Estado. O protocolo tem como objetivo a conjugação de esforços para o desenvolvimento do programa e define os seguintes objetivos específicos:

1. “Estimular o compromisso de professores alfabetizadores com a aprendizagem da criança, por meio da valorização e profissionalização docente.
2. Priorizar a alfabetização de crianças, redimensionando recursos financeiros para os programas da área.
3. Rever os planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal priorizando a função de professor alfabetizador de crianças a partir de critérios de desempenho.
4. Definir critérios técnicos para a seleção de diretores escolares, priorizando o mérito em detrimento de indicações políticas.
5. Implantar sistemas municipais de avaliação de aprendizagem de crianças e desempenho docente.
6. Ampliar o acesso à Educação Infantil, universalizando progressivamente o atendimento de crianças de 4 a 5 anos na pré-escola.
7. Adotar políticas locais para incentivar a leitura e a escrita.” (CEARÁ, 2007)

A colaboração intergovernamental pode abranger âmbitos distintos, seja a oferta, o financiamento, o planejamento ou a normatização da educação (LUCÉ; FARENZENA, 2007). O PAIC adota uma abordagem sistêmica e articulada que se contrapõe a políticas que tem apoios pontuais (CEARÁ, 2012). Deste modo se “[...] propõe um leque de metas e ações que, articuladas, possibilitam alçar passos largos na promoção de políticas municipais voltadas para a alfabetização de crianças” (ibidem, p. 66-67), estruturando-se em cinco eixos sistêmicos e articulados. Cada um dos eixos é primordial, de modo que qualquer desandar em um deles pode comprometer todo o trabalho desenvolvido nos outros eixos

Considerando a fragilidade gestonária dos municípios o programa recomenda a difusão de uma cultura de gestão eficaz por meio do eixo da Gestão da Educação Municipal. O eixo da Avaliação Externa incide, sobretudo, na concepção da avaliação como um instrumento de intervenção pedagógica. Os eixos da Alfabetização, da Formação do Leitor e da Educação Infantil propõem que ocorra a formação docente articulada ao currículo e ao material didático afim de alfabetizar 100% das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, usando o SPAECE-Alfa como parâmetro para verificar o alcance da meta. Além disso, formar leitores, fomentando o gosto pela leitura a partir de títulos da literatura infantil e ampliar o atendimento à educação infantil.

Para empreendimento dos objetivos específicos do programa o regime de colaboração no PAIC é operacionalizado da seguinte maneira: cabe ao Estado, por meio da SEDUC, a oferta de assessoria técnica aos municípios nos eixos que compõem o programa e o respeito a soberania do município enquanto ente federado; e aos municípios a oferta e apoio logístico e material para a realização do programa e das equipes técnicas para implementação das ações.

[...] o PAIC é um programa em que o professor ele recebe as formações continuadas, ele recebe as orientações e leva para a escola. O formador vai até a escola, logo, a equipe gestora tem que receber formação também, a secretaria automaticamente precisa está formando o núcleo gestor. O professor não pode receber instruções e o núcleo gestor está... [alheio a situação]. (DIRETORA DE ENSINO DA SME DE REDENÇÃO, 2016, p. 5)

Com a finalidade do que foi exposto pela Diretora de Ensino do município de Redenção, o PAIC funciona, segundo o que entendemos na ação de planejar – acompanhar – intervir – avaliar. A partir destas demandas, a Secretaria Estadual de Educação, as CREDES e cada Secretaria Municipal de Educação passaram por uma reestruturação para atendimento do programa e diálogo entre os entes, ficando estabelecido a definição de planos de trabalho que orientam as metas, ações e procedimentos para se alcançar os objetivos finais e as formas de intervenção a partir dos diagnósticos.

Tomando os indicadores educacionais do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Alfabetização - SPAECE-Alfa, de caráter universal, a prova proporciona uma linha de base para avaliação do PAIC ao longo dos anos. O interstício de 2007 a 2010, revela um crescimento considerável dentro do padrão de desempenho pelo qual se mede o nível de competência das crianças, no PAIC. As melhorias das médias municipais também são expressivas, conforme dados disponibilizados pela SEDUC, em 2007, apenas 26,6% dos municípios estavam nos níveis de suficiente e desejável para a alfabetização dos alunos do 2º ano. Em 2010, o total passou para 99,4% (SEDUC, 2012), o que demonstra que a proficiência dos alunos tem aumentado e por consequência diminuído a taxa de analfabetismo. Sendo assim, a série histórica do PAIC apresenta dados que justificam o programa como um pacto de cooperação que alcançou resultados desejáveis e conseguiu contornar o cenário de analfabetismo que era predominante no Estado.

TABELA I – PROFICIÊNCIA MÉDIA CEARÁ E 8ª CREDE – SÉRIE HISTÓRICA
SPAECE-Alfa (2007-2013)

ACARAPE	161,1	139,0	118,3	125,2	166,9	142,3	156,5
ARACOIABA	108,3	114,3	133,0	155,0	150,2	135,9	146,0
ARATUBA	144,9	127,4	136,7	139,2	156,8	161,9	150,6
BARREIRA	78,1	107,9	126,9	148,7	180,9	169,8	151,6
BATURITE	101,7	107,2	129,8	134,0	157,0	137,4	150,9
CAPISTRANO	110,1	115,1	115,1	161,5	242,3	186,0	162,6
GUARAMIRANGA	129,0	130,3	132,1	158,3	151,9	131,8	147,1
ITAPIUNA	86,1	109,9	124,1	152,8	201,8	172,3	165,6
MULUNGU	109,5	108,8	146,2	142,9	184,4	156,4	159,0
OCARA	95,2	132,7	128,9	155,4	166,2	181,2	180,8
PACOTI	131,1	149,6	142,4	155,9	159,9	152,5	154,4
PALMACIA	102,4	127,7	147,2	146,6	162,6	161,6	166,6
REDENCAO	113,4	125,0	151,2	162,8	170,1	151,0	151,2

Fonte: Elaborado pelo autor

Como visto na Tabela II, o município de Redenção figura como um dos únicos do Maciço de Baturité a apresentar na série histórica do PAIC constância na evolução do nível de aprendizagem dos alunos, mantendo seu percentual de proficiência desejável (acima de 150 pontos) a partir de 2009, sendo o único no ano, da Região, a apresentar tal indicador, com 150,8 pontos.

