

REGIME DE COLABORAÇÃO E EDUCAÇÃO NO CEARÁ: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal

COLLABORATION FORMS AND EDUCATION IN CEARÁ: the PAIC fostering a new culture of municipal management

Anderson Gonçalves Costa¹ - UECE
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos² - UNILAB

RESUMO

O regime de colaboração é um princípio instituído na Constituição Federal de 1988. Entretanto, não há regulamentação específica que o normatize nas redes de ensino do país. Neste artigo, investiga-se o regime de colaboração entre o governo do estado do Ceará e os municípios a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Essa investigação ocorreu na 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Maciço de Baturité) e na Secretaria Municipal de Educação de Redenção. Assim, buscou-se compreender o pacto colaborativo no programa e o *modus operandi* das relações entre essas instituições. A pesquisa é de abordagem qualitativa, constituindo-se como do tipo básica e descritiva. Como procedimentos metodológicos, recorreu-se à pesquisa de campo e à análise documental. Verificou-se que o PAIC, diferentemente das ações realizadas no Ceará na década de 1990, consistiu em um regime de colaboração técnico-pedagógico que favoreceu uma nova cultura de gestão.

PALAVRAS-CHAVE: PAIC; Regime de colaboração; Gestão da educação; Ceará.

ABSTRACT

The regime of collaboration is a principle established in the Brazilian Constitution of 1988. However, there are no specific regulation that normalize it in the country's educational networks. In this article, we investigate the regime of collaboration between the state Government of Ceará and the municipalities, from the Literacy Program at the Right Age (PAIC). This research took place in the 8th Regional Coordination of Educational Development (in the Maciço de Baturité region) and the Municipal Department of Education of Redenção. Therefore, we sought to understand the collaborative pact in the program and the *modus operandi* of relations between these institutions. The research is qualitative approach, constituting as the basic and descriptive type. As methodological procedures, we used field research and document analysis. It was found that PAIC, unlike the actions carried out in this state in the 1990s, it constitutes a regime of technical-pedagogical collaboration that favored a new management culture.

KEYWORDS: PAIC; Collaboration forms; Education management; Ceará.

DOI: 10.21920/recei72020616111131
<http://dx.doi.org/10.21920/recei72020616111131>

¹ Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: andersongoncalvescosta0@gmail.com /ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8897-3816>.

² Doutora em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: ramosjeannette@unilab.edu.br /ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4017-0982>.

INTRODUÇÃO

Mesmo diante dos avanços em educação escolar adquiridos nos últimos anos, o caminho da garantia do direito à educação, entendido como o direito ao acesso, à permanência, à qualidade e, sobretudo, ao conhecimento, conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n. 9.394/96), ainda é um desejo por vir a ser. Nesse cenário, uma afirmação que deve ser considerada no contexto das políticas educacionais é a de que para se compreender o cenário educacional no Brasil é necessário antes conhecer as características constitucionais do federalismo e seu princípio articulador da cooperação entre os entes federados. Destarte, aquelas devem ser pensadas no âmbito de um Estado Federado, de caráter tridimensional e com funções atribuídas à União, aos 27 estados e aos 5.570 municípios.

Um dos problemas referentes à continuidade e à efetivação de políticas educacionais no país é a falta de coordenação e cooperação para a articulação entre os entes federados, principalmente na relação entre estados e municípios, em decorrência 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” (ABRUCIO, 2012, p. 17). Considerar essa preliminar como característica da educação nacional é deparar-se com a situação de que o ideário constitucional do regime de colaboração não se encontra normatizado. A polarização entre os que lutam pela sua materialização como política de Estado e os que defendem políticas de governo para efetivar arranjos colaborativos tem tomado espaço em boa parte das discussões sobre a organização da educação nacional (GANZELI, 2013).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, institui o país como uma República Federativa, formada pela união dos estados e municípios e do Distrito Federal, com competências comuns e concorrentes, sendo necessário fixar normas para a cooperação entre esses entes (por meio de Leis complementares, conforme parágrafo único do art. 23), com vistas ao equilíbrio nacional. Por sua vez, no art. 211, a CF estabeleceu como base para a organização dos sistemas de ensino o regime de colaboração entre os entes federados.

