



**Bernardo Padula Schwaitzer**

**PAIC: Arranjos de implementação e  
capacidades estatais**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas - Educação da PUC-Rio, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Naira da Costa Muylaert  
Lima**

Rio de Janeiro

Fevereiro de 2021



**Bernardo Padula Schwaitzer**

**"PAIC: Arranjos de implementação e  
capacidades estatais"**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup>. Naira da Costa Muylaert Lima**

Orientadora

Departamento de Educação - PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Gabriela Spanghero Lotta**

FGV

**Prof<sup>a</sup>. Alicia Maria Catalano de Bonamino**

Departamento de Educação - PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Monah Winograd**

Coordenadora Setorial do Centro  
de Teologia e Ciências Humanas  
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 25/02/2021.

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Bernardo Padula Schwaitzer**

Graduou-se em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e em Direito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Desenvolveu pesquisas na área de transparência pública e implementação de políticas educacionais.

#### Ficha Catalográfica

Schwaitzer, Bernardo Padula

O Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) : arranjos institucionais e capacidades estatais / Bernardo Padula Schwaitzer ; orientadora: Naira da Costa Muylaert Lima. – 2021.

156 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2021.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. PAIC. 3. Implementação de políticas educacionais. 4. Federalismo. 5. Ambiguidade e conflito. 6. Capacidades estatais. I. Lima, Naira da Costa Muylaert. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

## Agradecimentos

À professora Naira da Costa Muylaert Lima, pela dedicação, competência acadêmica, generosidade e olhar atento a todos os passos que dei na elaboração dessa dissertação. Dos rascunhos à versão final, sua parceria foi fundamental.

Às professoras Alicia Maria Catalano Bonamino e Gabriela Spanghero Lotta, por avaliarem as versões iniciais e a final desse trabalho, integrando a banca examinadora, contribuindo imensamente para apontar problemas e sugerir caminhos. A professora Alicia, além disso, me acolheu enquanto estagiário docente, em experiência que certamente foi aprendizado para toda vida.

Aos demais funcionários e funcionárias da PUC-Rio, pela imensa dedicação que tornou possível focar apenas na pesquisa. Agradeço, especialmente, à professor Cynthia Paes de Carvalho, que me recebeu inicialmente como orientando e que contribuiu para os primeiros passos deste trabalho.

Às amigas e amigos que fiz durante o mestrado, que tanto me ensinaram quanto à complexidade e beleza da Educação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Ainda, contou com auxílio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Aos amigos André, Bruna, Edson, Leandro, Marcus, Rafael e Thiago, com os quais troquei muitas impressões e inquietudes sobre este trabalho. O apoio e a amizade de todos vocês foi fundamental.

À minha mãe e vó, que sempre acreditam nas minhas ideias, e me apoiam até mais do que poderiam. Estamos juntos desde sempre, e para sempre ficaremos juntos.

À Julia, por me fazer imensamente feliz no presente, e por ser meu maior sonho para o futuro.

## Resumo

Schwaitzer, Bernardo Padula; Lima, Naira da Costa Muylaert. **PAIC: Arranjos de implementação e capacidades estatais**. Rio de Janeiro, 2021. 156 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) é uma política educacional baseada no regime de colaboração entre o Ceará e seus municípios, que abrange o 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental. Frente aos reconhecidos resultados positivos dessa política, este estudo busca compreender quais fatores condicionaram a implementação do PAIC e ajudam a explicar seus resultados. O primeiro fator considerado é o federalismo, que orienta a organização estatal brasileira. O foco da análise se dará em dois sentidos: primeiro, como se deu o contexto de implementação à luz do modelo de ambiguidade e conflito, de Matland (1995); segundo, se essa implementação induziu nos municípios capacidades estatais, notadamente capacidade burocrática e financeira. No primeiro sentido, serão analisados os principais atos normativos definidores da política e 25 entrevistas, utilizando o método da análise de conteúdo (Bardin, 2011). No segundo, serão analisadas diferentes fontes de dados sobre características técnicas e financeiras dos municípios do Ceará, utilizando estatística descritiva. Os resultados da pesquisa apontam para uma política com alto grau de ambiguidade quanto às normas orientadoras, e diferentes graus de conflito em nível local, especialmente de caráter político-partidário, em Fortaleza; e para geração de capacidades estatais nos municípios cearenses, tanto no âmbito das secretarias municipais, quanto em relação à burocracia das escolas.

Palavras-chave: PAIC; Implementação de Políticas Educacionais; Federalismo; Ambiguidade e conflito; Capacidades estatais.

## Abstract

Schwaitzer, Bernardo Padula; Lima, Naira da Costa Muylaert. **PAIC: Implementation Arrangements and State Capacities**. Rio de Janeiro, 2021. 156 p. MSc. Dissertation – Education Department, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) is an educational policy based on the collaboration regime between Ceará and its municipalities, which covers the 2nd, 5th and 9th grade of elementary school. In view of the recognized positive results of this policy, this study seeks to understand what factors conditioned the implementation of the PAIC and help to explain its results. The first factor considered is federalism, which guides the Brazilian state organization. The focus analysis will be in two senses: first, how the implementation context took place in the light of Matland's ambiguity and conflict model (1995); second, whether this implementation has induced state capacities in municipalities, notably bureaucratic and financial capacity. In the first sense, the statutes that define the policy will be analyzed, along with 25 interviews that will be analyzed using the content analysis method (Bardin, 2011). In the second, different sources of data on technical and financial characteristics of the municipalities of Ceará will be analyzed, using descriptive statistics. The results of the research point to a policy with a high degree of ambiguity regarding its guiding norms, and different degrees of conflict at the local level, especially of the political-party type, in Fortaleza; and for the generation of state capacities in the municipalities of Ceará, both within the scope of the municipal secretariats, and in relation to the bureaucracy of schools.

**Keywords:** PAIC; Implementation of Educational Policies; Federalism; Ambiguity and conflict; State Capacity.

## Sumário

<b>Introdução: o que condiciona a implementação de políticas educacionais?</b>	13
<b>Colaboração federativa em educação no Brasil e a implementação de políticas públicas educacionais</b>	16
<b>Federalismo, diversidade e cooperação</b>	16
<b>Relações intergovernamentais: o papel da União e a atuação municipal</b>	20
<b>A educação na CRFB/88 e as iniciativas pela colaboração</b>	26
2.3.1. <i>Nova distribuição de competências e a estrutura do financiamento</i>	26
2.3.2. <i>Os desafios da municipalização</i>	31
2.3.3. <i>Iniciativas de colaboração</i>	33
<b>O Programa Aprendizagem na Idade Certa: trajetória e principais resultados</b>	39
<b>Introdução</b>	39
<b>Reformas gerenciais e regime de colaboração no Ceará</b>	40
<b>O desenho institucional e a estrutura burocrática do PAIC</b>	47
<b>Principais resultados da implementação do PAIC</b>	55
<b>Conclusões e apontamentos</b>	68
<b>Condicionantes da implementação do PAIC: análise à luz do modelo de ambiguidade e conflito</b>	69
<b>Referenciais teóricos</b>	69
4.1.1. <i>Implementação de políticas públicas e o papel da burocracia</i>	69
4.2.2. <i>Implementação de políticas públicas entre a ambiguidade e o conflito</i>	73
<b>Metodologia e dados</b>	77
<b>Resultados</b>	81
4.3.1. <i>Ambiguidade: os condicionantes legais da implementação</i>	81
4.3.2. <i>Conflito: os condicionantes políticos da implementação</i>	89
<b>Conclusões</b>	96
<b>O PAIC e as capacidades estatais municipais</b>	99
<b>Arranjos institucionais de políticas públicas e capacidades estatais</b>	100
<b>Metodologia e dados</b>	104
<b>5.3.</b>	108
<b>Resultados</b>	108
<b>Capacidades técnico-burocráticas</b>	108
<b>Capacidades orçamentárias</b>	125
<b>O PAIC como indutor de capacidades estatais</b>	134

<b>Considerações finais .....</b>	<b>137</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>141</b>



## Índice de figuras

<b>Figura 1 – Modelo de autoridade de sobreposição .....</b>	<b>18</b>
<b>Figura 2 - Estrutura institucional de implementação do PAIC .....</b>	<b>48</b>
<b>Figura 3 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência no SPAECE-Alfa (2007-2019).....</b>	<b>56</b>
<b>Figura 4 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Língua Portuguesa no SPAECE-5 (2008-2019).....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 5 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Matemática no SPAECE-5 (2008-2019) .....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 6 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Língua Portuguesa no SPAECE-9 (2011-2019).....</b>	<b>59</b>
<b>Figura 7 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Matemática no SPAECE-9 (2011-2019) .....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 8 - Evolução do IDEB nos anos iniciais no Ceará (2005-2019) .....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 9 - Evolução do IDEB nos anos finais no Ceará (2005-2019) .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 10 - Matriz de ambiguidade/conflito no processo de implementação de políticas públicas.....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 11 - Desempenho de Fortaleza x média dos municípios no SPAECE-Alfa (2007-2018).....</b>	<b>92</b>
<b>Figura 12 – Evolução do desempenho médio dos municípios da coalizão do governo estadual x oposição (2007-2012).....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 13 - Percentual de municípios com secretarias exclusivas para Educação por região.....</b>	<b>111</b>

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Divisão de competências na LDB/96 .....	30
Tabela 2 - Participação (%) municipal no total de matrículas no ensino fundamental .....	42
Tabela 3 - Entrevistas com a burocracia responsável pela implementação do PAIC .....	78
Tabela 4 - Categorização dos registros das entrevistas.....	79
Tabela 5 - Modalidades de bolsas do PAIC.....	83
Tabela 6 - Municípios controlados por partidos da coalizão do governo estadual.....	93
Tabela 7 - Municípios com órgão gestor exclusivo para Educação por UF .	109
Tabela 8 - Ordenador de despesas educacionais nos municípios (2018) .....	112
Tabela 9 - Forma de provimento em cargo de direção escolar (2011-2017)	116
Tabela 10 - Critérios de provimento de diretores nos municípios cearenses por tamanho da população (2011-2017) .....	118
Tabela 11 - Média do Nível de escolaridade das diretoras de escolas municipais por estado (2011 – 2017).....	121
Tabela 12 - Nível de escolaridade de diretores de escolas municipais do Ceará (2011-2017) .....	123
Tabela 13 - Balanço dos resultados sobre capacidades estatais municipais.	124
Tabela 14 - Orçamento do Ceará com a manutenção do PAIC (2007 – 2019) .....	126
Tabela 15 - Despesas empenhadas com o PAIC (2012- 2019).....	128
Tabela 16 -Participação da cota-parte do ICMS nas receitas de municípios cearenses (2008 – 2018) .....	130
Tabela 17 - Participação dos municípios cearenses na cota educacional e na cota-parte do ICMS (2008-2018) .....	131
Tabela 18 - Participação da cota-parte educacional no ICMS e nas receitas municipais por grupo de municípios (2008 – 2018) .....	133

## Lista de siglas

ADE - Arranjo de Desenvolvimento da Educação

ALECE - Assembleia Legislativa do Ceará

BAE - Burocracia de Alto Escalão

BME – Burocracia de Médio Escalão

BNR – Burocracia de Nível de Rua

CCEAE - Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar

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

CNE – Conselho Nacional de Educação

COPEM – Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa

CREDE – Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

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

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDE – Índice de Desenvolvimento de Ensino

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQB - Índice de Qualidade da Burocracia

IQE – Índice de Qualidade da Educação

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

SPAECE - Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

PAIC - Programa Aprendizagem na Idade Certa

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PENDez – Prêmio Escola Nota 10

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEDUC/CE - Secretaria de Educação do Ceará

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SNE – Sistema Nacional de Educação

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

## **Introdução: o que condiciona a implementação de políticas educacionais?**

O Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) é uma política educacional estabelecida pelo governo estadual do Ceará em colaboração com os municípios, a partir de 2007. Dentre os principais resultados, ela contribuiu para a eliminação do analfabetismo infantil no Ceará, conforme dados do SPAECE-Alfa de 2019, e tornou o Ceará o estado brasileiro com 4º maior e o maior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente.

Esses resultados saltam aos olhos, especialmente por se tratar de um estado relativamente menos desenvolvido economicamente, marcado por grande desigualdade social e com histórico de baixo desempenho em termos educacionais. Esses elementos provocaram as seguintes questões de pesquisa que nortearam este estudo<sup>1</sup>: como se estrutura o PAIC? Quais condicionantes favoreceram ou dificultaram a sua implementação? O PAIC induziu capacidades estatais nos municípios cearenses para implementar políticas educacionais? Se sim, em que medida essas capacidades foram desenvolvidas?

Os objetivos centrais deste estudo são responder essas questões, utilizando o referencial teórico do campo da implementação de políticas públicas. O PAIC foi analisado, em diversos dos seus aspectos, por uma grande gama de estudos (Abrucio e Segatto, 2018; Araújo, 2016; Brandão, 2014; Calderón, Raquel e Cabral, 2015; Carneiro, 2018; Correa, 2018; Costa *et al*, 2019; Fonseca, 2013; Franca, 2014; Gusmão e Ribeiro, 2011; Karimirski, Gusmão e Ribeiro, 2017; Koslinski, Ribeiro e Oliveira, 2017; Lima, 2007; Oliveira, 2020; Padilha *et al*, 2013; Segatto, 2015; Vieira *et al*, 2019; Vieira e Vidal, 2013). No entanto, poucos deles (Bonamino *et al*, 2019; Ribeiro, Bonamino e Martinic, 2020; Mota, 2018; Segatto, 2012; Sumyia, 2015) dialogam diretamente com o referencial da implementação.

---

<sup>1</sup> Este estudo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Além de tentar contribuir para esse campo, o estudo justifica-se pela tentativa de compreensão do contexto geral que condicionou a implementação do PAIC. Essa compreensão pode auxiliar em considerações sobre o porquê de a política educacional cearense ter tido resultados expressivos, enquanto outras políticas educacionais não tiveram o mesmo resultado. Para responder a essas perguntas e atender a esses objetivos, este trabalho será dividido em 4 capítulos, além da introdução e da conclusão. Optou-se por colocar uma subseção, em cada capítulo, com os procedimentos metodológicos adotados, ao invés de um capítulo geral explicando a metodologia.

No capítulo 2, será analisado o ambiente institucional no qual se desenvolve o regime de colaboração cearense. Mais especificamente, será apresentado o quadro geral do federalismo brasileiro, as diversas formas de relações intergovernamentais e as estratégias de cooperação que ele enseja. Além disso, será apresentada a regulação educacional proposta pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), sua divisão de competências, estrutura de financiamento e algumas experiências de colaboração.

No capítulo 3, será analisado o desenho institucional do PAIC, baseado na ideia de que o PAIC é um arranjo institucional de política educacional que articula apoio técnico e pedagógico fornecido pelo estado aos municípios, acompanhando de mecanismos de monitoramento e incentivos simbólicos e materiais. A caracterização do PAIC será feita através do uso de documentos oficiais do governo estadual (leis, decretos, editais de seleção), do diálogo com trabalhos que têm o PAIC como objeto de estudo e através de entrevistas realizadas entre 2018 e 2019 no âmbito da pesquisa “Implementação de políticas educacionais e equidade em contexto de vulnerabilidade social”, apoiada financeiramente pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Todo o procedimento analítico e a identificação das entrevistas foi realizado no capítulo 4.

No capítulo 4, os condicionantes da implementação do PAIC serão analisados a partir do modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995). Nesse sentido, buscará demonstrar que o grau de ambiguidade de determinados mecanismos da política permite que ela seja adaptada a diferentes contextos municipais. Por outro lado, será discutido em que medida o conflito

dificultou a implementação do PAIC, especialmente por conta de variáveis políticas.

No capítulo 5, os condicionantes da implementação do PAIC serão analisados a partir da perspectiva das capacidades estatais, utilizando o conceito como proposto por Pires e Gomide (2016), especialmente quanto às capacidades burocráticas e financeiras dos municípios cearenses. Quanto às capacidades burocráticas, partindo da hipótese de que o PAIC induziu capacidades estatais nos municípios cearenses, serão analisados indicadores dessas capacidades burocráticas, de forma a identificar se, a partir o início da política, ocorreu neles evolução. Quanto às capacidades financeiras, será discutido que tipo de município foi beneficiado pelas novas regras de distribuição da cota-parte municipal do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), estabelecidas pelo PAIC.

## 2

### **Colaboração federativa em educação no Brasil e a implementação de políticas públicas educacionais**

#### **2.1.**

#### **Federalismo, diversidade e cooperação**

As diferentes formas de organização dos Estados condicionam a elaboração, implementação e os resultados de políticas públicas. Uma dessas formas é o federalismo, classicamente definido como um sistema onde diferentes governos regulam um mesmo território (Riker, 1975). Essa técnica de organização estatal costuma ser comum em países que apresentam grande diversidade política, econômica e social (Agranoff, 1999).

Essa diversidade demanda que sistemas federalistas encontrem mecanismos capazes de estimular a cooperação e a equidade entre os entes. Existem diversos tipos de sistemas federalistas (Greer, 2006; Sturn, 2007), cada um ensejando diferentes desenhos institucionais que promovam a relação entre os entes subnacionais e o ente central. Não há, portanto, um “tipo ideal” de federalismo que se aplique a todos os países. Os condicionantes de funcionamento de determinado sistema federalista vão variar conforme as condições sociais, econômicas, geográficas e históricas, dentre outras.

Algumas análises (Greer, 2007) identificam a “patologia do federalismo”, caracterizada pelo fato de a autonomia conferida aos entes subnacionais, em um contexto de existência de grande diversidade social, econômica, religiosa, cultural e geográfica pode, ao fim, aprofundar desigualdades. Assim, seria necessário a construção de mecanismos federalistas que trabalhassem para valorizar essa diversidade e estimular a equidade.

No bojo dessas formas de organização, é comum que sistemas federalistas possuam mecanismos de interdependência, constituindo um *self-rule plus shared rule* (Elazar, 1991). Isso significa que os entes federativos possuem autonomia para estabelecer normas, programas e políticas públicas próprias, mas também atuam conjuntamente em determinados campos, o que exige a construção de arranjos

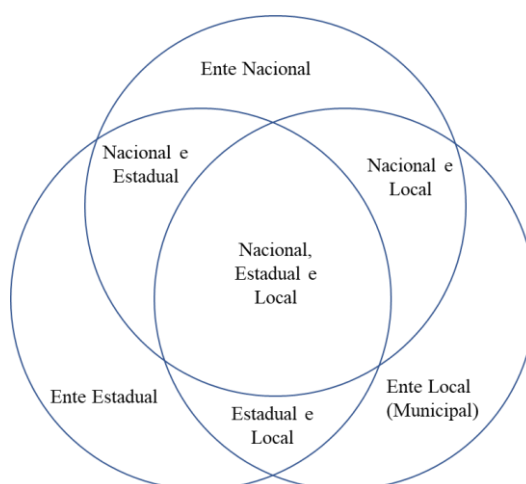


institucionais de cooperação. Dito de outra forma, essa autonomia deve ser articulada a um contexto em que a atuação depende de uma articulação com outros entes para que determinados campos de política pública funcionem.

Essa concepção de federalismo cooperativo é particularmente importante para compreender sistemas como o brasileiro, onde a execução de políticas públicas em diversas esferas exige marcos regulatórios que definam atribuições e responsabilidades dos diferentes entes e mecanismos de cooperação e coordenação que efetivam as políticas de forma equitativa e eficiente. Em muitos casos, como na saúde e na educação, a própria Constituição Federal brasileira de 1988 demanda o estabelecimento da colaboração.

A atuação de governos federais é fundamental para garantir a equalização entre autonomia, diversidade e equidade. Enquanto isso, os entes subnacionais, que em última instância devem promover efetivamente a implementação das políticas públicas, utilizam tais mecanismos para propor demandas e redesenhar as próprias políticas públicas de acordo com dinâmicas contextuais locais.