No ano da implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, 2007, Redenção teve como proficiência de aprendizagem dos alunos 113,4 pontos, o que representou uma alfabetização no nível intermediário, significando que esses alunos demonstravam um salto na leitura, embora conseguissem ler apenas palavras de padrão silábico, textos curtos e fáceis. A respeito, este foi o único ano em que o município esteve abaixo da legenda considerada suficiente (125 a 150 pontos).

Em 2008, a rede municipal de Redenção, na educação infantil, apresentou 125,8 pontos, um avanço de 11,6 pontos, que a fez sair do nível intermediário para o de suficiente. Nos anos seguintes todos os resultados obtidos por Redenção estarão acima dos 150 pontos, o que torna a alfabetização da rede de ensino desejável. Tal como pode ser observado nos resultados do SPAECE-Alfa, no ano de 2009, o município apresentou média superior à conquistada pelo Estado do Ceará, que foram 150,8 (Redenção) e 142,6 (Estado do Ceará).

Entre 2008 e 2009, Redenção teve um avanço de 25,8 pontos em sua proficiência. No ano de 2010, continua evoluindo, apresentando 11,2 pontos sobre a proficiência conquistada em 2009. No ano seguinte, o avanço se desdobra em uma média de 170,1 pontos.

Assim como supracitado, quando o cenário de retrocesso em todo o Estado do Ceará, Redenção, em 2012, viu sua taxa de aprendizagem cair 19,1 pontos, neste ano o município teve pontuação de 151,0 ante 170,1 do ano anterior. Em 2013, apresenta um aumento tímido de apenas 0,2 pontos o que o coloca na 9ª posição no *ranking* da sua macrorregião e sendo o 155º município quando comparado aos 184 do Estado do Ceará no resultado do SPAECE Alfa.

Sendo assim, a série histórica do PAIC apresenta dados que justificam o programa como um pacto de cooperação que alcançou resultados desejáveis e conseguiu contornar o cenário de analfabetismo que era predominante no Estado.

4.3 A REESTRUTURAÇÃO DOS ORGANOGRAMAS DA SEDUC, CREDES E SME E A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES: INSTITUCIONALIZANDO O REGIME DE COLABORAÇÃO

A gente tem percebido que com o passar do tempo vem estreitando mais os laços de aproximação com o município [...] quando foi estabelecido a questão da cooperação com os municípios que surgiu na verdade até por consequência do PAIC, [...] porque até então, da própria estrutura da CREDE, nós não tínhamos ainda, então a partir do PAIC foi que surgiu essa necessidade. (COORDENADORA DA 8ª CREDE, 2015, p. 26)

Em momento anterior, quando tratamos do governo Ciro Gomes (1994) dissemos que o Acordo de Intenções firmado entre Estado e municípios naquele momento não mantinha uma estrutura para coordenar o regime de colaboração entre a instituição e os municípios cearenses, o que dificultou o caminhar do programa (ALBUQUERQUE, 2005).

A Lei de Municipalização de 1995 previa em seu art. 15 a criação da Comissão de Implantação do Processo de Municipalização do Ensino Público, composta de representantes da Administração Estadual, Municipal e Federal da área de educação, porém, esta comissão teve caráter provisório e foi extinta assim que concluído o processo de municipalização, de modo que não se estabeleceu um órgão para acompanhamento contínuo das relações entre Estado e municípios, tratadas pela própria Lei, após concluída a descentralização.

Diferente dos programas e ações anteriores no Estado do Ceará, o PAIC é operacionalizado por meio da cooperação Estado – Município, de forma que o Estado, a partir

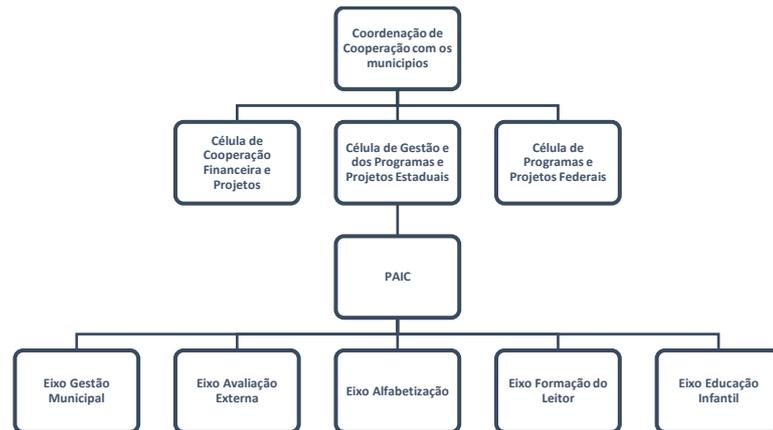
das CREDE's, disponibiliza equipes que atuam cooperando junto ao município. Os municípios, por sua vez, possuem equipes próprias que atuam diretamente no desenvolvimento das escolas municipais por meio do monitoramento, afim de visualizar a realização das metas.

Essa relação intergovernamental é assim institucionalizada por meio da criação de células específicas no organograma das instituições que permitem a relação direta entre os entes federados, significando uma reestruturação no âmbito da SEDUC e das CREDEs, bem como das SMEs e dimensionando a articulação entre os entes federados na execução da política.