Também a LDB/96, em seu art. 8, estabelece a organização da educação nacional em regime de colaboração entre os entes federados. Cabe, assim, 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 lhes são atribuídas, a 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 as normas constitucionais e infraconstitucionais, o governo do estado do Ceará, em 2007, criou o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), política pública situada no marco do regime de colaboração. O PAIC surgiu como resposta aos resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), que constataram a fragilidade das gestões municipais frente às políticas de alfabetização e ao acompanhamento devido à atividade pedagógica e à gestão educacional.

Este artigo³ caracteriza-se como um estudo sobre o PAIC, política que efetiva o regime de colaboração no estado do Ceará por meio de apoio técnico e pedagógico aos municípios, desdobrando-se, a partir dessa colaboração, em um novo modelo gestor nas administrações municipais. Assim, na esteira dessas transformações, buscou-se compreender o pacto colaborativo no programa e o *modus operandi* das relações entre a SEDUC, a 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE 8) e a Secretaria de Educação do Município (SME) de Redenção – Ceará.

O período de investigação deste trabalho contemplou os anos de 2004 a 2015, período em que se concentraram a investigação dos problemas do analfabetismo cearense pelo CCEAE, a eleição da coligação *Ceará Vota Para Crescer* (PSB), a efetivação do PAIC como política pública e a reestruturação, em um primeiro momento, do Governo Estadual, conduzida pelo Decreto n. 29.139/07, e gradualmente das gestões municipais. Todavia, há elementos temporais que extrapolam o período definido, tendo em vista a necessidade do aprofundamento histórico e normativo das ações colaborativas no Ceará na década de 1990.

A pesquisa, de abordagem qualitativa, constituiu-se como *básica*, por buscar apreender aspectos da realidade sem propor intervenções práticas, como as pesquisas aplicadas. Por isso, quanto ao seu objetivo, caracteriza-se como *pesquisa descritiva*, uma vez que se detém a descrever o fenômeno observado na realidade social. Como procedimentos metodológicos, recorreu-se à pesquisa de campo e à análise documental (de textos do executivo e do legislativo).

A análise dos documentos legais e normativos compreendeu os estudos da Constituição Federal de 1988 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 para as ações estabelecidas no marco do regime de colaboração à época e junto com a literatura caracterizou o escopo destas. No que se refere ao objeto de estudo deste trabalho, o PAIC, sua Lei de criação (Lei n. 14.026/2007) e seus documentos operacionais, juntamente com os documentos coletados na gestão da educação municipal de Redenção, foram utilizados na análise.

Considerando a divisão territorial do estado do Ceará⁴, o trabalho de campo, realizado entre os meses de novembro e abril de 2016, coletou dados mediante a aplicação de 6 entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores dos entes governamentais envolvidos no PAIC (Quadro I), a citar: o pessoal da 8ª CREDE⁵ (a Coordenadora da instituição; a Coordenadora da Célula de Cooperação com os Municípios – CECOM –; e a Gerente Regional do PAIC) e servidoras da SME de Redenção (Diretora Pedagógica; Gerente Municipal do PAIC; e Coordenadora Pedagógica).

As entrevistas foram gravadas e transcritas e os participantes, informados sobre as finalidades da pesquisa, bem como sobre o uso das informações na divulgação dos resultados, por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A aplicação de entrevistas semiestruturadas permitiu à pesquisa a captação imediata e corrente das questões suscitadas,

³ Resultado da pesquisa “Gestão por resultados na educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2014)”, financiada pelo CNPq (Edital Universal, processo n. 484413/2013-9) e desenvolvida entre os anos de 2013 e 2018.

⁴ 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.

⁵ Na área de abrangência da macrorregião do Maciço de Baturité, as ações educacionais são coordenadas pela 8ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (8ª CREDE).

com o aprofundamento, quando necessário, de questões mais específicas que poderiam não ser respondidas caso fosse feita a escolha de aplicação de questionários, por exemplo, permitindo correções e esclarecimentos eficazes para o desenvolvimento desta pesquisa (LÜNDKE; ANDRÉ, 2014).