Esses mecanismos de cooperação e coordenação representam um modelo de autoridade de sobreposição (Agranoff e Radin, 2014; Burke, 2014), que enseja atuação conjunta do ente federal e dos subnacionais de forma interdependente. Essas relações vão compreender não apenas o âmbito vertical, entre ente federal-subnacionais, como também as relações horizontais, entre entes subnacionais (Watts, 2008). No caso, a atuação dos entes segue um padrão que pode ser expresso pela figura abaixo:

**Figura 1 – Modelo de autoridade de sobreposição**

Fonte: Agranoff e Radin (2014)

Portanto, existem zonas de interseção de autoridade entre os entes e, por isso, devem ser construídos mecanismos “capazes de articular a ação das esferas intergovernamentais, propiciando um ambiente de negociação/colaboração” (Abrucio, 2012, p. 19). Políticas públicas como a educação e a saúde, conforme previstas na CF/88 situam-se nos quatro espaços de interseção da figura, tornando sua gestão extremamente complexa e fazendo necessário o estabelecimento de cooperação.

Existem algumas dificuldades práticas para a promoção da cooperação. Na ausência de incentivos claros para cooperação, o sistema federalista pode significar um jogo de competição, como é o caso da já histórica “Guerra Fiscal” envolvendo incentivos de ICMS no Brasil. Além disso, no âmbito analítico da teoria da ação coletiva (Olson, 1999), pressupostos de escolha racional dificultam a tomada de soluções conjuntas entre administradores e políticos dos diversos entes. Dado que a atuação conjunta exige repartir o retorno simbólico do possível sucesso de uma política pública, agentes políticos possuem incentivos para apostar em projetos próprios, que possibilitem maior retorno individual.

Ainda, os desenhos de implementação de políticas em estados federalistas devem levar em consideração a existência dessas múltiplas camadas (*multi-layering*) e níveis (*multi-level*) em articulação (Hill e Hupe, 2003). A multinível é um tipo de interação para implementação de políticas que existe em qualquer tipo

de estado, e pressupõe uma relação hierárquica entre os diferentes níveis. Idealmente, os níveis hierarquicamente inferiores não possuem autonomia para alterar decisões dos níveis superiores, mas apenas implementariam as decisões adotadas pelas instâncias superiores.

A existência de múltiplas camadas pressupõe diferentes instâncias governamentais com competência/legitimidade para execução de uma determinada política, sem que exista uma relação de hierarquia entre elas. Nesse caso, a implementação de uma determinada política deve ser feita com algum grau de coordenação entre os entes, o que exige negociação política entre esses entes e estratégias para promoção de adesão à política. Além disso, na prática, a execução de uma política compreende muitas vezes a associação de múltiplos níveis com múltiplas camadas, tornando-se mais complexa. Sendo uma federação com três tipos de entes (União, estados e municípios), esse é o caso do Brasil.

Numa análise setorial, foi no âmbito da saúde, no Brasil, que se desenvolveu o mais duradouro caso de colaboração entre entes federativos para oferta de serviço público em um contexto multinível. Seu desenho institucional se dá através do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pelas leis 8080/90 e 8142/90, regulamentando a Seção II do Capítulo II do Título VIII da CRFB/88. Ele é “constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo poder público” (Frutuoso, 2010). Ele, a despeito das dificuldades, sobretudo quanto ao atendimento às crescentes demandas da sociedade num contexto de restrição de financiamento, possui uma complexa estrutura institucional pró-cooperativa.

Sua operacionalização se institucionalizou através dos Comitês Intergestores Tripartites (CIT) e Bipartites (CIB), integrados por representantes do governo federal, estadual e municipal, sendo que a representação dos dois últimos se dá através dos Conselhos de secretários estaduais e municipais. Além disso, a complexa rede do SUS é prestada diretamente pelos três entes, que também possuem responsabilidades conjuntas de financiamento definidas pela CRFB/88. Todas essas exigências legais estimularam uma relação de cooperação sólida, materializada numa tradição bem-estabelecida de formação de consórcios públicos

para promoção de serviços públicos no campo da saúde (Neves e Ribeiro, 2006; Ribeiro e Costa, 2000).

A experiência do SUS estimulou o debate sobre a construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujos principais marcos normativos são a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8742/93) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que também levaram à formação de comitês interfederativos para articular os entes na condução das políticas, com resultados de implementação bastante variados, a depender do contexto municipal (Bichir, Brettas e Canato, 2019). Além disso, existe a experiência de diversos consórcios intermunicipais e interestaduais no país, para buscar soluções comuns e atuação conjunta em problemas como desenvolvimento social e tratamento de esgoto. Na educação, não houve semelhante desenvolvimento de espaços institucionais de coordenação, como será demonstrado no ponto 2.3.3. deste estudo.

## 2.2.

### **Relações intergovernamentais: o papel da União e a atuação municipal**

Existem atualmente 5570 municípios no Brasil, com uma enorme diversidade regional, socioeconômica e populacional. Quase 70% deles possui população menor do que 20 mil habitantes e menos de 20% da população do país. Por outro lado, os 20 maiores municípios possuem uma população aproximada de 50 milhões de habitantes, cerca de 25% da população do país (IBGE 2016).

A CF/88 alterou profundamente o papel nos municípios no contexto político e de provisão de serviços públicos no Brasil. A eles foi conferido papel de ente federado autônomo, o que confere, ao menos no âmbito legal, posição de autonomia frente aos outros entes de maior abrangência. O art. 23 da Carta constitucional elenca as competências comuns (atribuições administrativas e para execução de políticas públicas) à União, estado e municípios, dentre os quais se incluem a saúde, educação, assistência social e a proteção do meio ambiente, enquanto o art. 24 atribui aos 3 entes competências concorrentes (atribuições e poderes legislativos). Estas incluem também competências sobre saúde, educação, cultura, meio ambiente

e proteção ao consumidor. Pela disciplina do §1º do art. 24, a União assumirá papel legislativo de estabelecer normas gerais para outros entes. O art. 30 ainda lhes atribui responsabilidade sobre serviços de interesse local, como transporte.

Para tentar garantir a provisão desses serviços e atribuições, a CF/88 atribuiu aos municípios competência para recolher uma série de tributos. Eles podem recolher impostos sobre determinados serviços (ISS), pela propriedade (IPTU) ou transferência (ITBI) de bens imóveis, além de taxas pela prestação de serviços e contribuições. Participam, ainda, em determinados impostos recolhidos pela União (como o ITR) e pelos estados (como o ICMS e o IPVA), além de receberem recursos substanciais dos fundos federais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). As transferências oriundas desses fundos são obrigatórias, de forma que a União e os estados têm poucos mecanismos para direcionar a forma como esses recursos são gastos.

Mesmo assim, os municípios não possuem ampla autonomia para alocar os recursos que dispõe. A própria CF/88 estabelece percentuais mínimos de gasto com impostos para determinadas políticas sociais, como educação (25%) e saúde (15%). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe outras restrições para o manejo dos recursos municipais, vinculando sua possibilidade de endividamento ao aval da União e impondo limites para os gastos com pessoal. Na prática, muitos municípios sequer arrecadam recursos suficientes para manter suas atividades administrativas: segundo o Índice Firjan de Gestão Fiscal de 2019, que avaliou 5337 municípios, cerca de 35% não geram recursos suficientes para sustentar a administração, e quase metade dos municípios dispende menos de 3% do seu orçamento com investimentos.

Por conta desse contexto, os municípios são altamente dependentes de recursos oriundos de transferências legais voluntárias dos estados e, principalmente, da União para garantir melhor execução de suas atividades. No ano de 2020, a União, conforme o Portal da Transparência do governo federal, transferiu cerca de 500 bilhões de reais para outros entes, sendo 350 bilhões para os municípios. Desse total, 55% diz respeito a transferências constitucionais, enquanto 45% é relativo a transferências legais e voluntárias. Dentre essas transferências legais, há políticas

altamente reguladas, como repasses oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que distribui recursos associados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nesses casos, as transferências independem de convênios para serem realizadas, bastando aos municípios cumprir com os condicionantes legais. Entretanto, o recebimento desses recursos federais enseja, também, a fiscalização financeira de órgãos federais, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF).

Muitas transferências voluntárias são estabelecidas por convênios entre a União e os entes subnacionais. Eles funcionam como mecanismos poderosos para garantir influxo do governo federal sobre estados e municípios. No entanto, Oliveira e Lotta apontam que os convênios são identificados “como instrumento burocrático, de difícil execução e prestação de contas” (2019, p. 448). Assim, é necessário que os municípios e estados possuam capacidades estatais que possibilitem o acesso e a execução dos convênios. Além disso, esses recursos são centrais para municípios, especialmente os mais pobres, tornando os convênios instrumentos fundamentais na dinâmica intergovernamental do Brasil.

Dado que a CF/88 estabelece uma série de regras e restrições para alocação de recursos públicos, como gastos mínimos de receita de impostos com educação e saúde, não há muita margem de manobra para escolhas na elaboração do orçamento, especialmente em municípios pequenos. Por isso, Arretche defende que “a descentralização fiscal e de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre execução fiscal ou provisão de políticas” (2012, p. 151). A autora aponta que as atribuições constitucionais dos entes subnacionais para executar políticas (*policy-making*) não foram acompanhadas de autonomia decisória sobre essas políticas (*policy decision-making*). Além disso, argumenta que a CF/88 manteve a estrutura vertical de distribuição de autoridades, garantindo papel central para a União enquanto ente regulador, mesmo com a descentralização da execução dos serviços públicos (idem, p. 161).

No mesmo sentido de observar um papel de protagonismo da União no desenho e provisão de políticas públicas, Oliveira e Lotta (2019) argumentam que

o Brasil passou por um processo de recentralização federativa a partir da metade da década de 1990. Este processo passou por diferentes fases, durante diferentes governos. Num primeiro momento, durante o governo FHC (1995-2002), ele foi marcado pela definição, a partir da União, de regras para o gasto público de entes subnacionais. Exemplos dessa dinâmica foram a aprovação da LRF, com seus instrumentos regulatórios para receitas, despesas e operações de crédito para a administração pública, e a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). No período, começou-se a desenhar uma estratégia para o estabelecimento de relações intergovernamentais baseadas em sistemas, com regras para a cooperação bem definidas e institucionalizadas, além de garantir espaços de diálogo interfederativos. Esse processo, que tem como marco a lei 8080/90, que institui o SUS, aprofundou-se a partir do início dos anos 2000.

No segundo momento de recentralização, identificado no governo Lula (2003-2010), há a manutenção da autoridade decisória do período anterior, combinado com a ampliação de padrões de relação entre o governo federal e os entes subnacionais não vinculadas à normas sistêmicas. Assim, alguns sistemas já instituídos por lei são abandonados na prática, em detrimento de outros instrumentos políticos. Nesse sentido, um exemplo foi a ênfase dada pelo governo federal ao Minha Casa, Minha Vida, programa fora da dinâmica do Sistema Nacional de Habitação. Nesse contexto, convênios firmados entre o governo federal e os outros entes para transferências voluntárias de recursos aumentam e atingem seu ápice.

O terceiro momento da recentralização é identificado no governo Dilma (2011-2015). A transferência voluntária de recursos é reduzida, assim como os convênios. No seu lugar, o governo federal passa a operar através da compra centralizada de bens, que são posteriormente doados aos municípios, além de oferecer “pacotes fechados de projetos de obras” (Oliveira e Lotta, 2019, p. 445). Foi o caso de uma série de programas implementados no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2, como o ProInfância.

Esses diferentes padrões de relações intergovernamentais para transferência de recursos e promoção de políticas públicas se relacionam com a discussão sobre

federalismo fiscal, preocupada com os diferentes desenhos para arrecadação e distribuição de recursos em estados federalistas. Inicialmente, a descentralização era defendida como mecanismo para tornar as alocações de recursos públicos mais eficiente (Tiebout, 1956). No entanto, estudos sobre o Brasil, exemplo de país que adota complexa política de federalismo fiscal em uma sociedade muito desigual, demonstram a possibilidade de a descentralização reduzir a equidade entre os entes federativos, especialmente na ausência de regras que estimulem a cooperação (Mendes *et al*, 2008; Rezende, 2010).

Soares e Melo (2016) apontam que as transferências voluntárias perderam peso na composição das receitas municipais após a CF/88. Durante o regime militar, o governo federal fazia largo uso de transferências voluntárias para garantir poder de barganha na negociação com os entes subnacionais. A redemocratização alterou esse cenário, aumentando a quantidade de receitas recebidas por determinação legal e o financiamento através de fundos e sistemas de políticas públicas, como o SUS.

No entanto, as transferências voluntárias não deixaram de ser relevantes em um cenário de baixa arrecadação que enfrenta grande parte dos municípios. Além disso, em termos de municípios beneficiados, os convênios direcionam mais recursos per capita para regiões mais pobres do país e para os municípios com menor população, como demonstram Soares e Melo (2016). Meireles (2019) encontra evidências de que não só os prefeitos do mesmo partido que o presidente, submetem mais pedidos de convênio, como são mais contemplados com transferências de recursos do que de outros partidos. No entanto, os resultados são heterogêneos quando se trata de partidos da mesma coalizão do governo federal que não o do próprio chefe do executivo, casos em que há heterogeneidade na quantidade de pedidos e na distribuição de recursos.

Além de distribuição de recursos, a União desenvolve mecanismos de capacitação das burocracias municipais, de forma a melhorar a gestão e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, Grin e Abrucio (2018) discutem iniciativas voltadas para a construção de capacidades estatais municipais dentro do quadro do federalismo cooperativo brasileiro, identificam três tipos de estratégias: a de dimensão territorial, da dimensão de programas e da dimensão de



políticas públicas. Dessa forma, observam essas diferentes estratégias como mecanismos indutores de capacidades estatais a partir da ação do governo federal.

O instrumento analisado da dimensão territorial foi o Comitê de Articulação Federativa (CAF), espécie de fórum para o estabelecimento de relações intergovernamentais entre União e governos municipais, além de instância para qualificar as burocracias municipais. Na dimensão de programas, o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT), voltado para modernizar a administração tributária, financeira e patrimonial, e o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), orientado para melhorar a eficiência administrativa, melhorar a gestão fiscal e modernizar a gestão de recursos humanos. Já na dimensão de políticas públicas, foi analisado o impacto que o SUAS.

Assim, os autores identificaram essas três estratégias para promoção da cooperação, definidas em três diferentes dimensões, mas consideraram que todas tiveram alcance pequeno na promoção de capacidades estatais frente às necessidades de fortalecimento das gestões municipais. No entanto, defendem que estratégias baseadas na construção de sistemas nacionais de políticas públicas, como a do SUAS, são mais adequadas para a construção de capacidades estatais, levando em consideração as características do federalismo brasileiro.

É perceptível que o federalismo cooperativo brasileiro prevê diversos mecanismos e padrões de cooperação, que podem envolver diversos entes federativos e a União. Analisando os três níveis da federação, Abrucio e Sano (2013, p.102) mapeiam ainda os seguintes instrumentos jurídicos de cooperação: a) consórcios públicos; b) articulação societal; c) arranjos territoriais locais; d) regiões metropolitanas; e) regiões integradas de desenvolvimento; f) comitês de bacias hidrográficas; g) associações governamentais; h) arranjos produtivos locais. No agregado, totalizam mais de 6.000 experiências de associativismo.

Essas iniciativas de cooperação podem melhorar a capacidade gerencial de estados e municípios, unindo esforços, recursos e estrutura para enfrentar problemas em comum e em campos de políticas públicas onde se exerce uma autoridade de sobreposição. Por isso, podem reduzir efeitos que as desigualdades

de capacidades entre os entes subnacionais e tornar mais efetiva a implementação de políticas públicas.

## 2.3.

### **A educação na CRFB/88 e as iniciativas pela colaboração**

#### *2.3.1. Nova distribuição de competências e a estrutura do financiamento*

Em 1988, a então nova carta constitucional brasileira estabeleceu a Educação como direito universal e um complexo pacto federativo que modificou os termos da prestação desse serviço pelo Estado (Oliveira e Santana, 2010; Corbucci, Gouveia e Pinto, 2011). União, Estados e Municípios recebiam atribuições quanto à provisão da educação: a primeira, cuidando do Ensino Superior e de uma pequena rede de ensino fundamental e ensino médio, como os Institutos Federais e o Colégio Pedro II; os segundos, responsáveis pelo Ensino Médio e, conjuntamente aos municípios, pelo segmento do fundamental entre o 6º e o 9º ano; os terceiros, por todo o ensino fundamental e a educação infantil. Como instrumento de coordenação, previu a existência do regime de colaboração.

Para garantir o custeio desse novo sistema educacional, o art. 212 fixou patamares mínimos de investimento por parte dos entes. Para a União, o patamar é de 18% das receitas provenientes de impostos, e para os entes subnacionais, 25%. Também previu contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º da CF/88, de alíquota de 2,5% do valor pago à título de remuneração por instituições públicas ou privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. Desse total, 90% se destina aos entes federativos, para a manutenção de suas redes de ensino, e 10% para o FNDE, vinculado ao MEC, que financia uma série de políticas educacionais em todos os níveis de ensino.

O desenho constitucional do financiamento da educação básica não resolvia questões típicas do Brasil, um estado federal com grandes disparidades regionais. Se, por um lado, essa vinculação garantia um investimento mínimo em educação, por outro ela não resolvia o problema das disparidades regionais e locais. Afinal, entre os estados da federação, há e havia muita diferença na arrecadação e, portanto,

no que deveria ser dispendido em educação. No caso dos municípios, responsáveis por grande parte da oferta, especialmente em regiões mais pobres, essa disparidade era ainda mais aguda. Assim, se via comprometida a possibilidade de garantia de equidade na educação pública pela desigualdade na capacidade de investimento.

A solução apresentada pelo governo se deu através da EC 14/96, que criou o FUNDEF, um fundo contábil que teve duração de 10 anos. Arretche considera a aprovação uma “minirreforma tributária de âmbito estadual” (2012, p. 167). Para a autora, a escolha por uma emenda constitucional para instituir o FUNDEF se deve ao fato de que o governo federal possui poucos instrumentos de regulação dos entes subnacionais para políticas educacionais, dado que não controla parte expressiva dos recursos empregados. Por outro lado, o caráter contábil do FUNDEF elimina incertezas, para os entes subnacionais, acerca do atingimento ou não de condicionantes para o recebimento de recursos. Uma vez que a matrícula for efetiva, há certeza de que os recursos a ela referentes entrarão nos cofres públicos municipais.

Na prática, consistiu na criação de fundos estaduais, que receberiam, de forma vinculada, 15% dos recursos do ICMS, do Fundo de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Ainda, nos termos do artigo 2º, § 1º, da Lei n. 9424/96, os recursos seriam distribuídos conforme o número de matrículas na rede pública de cada ente federativo. Conforme o art. 6º da mesma lei, a União estabeleceria um valor mínimo nacional por aluno a ser gasto e, se fosse o caso, complementar com recursos próprios os fundos estaduais que não arrecadassem recursos suficiente para fazer frente a esse valor. Esse valor mínimo possuía um piso legal, nos termos do art. 6º, § 1º da lei 9424/96: nunca deveria ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

O piso mínimo associado à complementação da União era um elemento fundamental do FUNDEF, exatamente por corrigir disparidades regionais que prejudicavam a oferta de serviços educacionais em caráter mínimo de equidade. Entretanto, como afirma Vázquez (2005), o Executivo federal fixou, entre 1998 e 2003, valores mínimos abaixo da média nacional, de forma a reduzir a

complementação por ele devida. A União chegou a enfrentar ações ajuizadas por estados e municípios, que pleiteavam o pagamento de dívidas decorrentes do descumprimento do FUNDEF (Gemaque, 2004). Além disso, Arretche (2002) aponta que a proposta do FUNDEF penalizava alguns governos estaduais do Nordeste e o Rio de Janeiro, onde a matrícula de ensino fundamental já era predominantemente municipal. Em contrapartida, foi benéfica para os outros governos estaduais, que receberiam mais receita como incentivo para ampliar a quantidade de matrículas no fundamental.

Mesmo assim, os resultados do FUNDEF podem ser considerados expressivos. Ele foi importante para induzir a municipalização do ensino fundamental, garantindo recursos aos municípios com menos condições orçamentárias (Cruz, 2010). Além disso, no segmento fundamental houve uma universalização do acesso à educação, com a taxa de escolarização de pessoas entre 7 e 14 anos saltando de 88,6% em 1993 para 96,94% em 2002, segundo dados da PNAD/IBGE.