No âmbito do Governo do Estado, a criação da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM e dos Núcleos Regionais de Cooperação com os municípios – NRCOMs, hoje Célula de Cooperação com os Municípios – CECOM, nas CREDEs (Decreto nº 29.139, de 26 de dezembro de 2007), foi uma das primeiras providências tomadas pela SEDUC. Essas células viabilizam as ações estabelecidas no PAIC e também acompanham outros programas estaduais e federais. Na estrutura da SEDUC, a COPEM é dividida em três células, conforme Figura I: Célula de Cooperação Financeira e Projetos; Célula dos Programas e Projetos Federais; e Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais. Como ressaltado, a referida Coordenadoria dá suporte aos programas estaduais e federais para além do PAIC, o que se materializa em uma cooperação técnica para o desenvolvimento e assessoramento dos programas abaixo citados:

Nos programas do governo do estado [...] a Copem coordena os convênios de transporte escolar, a cessão de pessoal do estado para os municípios (e vice-versa), a cooperação para construção e reforma de escolas e os convênios para execução de emendas parlamentares. No âmbito federal, age como intermediadora da articulação entre os municípios e programas do Ministério da Educação, como Escola Ativa, Brasil Alfabetizado, Programa Gestão da Aprendizagem Escolar II (Gestar II), Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil), Levantamento da Situação Escolar, Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), Plano de Ações Articuladas e Bolsa Família (CEARÁ, 2012)

FIGURA 1: Organograma da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) - SEDUC



Fonte: CEARÁ, 2012.

A Célula de Gestão e dos Programas e Projetos Estaduais corresponde a que coordena o PAIC e seus eixos e que unifica e planeja as ações do programa por meio de assessoria de especialistas que se dividem em cada um dos eixos que o compõe. É a partir desta célula que são distribuídas as orientações e diretrizes para execução regional do programa nas Coordenadorias Regionais do Estado, e estas, por sua vez, acompanham os municípios de sua abrangência na realização destas orientações.

Segundo a Gerente Regional do PAIC no Maciço de Baturité, essas diretrizes e orientações são discutidas pela SEDUC junto com as CREDEs que são convidadas para contribuir nas pautas justamente por sua proximidade com os municípios, em uma espécie de *feedback*. Ao tratar do momento entre SEDUC e CREDE a entrevistada comenta:

[...] ‘e aí CREDE, você que está mais próxima do município, o quê que você acha que deve melhorar, tirar, suprimir?’ E assim, pense junto. Quando a CREDE chega ela repassa essas informações para o município (2015, p. 4)

Stephen Ball (2001) afirma que as políticas educacionais no contexto da globalização são em sua maioria produtos de acordos, retrabalhadas, aperfeiçoadas, moduladas por influências e recriadas no contexto da prática. Esse ambiente de gestão descentralizada, onde a CREDE e a CECOM se inserem, favorece a prestação de serviços pela proximidade ao local de prestação – nesse caso o município, e cria, ainda segundo o autor, as condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos – tratado pela entrevistada. Para Araújo (2010) políticas que são diretamente conduzidas pela autoridade ou instituição mais próxima do cidadão são políticas incorporadas ao princípio da subsidiariedade, característica do federalismo brasileiro e que na área da educação, nos artigos 211, 212, 213 da CF/88, além do

FUNDEF e FUNDEB, informam princípios de subsidiariedade ao responsabilizar aquele que está mais próximo do cidadão na condução dessas políticas.

Historicamente o papel da CREDE está atrelado a essa articulação de políticas educacionais e convênios de colaboração entre Estado-municípios em decorrência da sua distribuição espacial nas regiões do Estado, garantindo “um eficiente sistema capilar de comunicação e fluxo de informações” (AGUIAR, 2002, p. 135). Entretanto, conforme Coordenadora da CECOM, essa relação do Estado com os municípios a partir da CREDE, anterior ao PAIC, não era tão sistemática, diferente da que se tem hoje. A mesma usou como exemplo que os municípios iam até à CREDE “a procura das autorizações temporárias, mas eram coisas muito pontuais, não tinha essa abertura de parceria que tem hoje” (2015, p. 4-5).

Ao tratar da CECOM

[...] antes as secretarias de educação, os municípios, antes dessa célula existir, da cooperação com os municípios, os municípios eles ficavam fazendo as coisas quase que por conta própria, eles tinham acessórias contratadas e que não tinha uma diretriz do Estado, uma diretriz única para os 184 municípios e aí a partir do PAIC começou essa relação de proximidade e as coisas começaram a ficar mais diretas.

Para a Coordenadora da 8ª CREDE, esta instituição é um órgão fiscalizador das escolas, sendo uma extensão da própria SEDUC no que tange aos programas e projetos maiores da secretaria e assim

estar mais perto da comunidade para qual ela está objetivando oferecer o serviço [...]. ‘As ações que eu faço aqui elas são, na verdade, uma sequência das ações que já vem a nível de secretaria’. Agora, é a questão do estar mais junto daquela comunidade atendida. (2015, p. 16)

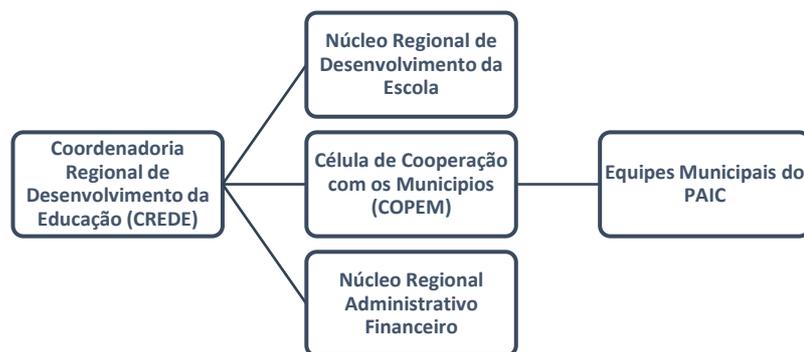
Dá sequência as ações que vem da SEDUC em cada uma das regionais do Estado diz respeito a executar as políticas estaduais, motivo pelo qual, segundo a entrevistada, se estabelece um ativismo muito grande no âmbito da CREDEs, no sentido de dá respostas de imediato dos projetos que são coordenados nessa instituição, no âmbito estadual, ao tratarem da sua rede, e no âmbito dos municípios, com o PAIC.