Quadro I: Gestores entrevistados por função, ente e órgão

| Entrevistado/Função | Ente | Órgão |
|---|-----------|----------|
| Coordenadora da 8ª CREDE | Estadual | 8ª CREDE |
| Coordenadora da Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM/8ª CREDE) | Estadual | 8ª CREDE |
| Gerente Regional do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC/8ª CREDE) | Estadual | 8ª CREDE |
| Diretora de Ensino | Municipal | SME |
| Gerente Municipal do PAIC | Municipal | SME |
| Coordenadora Pedagógica | Municipal | SME |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como principais contribuições teóricas, recorreu-se aos estudos de Abrucio (2012), Araújo (2010), Ganzeli (2013) e Saviani (2011), a fim do aprofundamento das questões inerentes ao federalismo brasileiro, ao regime de colaboração e às tensões presentes entre a legislação e a prática. Destarte, na busca de apreender o contexto de reformas, os acordos colaborativos firmados na década de 1990 e a política educacional cearense, utilizaram-se como referências os estudos de Albuquerque (2005), Aguiar (2002), Napolini (2001), Ramos (2004, 2009, 2013), Vieira e Albuquerque (2001) e Vieira e Vidal (2013).

O artigo, além da introdução, conta com outras quatro seções. Na seção seguinte, são abordados o ordenamento legal do regime de colaboração no Brasil e a discussão da literatura acerca do conceito. Na seção três, são apresentados os caminhos trilhados pelo estado do Ceará para a efetivação do regime de colaboração desde os anos 1990. A quarta seção discute o regime de colaboração a partir do PAIC, destacando o desenvolvimento do programa na fala dos sujeitos envolvidos na 8ª CREDE (Maciço de Baturité) e na SME de Redenção. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

REGIME DE COLABORAÇÃO NO BRASIL: discussão legal e teórica

A Constituição de 1988 optou por um Estado Federativo como forma de organização territorial, conforme assegurado em seu artigo 1º, que atribuiu a estrutura da República à união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. O reconhecimento desse Estado como uma 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 rompeu com a lógica da centralização presente no período anterior à Assembleia Nacional Constituinte (1987), momento em que, ao levantar a descentralização de perfil municipalista, se instaurou o modelo federativo brasileiro como tridimensional.

A entrada do município como terceiro ente federado, junto à repartição das competências que lhe cabem e sua jurisdição territorial, significou um movimento inovador. Ao passo de sua inovação, criou-se também um entrave no campo da organização federativa, pois, dados os caminhos para a cooperação, sem as normatizações desta, as discrepâncias na

conjuntura nacional são problemas na execução de políticas educacionais no país. Como compartilhado por Araújo (2010, p. 750), permanece no debate relativo às distribuições de competências e recursos o desconhecimento sobre os conflitos que estão na base do federalismo, os quais são “tratados de uma maneira pontual, fragmentada e imediata”.

Sendo o Brasil um Estado federado e optando por um federalismo cooperativo, foram estabelecidos princípios de compartilhamento e autonomia entre os entes da federação. Nessa forma de organização, a repartição das obrigações para alcance de fins comuns torna-se a principal característica da organização entre os entes, pressupondo ações conjugadas sobre uma articulação descentralizada, concorrente e recíproca, em que cada um dos entes goza de maior autonomia e tem competências próprias e responsabilidades legais, devendo manter uma cooperação técnica e financeira (CF/art. 30, inciso VI).

Em termos constitucionais, a educação brasileira é matéria obrigatória dos entes federados e tarefa de compartilhamento entre eles, a somar com a colaboração da sociedade. Se, a partir de então, a educação básica, que congrega educação infantil, ensino fundamental e 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/CF:

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, p. 85), ao apresentar o percurso constitucional da organização dos sistemas educacionais no Brasil e a responsabilização dos entes federados, constatou que até a Constituição Federal de 1967 não se previam 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’”. 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 foi alterado com a Emenda Constitucional n. 14/96), assim como as formas de colaboração para a atuação intergovernamental não são delimitadas.