Em 2007, o FUNDEF foi renovado e ampliado, passando a se chamar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (FUNDEB). No novo desenho, os recursos de estados e municípios destinados ao fundo subiram de 15% para 20% (além de incluir 20% do valor do IPVA, ITCMD e ITR), e a complementação da União foi estabelecida em 10% do valor total arrecadado. Esses recursos seriam direcionais aos fundos estaduais que não atingissem o patamar nacional mínimo *per capita*.

Assim, houve uma ampliação substancial dos recursos vinculados ao fundo, que se destinam ao gasto com educação, graças ao aumento do percentual a ser repassado, da quantidade de impostos vinculados e do próprio papel complementar da União. Entretanto, o FUNDEB passou a contabilizar as matrículas em todos os segmentos da educação básica, de forma que o aumento do financiamento não significou exatamente uma expansão do gasto por aluno. De toda maneira, ele permitiu em alguns estados a ampliação da municipalização, dado que não havia mais motivos para estados e municípios “competirem” pelas matrículas dos anos finais do ensino fundamental. Além disso, os estados puderam direcionar mais recursos para investimentos em suas redes estaduais de ensino médio, mais

pressionadas pelo aumento da demanda decorrente da virtual universalização do acesso nos anos 1990.

Mesmo com a instituição do FUNDEB, permaneceram latentes diversas questões quanto ao financiamento da educação. Permanecem demandas acerca da necessidade do aumento da complementação da União, de forma a garantir maior equalização de recursos em regiões mais pobres, onde a arrecadação do fundo é significativamente menor (Naércio Filho e Fernandes, 2019). Ainda, há demandas dos “perdedores do FUNDEB”, os entes federativos que recebem do fundo menos recursos do que contribuem (Esteves, 2007). Como identifica Breamaker (2010), os maiores impactados, ou que possuem a maior diferença negativa entre os que contribuem e os que recebem, são os municípios menores e mais pobres.

A mais recente alteração na política de financiamento da educação básica via fundos se deu através do novo FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional (EC) 108/2020 e regulamentado pela lei 14133/2020. Pela primeira vez, o fundo da educação básica passou a ser regulamentado na parte geral da CRFB/88, e não mais nos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Nas duas regulamentações anteriores o FUNDEF/FUNDEB tinha prazo de vigência, o que exigia novas discussões periódicas. Agora, não existe mais essa dimensão. No entanto, a EC 108/2020 previu a rediscussão periódica da complementação da União.

Dentre as principais inovações na dinâmica de financiamento trazidas pela nova regulamentação do FUNDEB estão: a) o aumento da complementação da União de 10% para 23% (percentual a ser aumentado ano-a-ano, atingindo 23% em 2026); b) previsão que 2,5% da complementação da União serão destinados a redes que melhorarem seus indicadores e gestão educacional; c) previsão de que 10,5% da complementação da União serão destinados a redes com menos recursos, independentemente de fazerem parte de Unidades Federativas cujo fundo não atinge o mínimo nacional per capita. Essa alteração possibilitará que municípios pobres em estados relativamente ricos, como São Paulo e Minas Gerais, também recebam recursos federais.

O novo FUNDEB aumentou o percentual mínimo a ser gasto com profissionais da educação de 60% para 70%, além de prever que 15% dos recursos

devam ser gastos com investimento em infraestrutura. Além disso, trouxe duas previsões legais que podem ter repercussões em termos da definição legal da extensão do direito à educação: primeiro, introduziu no art. 206 da CRFB/88, que trata dos princípios da educação brasileira, a garantia de aprendizado ao longo da vida; segundo, que deve ser garantido padrão mínimo de qualidade e equidade na provisão de serviços públicos educacionais. A educação era o único direito social cuja CRFB/88 previa o atributo qualidade enquanto imperativo na sua prestação. Agora, há também previsão de equidade.

A divisão de competências e atribuições, a despeito da previsão constitucional, carecia de maior regulamentação. Por isso, desde o início dos anos 1990, se debatia a aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), para substituir definitivamente a lei 5692/71. A discussão já tramitava no Congresso Nacional através de dois projetos distintos, um de Darcy Ribeiro (oriundo do Senado), e outro de Florestan Fernandes (oriundo da Câmara). O governo FHC (1995-2002) agiu para influenciar os rumos da votação, dada preferência da gestão do MEC ao projeto de Ribeiro (Souza, 2005).

Aprovada a nova LDB (lei 9394/96), ela seria definidora das diferentes modalidades de ensino (infantil, fundamental, médio e superior, além de outras modalidades específicas), regras sobre financiamento e, especialmente, o maior detalhamento sobre a divisão de competências originalmente previsto no art. 211 da CRFB/88. A mesma norma é repetida na LDB, que detalha nos art. 9, 10 e 11 as responsabilidades, respectivamente, de União, Estados e Municípios. As competências são detalhadas na tabela abaixo:

**Tabela 1 - Divisão de competências na LDB/96**

Ente	Competências
União (art. 9º da LDB)	Plano Nacional de Educação / Instituições Federais de Ensino / Assistência técnica aos entes subnacionais / Estabelecimento de diretrizes e conteúdos mínimos / Produção e disseminação de informações sobre educação / Avaliação de rendimento escolar em todos os níveis / Ensino Superior

---

Estados (art. 10 da LDB)	Ensino Médio / Assegurar o Fundamental, em parceria com Municípios (art. 10, II) / Planos Educacionais / Normas complementares
Municípios (art. 11 da LDB)	Ensino Fundamental, em parceria com Estados / Educação Infantil / Planos Educacionais / Ação redistributiva entre escolas da rede

---

Fonte: elaboração do autor

Chama atenção a ampla gama de atribuições que a União assume, marcadamente através de um papel regulatório, exercido conjuntamente pelo MEC e pelo recém-criado Conselho Nacional de Educação (CNE), e materializado em ações como a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), e redistributivo na educação nacional. Nesse sentido, ela vai manter a execução de uma série de políticas em cooperação com outros entes, sendo alguns existentes desde os anos 1970, como a merenda escolar e a compra de livro didático. Além disso, se responsabiliza por uma política de avaliação que será progressivamente fortalecida em gestões posteriores, e pela produção e publicização de dados e informações, papel exercido pela autarquia federal Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), hoje referência internacional.

### 2.3.2. Os desafios da municipalização

Embora a adoção de um federalismo tríplice, envolvendo União, Estados e Municípios, seja uma inovação do desenho institucional de 1988, os municípios sempre possuíam elevada autonomia na estrutura jurídico-burocrática brasileira (Souza, 2005). Em muitos casos, isso favoreceu a criação de relações políticas de base clientelística e de pouca presença de ações estatais institucionalizadas, como demonstrado na clássica interpretação de Leal (2012).

A estrutura estabelecida pela Carta de 1988, ao reconhecer no município um ente federativo autônomo, também conferiu uma série de competências e responsabilidades na prestação de serviços públicos, como já apontado no caso da educação no segmento de ensino fundamental e infantil. No entanto, os recursos destinados diretamente a eles em geral não fazem frente a tais responsabilidades,

tornando-os dependentes de transferências (às vezes obrigatórias) de outros entes federativos. Pinto (2014) demonstra que 89% dos Municípios brasileiros, com população de até 50 mil pessoas, possuem 58,7% de suas receitas decorrentes de transferências federais (FPM + SUS/FUNDEB/FNDE).

Paralelamente, a municipalização do ensino é notável nas últimas três décadas. Historicamente, se desenvolveu no país uma duplicidade de redes na educação, com a União assumindo o ensino superior e os outros entes os demais segmentos (Cury, 2007). Na prática, as redes mais desenvolvidas se concentravam em estados mais ricos da federação, onde os governos estaduais assumiam a tarefa de oferta de serviços públicos educacionais. Nos mais pobres, essa incumbência ficava para os municípios. Por isso, em 1988, o constituinte estabeleceu a divisão de competências entre estados e municípios no ensino fundamental, dada a heterogeneidade na quantidade de matrículas de cada ente a depender do estado da federação (Abrucio, 2010).

Essa descentralização na oferta de serviços educacionais se deu, conforme já mencionado, com base no estabelecimento de um regime de colaboração, estabelecido no art. 211 da Constituição de 1988, e visou resolver ineficiências nos gastos públicos, possibilitar à população uma fiscalização mais próxima dos gestores e demais agentes educacionais e favorecer a diversidade e o surgimento de inovações locais capazes de fazer frente aos desafios educacionais do país (Filho e Fernandes, 2019). Ela trouxe, no entanto, uma grande dificuldade em relação à promoção da equidade, visto que os entes federativos, especialmente os municípios mais pobres, possuem diferentes capacidades institucionais e orçamentárias para ofertar serviços educacionais (Pinto, 2014). Em alguns casos, essa “descentralização que vem do centro”, isto é, estimulada pelo governo federal, impôs sérios desafios para o atendimento de todas as responsabilidades devidas pelos poderes municipais (Vieira, 2010).

Por conta desses fatores, o estabelecimento de dinâmicas cooperativas baseadas no regime de colaboração é importante. A cooperação com a União e com os entes estaduais pode mitigar as desigualdades de capacidades entre os municípios, garantir maior equidade na prestação de serviços públicos educacionais e aumentar a qualidade das redes municipais.



### 2.3.3. Iniciativas de colaboração

A visão sobre a necessidade de articulação dos diferentes agentes e instâncias na educação brasileira foi uma das preocupações do *Manifesto dos Pioneiros da educação Nova* (1932), documento histórico fundamental do pensamento educacional brasileiro. Ele previa a estruturação de uma Sistema Nacional de Educação (SNE) enquanto condição para oferta de uma educação de qualidade para todos, através de uma “visão global” (Azevedo *et al*, 2006. p. 188), articulando os diferentes níveis de ensino (fundamental, superior etc.) e as diferentes frentes de ação para garantir ao ensino a qualidade necessária (formação de professores, financiamento etc.).

A preocupação com essa visão global se fez presente em diversos momentos após o lançamento do Manifesto, sem, no entanto, se consolidar como marco regulatório, em certa medida por um temor de entes subnacionais acerca de uma excessiva centralização de competências nas mãos da União (Cury, 2014). No entanto, o contexto político dos anos 1990 resgatou esse debate, colocando-o na ordem do dia das discussões de política educacional, pautado na exigência do art. 211, que prevê o regime de colaboração, e do art. 214, que prevê a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), da CRFB/88.

O primeiro movimento se deu na gestão do ministro da Educação Murílio Hingel (1992-94), quando foi elaborado o Compromisso Nacional de Educação para Todos. O documento estimulou debates sobre a elaboração de Planos Decenais de Educação dos entes federativos, e Cury (2014) enxerga sua influência em políticas subsequentes do MEC, como o FUNDEF/FUNDEB e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O primeiro PNE foi aprovado com a lei 10172/01, para vigorar entre 2001-2010. No entanto, acabou tendo efetividade aquém do esperado. O presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) vetou um dispositivo que previa a ampliação dos gastos em educação para 7% do PIB, sob o argumento da responsabilidade fiscal. Além disso, o PNE previa que os demais entes deveriam elaborar seus próprios planos, articulados ao nacional, como forma de fortalecer o

regime de colaboração. No entanto, até 2005, apenas 3 estados e 1/3 dos municípios o tinham feito, demonstrando pouca articulação da União e resistência dos entes subnacionais (Cunha, Pina e Jesus, 2016).

Dada a dificuldade em garantir adesão ao PNE e a permanência de problemas educacionais, evidenciados pelos resultados da primeira Prova Brasil, em 2005, a gestão do ministro Fernando Haddad (2005-2012) desenvolveu outros mecanismos para estruturar a colaboração entre os entes. No centro dessa estratégia, estava PDE e o seu “carro-chefe” (Saviani, 2007, p. 1233), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), instituído pelo decreto 6094/07. Todos os estados, municípios e o Distrito Federal aderiram a esses dois marcos.

O PMTCE criou compromissos gerais para os entes e estabeleceu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>2</sup> como métrica para aferir a qualidade da educação. Além disso, previu a ampliação da assistência técnica e financeira da União, que se daria através do Plano de Ações Articuladas (PAR), mecanismo regulatório da União para induzir políticas educacionais. As diretrizes do programa são estabelecidas pelo MEC, e ocorre uma adesão voluntária dos municípios, que estabelece quais ações serão tomadas para atingir as metas e diretrizes estipuladas pela União. A execução das diretrizes é fiscalizada pelo MEC, e o IDEB é o critério que serve para definir as prioridades de alocação. No caso, municípios com índice mais baixo são priorizados.

O PAR (atualmente regulado pela lei 12.685/12) representou um incremento na cooperação entre os entes subnacionais e a União, na medida que instituiu marcos regulatórios claros, metas e diretrizes e mecanismos de monitoramento para a adesão aos programas de transferência voluntária. Estudos associam a adesão ao PAR a melhorias no IDEB e ao aumento da capacidade burocrática dos órgãos responsáveis pela educação em âmbito municipal (Fonseca e Albuquerque, 2012; Ferreira, 2015). No entanto, também apontam para às dificuldades técnicas e orçamentárias dos municípios em cumprir as diretrizes nacionais, o que indica que, em alguns casos, é necessário aumentar o papel redistributivo da União.

---

<sup>2</sup> O IDEB é formado pelo produto do desempenho na Prova Brasil vezes a taxa de aprovação escolar e varia entre 0 e 10 pontos.

Na avaliação de Grin e Abrucio (2018), o PAR serviu como instrumento para implementar melhorias na gestão educacional dos municípios. Ele exigiu das secretarias a realização de um diagnóstico de problemas e elaboração de plano de ação plurianual para superá-los, o que estimula a atividade de planejamento. No entanto, consideram que os resultados do PAR foram limitados. Os autores observam, por exemplo, que a gestão financeira da educação permaneceu nas mãos de prefeitos, ao invés de ocorrer no bojo das SMEs. Os motivos apontados foram que o desenho do PAR não contemplou mecanismos de exigência e indução fortes como os presentes em sistemas de políticas públicas, como o SUS e o SUAS. Além disso, o PAR possui grau de institucionalização mais frágil por ser regulado através de decretos, e não leis.

O segundo PNE foi aprovado através da lei 13005/14, com vigência para 2014-24. Previu a elaboração de planos educacionais próprios por parte dos entes subnacionais (art. 8º), e instituiu o Fórum Nacional de Educação (art. 5º e 6º), com função de fiscalizar as metas do PNE. O art. 7º previu expressamente o fortalecimento do regime de colaboração, inclusive através de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). O art. 13 estipula prazo de dois anos para elaboração de lei instituidora do SNE, que não foi cumprido, a despeito de algumas iniciativas legislativas sobre o tema<sup>3</sup>.

Uma das principais inovações quanto ao regime de colaboração no PNE foi a instituição, através da meta 20, do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). Ele deveria ser um mecanismo para aprofundar os efeitos redistributivos das verbas da União nos gastos educacionais, garantindo, além da qualidade da educação, uma maior equidade. O CAQ seria calculado a partir dos insumos necessários para o aprendizado, e deveria ser um piso mínimo de gasto por aluno, que seria continuamente reajustado pelo MEC. Caso o ente não tenha

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, os PLP 413/14, PLP 448/17 e PLP 25/19. Todas essas iniciativas têm características semelhantes quanto à constituição de fóruns e comissões de negociação interfederativa, além de estimular modelos de colaboração horizontal intermunicipais, como consórcios públicos e ADEs.

Além dessas propostas, o governo Dilma iniciou a discussão de proposta que ficou conhecida como “Pátria Educadora”, elaborada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos. A proposta recebeu intensas críticas na comunidade acadêmica do campo educacional (ANPAE, 2015; Lockmann e Machado, 2018) e em órgãos de representação de classe (CNTE, 2015). Eventualmente, foi abandonado e seu nome se tornou lema para críticas ao governo, como explicou, em entrevista, o ex-ministro Renato Janine Ribeiro (Góis, 2018).

capacidade orçamentária própria para fazer frente ao CAQ, ele receberia complementação da União. O CAQ foi constitucionalizado pela EC 108/2020, que instituiu o novo FUNDEB, constando expressamente no art. 211, § 7º da CRFB/88. O CAQi seria um custo mínimo estabelecido, que seria progressivamente reajustado até se atingir o valor do CAQ.

Outra iniciativa de colaboração entre União e entes subnacionais foi o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído pela portaria 867/2012 do MEC e pela lei 12801/13. O principal objetivo do PNAIC era a alfabetização dos estudantes até os 8 (oito) anos de idade ao final do 3º ano do ensino fundamental da educação básica pública, aferida por avaliações periódicas. As principais ações do PNAIC, nos termos do art. 2º da lei 12801/13, estavam atreladas ao apoio financeiro da União para garantir suporte à formação continuada de professores alfabetizadores e formação inicial e continuada de professores da educação especial, através do pagamento de bolsas. No entanto Ramos e Lima (2020) avaliaram que o PNAIC não teve efeitos apenas na formação continuada, estimulando docentes sem ensino superior a buscar essa qualificação.

Embora a colaboração entre União e entes subnacionais seja a mais frequente e mais abordada pela literatura, existem iniciativas de colaboração para implementação de políticas educacionais entre estados e municípios ou mesmo apenas entre municípios. Nesse último caso, Strelec (2017) investigou fatores que estimulam a celebração e favorecem a continuidade de acordos de cooperação entre municípios, tomando como referência teórica o *Institutional Collective Action Framework (ICA)*, proposto por Richard Feiock (2007, 2013). A autora analisou a cooperação intermunicipal em consórcios públicos com atuação voltada para educação e através dos ADEs.

As ADEs são um modelo de associativismo territorial voltado para implementação de políticas educacionais mais flexível, que em geral envolvem governos municipais e organizações da sociedade civil (em geral, fundações). O modelo é pouco regulamentado, sendo previsto na resolução 1/2012 do CNE e no art. 7º, §7º do PNE/2014. Para Strelec (2017), essa flexibilidade permite ainda a redução de custos de transação para formalização dessa estrutura cooperativa. A

mais longa experiência do tipo é a ADE-Chapada, na região da Chapada Diamantina, na Bahia.

Além dessa, Abrucio (2017) identificou 17 experiências de ADE, segundo algumas já encerradas. O autor elenca cinco vantagens desse tipo de associação para governos municipais: ser alternativa institucional para a coordenação; superar dificuldades decorrentes de limitações nas capacidades institucionais dos municípios; permitir ações conjuntas para problemas comuns, como formação de professores; oferecer possibilidade de redução de desigualdades em termos de qualidade, através da disseminação de boas práticas educacionais; atrair outros atores da sociedade civil para a governança da política educacional. No entanto, alguns autores criticam a influência de instituições privadas nas ADEs, identificando essa modalidade de associativismo enquanto mecanismo para que a iniciativa privada receba recursos públicos (Abicalil, 2013; Miranda *et al*, 2020).

Abrucio e Segatto (2018) afirmam que a literatura sobre colaboração entre estados e municípios é incipiente no Brasil. Nesse tema, desenvolvem uma análise sobre os mecanismos de relacionamento entre entes estaduais e municipais para implementação de políticas públicas educacionais em quatro Estados brasileiros: Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. Os autores concluem que não há padrão observável, havendo casos de um regime de colaboração mais institucionalizado (Ceará), passando por algumas ações conjuntas levadas a cabo por órgão da secretaria especificamente voltado para estabelecimento de colaboração (Mato Grosso do Sul), pela existência de ações conjuntas que exigem algum grau de coordenação menos institucionalizada (São Paulo) até casos em que não há nenhum padrão de colaboração (Pará). Portanto, a descentralização sem colaboração orientada pelos entes estaduais é dominante, sendo o caso cearense, o único que pode ser propriamente considerado um regime de colaboração em matéria educacional. A estrutura desse regime de colaboração e seus principais impactos e resultados serão analisados nos capítulos 3, 4 e 5.

Na educação, o regime de colaboração é previsão constitucional. A despeito disso, não se desenvolveu um modelo de sistema de políticas públicas, como ocorre na saúde. Mesmo assim, diversas iniciativas de colaboração são empreendidas entre União, estados e municípios, visando garantir qualidade e equidade. A União, ente

com mais capacidade, exerce o protagonismo nessa dinâmica. Isso não impede que outras iniciativas de colaboração envolvendo estados, estado e municípios, e apenas municípios, ocorram.

A mais destacada iniciativa de colaboração entre estados e municípios foi empreendida no Ceará sob a denominação de Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). O governo estadual e todos os governos municipais empreendem, desde 2007, complexas estratégias de colaboração, com expressivos resultados educacionais. Por isso, a compreensão dos condicionantes de implementação desse regime de colaboração pode fornecer elementos para a compreensão do alcance e possibilidades do federalismo cooperativo educacional no Brasil.