Como exposto pela Gerente Regional do PAIC, “[...] a Crede ela faz um ‘meio-de-campo’ entre a SEDUC, a SEDUC sede, porque CREDE é SEDUC, mas entre a SEDUC sede e os municípios” (2015, p. 2). Esse “meio-de-campo” tratado pela entrevistada atenuou a relação entre Estado e município a partir do momento que se estabelece uma relação direta entre CREDE e os municípios, envolvendo os gestores, e, em certa maneira, os professores.

Assim como explanado pela Coordenadora da CECOM da 8ª CREDE:

A nossa função é articular e mobilizar essa parceria, esse regime de colaboração entre o Estado e os municípios [...] aqui na CECOM a gente tanto trabalha com o PAIC, como com os programas federais [...], desde o PAR até o Transporte Escolar que é o grande programa federal que a gente acompanha nos municípios, mas são programas que a gente não gerencia, a gente acompanha. É diferente do PAIC que tem uma gestão mais forte. (2015, p. 2)

FIGURA 2: Fluxo de relações entre as CREDES os Municípios



Fonte: CEARÁ, 2012. *Adaptada

A epígrafe apresentada no começo deste subcapítulo demonstra a importância destas Coordenações na relação entre Estado e municípios, em que o “estretar dos laços” significa uma nova relação no âmbito colaborativo e se contrapõe ao distanciamento que existia antes do programa entre a CREDE e os municípios, até mesmo pela falta de órgão específico de acompanhamento, tornando-os mais abertos ao processo, conforme fala dos sujeitos.

Hoje, segundo a Coordenadora da 8ª CREDE,

[...] acaba sendo na verdade, vamos dizer assim, uma força maior para eles, porque em alguns problemas, que não cabe nem a nós resolver no que está pactuado como cooperação com os municípios, acho que foge até a nossa esfera administrativa, a gente percebe que eles vêm tipo pedir um socorro. A questão do próprio acompanhamento pedagógico, de pedir um apoio técnico. Hoje a gente percebe que eles são mais abertos a isso. (2015, p. 27)

De modo igual, tanto a Coordenadora da CECOM, como a Gerente Regional do PAIC afirmam o que foi abordado na citação anterior ao tratarem da relação de confiança, de confiabilidade que os municípios têm no trabalho da Coordenadoria Regional. Uma das entrevistadas relatou a procura dos municípios quando eles têm alguns problemas ou até mesmo quando eles têm as conquistas fazendo questão de dividir o que ocorre no município com a equipe regional do programa.

O PAIC oportunizou a proximidade, o fortalecimento e o amparo do Estado aos municípios. Isto posto, percebemos que a prática dessa colaboração, e aqui parafraseamos os entrevistados, cria uma credibilidade entre os municípios e a CREDE. Como visto acima, a Coordenadora da 8ª CREDE, a Coordenadora da CECOM e a Gerente Regional do PAIC abordam a credibilidade que é estabelecida com os municípios a partir do regime de colaboração efetivado no programa.

Tratar dessa credibilidade entre os entes federados no âmbito do PAIC está condicionado a autonomia conferida pela CF/88 aos municípios. Primeiro, porque, em princípio, não é responsabilidade do Governo do Estado promover diretamente nenhuma ação no âmbito da alfabetização, porém, é tarefa do Estado, assim como atribuído na LDB, manter formas de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental. Segundo, no momento em o Governo do Estado entra com uma ação complementar para subsidiar as redes municipais é assinado um protocolo entre os entes para colaboração no âmbito do programa. Assim, a confiabilidade a qual tratam as entrevistadas diz respeito a aceitação dos municípios as ações e intervenções das equipes regionais.

[...] alguns municípios eles aceitam muito bem a proposta de acompanhamento das CREDES as escolas e outros municípios já não aceitam tanto, e a gente tem que ter, na verdade, um certo respeito porque são entes federativos, então nós não temos uma gerência com as escolas municipais como nós temos a gerência com as nossas escolas estaduais. (COORDENADORA 8ª CREDE, 2015, p. 30)

Conforme Diretora de Ensino de Redenção:

Assim como nós, enquanto SME, apresentamos aos nossos núcleos gestores, vamos a escola, reunimos o professor e o coordenador, a CREDE faz o mesmo com os municípios, convida Secretário, Gerente e Diretor de Ensino, reúne e faz todas essas apresentações, as perspectivas, as metas. O trabalho que a CREDE faz conosco enquanto município, enquanto gestão, nós fazemos com os núcleos gestores, é um trabalho bem parecido só que nós vamos bem mais adiante, nós vamos na escola, porque a educação acontece de fato na escola (2016, p. 9)

O PAIC amplia a relação intergovernamental, entretanto, no âmbito municipal, a CREDE só pode exercer aquilo que for compactuado entre ambas as partes. A CREDE não passa a gerir o município, a gerência do PAIC ela é municipal, o trabalho da CREDE consiste em acompanhar. Os entrevistados da 8ª CREDE apontam que é diferente o tratamento que se dá no município ao que é dado as escolas da rede estadual. A rede estadual compreende a própria rede deles, eles que gerem, assim como fala supracitada, confirmado com a fala da

Gerente Regional: “[...] nosso trabalho é um trabalho de parceria. Se o secretário disser que não vai fazer eu não tenho como impor. Tenho como conversar, mostrar [...]” (2015, p. 7)

Se há criação de coordenação e núcleos específicos para a cooperação com municípios e acompanhamento das ações realizadas podemos afirmar que o PAIC institucionaliza o regime de colaboração, assim, entendemos que a criação de tais coordenações, que partem de reestruturação institucional – ao tratarmos da SEDUC – e interinstitucional – visto o processo colaborativo com os municípios, desdobra-se na ação destes últimos em um novo modo de acompanhar a política municipal.