Ao analisarem o referido artigo, Brito *et al.* (2010) chamam a atenção para o caráter imperativo prescrito no dispositivo, ao não facultar a organização dos 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, de “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 a descentralização como princípio que possa efetivar a educação escolar e a qualidade do ensino.

Assim, por regime de colaboração, entende-se a adoção de mecanismos de articulação 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. E, então, o maior articulando ações e induzindo/redistribuindo por meio de políticas públicas ao menor e mais fraco.

O delineamento da organização da educação no país, instaurado na Constituição de 1988, está sujeito a leis complementares que fixarão e darão normas à forma de colaboração entre os entes, o que gera um entrave na normatização do regime de colaboração no país como 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 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 à regulamentação, constatamos que o art. 23 dispõe de Lei Complementar (n. 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 à educação.

O conjunto de iniciativas no campo educacional ocorridas na segunda metade dos anos 1990 interferiu de maneira significativa no campo da organização educacional, mantendo e fortalecendo os aspectos já apresentados da Constituição. 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, que, além de manterem e organizarem seus sistemas de ensino, estabelecem formas de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental; e os municípios, organizando seus sistemas de ensino e integrando-os às políticas e aos planos nacionais.

Um importante mecanismo incluso no debate do regime de colaboração proposto na LDB/96, intervindo nas relações entre estados, municípios e a União, foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei 9.424/1996. De natureza contábil, significou um novo ordenamento dos recursos que foram constitucionalmente destinados à educação, criando no âmbito dos estados fundos para o atendimento educacional do ensino fundamental, cabendo à União a execução de seu papel complementar.

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 a 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 o final década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a LDB/96 e o Plano Nacional de Educação (2001, 2014). 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 à organização e à regulação da educação nacional, aponta:

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) [...] (CONAE, 2010, p. 20).

Assim, apesar dos dispositivos legais para fiscalização e normatização da educação, conforme documento da CONAE, permanece a falta de coordenação e cooperação entre os níveis governamentais, dificultando a execução das políticas educacionais no país, principalmente na relação entre estados e municípios, o que lança luz para a necessidade de se regulamentar o regime de colaboração.

REFORMAS E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO CEARENSE

O estado do Ceará, 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 é importante para a compreensão das mudanças ocorridas no cenário educacional nesse estado, que teve como foco central a política de descentralização da educação básica implementada pelo *governo das Mudanças*⁶ 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-se, a partir dos anos 1980, no governo Gonzaga Mota (1983 - 1986), como explanado por Vieira e Albuquerque (2001), romper com as práticas clientelistas vigentes no período e adotar um modelo de cunho gerencial. Criou-se, assim, a base para uma reorganização e possibilitou-se o estreitamento das relações com o segmento empresarial, que, por sua vez, apoiaria a eleição de Tasso Jereissati⁷.

Dessa forma, assumindo o governo do estado no ano de 1987, Jereissati sinalizou a sua administração ainda na reorganização estadual das atribuições, trabalhando em setores prioritários como o da educação. Pressupôs-se que, com a universalização do acesso, a garantia da permanência e o sucesso dos alunos na escola, poder-se-ia, em 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) -, herdou-se das administrações passadas problemas de acesso, permanência e fluxo escolar.

⁶ 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 afirmar que esse encantamento pela palavra construía uma identidade coletiva em torno da ansiedade de mudanças que sentia o povo cearense.

⁷ Tasso Jereissati fazia parte do grupo de empresários do Centro Industrial do Ceará (CIC).

Continuando a proposta de redimensionamento 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. Essa concepção, como apontam Vieira e Albuquerque (2001) e Ramos (2004), estava orientada pelo consenso de que a cidadania era uma construção social favorecida pela melhoria das condições de vida do povo. Em seu governo, 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, 2001, p. 118).

Esse governo, fortemente aliado à 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, do corpo docente das instituições e da gestão do sistema de ensino. No âmbito do princípio constitucional do regime de colaboração, 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 183 municípios que haviam firmado o pacto.