### 3

## O Programa Aprendizagem na Idade Certa: trajetória e principais resultados

### 3.1.

#### Introdução

O Ceará é um estado brasileiro localizado na região nordeste. Sua área total é de 148,886,3 km<sup>2</sup>, sendo formado por 184 municípios, dos quais 98 (53%) têm clima semiárido, suscetível à seca, e 14 regiões de planejamento. Segundo estimativas do IBGE, em 2020 sua população atingia cerca de 9,2 milhões de habitantes (8º estado do país), sendo que cerca de 4,2 milhões deles residem na Região Metropolitana de Fortaleza, segundo dados do IPECE. Seu Índice de desenvolvimento Humano (IDH) em 2010 era de 0,682 (17º estado do país nesse quesito), o Índice de Gini é equivalente a 0,487 (16º estado do país nesse quesito) e a renda nominal mensal domiciliar *per capita* é de 942 reais em 2019 (18º estado do país nesse quesito). O PIB per capita do estado em 2018 foi de 17.178,26 reais (23º estado do país nesse quesito), sendo esse valor a metade do PIB *per capita* nacional.

Nos principais indicadores socioeconômicos, o Ceará não difere muito de outros estados da região norte e nordeste. É relativamente mais pobre em comparação com os estados do sul e sudeste, e os níveis de desigualdade também são relativamente altos. Em termos educacionais, no entanto, o Ceará desponta como um caso de destaque na promoção de uma educação pública de qualidade e acessível a todos.

Os quase 1,2 milhão de alunos do ensino fundamental no estado, segundo dados do INEP, são os destinatários principais do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC), uma política educacional baseada em um regime de colaboração entre estado e municípios, iniciada em 2007 e que vem tendo expressivos resultados desde então. Tomando como referência o IDEB, o Ceará atingiu, em 2019, uma pontuação de 6,3 nos anos iniciais (5º ano) e 5,2 nos anos finais (9º ano), sendo essas a terceira maior nos anos iniciais e a maior pontuação

nos anos finais obtida no Índice entre todas as Unidades Federativas do país. Além disso, essas pontuações estão bem acima das médias projetadas para o estado, que eram, para 2019, de 4,8 nos anos iniciais e 4,6 nos anos finais.

Este capítulo apresentará o PAIC. Para isso, ele será dividido em 3 subseções, além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira, será apresentado um breve histórico das reformas administrativas e na estruturação das políticas públicas no estado do Ceará nos últimos 30 anos, como foco na construção do regime de colaboração em matéria educacional. Na segunda, serão apresentadas as linhas gerais do desenho institucional do PAIC, seus principais objetivos, agentes e mecanismos para implementação da política. As referências empíricas serão os atos normativos que delineiam a política e entrevistas realizadas no âmbito do projeto “Implementação de políticas educacionais e equidade em contexto de vulnerabilidade social”, apoiada financeiramente pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)<sup>4</sup>. Na terceira, serão apresentados os principais resultados da política educacional, utilizando dados oficiais do SPAECE e do SAEB e referências na literatura sobre políticas públicas educacionais que usaram o PAIC como objeto de pesquisa.

### **3.2.**

#### **Reformas gerenciais e regime de colaboração no Ceará**

Desde a redemocratização, o Ceará se caracterizou por governos orientados para promoção de reformas capazes de melhorar a gestão pública. Nesse sentido, Gondim (1994) afirma que o primeiro mandato do governador Tasso Jereissati (1987-1991) e de seu sucessor Ciro Gomes (1991-94) foram marcados por profundas reformas na gestão pública estadual, sendo conhecido como o “governo das mudanças”. Essas mudanças foram ancoradas em reformas financeiras (com o saneamento do Banco do Estado do Ceará), fiscal (com a racionalização da administração fazendária e consequente aumento de receitas, além da redução de despesas) e administrativa.

---

<sup>4</sup> O procedimento de análise das entrevistas está descrito detalhadamente no capítulo 4.



A reforma administrativa foi uma das mais substanciais. Além de um enxugamento da máquina pública, foram adotadas novas práticas de gestão de pessoal distantes do patrimonialismo que marcava a gestão pública cearense, mais orientadas por ideais de racionalidade gerencialista. A despeito disso, Gondim (1994) aponta críticas decorrentes da compressão do salário de servidores e do aumento da utilização da terceirização.

Além disso, Gondim (1994) faz um balanço das duas gestões em políticas de saúde e educação. No primeiro caso, aponta para expressivas melhorias em indicadores como aparelhamento de hospitais e postos de saúde, redução da mortalidade infantil através da atuação de agentes de saúde e aumento da imunização. No caso da educação, entretanto, o balanço demonstrado não aponta para o mesmo sucesso. A cobertura de ensino fundamental era de apenas 65%, abaixo inclusive da média regional, de 72%; o analfabetismo atingia 44% da população; e 200 mil crianças estavam fora da escola. Como esse cenário complexo e problemático da educação cearense se transformou tanto em apenas 20 anos?

A trajetória de colaboração entre estado e municípios no Ceará possui raízes profundas na cultura política e institucional, existindo uma tradição de provisão de serviços públicos sob uma lógica municipalista com apoio técnico e financeiro do governo estadual. Tandler (1997) identifica esse padrão de atuação, por exemplo, no campo da saúde com a figura dos agentes locais, e em estratégias de promoção da agricultura familiar em regiões pobres. Em comum, a existência de estratégias de colaboração que permitiram a melhoria nas condições de produção e prestação de serviços.

Especificamente no campo educacional, existe um histórico de municipalização induzido pelo governo estadual. Vieira (2010) traça um histórico dos marcos legais da política educacional cearense, enfatizando que a rede municipal sempre teve maior participação na oferta do ensino fundamental do que a média nacional. No mesmo sentido, houve políticas voltadas para indução da municipalização, como o Pró-Município (1977). Essa tendência está presente no art. 232 da Constituição estadual de 1989, que orienta para a municipalização do ensino fundamental. Ainda, com o decreto nº 20.620/90, se instituiu o Programa de Municipalização do Ensino Público do Estado do Ceará. Portanto, o estado adotou

uma estratégia consciente de divisão de competências em serviços educacionais, de forma a deixar para os municípios a maior responsabilidade sobre o ensino fundamental.

Portanto, há um histórico de colaboração anterior ao PAIC no Ceará, em diferentes campos de política pública. Além disso, o estado vinha em uma trajetória reformista desde os anos 1980, orientada para modernização da gestão. Vieira (2010) demarca três momentos da construção do regime de colaboração em matéria educacional do Ceará: a instituição (1995-2002), a organização (2003-2006) e o fortalecimento (2007 em diante).

A instituição (1995-2002) teve como marco a Lei nº 12.452/95, que dispõe sobre a municipalização. Essa é estimulada através de convênios entre a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC/CE) e municípios que queiram assumir os anos iniciais do fundamental. Através dessa política, o Ceará conseguiu aumentar substancialmente a quantidade de matrículas nas redes municipais, como demonstra a tabela abaixo. No ano de 2005, as vésperas do início do PAIC, a rede municipal representava 77% das matrículas, a maior participação em todos os estados do país.

**Tabela 2 - Participação (%) municipal no total de matrículas no ensino fundamental**

UF	Ano									
	1943	1954	1964	1974	1983	1995	2000	2005	2013	2018
AC	53	15	4	11	16	30	34	36	38	37
AL	20	50	44	47	48	55	67	71	73	72
AM	4	8	3	23	30	30	44	54	57	61
AP	-	-	-	34	10	13	18	24	33	37
BA	7	33	47	50	49	46	61	74	75	75
CE	22	48	41	54	50	47	66	77	76	77
ES	14	11	8	11	15	22	39	57	66	66
GO	32	9	17	30	30	30	37	46	54	53
MA	50	59	50	57	62	59	70	70	85	86
MG	36	35	19	22	21	23	42	42	44	45
MS	-	-	-	-	27	35	43	43	56	55
MT	9	11	13	35	25	29	44	44	47	46
PA	0	14	18	24	32	36	68	68	76	78
PB	0	28	44	52	55	42	55	55	58	61
PE	33	52	32	39	40	42	54	54	60	64
PI	13	29	37	37	40	49	60	60	76	78
PR	9	13	27	39	34	43	46	46	47	46
RJ	9	26	21	11	38	48	54	54	59	61
RN	10	13	26	38	39	39	48	48	57	58

RO	-	-	-	2	96	32	41	41	46	44
RR	-	-	-	-	-	3	8	8	42	49
RS	34	52	34	35	33	35	40	40	48	50
SC	33	26	15	16	20	26	39	39	53	53
SE	17	26	30	36	38	40	48	48	56	55
SP	7	8	6	8	10	10	26	26	41	43
TO	-	-	-	-	0	32	37	37	45	55

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados de Pinto (2014) e da Sinopse Estatística da Educação Básica (2019)

Além disso, a instituição se situa no marco do FUNDEF, que estimulou a municipalização em escala nacional. Nesse sentido, Vieira *et al* (2019) apontam que, entre 1998-2006, os recursos investidos em ensino fundamental cresceram 151%. O governo estadual ainda ofereceu uma complementação, denominada “fundefinho” (Vieira e Vidal, 2013). Também houve a realização de Concurso Público Unificado nos municípios conveniados para o primeiro segmento do fundamental e aumento da quantidade de professores com habilitação específica para sua disciplina, em um contexto de adoção de políticas de valorização do magistério (Napolini, 2001).

O segundo momento é da organização (2003-2006). No contexto de implementação de políticas de gestão com elementos de responsabilização, o governo Lúcio Alcântara (2003-2006) passa a adotar estratégias de “gestão por resultados (Vieira *et al*, 2019) Assim, o governo estadual promoveu grupos de trabalho para regulamentar a proposta de regime de colaboração, com apoio de organizações como a UNDIME/CE. Foi prevista a estruturação de apoio técnico aos municípios, e estipulada a adesão ao SPAECE, já em vigência no estado, desde o início da década de 1990, como mecanismo de *accountability*.

Paralelamente, se instalou na Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE) o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE). Os trabalhos do Comitê contaram com parcerias importantes, como da UNDIME/CE, SEDUC, INEP e da UNICEF. Posteriormente, foram integrados aos trabalhos instituições universitárias, organizações de classe de profissionais da educação e financiadores da sociedade civil. Dessa forma, pode-se considerar que os trabalhos do CCEAE pautaram a educação enquanto prioridade no legislativo estadual, contando com ampla participação de segmentos variados da sociedade.

A iniciativa estadual se inspirou em uma iniciativa municipal. A cidade de Sobral, a quinta maior do estado com cerca de 200 mil habitantes, aplicou uma avaliação externa com apoio da Universidade Federal do Ceará (UFC) e diagnosticou que cerca de metade das crianças não sabia ler ao fim do 2º ano do fundamental. A partir disso, durante a gestão Cid Gomes (2001-2004), o município implementa uma série de políticas voltadas para promoção de resultados, tendo como prioridade a alfabetização (Maia, 2006). Após três anos, nova aplicação dessa avaliação diagnosticou que mais de 95% das crianças no 1º ano do fundamental eram consideradas leitoras. No IDEB para os anos iniciais de 2005, primeiro da série histórica, Sobral atinge 4 pontos, enquanto a média nacional fica em 3,6.

Durante esse período, Ivo Gomes era o secretário de educação municipal, saindo do cargo para se tornar deputado estadual em 2003. Essa experiência foi fundamental, tendo ele ocupado lugar de destaque nos trabalhos do CCEAE. Sua eleição é considerada por Sumyia (2015) um dos elementos significativos do fluxo da política, nos termos de Kingdon (2013). Usando do referencial dos múltiplos fluxos desse autor, Sumyia reconstrói a trajetória da aprovação do PAIC em 2007, passando por toda trajetória no CCEAE, enxergando em Gomes o papel de um empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*).

Os resultados do trabalho do CCEAE foram consolidados no documento Educação de Qualidade - Começando pelo Começo: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (2006). Demonstravam uma baixa proficiência dos estudantes, carência de estrutura física e de recursos humanos nas escolas e uma grande desigualdade de resultados entre as redes públicas e privada. A partir desse diagnóstico e da experiência prévia de Sobral, foi proposto o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), dando início à terceira fase, de fortalecimento do regime de colaboração. Instituído pela lei 14.026/07, o PAIC:

é uma política de cooperação entre estado e municípios promovida pelo governo do Ceará em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e instituições da sociedade civil, com apoio do governo federal, cujo objetivo é alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade. Com essa

finalidade, o Paic apoia os municípios na formulação e implementação de políticas voltadas à garantia do direito de aprendizagem com prioridade à alfabetização.” (Ceará, 2012)

Houve uma implementação-piloto, entre 2005 e 2006. No início, 56 municípios<sup>5</sup> participaram de duas avaliações externas censitárias. Em 2007, com o início da gestão Cid Gomes no governo estadual, a política foi estendida aos 184 municípios cearenses. Ela foi dividida, inicialmente, em 5 eixos: gestão municipal, avaliação externa, formação do leitor, alfabetização, e educação infantil. Com a expansão do PAIC para o 5º e 9º ano do ensino fundamental, o eixo de alfabetização foi dividido em eixo de ensino fundamental I e ensino fundamental II, constituindo 6 eixos no total.

O eixo de gestão municipal é voltado para a qualificação das Secretarias Municipais de Educação (SMEs) e da gestão escolar. Ele que orienta as ações de assessoria técnica e fortalecimento institucional dos órgãos municipais. Nas entrevistas, a relevância desse eixo é notável: “a gestão é o grande guarda-chuva que acolhe isso tudo, e, se ela faz uma administração voltada exclusivamente para avaliação, então essa gestão toma essa característica, se faz ensino-aprendizagem junto com avaliação, essa gestão toma essa característica, ou seja, a gestão é o carro chefe.” (Entrevista 3, 2018). No mesmo sentido, afirma-se que: “o PAIC é de fato uma metodologia, uma tecnologia, de gestão da aprendizagem – não é mais da alfabetização, é da aprendizagem, né – onde a gente aplica do primeiro até... Aliás, da Educação Infantil, né, até o nono ano.” (Entrevista 2, 2018). Esses relatos, que definem o PAIC como um programa de “gestão de aprendizagem” mais do que de aprendizagem demonstram a relevância desse eixo.

O eixo de avaliação externa é baseado no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), uma das mais antigas políticas de avaliação externa do país, remontando à primeira geração de avaliações, tendo sua

---

<sup>5</sup> Participaram os seguintes municípios: Acopiara, Altaneira, Aracati, Assaré, Autora, Barroquinha, Baturité, Beberibe, Boa Viagem, Canindé, Caridade, Choro, Cratêus, Crato, Croata, Dep. Irapuan Pinheiro, Fortim, Frecheirinha, General Sampaio, Guaiúba, Guaramiranga, Hidrolândia, Itaíba, Itapajé, Itapiúna, Jaguaribama, Jaguaribe, Jijoca de Jericoacoara, Jucás, Madalena, Maranguape, Mauriti, Morada Nova, Moráújo, Mucambo, Mulungu, Nova Russas, Ocara, Pacatuba, Pacoti, Palhano, Pedra Branca, Porteiras, Quixadá, Quixeramobim, Redenção, Reriutaba, Russas, Salitre, São Gonçalo do Amarante, Solonópole, Tabuleiro do Norte, Tauá, Tianguá, Trairí e Umirim.

primeira edição em 1992, contexto no qual o INEP estabelecia o SAEB, apontado por Bonamino e Sousa como a “primeira geração de avaliação da educação básica” no Brasil (2012, p. 377). Segundo Lima (2007), a avaliação externa cearense foi gestada no governo Ciro Gomes (1991-94), pensada como forma de assessorar decisões macro de gestão educacional. Na primeira edição, foram avaliados apenas alunos da então 4º e 8º séries das escolas estaduais de Fortaleza. O autor indica que a avaliação foi ganhando relevância enquanto política no estado, sendo costumeiramente referenciada no discurso de abertura dos trabalhos da ALECE enviados pelo governador Tasso Jereissati (1995-2002).

O SPAECE, atualmente, é elaborado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED-UFJF), é aplicado em todas as séries do ensino médio, e no 9º, 5º e 2º ano do ensino fundamental (o último, sob a designação de SPAECE-alfa). Em que pese sua longevidade, após o PAIC, ele assumiu lugar de protagonismo no diagnóstico, implementação e monitoramento de políticas públicas educacionais, levando a SEDUC a criar uma Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (COAVE). Os descritores e matrizes de referência da avaliação são utilizados por professores e professoras em sua prática cotidiana, como demonstra Fonseca (2013). Batista e Vidal (2020) explicam que o Protocolo PAIC condensa os resultados obtidos pelas escolas, que recebem a devolutiva, contendo dados também de outras avaliações como as do SAEB.

Além disso, a proficiência obtida pelas escolas serve de base para o Índice de Qualidade Municipal da Educação (IQME), referência para distribuição da cota-parte do ICMS. Nesse sentido, atrela o desempenho educacional ao maior ou menor acesso a uma importante fonte de recursos, especialmente se tratando dos municípios mais pobres.

Nos eixos de educação infantil e ensino fundamental I e II se desenvolvem as atividades de produção de materiais didáticos, discussão de estratégias pedagógicas e as formações. Por isso, são os eixos mais visíveis para a burocracia de nível de rua, os professores, e a burocracia de médio escalão lotada nas escolas (como diretores e coordenadores, por exemplo). A diferença entre a definição do PAIC enquanto programa de “gestão da aprendizagem”, comum para a burocracia

de alto e médio escalão da SEDUC/CE, e a dada pelos profissionais que trabalham no âmbito da escola é clara. Afirmou uma BME: “O PAIC é muito completo, ele tem muito material disponível. Se você pega um livro daquele você trabalha uma semana inteira, né? Uma aula inteira você consegue trabalhar. Então, assim isso também foi uma questão de trabalhar a sensibilidade do professor a questão da economia do material, né?” (Entrevista 18, n.d.). Em sentido parecido, afirma uma professora: “Eu acho o PAIC importante porque tira o foco daquele *gramatiques* que se tinha antes e ele valoriza a leitura e a compreensão do mundo, ele valoriza o que o aluno traz, agora, precisaria de muito mais coisa, inclusive, recursos físicos mesmo.” (Entrevista 24, 2018).

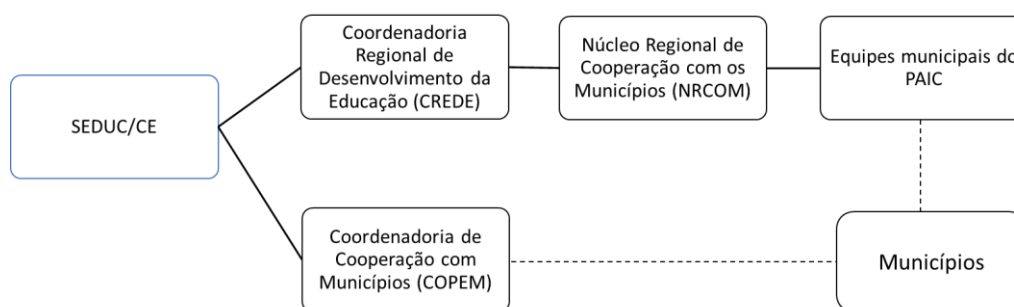
O contraste é evidente. Enquanto para o alto escalão e para os BMEs lotados nas secretarias a essência dos PAIC é a gestão, para a burocracia de nível de rua e para os BMEs a ela mais próximos, o PAIC é, em essência, seus materiais, estratégias didáticas, elementos do cotidiano escolar. Essas diferentes percepções revelam a complexidade do programa, e sua efetividade para chegar em diferentes pontas da dinâmica educacional no estado do Ceará.