No encadeamento da inter-relação CREDE-Município, a análise das entrevistas semiestruturadas tornaram evidente no PAIC a garantia do direito à educação de qualidade mediante o regime de colaboração, acrescido a um aspecto notado na análise documental e na fala dos sujeitos: a necessidade de mudança na cultura gestonária dos municípios, aspecto já apresentado no relatório do CCEAE. O pouco planejamento por parte das administrações municipais à alfabetização caracteriza a fragilidade e a ineficiência destas em relação as políticas educacionais e ao acompanhamento dos aspectos pedagógico e de gestão dos seus sistemas de ensino, sendo assim, o PAIC atua na difusão de nova cultura de gestão: “gestão de sistemas e de gestão de escolas eficazes” (CEARÁ, 2012)

Como na estrutura da SEDUC e das CREDE’s, nas Secretarias Municipais de Educação são criadas equipes que realizarão as ações do programa. Essas ações são especificadas em um Plano de Trabalho Anual – PTA, elaborado pelo município, com auxílio da CREDE. O PTA é um instrumental de orientação que aprimora as formas de diagnóstico e intervenção dessas equipes no sistema, dividido por cada um dos eixos do PAIC, estruturado em metas, ações, responsáveis, procedimentos e indicador para acompanhamento, além do mais, cada uma dessas ações é definida com prazos dentro do ano letivo para se realizar.

A partir da coleta de dados na SME de Redenção, percebemos que o PTA incide em um novo modelo de gestão municipal. Essa afirmação é confirmada ao percebemos o estabelecimento de uma cultura de ação cíclica baseada no planejar, intervir, acompanhar, monitorar e avaliar. O princípio colaborativo estabelecido no PAIC incide, sobretudo, na difusão de um novo modelo de gestão para as secretarias municipais de educação, diferente dos pactos colaborativo visto em políticas efetivadas anteriormente que tinham em seu escopo ações financeiras supletivas e redistributivas.

A Gerente Municipal do PAIC, a Coordenadora Escolar e a Diretora de Ensino em Redenção tornaram claro por meio de suas falas essa ação cíclica a qual tratamos anteriormente:

O que eu vejo e o que eu foco como gerente é a questão do monitoramento: você precisa saber onde você está, onde você quer chegar e o que fazer para chegar onde você quer, e o PAIC ele é assim, você precisa atuar com muita consciência nas formações e você precisa monitorar, tanto que nosso foco ano passado foi muito a questão do monitoramento nas escolas. (GERENTE MUNICIPAL DO PAIC, 2016, p. 2)

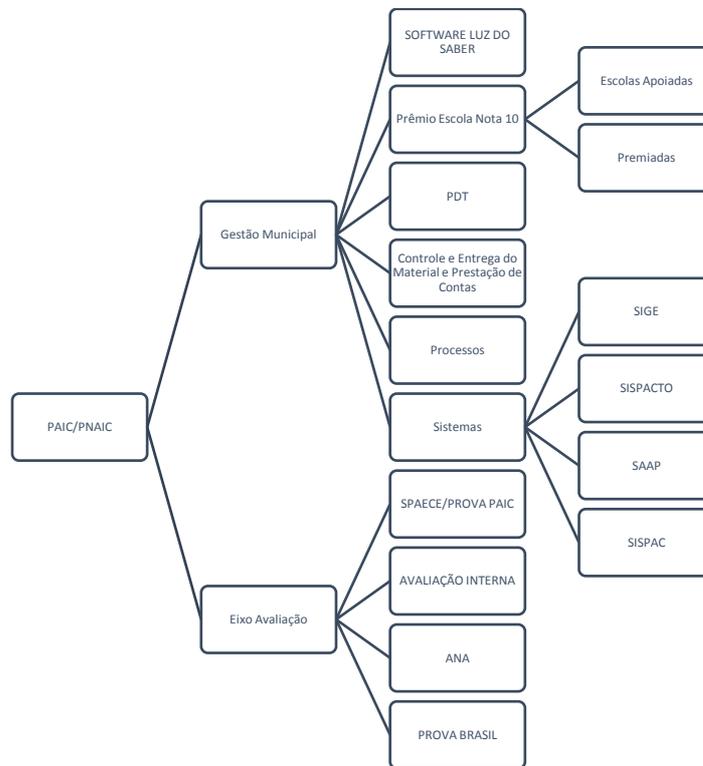
Se coloca como ação principal da SME o monitoramento aos alunos, por meio de instrumental de acompanhamento de leitura e escrita, o monitoramento aos professores, acompanhando a aplicação em sala de aula das ações definidas nas formações e monitoramento dos núcleos gestores das escolas.

Essa cultura de monitoramento, proposta pelo Estado, acontece nos seguintes níveis, construindo e consolidando uma teia que envolve diferentes sujeitos, em diferentes tempos e espaços e de diferentes formas, mas todos atuando de forma sistêmica e articulada nas dimensões da gestão, da aprendizagem e da avaliação e numa perspectiva de melhoria dos resultados educacionais:

- **Escola – escola:** acompanhar e monitorar a escola. Processo pelo qual pais, professores, coordenadores escolares e diretores acompanham os processos e resultados de aprendizagem dos estudantes.
- **Município – escolas:** acompanhamento coordenado pelo gerente municipal do Paic e equipe local.
- **CREDE – municípios:** equipe regional (CREDE) e municipal se debruçam sobre os dados das escolas e dos municípios.
- **SEDUC – CREDE’s:** a SEDUC acompanha as CREDE’s mediante o monitoramento dos indicadores regionais.

A Figura 3 apresenta o organograma da SME de Redenção onde percebemos a capilaridade do PAIC e sua dimensão na gestão municipal e na avaliação externa, assim, afirmado pelos entrevistados no âmbito municipal, o PAIC hoje compreende todas as ações do ensino fundamental, a gestão municipal do PAIC ela é efetivada na medida em que acontece todos os outros eixos. Assim, o desdobramento do pacto colaborativo no PAIC incide, conforme Coordenadora Escolar “no PAIC não ser um plano de gestão, porque tudo funciona em torno disso, até por conta de o resultado ser o carro-chefe” (2016, p. 5). Ao tratar dos resultados, a entrevistada se refere a avaliação externa aplicada pelo Estado no município.