A reflexão de Ramos (2009, p. 20) 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 Naspolini (2001), foram três os elementos que apoiaram a reforma da educação básica cearense entre 1995 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 esses entes, bem como por parte da sociedade civil, das instituições governamentais e dos centros de ensino, viabilizando, assim, um regime de colaboração para a melhoria da escola pública.

Nesse contexto político, no início de 1995, Tasso Jereissati volta ao governo estadual e novamente tem como princípios de sua gestão, entre tantos, a 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 em 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 foi marcado pela Lei n. 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, buscou-se 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 entre estado, município e 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 1970, quando, já pela lei, antes da Constituição de 1988, se expressava a progressiva passagem da responsabilização educacional para os municípios, junto a menções do regime de colaboração (MENDES, 2002), passo inicial para várias outras iniciativas que visavam a municipalização. Por esse motivo, esse estado é apontado como o precursor na política de municipalização. A adoção dessa política teve como objetivo garantir a educação básica para toda a sociedade, em uma tentativa de efetivar o regime de colaboração, fortalecendo parcerias com os municípios e a sociedade civil organizada.

Esse 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, isto é, o atendimento aos incisos que tornaram o município autônomo como ente federado, com competências próprias, mas, estabeleceram a manutenção de cooperação com o estado para o atendimento da educação infantil e do ensino fundamental, juntamente com a criação de mecanismos que objetivassem fortalecer as ações municipais.

No texto da Lei, era apontada 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). Esse 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 pelo qual o(s) sistema(s) de ensino são arquitetados no Brasil, uma vez que o federalismo gera discrepância entre os locais, que somente pode ser superada caso haja cooperação com a União ou o estado.

Para a 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 qualidade; 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 (1995-2002) como o da *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, quanto a esse ponto, é relevante a reflexão de Albuquerque (2005) a respeito da Lei de Municipalização do Ensino no Ceará. Ele se refere à legislação como ambígua, oscilando entre o regime de colaboração entre estado e municípios e, paralelamente, estabelecendo instrumentos que encaminhem a reestruturação do estado, de modo que esse último ficaria cada vez mais em um papel de tutoria ou regulação das políticas públicas.

É possível afirmar que muitas das ações realizadas à época foram decisões da macropolítica, não ocorrendo uma política que focalizasse as peculiaridades e demandas dos municípios que passavam pelo processo de municipalização. Assim, 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, à luz das circunstâncias da época, marcadas por acordos e convênios 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.

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

[...] 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 (VIEIRA; VIDAL, 2013, p. 1084, grifos das autoras).

O Governo Lúcio Alcântara vivenciou um período de dificuldades financeiras em decorrência das transferências do FUNDEF aos municípios, comprometendo o orçamento estadual. Esse período de *organização*, do qual trata as autoras, correspondeu, entre outras ações, ao fortalecimento da gestão integrada das escolas, de modo a apoiar a elaboração de planos municipais de educação e incorporação das redes municipais à avaliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), fomentando uma cultura de avaliação das redes de ensino.

Posteriormente, no governo Cid Gomes (2007-2014), a experiência do PAIC se constituiu como *fortalecimento* do pacto colaborativo no estado (VIEIRA; VIDAL, 2013), estabelecendo-se ações pautadas na melhoria do ensino, com apoio técnico e pedagógico aos municípios, conjugando esforços para o empreendimento das ações propostas pelo programa. Diferentemente das ações emergenciais e pontuais dos governos anteriores, foi colocado em prática um regime de colaboração de bases diferentes, conforme será tratado na seção seguinte.

O PAIC E O REGIME DE COLABORAÇÃO: a relação 8^a CREDE e SME de Redenção

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 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 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.

Foi com base nessas demandas que se fortaleceu o regime de colaboração no Governo Cid Gomes, quando da formulação e execução do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), visando fortalecer e apoiar os municípios na erradicação do analfabetismo escolar e na mudança da gestão educacional dos 184 municípios signatários do programa com apoio técnico-pedagógico dado pelo governo e pela SEDUC.

No ano de 2004, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará instaurou uma comissão que teve 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 [...] (CCEAE, 2006, p. 21).