### 3.3.

#### **O desenho institucional e a estrutura burocrática do PAIC**

O desenho institucional do PAIC é delineado a partir dos decretos que estruturam a administração estadual cearense, os termos de cooperação entre estado e municípios e da estrutura burocrática voltada para o programa. Diversos órgãos da SEDUC/CE se envolvem na implementação do programa, embora atuem de forma mais ampla em todos os projetos da educação estadual (como exemplo, a Assessoria Jurídica e a de Comunicação). Considerando apenas os órgãos da SEDUC/CE voltados exclusivamente para a colaboração entre estado e municípios, o desenho institucional para implementação dessa política se dá conforme organograma abaixo:

**Figura 2 - Estrutura institucional de implementação do PAIC**



Fonte: elaboração do autor

A COPEM é um órgão específico da SEDUC voltado para políticas públicas desenvolvidas em cooperação com os municípios, como o PAIC e outros programas de cooperação estaduais e federais. Isso facilita o acesso a políticas, especialmente federais, que muitas vezes possuem exigências de difícil atendimento para prefeituras de menor capacidade institucional. Essa articulação ainda solidifica a relação entre governo estadual e governos municipais. No corpus das entrevistas, afirma-se que “A grande diferença do PAIC foi criar uma rede, estruturar uma rede aonde você tem um grupo que está pensando em como cooperar aqui em Secretarias.” (Entrevista 11, 2018), ilustrando como a existência de uma estrutura institucional exclusivamente voltada para a cooperação é vista como central para a burocracia envolvida na implementação do PAIC.

A atuação da SEDUC se divide ainda em 20 CREDEs. Especificamente para implementação do PAIC, cada uma possui um NRCOM, com equipe específica. Essa equipe atua assessorando as equipes municipais do PAIC, que por sua vez atua conjuntamente com secretarias e com as equipes de gestão de escola e professores. É utilizado um material padronizado para os professores, elaborado em parceria com as universidades.

Essa estrutura institucional garante que a implementação da política seja feita de forma mais homogênea, privilegiando a equidade. Karsmirski *et al* (2017) defendem que o PAIC ajudou no aumento da proficiência de crianças,



particularmente de escolas com maioria de crianças pobres, privilegiando a lógica de que não existem estudantes dos municípios, pobres ou ricos, mas sim do estado do Ceará, a despeito de aqueles prestarem diretamente o serviço. Além disso, essa estrutura conseguiu se blindar de mudanças políticas nas prefeituras, de forma que o PAIC se perpetuou para além de 3 ciclos eleitorais. Com isso, e com os resultados do IDEB, consagram a política como uma das mais bem-sucedidas políticas públicas educacionais do Brasil.

Inicialmente, o PAIC era direcionado apenas para o 2º ano do ensino fundamental, dado que a alfabetização<sup>6</sup> foi a preocupação central nas discussões na ALECE que culminaram na aprovação da política. No entanto, dado que a evolução na proficiência da alfabetização ocorreu de forma acelerada, o PAIC foi ampliado para o 5º ano do ensino fundamental e depois ampliado para o 9º ano do ensino fundamental, através da lei 15921/2015. Assim, hoje ele direciona ações e esforços para três momentos segmento do ensino fundamental (2º, 5º e 9º ano) no Ceará.

A estrutura burocrática do PAIC é complexa e variada, indo do alto escalão da secretaria de educação estadual até os professores nas escolas. No entanto, a grande maioria dos servidores envolvidos na implementação do programa não foi designado especificamente para essa finalidade. As exceções são os lotados na COPEM e nos órgãos a ela vinculados<sup>7</sup>, e os bolsistas do PAIC. Existem 6 modalidades de bolsa, mas elas representam basicamente 4 tipos de BME: os consultores, que trabalham na própria SEDUC/CE; os formadores regionais, que atuam junto às CREDEs e formadores municipais, que por sua vez atuam junto aos professores nos municípios; os gerentes regionais, e os gerentes municipais, sendo a atuação desses últimos junto às SMEs. Há pouca referência aos gerentes regionais e municipais do PAIC na regulamentação da política. No site do PAIC há uma aba destinada aos gerentes regionais e municipais. Quando às atribuições dos gerentes municipais, o site lista:

---

<sup>6</sup> Inicialmente, o PAIC era chamado de Programa Alfabetização na Idade Certa. Com a inclusão de outras séries, passou a ser chamado de Programa de Aprendizagem na Idade Certa.

<sup>7</sup> A estrutura institucional das Secretarias de estado varia muito na administração pública brasileira. Em janeiro de 2020, momento em que se escreve esta dissertação, a estrutura da SEDUC/CE é regulada pelo Decreto 33048/2019, que prevê como células subordinadas à COPEM: célula de fortalecimento da alfabetização e do ensino fundamental; célula da gestão municipal e planejamento de rede; e célula de cooperação financeira de programas e projetos.

“- Coordenar, conjuntamente com sua equipe de trabalho, as ações do PAIC no município.

- Manter interlocução com o secretário municipal da educação e o prefeito municipal para viabilizar a implementação das ações do Programa no município.

- Estabelecer interlocução com a Secretaria da Educação – SEDUC e a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação - CREDE, diretores, coordenadores, professores, famílias e comunidade local.

- Coordenar o processo de construção, execução e avaliação do Plano de Trabalho Anual - PTA do PAIC.

- Coordenar a execução das metas acordadas no âmbito do PAIC e definidas no PTA do município, promovendo para isto, todos os encaminhamentos e articulações necessárias à sua realização.

- Acompanhar e monitorar a distribuição dos materiais do PAIC no município, bem como, o processo de prestação de contas junto à SEDUC.

- Coordenar os processos de formação pertinentes ao PAIC realizados no município.

- Enviar sistematicamente para CREDE, as informações acerca das ações do PAIC realizadas no município.

- Observar o cumprimento dos prazos estabelecidos para o desenvolvimento das ações do PAIC.

- Viabilizar a infra-estrutura (sic) necessária para realização das avaliações externas junto à Secretaria Municipal da Educação – SME.

- Coordenar o processo de disseminação e análise dos resultados das avaliações do PAIC.

- Refletir, analisar, promover discussões e propor soluções para as dificuldades identificadas no município, em conjunto com seu grupo de trabalho.” (Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao/130-gerentes-do-paic-atribuicoes-e-perfis>. Acesso em 22/01/2021)

A relevância desse agente para a política é notável nos relatos da burocracia. Afirmar uma BAE que “cada secretaria tem um gerente do PAIC, que é como se fosse aquela pessoa que vai garantir que a política vai... Pode entrar secretário, pode sair, mas ter ali o técnico que tá...” (Entrevista 2, 2018). No mesmo sentido, uma BME afirma que: “Ele tem a figura de como se fosse um coordenador pedagógico. Mas é aquele coordenador pedagógico que está coordenando tudo, né? Porque ele coordena a educação infantil, o fundamental I, fundamental II, formação em gestão, formação em avaliação” (Entrevista 4, 2018).

Os formadores municipais são outros BMEs relevantes para materialização das ações do PAIC. Eles estão em contato direto com os professores, trabalhando as temáticas e estratégias pedagógicas pensadas no âmbito da SEDUC/CE. Assim, ao lado dos Gerentes Municipais, são agentes implementadores fundamentais para garantir que a política seja ajustada ao longo da cadeia de implementação. A construção das formações é dialógica, revelando o caráter relacional da atuação dos formadores, como explicam Pires *et al* (2020) no trecho abaixo:

“A formação, de Educação Infantil da Seduc acontecia as modalidades presenciais de 16h/a (64h/a anual). Com essas ações as equipes municipais tiveram a possibilidade de se fortalecer, realizando as formações municipais de 12 horas – aula (48h/a anual). Os formadores municipais e professores apresentaram propostas que partiam de suas reais necessidades. No ano de 2009, os docentes apresentaram a necessidade de “organizar uma Proposta Pedagógica para as escolas de Educação Infantil, que trouxesse as características próprias desta etapa”. A equipe da Seduc considerou e deu apoio este ato como prioridade e de grande importância.” (Pires *et al*, 2020, p. 59).

Portanto, as formações são estabelecidas pela SEDUC/CE, que constrói materiais e estratégias pedagógicas que devem ser utilizadas nas escolas. Os formadores municipais têm o papel de, em contato com os professores, persuadir quanto à aplicabilidade das estratégias elaboradas pelo governo estadual. Entretanto, há espaço para negociações e reformulações das estratégias de

formação, de forma a adaptá-las ao contexto que os professores trazem de sala de aula.

A aplicabilidade da formação é relatada por uma BME atuante em uma escola municipal cearense: “Elas aplicam sim. Elas gostam da formação, sabe? E elas ficam ansiosas pelas formações. Ficam ansiosas para que o material chegue na escola, né? Esse. Elas realmente fazem a aplicabilidade do que é trabalhado nas formações dentro da sala de aula com o aluno.” (Entrevista 22, 2018). A mesma visão é ratificada por uma professora de outra escola: “Eu acho bem satisfatório. Inclusive, tem essa avaliação no final da formação, né? Quando acaba, as 17hs. E assim, nunca coloquei uma coisa a mais. Eu sempre acho satisfatório, porque tá sempre, está sempre de acordo com o que a gente está dando em sala.” (Entrevista 25, n.d.).

Assim, o PAIC é materializado por uma estrutura burocrática, formada especialmente pelos Gerentes e Formadores regionais e municipais, que implementam a política em diferentes espaços, saindo da SEDUC/CE, passando pelas CREDEs, e chegando até as SMEs e nas próprias escolas. Essa estrutura garante o apoio técnico-pedagógico para fortalecimento das gestões municipais e mudança nas práticas pedagógicas adotadas por docentes em sala de aula.

Os mecanismos de apoio aos municípios materializados nas bolsas, formações e materiais são somados a dois mecanismos de incentivo para municípios, com regulamentação específica da cota-parte municipal do ICMS, e para escolas, com o PENDez. Afirma-se que:

“combinação equilibrada de apoio-incentivo é: se tivesse só o ICMS e o Prêmio, e não tivesse, vamos dizer assim, as considerações pedagógicas do que é adequado, o ICMS e o Prêmio poderiam ter produzido muito movimento, mas em alguns lugares, alguns casos, talvez até movimentos numa direção errada. Né? Se tivesse só apoio pedagógico, orientação, construção de uma visão do que é necessário aprender e não tivesse o ICMS e o Prêmio, não teria havido movimento. Não teria havido um movimento significativo a ponto de mudar o perfil do estado.” (E8, 2019)

O ICMS é um imposto estadual, de base constitucional, mas que deve ter 25% de seu valor total distribuído para os municípios, denominada cota-parte municipal. Até a Emenda Constitucional (EC) 108<sup>8</sup>, que instituiu o novo FUNDEB, pelo menos 75% da cota-parte (será denominada cota-parte vinculada), ou 18,75% de toda a arrecadação do ICMS, deveria ser distribuída conforme o valor adicionado fiscal à operação comercial ou prestação de serviço no território do município. Assim, se uma determinada operação comercial fosse realizada em Fortaleza, por exemplo, o município receberia o percentual do ICMS referente a essa operação. Dessa forma, a cota-parte acaba beneficiando os municípios mais ricos, com maior atividade econômica, que possuem maior valor adicionado às operações tributadas.

Quanto aos outros 25% da cota-parte (será denominada de cota-parte discricionária), ou 6,25% de toda a arrecadação do ICMS, a CF/88 conferiu discricionariedade para os estados dividirem com os municípios conforme critérios próprios. O Ceará resolveu atrelar esse percentual a determinados objetivos sociais perseguidos pelo estado, usando essa distribuição de recursos como um incentivo para os municípios. O decreto 29306/2008 estabeleceu três critérios para a divisão da cota-parte discricionária: 18% (ou 4,5% da arrecadação do ICMS) correspondem ao Índice Municipal de Qualidade da Educação, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal no SPAECE (será denominado cota-parte educacional); 5% (ou 1,25% da arrecadação de ICMS) correspondem ao Índice Municipal de Qualidade da Saúde, formado por indicadores de mortalidade infantil; e 2% (ou 0,5% da arrecadação do ICMS) correspondem ao Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente, formado por indicadores de gestão ambiental.

O PENDez é um incentivo desenhado diretamente para as escolas. Ele direciona dinheiro para escolas que atingirem desempenho de destaque no SPAECE, observadas algumas condicionalidades. O prêmio foi instituído pela lei 14371/2009, que previa a premiação das 150 melhores escolas em desempenho no

---

<sup>8</sup> A EC 108 reduziu o percentual mínimo que deve ser distribuído conforme o valor adicionado de 75% para 65%. O percentual de distribuição conforme regras estabelecidas pelos estados foi para 35%, sendo que ao menos 10% devem ser divididos com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Dado que toda regulação do ICMS no âmbito do PAIC foi feita com base na norma constitucional antiga, o texto fará referência apenas a ela.

IDE-Alfa, com média mínima de 8,5, que tivessem ao menos 20 alunos matriculados no 2º ano, série avaliada pelo SPAECE-Alfa. As escolas receberiam R\$ 2.500,00 reais por aluno do 2º ano avaliado, em duas parcelas, sendo a primeira de 75% do valor.

Uma condição para receber a segunda parcela do prêmio é o estabelecimento de cooperação técnico-pedagógica com uma das 150 escolas com menores resultados de alfabetização, apurado através do IDE-Alfa. Essas escolas, denominadas “escolas apoiadas”, também receberiam auxílio financeiro do estado, no valor de R\$ 1.250,00 por aluno do 2º ano avaliados no SPAECE, em duas parcelas de 50% do valor.

O decreto 29896/2009 regulamenta a lei instituidora do PENDez, criando requisitos para o recebimento dos recursos. As escolas devem elaborar um Plano de Aplicação de Recursos, assinado pelo diretor e chancelado pelo secretário municipal. Posteriormente, esses Planos devem ser encaminhados para a COPEM, para análise, aprovação e acompanhamento. Além disso, as escolas deveriam manter ou elevar seus resultados de alfabetização, nos casos de escolas premiadas, e obter nota mínima de 5,0 no IDE-Alfa, no caso das apoiadas.

Os recursos dados às escolas deveriam ser utilizados exclusivamente para ações de melhoria das condições de ensino, como compra de materiais, melhoria da infraestrutura, capacitação e treinamento profissionais e, no caso das premiadas, bonificação para os profissionais da escola. Fora as limitações trazidas pela lei de licitações (8666/1993), a regulação do PENDez não impõe maiores restrições.

Dentro do conjunto de mudanças que ampliou as ações do PAIC para o 5º ano, a lei 15052/2011 incluiu o 5º ano do ensino fundamental no grupo de séries avaliadas, aumentando para 300 o número de escolas premiadas (150 do 2º ano e 150 do 5º do ensino fundamental) e para igual número de apoiadas. Os valores per capita foram reduzidos para R\$ 2.000,00 para as premiadas, e R\$ 1.000,00 para as apoiadas. Foram mantidas as demais condicionantes, como a obrigação de estabelecimento de cooperação técnico-pedagógica.

O decreto 30797/2011 regulamentou a nova versão do PENDez, sem mudanças substanciais. De mais significativo, prevê que a comprovação da cooperação técnico-pedagógica deveria ser feita pela CREDE a qual a escola está

vinculada. Além disso, estabeleceu como meta mínima de desempenho para recebimento de recursos IDE-Alfa de 7,0 e IDE-5 de 5,0.

A lei 15923/2015 aumenta mais uma vez a quantidade de turmas avaliadas, ao incluir o 9º ano. Agora o prêmio beneficiaria, além dessa série, o 2º e o 5º ano, com 150 escolas em cada, totalizando 450 escolas. Quanto as apoiadas, foi retirado o apoio relativo à avaliação do 2º ano, dada a melhoria geral dos resultados de alfabetização nos municípios cearenses.

Outra alteração trazida pela nova lei foi a exigência de que os municípios, para terem escolas aptas a receber o prêmio, tenham ao menos 70% dos estudantes de sua rede com nível desejável na escala de alfabetização e 30% dos estudantes com nível adequado na escala de Língua Portuguesa e Matemática para o 5º ano. Essa medida evita a possibilidade de uma escola de excelente desempenho receber o prêmio, caso seja parte de uma rede municipal com desempenho abaixo das expectativas.

O PENDez consiste, portanto, em uma política de *accountability high stakes*, (Brooke, 2006), ou de responsabilização forte, em relação aos resultados educacionais, com claro viés meritocrático. No entanto, seu desenho consegue combinar elementos de preocupação com a equidade educacional, como os mecanismos de apoio às escolas em dificuldade e exigências mínimas de desempenho das redes municipais para ter escolas premiadas, evitando a formação de “ilhas” de bom desempenho.

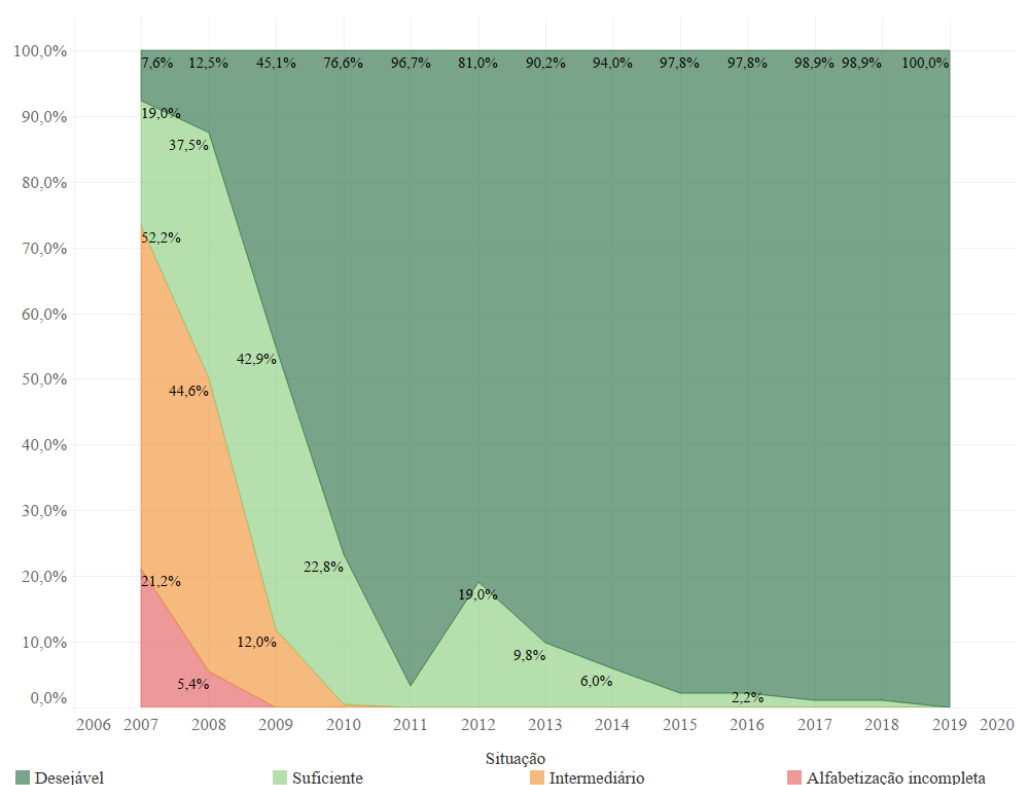
### 3.4.

#### **Principais resultados da implementação do PAIC**

O PAIC tem iniciativas voltadas para três séries (2º, 5º e 9º ano), que acabam englobando todo ciclo do ensino fundamental. Uma forma de analisar os resultados obtidos por essa política é observar o desempenho do Ceará nas avaliações externas de larga escala, o SPAECE e o SAEB. O SPAECE é realizado apenas no estado do Ceará, englobando todos os estudantes de todos os municípios nas três séries alvo do PAIC, enquanto o SAEB avalia estudantes de todos os estados brasileiros no 5º e no 9º ano.

O SPAECE possui uma escala de proficiência dividida em níveis conforme aumenta a pontuação na disciplina avaliada. O SPAECE-Alfa é dividido em cinco níveis de proficiência (não alfabetizado, alfabetização incompleta, intermediário, suficiente e desejável) e o SPAECE-5 e 9 são divididos em quatro níveis (muito crítica, crítica, intermediária e adequada). A SEDUC/CE divulga anualmente a proficiência dos municípios conforme esses níveis, em todas as avaliações do SPAECE. Assim, observar o percentual de municípios em cada nível de proficiência é uma maneira de analisar os efeitos da implementação do PAIC.