FIGURA 3: Reestruturação da SME de Redenção – Eixos Gestão e Avaliação Externa



Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: Adaptado. Organograma presente em flanelógrafo da Secretaria Municipal de Educação de Redenção

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Busquei ao longo deste estudo compreender o pacto colaborativo estabelecido no Estado do Ceará a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa. Como percebido, para efetivação do programa, necessitou-se reestruturar os organogramas da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, das Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação - CREDE e Secretarias Municipais de Educação, processo que estabeleceu um novo *modus operandi* nas relações intergovernamentais da política educacional cearense.

Apontar o PAIC como política que efetiva o regime de colaboração no Ceará parte do entendimento histórico, que apresentei no capítulo terceiro deste trabalho, de que as ações colaborativas tomadas pelo governo cearense no caminhar da década de 90 e começo dos anos dois mil foram demandas pontuais e decorrentes as necessidades da época, à luz da Lei de Municipalização, ações da macropolítica que não atuaram diretamente nas demandas municipais. Assim, como a própria literatura pôde me esclarecer, o regime de colaboração pendulou ora para a reestruturação do Estado ora para o atendimento das ações de descentralização estabelecidas pela municipalização.

O arcabouço legal estabelece que a educação nacional deve ser organizada entre os entes federados, em caráter concorrente e cooperativo. Porém, percebi que as formas de colaboração que devem ser tomadas pela União, Estados e Municípios não encontram-se normatizadas, criando, dessa maneira um terreno de debates que discute a regulamentação do princípio constitucional enquanto política de Estado ou política de Governo decorrente da própria legislação que estabelece que leis complementares poderão fixar normas para o pacto colaborativo.

Nesse cenário, a promulgação da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases, altera na década de 90, com o FUNDEF, as formas de relação entre os entes e estabelece um regime de colaboração que atende ao caráter supletivo e redistributivo que cabe a União por meio do Fundo contábil criado.

Ao passo que nacionalmente a discussão em torno da efetivação e articulação do regime de colaboração entre os entes federados se coloca fortemente nas discussões das políticas em educação no país, a experiência do Estado do Ceará através do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC (2007-,) demonstra que a difícil missão de garantir que todas as crianças

até os 7 anos de idade no Estado saibam ler e escrever vem sendo superada mediante a cooperação entre o governo estadual e as redes municipais, de acordo com o princípio constitucional. O PAIC tornou-se o “carro-chefe” da política educacional no Estado no governo Gomes (2007-2014), tendo continuidade no governo de Camilo Santana (2015 – atual).

Se há criação de coordenação e núcleos específicos para a cooperação com municípios e acompanhamento das ações realizadas pode-se afirmar que o PAIC institucionaliza e efetiva o regime de colaboração. Dentro deste modelo de colaboração engendrado no Estado do Ceará, concluímos três fatores que justificam a efetivação do regime de colaboração: a) Reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), das Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação e das Secretarias Municipais de Educação; b) Colaboração entre CREDE's e SME; e c) novo modelo de gestão municipal.c

Conclui-se que o programa tem como mote a alfabetização, entretanto, se configura como um programa de gestão baseado na ação cíclica de monitoramento. Percebemos que o princípio colaborativo estabelecido no PAIC incide, sobretudo, na difusão de um novo modelo de gestão para as secretarias municipais de educação, não se tratando de um regime de colaboração como visto em políticas efetivadas no marco constitucional anteriormente que tinham em seu escopo ações financeiras supletivas e redistributivas.

A partir da dinâmica interinstitucional estabelecida no programa, pode-se afirmar que o pacto colaborativo no PAIC é técnico-pedagógico em uma coordenação articulada dos entes federados para alcance de objetivos nesse enlace intergovernamental.

Assim, em *tempos de PAIC*, a coordenação e ação colaborativa no Ceará tem instrumentalizado os processos de gestão, avaliativos e pedagógicos, tornando todo o funcionamento da gestão municipal capitaneado pelo programa, isto é, todas as ações voltadas ao ensino fundamental compreendem as metas/ações estabelecidas para as gestões municipais.

À guisa da conclusão, considero importante para o construto epistemológico da política educacional cearense, e contribuição para a academia e sociedade civil, a sistematização das ações do regime de colaboração, aqui apresentadas, numa perspectiva histórica, reconstituindo os desafios vividos pelo Ceará no processo de efetivação deste marco constitucional e culminando na análise do PAIC para a discussão do tema, quando tomo esse programa como referência de efetivação do art. 211 da CF/88 no desenvolvimento das políticas voltadas à garantia do direito a educação.

Cabe a mim enquanto pesquisador, dentro do cenário desvelado no decorrer do trabalho em tela, indagar até que ponto os *tempos de PAIC*, que têm vivido as gestões municipais da

educação cearense, além de efetivar o regime de colaboração e reorganizar a gestão educacional cearense, tem corroborado para a adesão da causa da *accountability* em educação, na responsabilização, que desdobra-se em premiações ou sanções, na medição através de testes estandardizados, no monitoramento e na cristalização da ação pedagógica. São questões que serão trabalhadas em trabalhos posteriores e que apontarão prognósticos para o novo modelo de gestão proposto e reorganizado pelo PAIC e aderido pelas secretarias municipais de educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, FERNANDO LUIZ. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz. RAMOS, Mozart Neves (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 17-30.

ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. **O público e o privado**, Fortaleza, n. 5, p. 43-59, Jan/Jun 2005.

ANDERSON, George. **Federalismo uma introdução**. Trad. Ewandro Magalhães Jr., Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

AGUIAR, R. R. O Regime de Colaboração no Ceará. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 133-137, jul. 2002.

_____, R.R.; GOMES, I. F; CAMPOS, M. O. C. (Org.). **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**: educação de qualidade começando pelo começo. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

BALL, STEPHEN J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, Jul/Dez 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. **Lei nº 9.394/96** (Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

BOAMINO, A. SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRITO, C. RAMOS, J. MENDES, J. E. *et al.* **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. Fortaleza: RDS Editora, 2010.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. Fortaleza: INESP, 2014.