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, assumiu 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, as quais buscavam um novo projeto de desenvolvimento, 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 (CEARA, 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. Nesse plano, fica explícita 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.

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 2007⁸, ao assumir o governo do estado, o governador Cid Gomes promulgou a Lei n. 14.026, de 17 de dezembro de 2007, que criou o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)⁹. 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 significou o fortalecimento da educação infantil e do ensino fundamental, e, em decorrência do programa, espera-se que haja o fortalecimento das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, auxiliando o aluno nas competências e habilidades esperadas. A entrevistada, 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, do qual trata a Gerente Regional, a adesão dos municípios ao programa foi formalizada em um Protocolo de Intenções, celebrado pelos prefeitos juntamente com o governador e a secretaria de educação do Ceará. Desse modo, 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.

A colaboração intergovernamental pode abranger âmbitos distintos, como a oferta, o financiamento, o planejamento ou a normatização da educação (LUCE; FARENZENA, 2007). O PAIC adota uma abordagem sistêmica e articulada que se contrapõe a políticas que têm apoios pontuais (CEARÁ, 2012). Desse modo, “[...] propõe um leque de metas e ações que, articuladas, possibilitam alçar passos largos na promoção de políticas municipais voltadas para a alfabetização de crianças” (CEARÁ, 2012, p. 66-67), estruturando-se em cinco eixos sistêmicos e articulados.

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, a fim de alfabetizar 100% das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, usando o SPAECE como parâmetro para verificar o alcance da meta.

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

⁸ 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 a constante articulação com os municípios, com foco na qualidade da educação (CEARÁ, 2007). Para tanto, seria necessária 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)

⁹ 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, intitulando-o de MAISPAIC. Em consonância com os resultados alardeados, no ano de 2013, a presidente Dilma Rousseff apresentou à 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.

soberania do município como um ente federado; e aos municípios, a oferta e o apoio logístico e material para a realização do programa e das equipes técnicas para a implementação das ações. O excerto abaixo retrata a logística do programa no que concerne às formações e à relação com a gestão escolar:

[...] 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, SME, Redenção).

Diferentemente de programas e ações anteriores no estado do Ceará, o PAIC é operacionalizado por meio da cooperação entre estado e município, de forma que o estado, a partir das CREDEs, disponibiliza equipes que atuam cooperando junto ao município. Os municípios, por sua vez, possuem equipes próprias que atuam junto às escolas municipais por meio do monitoramento, a fim de visualizar a realização das metas. Assim, a partir do que foi exposto pela Diretora de Ensino do município de Redenção, entende-se que o PAIC funciona mediante estratégias de planejar - acompanhar - intervir - avaliar. Com base nessas demandas, a Secretaria Estadual de Educação, a CREDE e cada Secretaria Municipal de Educação passaram por uma reestruturação para atendimento do programa e diálogo entre os entes, definindo planos de trabalho que orientam metas, ações e procedimentos para se alcançar os objetivos finais e as formas de intervenção a partir dos diagnósticos.

Essa relação intergovernamental é institucionalizada pela criação de células específicas no organograma das instituições. Elas permitem a relação direta entre os entes federados, significando uma reestruturação no âmbito da SEDUC e das CREDEs, bem como das SMEs, além de dimensionar 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 n. 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 acompanham outros programas estaduais e federais. Na estrutura da SEDUC, a COPEM é dividida em três células: 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 materializa uma cooperação técnica para o desenvolvimento e o assessoramento dos programas.

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

Segundo a Gerente Regional do PAIC no Maciço de Baturité, essas diretrizes e orientações são discutidas pela SEDUC juntamente 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 que 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).