**Figura 3 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência no SPAECE-Alfa (2007-2019)**



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE (2007 a 2019)

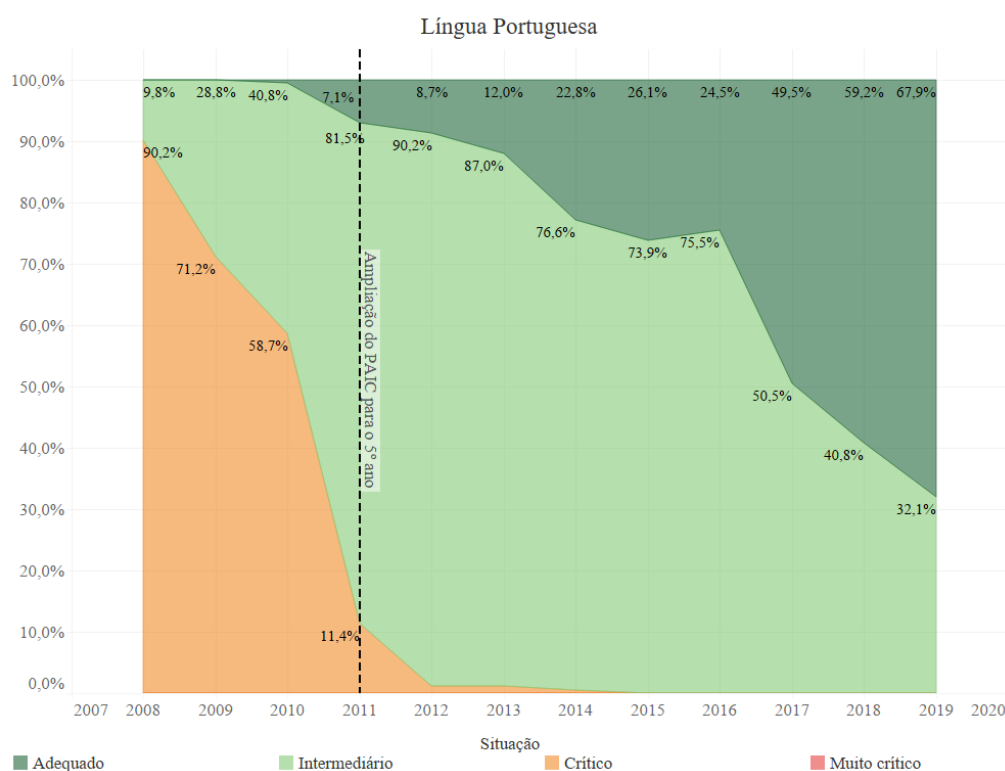
Nesse sentido, construiu-se uma série histórica com a quantidade de municípios em cada nível de proficiência, por ano, do primeiro ano em que os dados foram disponibilizados completos pela SEDUC/CE, até 2019. No gráfico abaixo, é



apresentada a evolução de proficiência dos municípios no SPAECE-alfa, que avalia o 2º ano do ensino fundamental, desde o primeiro ano da implementação do PAIC.

O gráfico acima demonstra a evolução percentual de municípios em proficiência no SPAECE-Alfa. Ele evidencia que a situação dos municípios no início da implementação do PAIC, em 2007, era preocupante, com mais de 70% dos municípios apresentando proficiência nos níveis intermediário e alfabetização incompleta. Entretanto, os efeitos da política cearense sobre o aumento da proficiência ocorrem rapidamente, observando que, em 2009, quase 90% dos municípios já atingiam proficiência suficiente ou desejável. O percentual segue aumentando nos anos subsequentes, com a quase totalidade dos municípios atingindo proficiência desejável a partir de 2015. Em 2019, todos os municípios atingiram o maior nível.

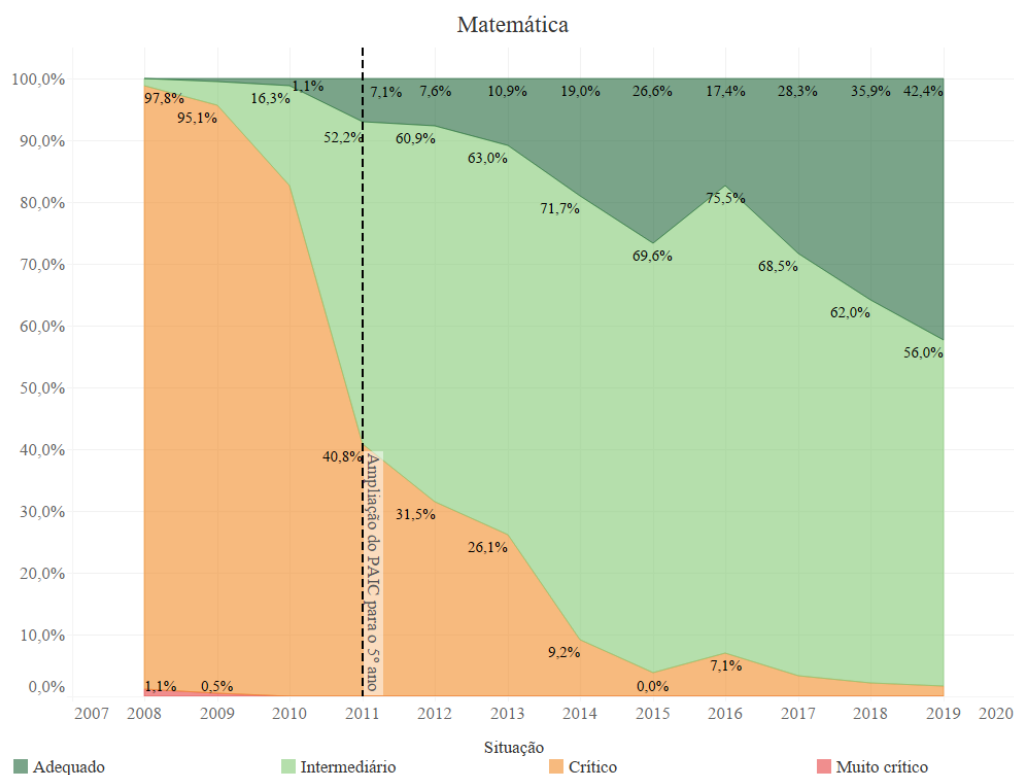
**Figura 4 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Língua Portuguesa no SPAECE-5 (2008-2019)**



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE (2008 a 2019)

O gráfico acima demonstra a evolução em Língua Portuguesa no SPAECE-5 entre 2008 e 2019. É sensível a melhora na proficiência antes mesmo do início da implementação do PAIC no 5º ano, em 2011. Possivelmente, parte dessa melhora pode ser atribuída ao fato de que os primeiros estudantes do 2º ano que foram alvo da implementação do PAIC, a partir de 2008, chegaram ao 5º ano em 2011. A partir de então, há um aumento significativo do percentual de municípios com proficiência adequada em Língua Portuguesa, atingindo quase 70% em 2019.

**Figura 5 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Matemática no SPAECE-5 (2008-2019)**

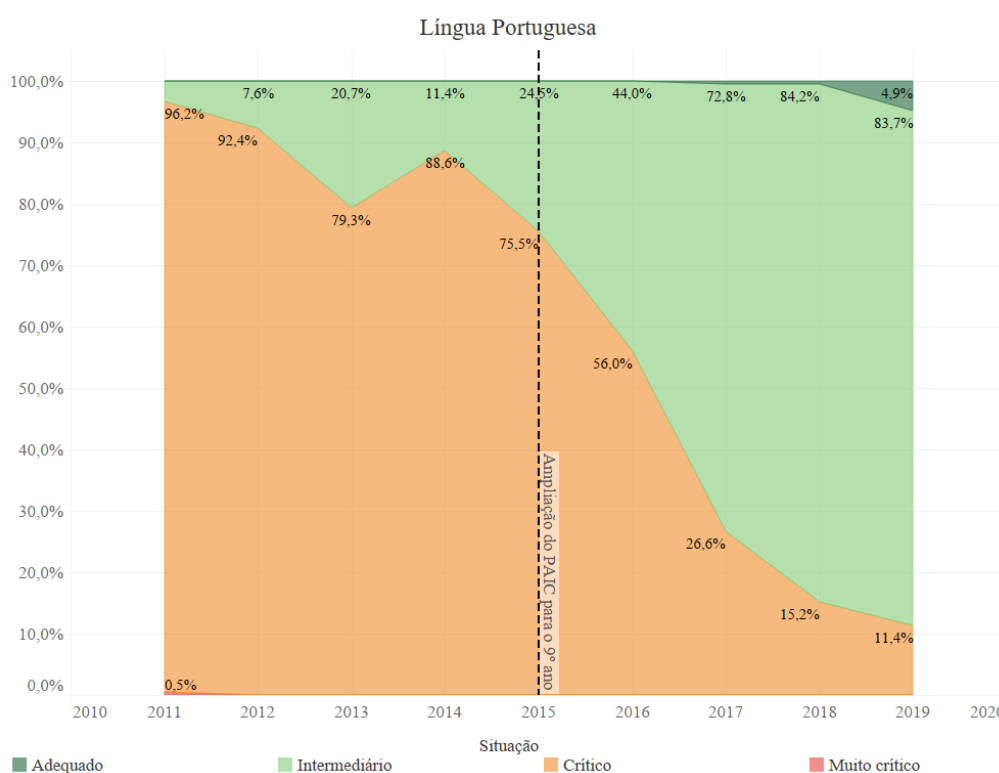


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE (2008 a 2019)

Em Matemática, quase todos os municípios do Ceará encontravam-se em nível crítico ou muito crítico de proficiência no início da série histórica, em 2008. Um efeito semelhante ao que ocorreu em Língua Portuguesa também acontece com

Matemática, mas de forma menos sensível: conforme os estudantes que foram alvo do PAIC desde a implementação começam a avançar na escola, o nível de proficiência vai melhorando. Embora o PAIC no 2º ano seja voltado para alfabetização, as competências por ele desenvolvidas são importantes para a compreensão de conteúdos de outras áreas, como a matemática. A partir de 2011, o percentual de municípios em situação intermediária/adequada cresce, chegando a 98% dos municípios cearenses em 2019. Ou seja, também em Matemática, são claros os resultados em termos de aumento da proficiência.

**Figura 6 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Língua Portuguesa no SPAECE-9 (2011-2019)**

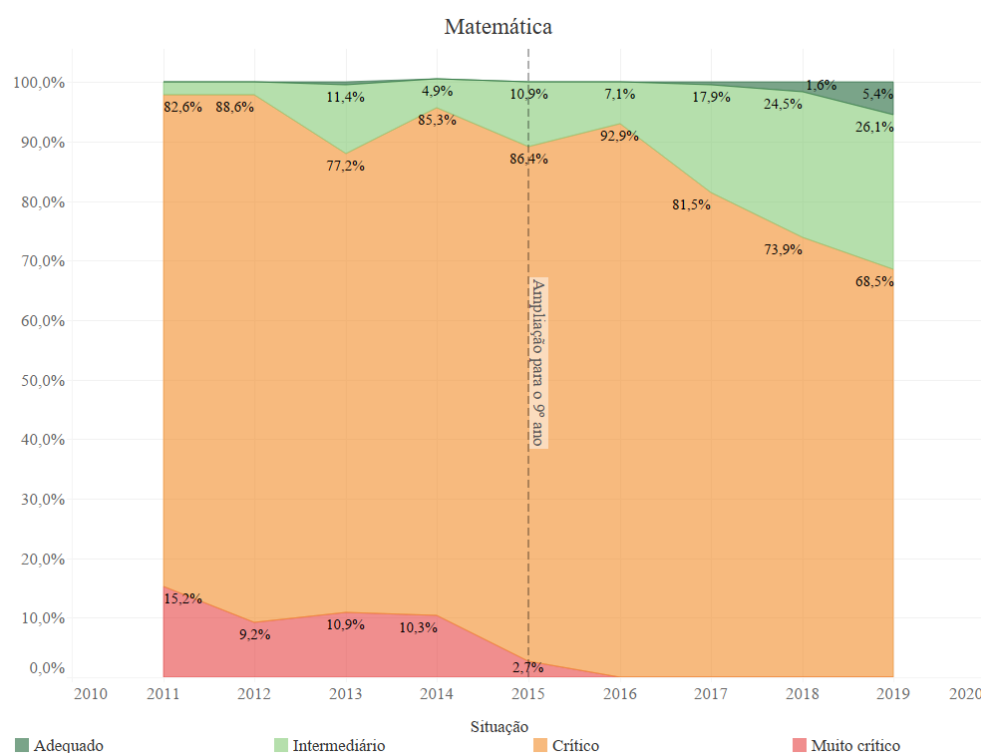


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE (2011 a 2019)

O PAIC só foi ampliado para o 9º ano em 2015, após os resultados da alfabetização terem sido consolidados e fosse perceptível a melhora no 5º ano. No início da série, quase 97% dos municípios apresentava situação no máximo crítica, mas tal como ocorreu no 5º ano, avanços no nível de proficiência são perceptíveis

antes mesmo de o PAIC direcionar ações específicas para o último ano do ensino fundamental. Em 2015, ano em que a implementação começa, cerca de 25% dos municípios possui proficiência ao menos intermediária. Após 4 anos, é sensível o avanço de proficiência em Língua Portuguesa, dado que quase 90% dos municípios possui proficiência intermediária/adequada.

**Figura 7 - Percentual de municípios em cada nível de proficiência em Matemática no SPAECE-9 (2011-2019)**



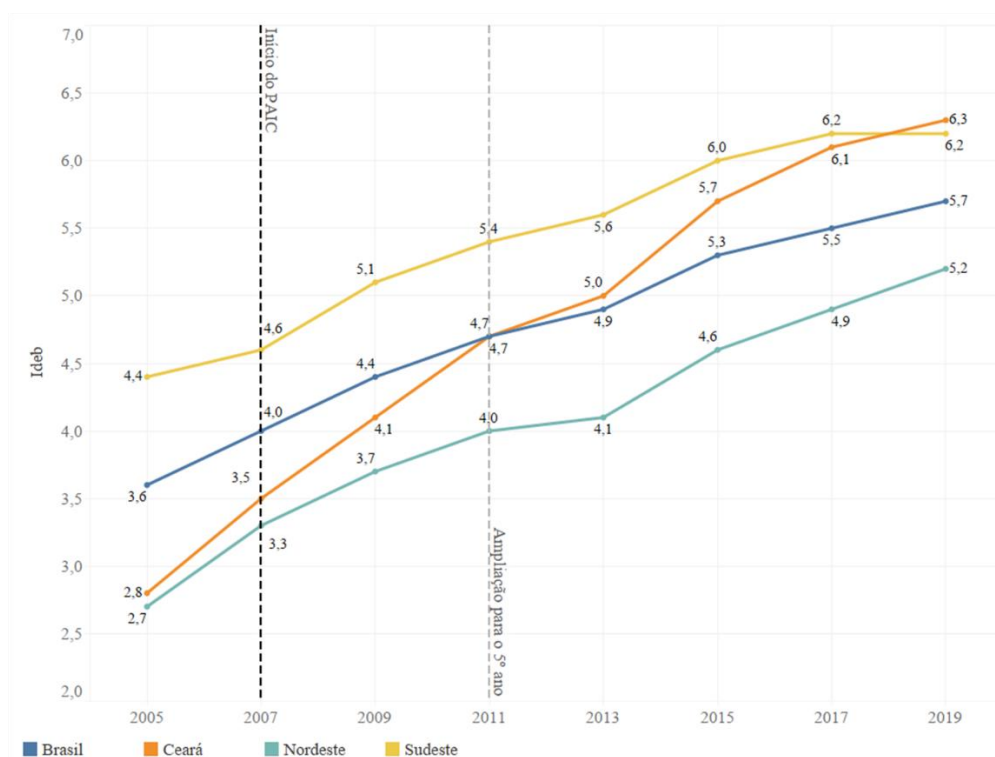
Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE (2011 a 2019)

Os resultados da proficiência em Matemática no 9º ano são menos substanciais do que todos os outros até agora apresentados. Vem ocorrendo um aumento percentual de municípios com proficiência intermediária/adequada, especialmente desde o início da implementação do PAIC no 9º ano: enquanto em 2015 apenas 11% dos municípios atingiram proficiência ao menos intermediária, mais de 30% atingiram esse nível em 2019. Se os resultados não são desprezíveis, eles também não chamam atenção como ocorreu no 2º e no 5º ano, e no desempenho em Língua Portuguesa do 9º ano.

Utilizar o desempenho do Ceará no IDEB como parâmetro para avaliar os resultados do PAIC apresenta duas vantagens. Primeiro, permite uma comparação com o desempenho de outros estados brasileiros, de forma que seja possível observar se a melhora experimentada pelo Ceará é mais ou menos substancial do que a sentida por outras unidades federativas. Além disso, os incentivos atrelados ao PAIC têm como base o desempenho no SPAECE. Poderia ocorrer, por exemplo, uma preparação essencialmente voltada para o SPAECE, que não privilegiaria o desenvolvimento de competências de forma mais ampla. Assim, o desempenho no SAEB pode dar uma outra validação para o PAIC, além do SPAECE, dado que as duas avaliações utilizam a mesma escala de proficiência e, portanto, avaliam as mesmas habilidades.

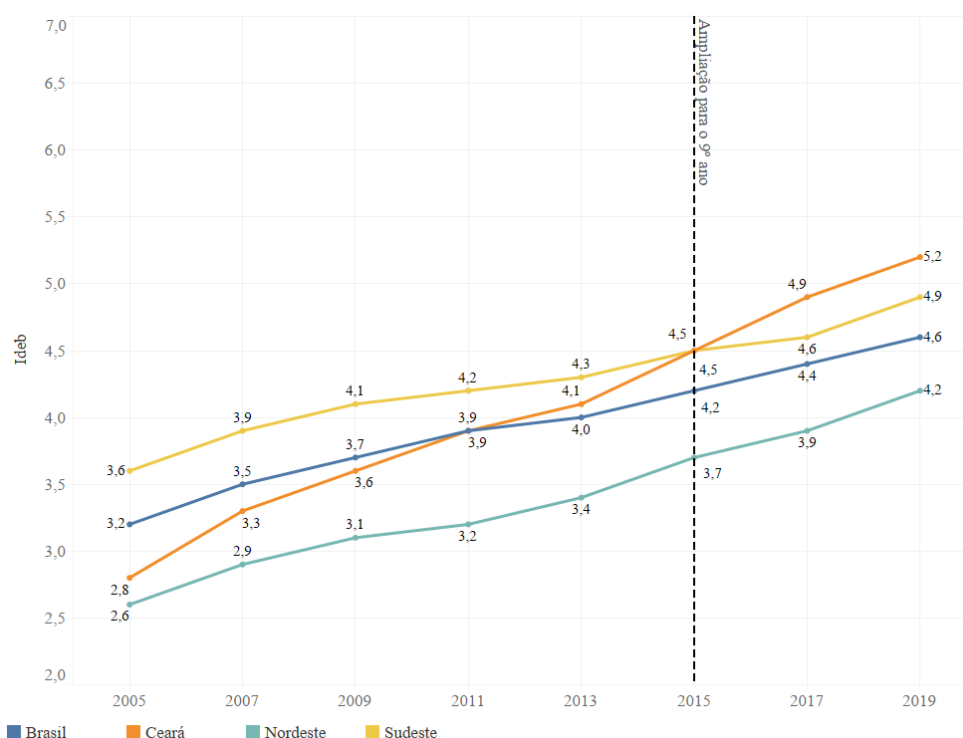
Nesse sentido, será apresentado o desempenho do Ceará nos anos iniciais e nos anos finais, em comparação com a média brasileira, do Nordeste e do Sudeste. Escolheu-se o Nordeste como parâmetro porque é a região que possui estados com características socioeconômicas mais próximas as do Ceará. No caso do Sudeste, é a região que possui a melhor média agregada no IDEB.

**Figura 8 - Evolução do IDEB nos anos iniciais no Ceará (2005-2019)**



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do INEP.

A evolução do IDEB nos anos iniciais ratifica a trajetória bem sucedida do PAIC. No início da série histórica, em 2005 (ou seja, antes do início do PAIC), o Ceará tinha IDEB equivalente a 2,8, muito próximo da média dos estados nordestinos, que era 2,7, e abaixo da média nacional e da média dos estados do Sudeste. Dois anos após o início do PAIC, em 2011, o Ceará atingiu a média nacional de 4,7, e se distanciou da média dos estados do nordeste. Nesse contexto, o PAIC era voltado apenas para a alfabetização, mas os avanços na formação de uma base sólida a partir do 2º ano se refletiu também em evolução de desempenho no 5º ano. A partir de 2011, quando o programa começa a efetivar ações especificamente para o 5º ano, a evolução no IDEB continua de forma mais acentuada do que no resto do país, e em 2019 o Ceará atinge IDEB equivalente a 6,3, colocando-o acima da média nacional, dos estados do Nordeste e mesmo do Sudeste. Apenas São Paulo (6,5) e Paraná (6,4) tem IDEB superior ao cearense atualmente. Dessa forma, mesmo sendo um estado com condições socioeconômicas relativamente piores em comparação com estados do Sul e Sudeste, o Ceará consegue entregar resultados educacionais semelhantes.