_____. Lei nº 12.452/1995 (Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências).

_____. **Diretrizes para o Plano de Governo:** Coligação Ceará Vota Para Crescer, 2006. Disponível em: <http://www2.seplag.ce.gov.br/content/aplicacao/sead/seplan/downloads/diretrizes_para_o_plano_de_governo.pdf>. Acesso em 28/02/16.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa (2007):** abertura da Sessão Legislativa. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2007.

_____. **Lei nº14.026/2007** (Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências)

_____. **Protocolo de intenções.** Fortaleza: 2007. 13 p. Disponível em: <<http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/pdf/intencoes.pdf>>.

_____. Secretária da Educação. **Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará.** Fortaleza: SEDUC, 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. EIXO I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional. In: **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação; Documento Final. Brasília: DF: MEC, 2010. p. 17-40.

COSTA, Anderson Gonçalves. *et al.* O que revelam os indicadores socioeducacionais? O direito à educação na região do Maciço de Baturité – Ceará. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 2015, Campina Grande, **Anais II CONEDU**, Campina Grande: Editora Realize, 2015. p. 1-12. Disponível em: <http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV045_MD1_SA3_ID1444_20082015182051.pdf>

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200,

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 149 – 168.

GANZELI, P. Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. In: MARTINS, A. M. et al. (Org). **Políticas e gestão da educação:** desafios em tempos de mudanças. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 45-64.

INEP/MEC. **Vencendo o desafio de aprendizagem nas séries iniciais:** a experiência de Sobral/CE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: O neoliberalismo em ataque ao ensino público.** Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva – Londrina: Editora Planta, 2004.

LUCE, M. B; FARENZENAM N. “O regime de colaboração intergovernamental”. **Em Questão** (Ação Educativa), 2007, vol. 4, p. 9-13.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: LTC, 2014.

MAIA, Jefferson de Queiroz. A gestão por resultados (GPR) no ensino público cearense. In: **A gestão por resultado na educação cearense (2007-2010): o programa de alfabetização na idade certa (PAIC).** 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Universidade Estadual do Ceará, Ceará.

MARQUES, C. A.; AGUIAR, R. R.; CAMPOS, M. O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 275-291, maio/ago. 2009.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. ROSA, Antonio Lisboa Teles da. NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. Gestão pública por resultados: a experiência do estado do Ceará comparada ao modelo canadense. **Texto para discussão nº 36.** Fortaleza: IPECE, 2009. Disponível em < http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Ceara_GPR.pdf>.

MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998- (Dicionários Michaelis). Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues>.

NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 15 n.42. May/Aug. 2001, p. 169-186. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a06.pdf>>

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010. p. 13-35.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan/abr., 1996, p. 7-40.

_____. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM, SACHS (Orgs.) **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

RAMOS, Jeannette F. P. **Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças (1995-2001).** Fortaleza: UECE, 2004.

_____, Jeannette F. P. Introdução. In: **Projeto educativo e político pedagógico da Escola de Ensino Médio: tradições e contradições na gestão e na formação para o trabalho.** 2009. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Ceará. p. 19-32.

_____, Jeannette F. P. Regime de Colaboração e garantia do direito ao Ensino Médio. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 26., 2013, Recife, **Anais...** Recife: UFPE, 2013. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JeannetteFPRamos-ComunicacaoOral-int.pdf>>

SAVIANI, Dermeval. Gestão Federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, J.; SOUSA, J. V; SILVA, M. A (Orgs.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2011. p. 75-91.

UNESCO. **Informe final Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe/Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe**. Kingston, Jamaica, 13-13 mayo 1996. UNESCO: Paris, 1996.

VIEIRA, Sofia Lerche. ALBUQUERQUE, M. Gláucia Menezes. **Política e Planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001a.

_____. Legislação Educacional: novos rumos para a educação. In: **Estrutura e Funcionamento da educação básica**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha. 2001b.

_____, Sofia Lerche. VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 34, n. 125. Oct/Dec. 2013, p. 1-11. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400004&script=sci_arttext>.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. A reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós-Modernidade. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 25, n. 1, 227-244, jan./jun. 2007.

APENDICE A

Roteiro de entrevista semiestruturada com pessoal da Secretaria Municipal de Educação de Redenção (Secretário, Equipe do PAIC, Coordenador Escolar)

1. Comentar sobre a sua trajetória profissional e função. Períodos que exerceu cargos. Apresentar os aspectos positivos e negativos encontrados na sua função.
2. Qual a função e atribuição da SME no município? Qual a estrutura da instituição? E interinstitucionalmente (MEC, SEDUC, CREDE, Escola, Sociedade Civil Organizada)?
3. Apontar mecanismos de acompanhamento entre SME e Escolas. Quais são os programas, projetos, mecanismos, instrumentos?
4. Qual sua compreensão acerca do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) levando-se em consideração a gestão da SME e da Escola?
5. Quais são os desdobramentos do PAIC em sua atuação como gestor?
6. Como você visualiza o arranjo pelo qual o PAIC se materializa? Há intervenção direta do Estado?
7. Um dos propósitos do PAIC é fortalecer as gestões municipais. De fato, acontece? Quais mecanismos o Estado disponibiliza para que se alcance essa meta?
8. Dentro da política de colaboração que o Estado oferta junto ao PAIC, como você apontaria o papel da Crede/Seduc junto à SME/Escolas?
9. Como você avalia os processos avaliativos? Existem resistência ao processo? Os professores reclamam?
10. Qual sua visão acerca dos indicadores educacionais de acesso, permanência, aprendizagem?
11. Você tem conhecimento de alguma política de indução/compensatória aos resultados obtidos? Como você avalia?
12. A cultura de monitoramento se materializa de que forma na SME/Escola? Como se planeja as metas?
13. Quais suas considerações sobre o PAIC? Como você avalia o regime de colaboração? A política de rede acontece?