Esse ambiente de gestão descentralizada, onde a CREDE e a CECOM se inserem, favorece a prestação de serviços pela proximidade com o local de prestação, nesse caso o município, e cria as condições para a existência de *feedback* 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, as quais, na área da educação, nos artigos 211, 212, 213 da CF/88, além do FUNDEF e FUNDEB, informam princípios de subsidiariedade, ao responsabilizarem 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 e 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, diferentemente da que se tem hoje. Ela usou como exemplo que os municípios iam até à CREDE “à 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, aponta:

[...] antes dessa célula existir, da cooperação com os municípios, os municípios eles ficavam fazendo as coisas quase que por conta própria, eles tinham assessorias contratadas e que não tinham 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, essa instituição é um órgão fiscalizador das escolas, sendo uma extensão da própria SEDUC no que tange aos programas e projetos maiores da secretaria, de modo a “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 vêm a nível de secretaria’. Agora, é a questão do estar mais junto daquela comunidade atendida” (2015, p. 16).

Sequenciar as ações que vêm da SEDUC diz respeito a executar as políticas estaduais, motivo pelo qual, segundo a entrevistada, se estabelece um ativismo muito grande no âmbito da CREDE, no sentido de dar respostas de imediato aos projetos que são coordenados nessa instituição, no âmbito estadual, ao tratarem da sua rede, e, no âmbito dos municípios, com o PAIC. Conforme exposto pela Gerente Regional do PAIC, “[...] a CREDE ela faz um ‘meio-de-campo’ entre a SEDUC e os municípios” (2015, p. 2). Esse “meio-de-campo” tratado pela entrevistada atenuou a relação entre estado e município a partir do momento em que se estabeleceu uma relação direta entre CREDE e municípios, envolvendo os gestores e, em certa maneira, os professores. A esse respeito, a Coordenadora da CECOM da 8ª CREDE explica:

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).

Dessa maneira, a articulação sobre a qual têm abordado os entrevistados demonstra o papel das CREDE no fortalecimento da relação entre estado e municípios. Esse movimento é percebido como o de “estretar dos laços”, ou seja, uma nova relação no âmbito colaborativo que se contrapõe ao distanciamento que existia antes do PAIC 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. De acordo com 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 confirmam 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. Isso 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 à 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 que 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 sobre a qual mencionam as entrevistadas diz respeito à aceitação dos municípios quanto a ações e intervenções das equipes regionais. Nessa perspectiva, há o seguinte relato:

[...] 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 a 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 somente pode exercer aquilo que for compactuado entre ambas as partes. A CREDE não passa a gerir o município (a gerência do PAIC é municipal), de modo que o trabalho desta consiste em acompanhar. Os entrevistados da 8ª CREDE apontam que é diferente o tratamento que se dá no município em comparação ao que é dado às escolas da rede estadual. A rede estadual compreende a própria rede deles, portanto eles que gerem, como aponta a fala supracitada, confirmada pela seguinte 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 a 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. Desse modo, 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 tornou evidente no PAIC a garantia do direito à educação 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 no que concerne à alfabetização caracteriza a fragilidade e a ineficiência destas em relação às 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).

Assim como na estrutura da SEDUC e das CREDEs, nas Secretarias Municipais de Educação são criadas equipes que realizarão as ações do programa, as quais 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 disso, para serem realizadas, cada uma dessas ações é definida com prazos dentro do ano letivo.

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 percebermos o estabelecimento de uma cultura de ação cíclica baseada em 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, diferentemente dos pactos colaborativos 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 clara, por meio de suas falas, essa ação cíclica a qual mencionamos anteriormente. O monitoramento é tido como um elemento importante para alcançar as metas do PAIC, para isso, tanto o acompanhamento da CREDE como as formações são elencados como estratégicos:

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).

Isso posto, coloca-se 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 o 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 distintas formas, mas todos atuando de maneira sistêmica e articulada nas dimensões da gestão, da aprendizagem e da avaliação e numa perspectiva de melhoria dos resultados educacionais: escola-escola; município-escola; CREDEs-municípios; SEDUC-CREDEs.