**Figura 9 - Evolução do IDEB nos anos finais no Ceará (2005-2019)**

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SAEB (2005-2019)

Em 2005, início da série histórica, o Ceará apresentava um IDEB referente aos anos finais do ensino fundamental igual a 2,8, bem próximo da média nordestina de 2,6. Gradativamente, o IDEB cearense vai se aproximando da média nacional, que é atingida em 2011. A coorte que é alvo da implementação do primeiro ano do PAIC, em 2008, só vai ser avaliada pelo SAEB nos anos finais em 2015. Por isso, não parece ser provável que o desempenho relativamente superior do Ceará em comparação com a média brasileira e nordestina seja decorrente do PAIC, ao menos diretamente. Afinal, é possível que o PAIC tenha induzido capacidades estatais<sup>9</sup> nos municípios cearenses (melhorias na gestão escolar e das SMEs, por exemplo) de forma a possibilitar uma melhoria geral no desempenho educacional, a despeito de não haver políticas específicas voltadas para o 9º ano até 2015.

<sup>9</sup> No capítulo 5 serão discutidas as repercussões do PAIC sobre as capacidades estatais dos municípios cearenses.

Os dados de proficiência no SPAECE-Alfa, SPAECE-5 e SPAECE-9, assim como a evolução no IDEB, indicam que os resultados educacionais cearenses foram positivamente impactados após o início do PAIC em 2007 e sua subsequente ampliação para outras séries em 2011 e 2015. Por conta desses resultados, o PAIC foi objeto de diversos estudos de natureza qualitativa e quantitativa ao longo dos últimos anos, que buscaram avaliar sua efetividade enquanto política educacional.

Nesse sentido, Karsmirski *et al* (2017) avaliaram os efeitos do PAIC sobre estudantes do 2º ano entre 2007 e 2011, usando como referência o desempenho na Prova Brasil. As autoras buscaram analisar os efeitos do PAIC através da comparação dos estudantes que foram alvo da política (portanto, grupo de tratamento) com estudantes de outros estados (que funcionaram como grupo de controle). Dentre os principais achados das autoras está o aumento na probabilidade de estudantes cearenses atingirem desempenho considerado adequado em Língua Portuguesa, em comparação com os de outros estados.

A análise de Padilha *et al* (2013) buscou analisar o avanço da equidade entre estudantes no Ceará em decorrência do PAIC. Dentre os principais achados de pesquisa, está a constatação que, dentro do modelo analítico proposto pelos autores, variáveis ligadas aos municípios e às CREDEs passaram a explicar mais os resultados dos estudantes, enquanto variáveis ligadas às escolas tiveram redução de importância. Esses apontamentos ressaltam o ganho de relevância de ações associadas ao PAIC, como o fortalecimento da gestão, e ao regime de colaboração educacional do Ceará. Além disso, constatou-se uma redução da influência do nível socioeconômico dos estudantes nos resultados educacionais entre 2007 e 2011, o que representa aumento da equidade.

Fonseca (2013) avaliou os efeitos da implementação do PAIC no planejamento e prática dos docentes do 2º ano do ensino fundamental. Através da aplicação de questionários com 161 professores de 27 municípios, a autora identificou que as formações, os materiais e a avaliação externa contribuíram de forma positiva para modificar as práticas escolares. Os achados de pesquisa apontam que os instrumentos de avaliação externa (SPAECE e sua matriz de referência, a Provinha Brasil etc.) são usados para elaborar as avaliações da própria



escola, assim como os descritores são utilizados para avaliar habilidades e competências.

Nas entrevistas, Fonseca (2013) analisou a avaliação dos docentes quanto ao PAIC. Ela indica que, para maioria dos professores, o PAIC trouxe melhorias para o ensino e aprendizagem, bem como destaques feitos às avaliações diagnósticas, as formações e a qualidade do material. Nas respostas, os professores ressaltaram também como efeitos do PAIC, o crescimento profissional, melhor planejamento e consciência do processo didático. As principais críticas identificadas se relacionam com a quantidade de conteúdo a ser dada e a sistemática de ensino engessada, baseada em rotinas.

No campo de trabalhos que buscaram avaliar características e instrumentos do PAIC, Codes *et al* (2019) identificaram que a autonomia administrativa de gestores escolares favoreceu o ambiente de aprendizagem. Além disso, destacam o papel das avaliações externas e da capacitação profissional, que ocorrem de forma integrada à política de avaliação externa. Em um estudo de caso com 5 municípios cearenses, Costa *et al* (2019) identificaram que o fortalecimento da cultura de avaliação foi importante para fortalecer mudanças na política educacional local.

Para Ribeiro *et al* (2020), os principais instrumentos regulatórios do PAIC são a avaliação externa e o currículo centralizado. As autoras percebem que a avaliação externa acaba influenciando toda organização das escolas, vinculando a ação dos agentes aos objetivos de aprendizagem definidos na política. Quanto ao currículo, este concretiza-se através de material didático estruturado, que permite aos professores caminhar pelo conteúdo em ritmo semelhante, além de cobrir todos os conteúdos exigidos pelos padrões de desempenho estabelecidos pela política.

Na mesma linha, Bonamino *et al* (2019) avaliam que as ações de formação profissional, o uso de informações decorrentes das avaliações externas e a definição de estratégias de intervenção e orientação pedagógica são centrais para a ação do PAIC. As autoras destacam, nesse sentido, o papel dos gerentes municipais, BMEs, que são vistos como promotores de aprendizagem institucional junto aos outros agentes implementadores (como diretores, por exemplo) e um dos elementos responsáveis pela sustentabilidade da política.

Segatto (2012) avaliou a implementação do PAIC em dois municípios (Milagres e São Gonçalo do Amarante) através de entrevistas semiestruturadas com as equipes da SEDUC/CE responsáveis pelo programa, das Secretarias de Educação e equipes do PAIC de ambos os municípios. A autora identificou que o PAIC teve uma centralidade maior para a dinâmica da política educacional em São Gonçalo do Amarante do que em Milagres no período analisado. No caso desse município, outros programas implementados pelo Instituto Ayrton Senna eram, inclusive, mais relevantes para o cotidiano educacional do que o PAIC. Esses achados demonstram que a implementação do PAIC tem um importante elemento contextual, podendo variar em termos de efetividade de município para município.

Parte da literatura se dedicou a analisar especificamente o PENDez, especialmente seus impactos nas escolas e as interações entre os burocratas que essa política enseja. Nesse último sentido, em uma análise qualitativa, Calderón *et al* (2015) avaliaram 8 pares de escolas, nos quais perceberam que as ações envolveram especialmente essa partilha de experiências e estratégias, com uma grande diversidade de ações adotadas e modelos de assessoramento. Para os autores, as maiores fragilidades da política estão na resistência que escolas apoiadas manifestam em relação às visitas e ao assessoramento.

Já Mota (2018), avaliando também as relações de assessoramento entre 8 pares de escolas, percebe uma grande diversidade nos tipos de relação de cooperação constituídas, bem como problemas práticos. Em alguns casos, a autora relata que as visitas técnicas demoram a ocorrer, ou até mesmo não acontecem. A legislação atinente ao programa não estabelece parâmetros claros ou termos nos quais a cooperação deve acontecer. Sem essa perspectiva de *accountability*, o que deveria ser um instrumento para melhoria de unidades escolares com piores resultados não se materializa. Isso demonstra uma fragilidade na estruturação dessa cooperação, pois não há efetivo compartilhamento de estratégias nem disseminação de boas práticas para melhoria da qualidade e aumento da equidade na educação.

Koslinski *et al* (2017) analisaram os impactos do PENDez nos anos de 2009 a 2011 (portanto, apenas para o 2º ano do fundamental). No que tange às escolas premiadas, o modelo adotado pelas autoras constatou impacto positivo da premiação no SPAECE-Alfa. No entanto, não foi captado efeito em relação as

escolas apoiadas em termos de melhora de desempenho. O estudo ainda buscou observar efeitos da política sobre a equidade, através da variação no desvio-padrão nos resultados das escolas. Enquanto nas premiadas se observou uma diminuição do desvio-padrão, ou seja, uma redução das desigualdades de desempenho intraescolar, não se percebeu efeito estatisticamente significativo para as apoiadas.

Correa (2018) analisa os impactos da política entre 2011 e 2014 nas escolas no 5º ano do ensino fundamental. No que tange às escolas premiadas, a metodologia do autor não constatou impacto positivo do PENDez, havendo casos em que escolas tiveram uma ligeira piora em seus resultados no SPAECE. Em relação à equidade, as desigualdades intraescolares aumentaram antes do recebimento do prêmio, mas caem nos anos subsequentes à premiação. Já nas apoiadas se observou um ganho sensível no ano posterior ao início da intervenção, embora os ganhos de desempenho não se sustentem nos mesmos patamares nos anos posteriores. A mesma coisa ocorre no campo da equidade: as desigualdades intraescolares se reduzem após a escola ser enquadrada na política.

Alguns estudos focaram nos critérios de distribuição da cota-parte municipal do ICMS. Nesse sentido, Franca (2014) e Nogueira (2012) apontam, com metodologias diferentes, que a adoção desses critérios tornou a distribuição do ICMS mais equitativa, permitindo que recursos chegassem a municípios menores. Já Carneiro (2018) conclui que a política levou a um incremento da proficiência de estudantes do 5º ano das redes municipais do Ceará em cerca de 4% em português e matemática no SAEB.

Brandão (2014) identificou que as regras de distribuição de ICMS tiveram impacto positivo no desempenho dos municípios cearenses na Prova Brasil, mesmo para os municípios que perderam recursos com a nova sistemática de distribuição. Além disso, identificou que os municípios mais pobres, que em geral tinham desempenho pior, melhoraram a performance e reduziram o *gap* de proficiência em relação aos mais ricos.

### 3.5.

#### Conclusões e apontamentos

O PAIC foi criado para resolver um grave problema educacional do Ceará, o analfabetismo escolar. Em seu início, congregou diversos atores políticos, da academia e da sociedade civil. Essa intensa mobilização garantiu, desde o início, a formação de um caso único de regime de colaboração entre estado e municípios para implementação de políticas educacionais, que atravessou diversos ciclos eleitorais e teve expressivos resultados na eliminação do analfabetismo infantil e na melhoria da proficiência em português e matemática.

O desenho institucional do PAIC contempla órgãos estaduais designados exclusivamente para manutenção do regime de colaboração, que promove o apoio técnico e pedagógico aos municípios através da estrutura burocrática financiada pelo programa, monitoramento constante através de avaliações externas periódicas, e incentivos financeiros e simbólicos através da distribuição de recursos do ICMS e do PENDez. As entrevistas ilustram como, na visão da burocracia envolvida na implementação do PAIC, esses mecanismos atuam conjuntamente para o funcionamento da política.

No entanto, algumas questões importantes quanto aos condicionantes da implementação do PAIC precisam ser aprofundadas: Como uma política elaborada pela SEDUC/CE consegue chegar em 184 municípios de diferentes tamanhos, condições sociais, econômicas e políticas? Como as estruturas do PAIC são desenhadas pelo governo estadual para garantir adesão permanente dos municípios, sem agir sobre a autonomia local? Quais conflitos surgiram com a implementação do PAIC, e como foram superados, se é que foram? O próximo capítulo será direcionado a tentar responder essas questões, analisando os condicionantes da implementação do PAIC a partir do modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995).

## 4

**Condicionantes da implementação do PAIC: análise à luz do modelo de ambiguidade e conflito**

A efetiva implementação de políticas públicas educacionais depende de fatores, muitas vezes, contextuais. O desenho de uma política pode ampliar o seu grau de ambiguidade, conferindo maior ou menor discricionariedade para agentes responsáveis pela implementação. Além disso, pode ocorrer conflito entre esses agentes, o que também condiciona a implementação e seus resultados.

O PAIC é um arranjo institucional de política pública baseado no regime de colaboração entre estado e municípios do Ceará. Enquanto tal, combina regras de apoio aos entes locais com monitoramento constante e mecanismos de incentivo e sanção, materializados no repasse de recursos. Além disso, exige a articulação entre diversos agentes implementadores, de diferentes hierarquias e níveis de governo.

O objetivo deste capítulo é caracterizar os condicionantes da implementação do PAIC a partir do modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995). Para isso, será analisado o grau de ambiguidade presente nos principais marcos regulatórios da política e o grau de conflito percebido a partir de relatos dos agentes implementadores. Com essas informações, pretende-se caracterizar o tipo de implementação do PAIC, conforme as categorias propostas pelo marco teórico.

**4.1.****Referenciais teóricos****4.1.1. Implementação de políticas públicas e o papel da burocracia**

A análise de políticas públicas se inscreve no *framework* do “ciclo de políticas”, que identifica as seguintes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. A primeira fase se concentra em tentar compreender como e por que determinadas pautas ganham privilegiado espaço nas agendas governamentais. A segunda foca na compreensão dos determinantes do desenho de políticas públicas, quais agentes participam desse processo e seus papéis, dentre outros temas. Na

terceira fase, a ênfase está em compreender como o que foi formulado em instâncias centrais é concretizado na prática pelos agentes responsáveis pela implementação. Por fim, na quarta fase, se desenvolvem métricas e instrumentos para mensurar os resultados das políticas públicas.

Os estudos sobre implementação se originam da tentativa de compreender por que os resultados de políticas públicas se configuravam bastante distintos do que o esperado pelos formuladores. Nesse sentido, Lotta (2019) pontua que uma primeira geração de estudos olhou para a implementação sob uma perspectiva *top-down*, buscando encontrar os erros de implementação na ação de agentes burocráticos responsáveis pela política “na ponta”. Dentre os motivos para essas falhas de implementação estariam a falta de clareza de diretrizes na política e a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de *accountability* (Sabatier e Mazmanian, 1979). A preocupação com a falta de legitimidade da tomada de decisão por parte dos agentes “na ponta” era central.

Já a segunda geração analisou a mesma questão sob uma perspectiva *bottom-up*, preocupada com a “política como ela é” (Lotta, 2019, p. 16), sem preocupações de fundo normativo ou sobre a legitimidade de agentes burocráticos em alterar determinadas políticas. Esses, aliás, ganham centralidade. A capacidade de ação e tomadas de decisão dos agentes responsáveis diretos pela implementação produz cotidianamente políticas públicas, independente da conformidade ou não com o estabelecido por agentes políticos eleitos ou burocratas de alto escalão.

Em todas essas abordagens, a análise da implementação das políticas públicas confere relevância para o papel da burocracia. Os burocratas de alto escalão (BAE), com maior centralidade nas abordagens *top-down*, têm lugar privilegiado na formulação das políticas públicas, atuando como membros influentes de coalizões ou como “empreendedores de políticas públicas” (*policy entrepreneurs*), como propõe o modelo dos fluxos múltiplos (*multiple streams model*) de Kingdon (2013).

Os agentes da ponta, responsáveis diretos pela implementação, também são conhecidos na literatura como burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), conforme clássica análise de Lipsky (2010). Centrais nas análises *bottom-up*, suas crenças, percepções e estratégias de ação influenciam diretamente na

materialização das políticas e, consequentemente, nos seus resultados. Em políticas educacionais, seu exemplo são os professores, como analisado por Maynard-Moody e Musheno (2003) e por Oliveira e Paes de Carvalho (2019).

Dada a complexidade das administrações públicas contemporâneas, há uma gama diversa de agentes públicos que não se enquadram em nenhuma das duas categorias. São os burocratas de médio escalão (BME), “atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas.” (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 465). Seu lugar nas estruturas organizacionais se situa entre os BAEs e entre a burocracia de nível de rua (BNR), responsável direta pela implementação das políticas.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) sistematizam três perspectivas analíticas sobre os burocratas de médio escalão: a) estrutural, que os compreende a partir dos espaços que ocupam nas estruturas da administração, constrangido pela dinâmica organizacional e normativa. Nesse sentido, a visão tem estreita relação com a concepção tradicional de burocracia weberiana; b) ação individual, que os compreende a partir de premissas oriundas da microeconomia, pelas quais os burocratas são maximizadores auto interessados. Nesse sentido, suas ações serão orientadas para ampliar recursos e prestígio, e a relação deles com o alto escalão da burocracia será permeada por problemas de agência que demandam alinhamento dos interesses individuais e os da organização; c) relacional, que os compreende a partir das “relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno.” (ibid., p. 479).

Para essa perspectiva, a atuação dos BMEs deve ser analisada de forma contextual, focada na interação com os diferentes *stakeholder's* da política pública em questão. Esta última perspectiva analítica norteará a análise dos BMEs neste estudo, especialmente a burocracia da SEDUC/CE, da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, os atuantes no PAIC (gerentes e formadores municipais) e os diretores escolares.

A perspectiva relacional dos BMEs é analisada por Huising e Silbey (2011) a partir do *gap* entre estruturas legais que prescrevem o funcionamento das organizações e da prática diária que eles promovem. Esse *gap*, que pode produzir

uma desconformidade entre as escolhas e expectativas regulatórias (feitas pela burocracia de alto escalão) e a implementação (feita pela burocracia de nível de rua), deve ser preenchido pela coordenação das organizações (feita pela burocracia de médio escalão). Os autores identificam, numa análise qualitativa, quatro estratégias dos coordenadores para promover a regulação relacional (*relational regulation*) desse gap: discutir o gap (*narrating the gap*), que consiste em comunicá-lo para outros integrantes da burocracia; buscar informações com atores diversos que possam auxiliar a resolver o problema (*inquiring without constraint*); integração de representação pluralísticas sobre a organização (*integrating pluralistic accounts*); e a construção de acomodações pragmáticas (*crafting pragmatic accommodations*), na qual BMEs aceitam que a implementação não será perfeitamente conforme a lei, mas buscam garantir que ela seja a melhor possível dadas as condições fáticas.

O papel de adaptação e acomodação do normativo para o fático/contextual também é ressaltado por Heimer (2013). A autora destaca como atores intermediários (os BMEs) transmitem informações na cadeia regulatória, adaptando os padrões gerais às realidades locais. Esses ajustes se dão em três aspectos contextuais: as configurações locais das organizações, os limites de espaço físico e recursos, e as convenções socioculturais. Essa capacidade adaptativa é apontada como condição para resiliência das organizações, e os atores intermediários são fundamentais para garantir essa plasticidade organizacional.

Sendo um arranjo que envolve burocratas de duas instâncias governamentais (estadual e municipal) em uma ampla rede, que vai desde as instâncias de alto escalão (como a SEDUC/CE) até a ponta (com os professores em sala de aula), há grande diversidade nos tipos de burocratas envolvidos no PAIC, como analisaram Bonamino *et al* (2019). No caso do BMEs, estes podem estar alocados em secretarias dos dois níveis de governo, atuando nas instâncias descentralizadas da SEDUC (as CREDEs) e de secretarias de municípios maiores (como os distritos de Fortaleza), ou até mesmo diretamente nas escolas, como é o caso dos diretores escolares.

Essa miríade de burocratas estará no centro das análises promovida neste capítulo. Através de análise documental e de extenso material com mais de 50



entrevistas com BAEs (atuantes na cúpula da SEDUC/CE e da SME/Fortaleza), até BNRs (como professores), passando por diversos níveis de BMEs (lotados nas unidades da secretaria estadual, da secretaria municipal de Fortaleza e com diretores e coordenadores escolares da capital), vão ser analisadas crenças, percepções e mecanismos de seleção dos agentes envolvidos na implementação do PAIC.