APENDICE B



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB

Instituto de Humanidades e Letras – IHL/Redenção/Ceará

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Centro de Educação – CED/Fortaleza e FAFIDAM/Limoeiro do Norte

GRUPO DE PESQUISA EDUCAÇÃO, CULTURA ESCOLAR E ESCOLA – EDUCAS/UECE

GRUPO DE PESQUISA EDUCAÇÃO, CULTURA E SUBJETIVIDADE - UNILAB

Projeto da Pesquisa

GESTÃO POR RESULTADO NA EDUCAÇÃO:

a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2010)

Pesquisadores: Dra. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos, Dr. Eudes Baima Bezerra, Dr. Francisco Carlos Araújo Albuquerque e Dra. Virna do Carmo Camarão

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM DIRETORES DE CREDE

Dados de Identificação:

CREDE:

ENDEREÇO:

MUNICÍPIO:

NOME:

CARGO:

PERFIL HISTÓRICO:

APLICAÇÃO (datas e entrevistadores):

TRANSCRIÇÃO (datas e bolsista):

NÚCLEO GESTOR DA CREDE

Lembretes:

- Identificar os membros da gestão da educação nos períodos da pesquisa (1995-1998; 1999-2002; 2003-2006; 2006-2010);

- Da aplicação: fazer inicialmente as perguntas em negrito e deixar o entrevistado desenvolver o tema. Caso seja necessário, ou seja, caso a resposta não contemple as sub-perguntas elencadas, fazê-las para complementar a coleta de dados.

- A entrevista deve ser feita com serão realizadas 25 (vinte e cinco) entrevistas semi-estruturadas, sendo 03 (três) com Secretários de educação do Estado, 04 (quatro) Secretários de educação dos Municípios de Fortaleza (2), Redenção (1) e Limoeiro do Norte (1), 06 (seis) coordenadores dos órgãos de execução regional (SEFOR, CREDE 8º. E 10º), 04 (quatro) coordenadores da célula da gestão da SEDUC/SEFOR/CREDE 8º. e 10º., 04 (quatro) coordenadores da Célula de Apoio ao Desenvolvimento da Gestão Municipal/SEDUC//SEFOR/CREDE 8º. E 10º. e 04 (quatro) técnicos das Secretários de Educação Municipais.

- Solicitar, quando houver, cópias dos instrumentos que materializaram o planejamento educacional no período em destaque, 1995/2010 (Plano Municipal de Educação, Plano de Ações Articuladas – PAR,,Premiações, Escola Nota Dez, Indicadores de Qualidade Educacional – IQE, Resultados do SPAECE dos municípios do 2º ano e do 5º. Ano do fundamental de 1995-2010, Planilha da Distribuição da cota do ICMS para os municípios do período de 1995-2010, entre outros).

Sobre o gestor da CREDE: funções, estrutura, acompanhamento e avaliação

- 1. Comente sobre a sua trajetória profissional e função.** Qual o período que exerceu cargos na SEDUC, CREDE e escolas? Comente: Destaque aspectos positivos e as dificuldades encontradas na sua gestão.
- 2. Qual a função e as atribuições de uma Crede?** Como se estrutura institucionalmente? E interinstitucionalmente (MEC/SEDUC/CREDE/Município e escola):
- 3. Qual é a sistemática de acompanhamento da Seduc ao Crede? E da Crede às escolas?** Quais são os programas, projetos, mecanismos, instrumentos, procedimentos etc. no período de 1995-2010:

Sobre o GPR: diretrizes, estrutura, acompanhamento, avaliação e responsabilização

- 1. Qual a sua compreensão da gestão educacional e escolar no Ceará nos governos de 1995-2010?** Houve mudanças significativas? Quais pactos federativos foram firmados? Dê exemplos:
- 2. Qual a compreensão da CREDE acerca do trabalho do gestor escolar?** Quais mudanças foram empreendidas na relação entre eles? Quais mudanças ocorreram na dinâmica de trabalho de cada um? E na gestão municipal? Dê exemplos:
- 3. Quais formações foram destinadas aos gestores da educação e da escola no Ceará (1995-2010)?** Quais as diretrizes e como você avalia as formações em serviço? Elas foram estendidas a gestores municipais e escolares?
- 4. A gestão educacional no Ceará (SEDUC, CREDE e escola) é submetida a algum processo avaliativo?** Quais são? Que instrumentos institucionais? É interno e, ou externo? Pode enuncia-los e descrevê-los?
- 5. Como você avalia o sistema de avaliação da educação no Ceará de 1995-2010?** Quais os desdobramentos para a sua atuação como gestor? Para a escola e seus profissionais? Quais as resistências e dificuldades? Que melhorias são visíveis?
- 6. Que ações/intervenções são realizadas nas escolas com relação à proficiência (melhoria da qualidade da aprendizagem)?** É desenvolvida alguma política de compensação e,ou premiação para a melhoria do desempenho escolar? Como você avalia estas políticas de premiação? Para você, qual é a relação destas políticas com aquilo que os documentos oficiais chamam de responsabilização?

7. **Há entre a CREDE e as secretarias municipais algum vínculo institucional colaborativo?** Quais e como se efetivam? Quais as dificuldades? Como você avalia regime de colaboração? Há estudos de indicadores socioeconômicos e educacionais comparativos das CREDES de diferentes regiões? Quais?

Sobre o GPR, direito à educação, responsabilização e PAIC

1. **Você acha que o regime de colaboração se materializa no PAIC?** Como?
2. **Quais as atribuições da CREDE na implementação e monitoramento do PAIC?** Há planejamento acerca das metas escolares do PAIC? Qual o envolvimento da CREDE nesse planejamento e nas decisões? (planejamento, definição de metas, instrumentais de monitoramento, etc.)
3. **Qual o papel da gestão municipal frente aos indicadores educacionais (acesso, permanência, aprendizagem)?** E qual de gestão escolar frente aos indicadores educacionais? Há responsabilização na gestão por resultados? Há repercussão no financiamento do programa para o município e para escola/CREDE, de acordo com resultados obtidos?
4. **Você sabe que houve uma mudança na política de distribuição do ICMS atrelado aos indicadores de qualidade educacional – IQE?** Quais os desdobramentos na gestão municipal?

EXPRESSÃO LIVRE DO ENTREVISTADO

1. Pode nos dá sua opinião/avaliação do que melhorou ou não com a adoção deste modelo de gestão?