No município de Redenção, foi possível observar a capilaridade do PAIC e suas implicações na gestão municipal e na avaliação externa, conforme afirmado pelos entrevistados no âmbito municipal. O PAIC acaba por orientar todas as ações do ensino fundamental, uma vez que a gestão municipal do PAIC é efetivada na medida em que se encaminham as ações dos demais eixos. Assim, o desdobramento do pacto colaborativo no PAIC incide, segundo a Coordenadora Escolar: “no PAIC 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 à avaliação externa aplicada pelo estado no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo destes escritos, buscou-se compreender o pacto colaborativo estabelecido no estado do Ceará. Conforme abordado pela literatura e confirmado pelas entrevistas realizadas em duas instituições envolvidas na colaboração, a partir do PAIC houve o fortalecimento do regime de colaboração. Para a efetivação do programa, foi preciso reestruturar os organogramas da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, das Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação (CREDE) e das Secretarias Municipais de Educação, processo que estabeleceu um novo *modus operandi* nas relações intergovernamentais da política educacional cearense.

Por esse motivo, em razão da pesquisa de campo, não custa afirmar que o PAIC se tornou o “carro-chefe” da política educacional do governo Gomes (2007-2014), tendo continuidade no governo de Camilo Santana (2015 - atual). Apontar o PAIC como política que efetiva o regime de colaboração parte do entendimento histórico de que as ações colaborativas tomadas pelo governo cearense no caminhar da década de 1990 e começo dos anos dois mil foram demandas pontuais, à luz da Lei de Municipalização, ações da macropolítica que não atuaram diretamente nas demandas municipais. Naquele momento, o regime de colaboração

pendulou ora para a reestruturação do estado, ora para o atendimento das ações de descentralização estabelecidas pela municipalização.

Como anteriormente mencionado, a criação de setores específicos para a cooperação com municípios e acompanhamento das ações realizadas institucionaliza o regime de colaboração. Nesse modelo de colaboração engendrado no Ceará, três fatores justificam a efetivação desse princípio, notados tanto na análise documental como presentes na fala dos gestores: 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 CREDEs e SME; e c) novo modelo de gestão municipal.

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 a ação colaborativa no Ceará têm 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.

Embora o programa tenha como mote a alfabetização, configura-se como um programa de gestão baseado na ação cíclica de monitoramento. Dessa maneira, 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 verificado em políticas efetivadas anteriormente que tinham em seu escopo ações financeiras, supletivas e redistributivas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 17-30. Disponível em: <<https://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1>>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- AGUIAR, R. R. O Regime de Colaboração no Ceará. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 133-137, jul. 2002. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2173/2142>>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- ALBUQUERQUE, F. C. A. 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. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=248>>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- 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. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.394/96**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

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

BRITO, C. *et al.* **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. Fortaleza: RDS, 2010.

CCEAE. **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

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

CEARÁ. **Lei n. 12.452/1995**. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências.

CEARÁ. **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 fev. 2016.

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

CEARÁ. **Lei n. 14.026/2007**. 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.

CEARÁ. **Protocolo de intenções**. Fortaleza: 2007. 13 p. Disponível em: <<http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/pdf/intencoes.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

CEARÁ. 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: MEC, 2010. p. 17-40.

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.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. O regime de colaboração intergovernamental. **Em Questão** (Ação Educativa), v. 4, p. 9-13, 2007. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/publicacoes/pdfs/emquestao4/luce.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

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

MENDES, C. M. S. **A descentralização do ensino fundamental no Ceará**. Fortaleza: Editora do INESP, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/337900037_A_DESCENTRALIZACAO_DO_ENSINO_FUNDAMENTAL_NO_CEARA>. Acesso em: 16. dez. 2019.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, maio/ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a06.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 13-35. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

RAMOS, J. F. P. **Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças (1995-2001)**. Fortaleza: UECE, 2004. Disponível em: <<http://doi.org/10.13140/RG.2.2.32434.76485>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

RAMOS, J. 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. Disponível em: <<http://doi.org/10.13140/RG.2.2.17440.12809>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

RAMOS, J. F. P. Regime de Colaboração e garantia do direito ao Ensino Médio. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 26. **Anais...** Recife: UFPE, 2013. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio26/1comunicacoes/JeanetteFPRamos-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

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

UNESCO. **Informe final Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educaión en América Latina y ele Caribe/Séptima Reunión de Ministros de Educaión de América Latina y el Caribe**, Kingston, p. 13-13, maio 1996.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, dez. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. **Política e Planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

Submetido em: dezembro de 2019

Aprovado em: março de 2020