#### 4.2.2. Implementação de políticas públicas entre a ambiguidade e o conflito

Algumas análises buscaram construir modelos de síntese entre a perspectiva *bottom-up* e a *top-down*, se afastando da dicotomia entre a formulação e a implementação das políticas, apresentadas acima. Nesse sentido, Matland (1995) buscou superar essa dicotomia a partir de duas variáveis: conflito e ambiguidade. O conflito vai existir quando houver interdependência entre os atores, percepção da concretização da política a partir de um elemento de “soma-zero” (quando os ganhos de determinados indivíduos com uma política acarretam perdas para outros) e algum grau de incompatibilidade de objetivos. Essa incompatibilidade pode ser quanto aos fins de uma determinada política (por exemplo, a necessidade ou não de reduzir o aquecimento global) ou quanto aos meios utilizados para atingir esses fins (no exemplo anterior, uma vez que haja consenso quanto à necessidade de redução do aquecimento global, os agentes envolvidos no subsistema de política pública podem divergir quanto aos mecanismos mais eficientes para atingir essa finalidade).

A ambiguidade se manifesta na maior ou menor clareza de uma determinada política pública em estabelecer seus objetivos e, especialmente, os meios e procedimentos que devem ser adotados para atingi-los. Por isso, é vista como elemento essencialmente negativo por algumas análises *top-down*, por possibilitar o aumento de problemas de implementação ao aumentar a incerteza e a clareza de entendimento da política. Por outro lado, a perspectiva *bottom-up* tende a valorizar maior ambiguidade em políticas públicas, porque permite a melhor adaptação dela aos contextos particulares de implementação.

Para Matland (1995), a associação entre um alto ou baixo grau de ambiguidade com um alto ou baixo grau de conflito dá origem a quatro tipos de implementação de políticas públicas: a implementação administrativa,

implementação experimental, implementação política e a implementação simbólica. Elas dão origem à seguinte matriz:

**Figura 10 - Matriz de ambiguidade/conflito no processo de implementação de políticas públicas**

		CONFLITO	
		Baixo	Alto
AMBIGUIDADE	Baixo	Implementação Administrativa	Implementação Política
	Alto	Implementação Experimental	Implementação Simbólica

Fonte: Adaptado de Matland (1995)

A implementação administrativa ocorre quando há baixo conflito e baixa ambiguidade sobre a política pública. Os objetivos a serem atingidos estão claros, assim como quais meios devem ser empregados para isso. Os resultados da política são previsíveis e homogêneos. Está claro quais atores estão envolvidos no processo, e o fluxo de informações entre eles ocorre sem maiores problemas. Nesse caso, o determinante do resultado da política são os recursos disponíveis para implementá-la.

A implementação política ocorre quando há alto grau de conflito e pouca ambiguidade sobre determinada política pública. Os objetivos dos atores envolvidos no subsistema de política pública têm objetivos claros, mas que não são compartilhados. Geralmente, ocorrem quando instâncias centrais do poder político e administração tem crenças e objetivos conflitantes com outros agentes importantes no processo de implementação. A forma de tentar implementar se dá pelo estabelecimento de standards claros, e mecanismos de coerção e monitoramento. São políticas que privilegiam análises de orientação *top-down*. O determinante de resultado da política é o poder da autoridade que deseja a sua execução.

A implementação experimental ocorre quando há baixo conflito e alto grau de ambiguidade. A formulação da política permite diversas interpretações e compreensões sobre seus objetivos, instrumentos, propósitos e por isso há grande discricionariedade na atuação dos “burocratas de nível de rua” (*street-level bureaucrats*) envolvidos no processo de implementação, e, portanto, os efeitos da implementação tendem a variar muito de local para local. Os atores envolvidos na implementação também podem variar. Matland (1995) aponta que uma maior ambiguidade<sup>10</sup>, apesar de ser considerada negativa por *top-downers*, pode facilitar a implementação da política ao reduzir conflitos entre os agentes. Análises de orientação *bottom-up* tendem a ser bastante úteis para compreender os efeitos que políticas deste tipo podem ter. O determinante de resultados vai ser as condições contextuais nas quais a política ocorre.

Por fim, a implementação simbólica ocorre em contextos de alto grau de conflito e alto grau de ambiguidade. Nesse caso, é difícil esperar que a política produza resultados materiais diretos. Entretanto, políticas públicas de implementação simbólica são importantes para mobilizar coalizões do subsistema, de forma que podem auxiliar no estabelecimento de novos objetivos e redefinir alinhamentos, estratégias e cursos de ação. A força da coalizão em nível local, particularmente associada aos agentes implementadores, é o determinante dos resultados da política.

As variáveis ambiguidade e conflito não são estáveis no tempo e no espaço (especialmente em contextos multicamadas de implementação, como as que caracterizam federações como o Brasil). O grau de ambiguidade pode variar ao longo do tempo, através de novas normas que atualizam e modificam a política pública, após proceder a etapa de avaliação do “ciclo”. O grau de conflito também, podendo ser pequeno no momento de formulação de uma determinada política, e aumentar durante o processo de implementação ou após a verificação de determinados efeitos. De outra forma, o conflito pode não estar no plano macro, da

---

<sup>10</sup> É discutível até que ponto é possível eliminar completamente a ambiguidade na formulação de uma política pública. Matland (1995) aponta que a ambiguidade muitas vezes não é fruto de intencionalidade dos formuladores, mas sim de fatores como uma má compreensão do problema a ser enfrentado ou por fraturas na coalizão responsável pela elaboração da política.

Hart (1994) discute como até mesmo normas aparentemente simples, como “é proibida a entrada de veículos no parque”, podem gerar ambiguidade em decorrência da “textura aberta do direito”.

formulação, mas na resistência de determinados agentes em nível local, na fase de implementação.

Lotta *et al* (2020) utilizam a matriz de ambiguidade e conflito para analisar a implementação da reforma do ensino médio. As autoras caracterizam o contexto de implementação como complexo, pelo fato de a reforma ser federal, mas sua implementação se dar pelos governos estaduais, o que exige grande esforço para obtenção de adesão dos entes estaduais. Além disso, muitos estados já vinham promovendo suas próprias reformas do ensino médio, algumas sob uma implementação administrativa, e outras de forma mais experimental. Essas reformas estavam associadas, no plano das relações intergovernamentais, a políticas de indução do governo federal, como o Pronatec e o estímulo ao Ensino Médio em tempo integral.

Com a Lei 13.415/2017, que institui a reforma do Ensino Médio, há um deslocamento do processo de implementação da política. Ela foi criada por um governo que possuía baixa legitimidade no subsistema da educação, por medida provisória, elementos que aumentaram o conflito em torno da proposta. Além disso, o fato de necessitar de regulamentação pelos entes estaduais aumentou o grau de ambiguidade da política, que careceu de orientações e parâmetros mais claros. Com isso, se configurou um processo de implementação simbólico.

O caso ainda revela um elemento relevante para implementação de políticas públicas, especialmente se tratando de políticas federais, existem notáveis diferenças na implementação de políticas entre os diversos estados do país, questão que tradicionalmente recebeu pouca atenção analítica dentro do campo (Souza, 2003). Essas diferenças residem, em parte, no fato de que a implementação de políticas em estados federalistas, como é o Brasil, precisa lidar com a existência de múltiplas camadas (*multi-layer*) de instâncias governamentais (Hill e Hupe, 2003). Essas instâncias possuem competência/legitimidade para execução de determinadas políticas, sem que exista uma relação de hierarquia entre elas.

Nesse caso, a implementação deve ser feita com algum grau de coordenação entre os entes, o que exige que haja negociação política entre eles, bem como estratégias para promoção de adesão. Além disso, na prática, a execução de uma política compreende muitas vezes a associação de múltiplos níveis com múltiplas

camadas, tornando-se mais complexa. Sendo uma federação com três tipos de entes (União, estados e municípios), esse é o caso do Brasil, com diversos mecanismos de interação intergovernamental.

O modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland será utilizado como referência para analisar o PAIC. O objetivo será caracterizar o contexto de implementação, tendo como referência da ambiguidade a produção normativa (leis, documentos, acordos de cooperação, editais de seleção) reguladora da política educacional cearenses, e como referência de conflito as percepções da burocracia envolvida na implementação, como discutido na subseção 3.1.

## 4.2.

### Metodologia e dados

Para analisar o contexto de implementação do PAIC a partir do modelo de ambiguidade e conflito, foram utilizadas diferentes fontes de dados. Em termos de ambiguidade, buscando analisar os objetivos, meios e procedimentos da política, foi realizada uma pesquisa e análise documental nas leis instituidoras ou modificadoras do PAIC, especialmente a lei 14026/2007 (que criou o PAIC), a lei 15276/2012 (que detalhe o processo de seleção dos bolsistas no âmbito do programa), as normas reguladoras da distribuição da cota-parte ICMS, as normas que regulam o Prêmio Escola Nota Dez (PENDez), dos Termos de Cooperação entre o estado e os municípios cearenses e os editais estaduais e municipais de seleção das diferentes modalidades de bolsistas.

A caracterização do conflito foi analisada através da percepção dos agentes que atuaram no processo de implementação. Para isso, foram analisadas 40 entrevistas realizadas entre 2018 e 2019, por diferentes pesquisadoras, no âmbito do projeto “Implementação de políticas educacionais e equidade em contexto de vulnerabilidade social”<sup>11</sup>. Elas foram realizadas com diversos burocratas atuantes na formulação e implementação do PAIC, do alto escalão (ocupantes de altos cargos na SEDUC/CE e SME/Fortaleza) ao nível de rua (como professores), passando por

---

<sup>11</sup> Projeto apoiado financeiramente pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

uma miríade de BMEs (como diretoras e coordenadores escolares, coordenadores da unidade da SEDUC e técnicos dos distritos da SME/Fortaleza).

As entrevistas foram analisadas a partir da metodologia da análise de conteúdo, de Bardin (2011), que consiste em três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Durante a pré-análise, o *corpus* de análise foi reduzido para 23 entrevistas que discutiam, em alguma instância, o arranjo institucional do PAIC. Elas serão identificadas no texto conforme a tabela abaixo:

**Tabela 3 - Entrevistas com a burocracia responsável pela implementação do PAIC**

Identificação da entrevista	Nível de governo	Escalão	Identificação da entrevista	Nível de governo	Escalão
E1	Estadual	BME	E13	Municipal	BME
E2	Municipal	BAE	E14	Municipal	BME
E3	Estadual	BME	E15	Municipal	BME
E4	Estadual	BME	E16	Municipal	BME
E5	Estadual	BME	E17	Municipal	BME
E6	Estadual	BME	E18	Municipal	BME
E7	Estadual	BME	E19	Municipal	BME
E8	Estadual	BAE	E20	Municipal	BME
E9	Estadual	BAE	E21	Municipal	BME
E10	Estadual	BME	E22	Municipal	BME
E11	Estadual	BME	E23	Municipal	BME
E12	Municipal	BAE	E24	Municipal	BNR
			E25	Municipal	BNR

Fonte: elaboração do autor

O principal critério utilizado para classificar algum entrevistado como burocrata de alto ou médio escalão é ser diretamente responsável ou não pela formulação das políticas no âmbito do PAIC. A partir desse critério, foi levado em consideração o cargo que o agente ocupava na instituição, e, caso houvesse dúvida, as funções que ele relatou desempenhar durante as entrevistas.

Há um leve predomínio de burocratas do nível municipal, atuantes em Fortaleza, presentes em 14 entrevistas. Além disso, apenas 4 entrevistados foram classificados como burocratas de alto escalão, e 19 dos entrevistados, como de médio escalão. Foram ainda utilizadas duas entrevistas com professores, burocratas de nível de rua, de forma a identificar a visão que esse segmento da burocracia educacional manifestou sobre o arranjo institucional do PAIC.

Durante a fase de exploração do material, a categorização foi feita de forma a extrair das entrevistas informações que permitiram identificar as variáveis contextuais do arranjo ou da implementação. As unidades de registro foram codificadas de forma a preservar as falas originais. A tabela abaixo demonstra as categorias de análise e alguns exemplos de trechos representativos.

**Tabela 4 - Categorização dos registros das entrevistas**

Categoria	Exemplo	Frequência
Características do PAIC	E12: “Porque, assim, o PAIC, na verdade, o mote dela é a alfabetização, mas ele é um programa de gestão. Através dele a gente trabalha a gestão da sala de aula, a gestão da escola e a gestão do município.”	35
Conflito	E1: “Teve resistência porque... A primeira resistência foi em relação ao monitoramento. Porque, ele dizia assim: “nós passamos a ser fiscalizados na sala de aula.”	52
Escolha da burocracia	E11: “Como, por exemplo, o que a gente orienta: fazer seleção para os gestores. Selecionar os gestores que vão para as escolas, é feita uma seleção para escolher os melhores.”	31
Formações do PAIC	E18: “Elas aplicam sim. Elas gostam da formação, sabe? E elas ficam ansiosas pelas formações. Ficam ansiosas para que o material chegue na escola, né? Esse. Elas realmente fazem a aplicabilidade do que é trabalhado nas formações dentro da sala de aula com o aluno.”	18
Geração de capacidades	E7: “Porque uma das premissas do PAIC é dar suporte aos municípios para que, mais na frente,	25

	eles consigam caminhar com as próprias pernas, digamos assim.”	
Gerentes do PAIC	E2: “Porque são gerentes do PAIC; cada secretaria tem um gerente do PAIC, que é como se fosse aquela pessoa que vai garantir que a política vai... Pode entrar secretário, pode sair, mas ter ali o técnico que tá (...)”	15
Incentivos	E4: “Na verdade, pro prefeito, o IQE, que é o repasse do ICMS, tem melhor resultado. Ele recebe aquele dinheiro. Ele não tem que necessariamente aplicar em educação. Aquele dinheiro é do município. Seria o ideal se ele aplicasse na escola porque no ano seguinte ele vai receber um repasse maior.”	27
Relação entre atores/instâncias	E5: “Então, a gente entra em contato com a CECOM, e a CECOM entra em contato com os municípios e, consequentemente, com as escolas. E nem funciona assim às vezes. A CECOM entra em contato com Secretário e Gerente do PAIC e eles que entram em contato com as escolas do Município, porque eles têm a autonomia deles.”	65

Fonte: elaboração do autor

No total, portanto, foram construídas 8 categorias, que somadas corresponderam a 268 registros. As categorias foram construídas a partir das questões de pesquisa (especialmente sobre a contextualização da implementação do PAIC), de problemas e temáticas recorrentes na literatura sobre o PAIC e sobre políticas públicas e burocracia.

A categoria “conflito” foi a segunda em incidência, atrás apenas da categoria “relação entre atores/instâncias”. Ela esteve presente tanto em entrevistas realizadas com a burocracia da SEDUC/CE (28 vezes) quanto com a burocracia da SME/Fortaleza (24 vezes). Como será explicitado mais a frente, foi revelado um contexto de alto conflito na implementação do PAIC neste município, o que fez emergir uma nova pergunta para a pesquisa: como os condicionantes políticos



afetaram a implementação do PAIC? Os resultados dessa e de outras questões serão explorados na próxima seção.

### 4.3.

## Resultados

### 4.3.1. *Ambiguidade: os condicionantes legais da implementação*

A lei 14026/2007, que instituiu o PAIC, é bastante sucinta, com apenas 8 artigos. Nela, é definido o objetivo geral da política: estabelecer as condições necessárias para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização, sem distorção de idade e série.

Além disso, a lei estabelece, no seu art. 3º, os cinco eixos do PAIC: educação infantil, gestão pedagógica, gestão da educação municipal, formação do leitor e avaliação externa de aprendizagem. Não há qualquer definição legal quanto ao sentido desses eixos, nem definição de meios e procedimentos a eles relacionados, o que permite à SEDUC/CE grande discricionariedade no processo de implementação da política.

Nas entrevistas, emerge a percepção de centralidade da gestão para o PAIC. Na E3 (2018), é afirmado que “a gestão é o grande guarda-chuva que acolhe isso tudo, e, se ela faz uma administração voltada exclusivamente para avaliação, então essa gestão toma essa característica, se faz ensino-aprendizagem junto com avaliação, essa gestão toma essa característica, ou seja, a gestão é o carro chefe”. No mesmo sentido, na E2 (2018) é dito que “o PAIC é de fato uma metodologia, uma tecnologia, de gestão da aprendizagem – não é mais da alfabetização, é da aprendizagem, né – onde a gente aplica do primeiro até... Aliás, da Educação Infantil, né, até o nono ano.”.

A formalização do PAIC se dá através da estruturação do regime de colaboração, o que foi feito a partir de acordos de cooperação firmados entre a

SEDUC/CE e os municípios. Estes acordos envolviam a oferta, por parte do estado, de assessoria técnica aos municípios nos eixos prioritários do PAIC, o que se efetivou a partir do pagamento de bolsistas para atuarem como gerentes e formadores municipais, dentre outras funções. A principal contrapartida a ser oferecida pelos municípios foi a oferta de apoio logístico e materiais para a realização das atividades do programa, além de disponibilizar as equipes técnicas para implementação das ações.

Na redação original da lei instituidora do PAIC, havia previsão genérica de pagamento de bolsas de extensão e pesquisa através da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). A lei 15276/2012 trouxe maior detalhamento ao processo de escolha e modalidades de bolsas mantidas no âmbito do programa.

Os municípios possuem grande discricionariedade para selecionar seus bolsistas. As únicas exigências legais são que os procedimentos de seleção envolvam análise de currículo, do plano de trabalho proposto pelo candidato e entrevista, o que aumenta a ambiguidade do processo de seleção. Assim, cada município pode elaborar seu edital e selecionar candidatos conforme critérios que julgar mais convenientes. As bolsas podem ter entre 3 e 12 meses, e podem ser renovadas até o período máximo de 36 meses.

Não há exigência específica de vínculo com a rede municipal ou estadual, embora a lei preveja preferência para os servidores públicos. Da mesma forma, a lei dá preferência a títulos que atestem a formação dos candidatos, de doutorado a graduação, conforme o tipo de bolsas, mas admite a candidatura mesmo na ausência desses níveis de formação.

O estado, que custeia as bolsas, pode suspendê-las ou cancelá-las a qualquer momento, se o bolsista descumprir obrigações, o termo de compromisso ou plano de trabalho. Assim, percebe-se que, embora todo processo de seleção seja feito com grande autonomia por parte dos municípios, o estado mantém controle sobre os bolsistas por conta do vínculo formalmente instável, que admite a paralisação do pagamento sem grandes exigências legais.

Além disso, o processo de seleção simplificado permite, ao menos em tese, que os agentes da comunidade educacional almejem ocupar as posições de

bolsistas, melhorando sua remuneração. Assim, é possível afirmar que o desenho do processo de seleção tem um viés de incentivo meritocrático para servidores da educação municipal que se engajem nas atividades ligadas ao PAIC e/ou sejam de escolas que obtêm bons resultados.

Quanto às modalidades de bolsa mantidas pelo governo estadual no âmbito do PAIC, elas estão resumidas no quadro abaixo, retirado do Anexo Único da lei 15276/2012. Além dos valores dispostos, os bolsistas ainda recebem diárias para execução de atividades ligadas ao programa:

**Tabela 5 - Modalidades de bolsas do PAIC**

Modalidade da bolsa	Atividades	Valor pago (40 h)
Bolsa de extensão tecnológica nível I	Execução de atividades na área de gestão, gestão escolar, avaliação externa e aperfeiçoamento pedagógico	R\$ 4.600,00
Bolsa de extensão tecnológica nível II	Execução de projetos e assessoria educação nos eixos do PAIC, além de planejamento e elaboração de materiais didáticos para as formações de professores	R\$ 3.600,00
Bolsa de extensão tecnológica nível III	Atividades de avaliação, planejamento, acompanhando e execução do PAIC, além de supervisão e organização da estratégia de formação das equipes municipais	R\$ 1.500,00
Bolsa de extensão tecnológica nível IV	Atividades voltadas para capacitação quanto às metodologias empregadas no PAIC e acompanhamento e avaliação da sua execução	R\$ 600,00
Bolsa de pesquisa nível I	Planejamento e elaboração de projetos de pesquisa articulados com os objetivos do PAIC, além da supervisão e acompanhamento de equipes de pesquisa	R\$ 3.600,00
Bolsa de pesquisa nível II	Execução de procedimentos previstos nos projetos de pesquisa e elaboração	R\$ 2.500,00

---

de relatórios de pesquisa relacionados  
ao PAIC

---

Fonte: Anexo Único da lei 15276/2012

---

Foram obtidos, através de solicitação de informação feita à SEDUC/CE, os editais elaborados pelo governo estadual desde 2013. No período, o governo selecionou apenas bolsistas de extensão tecnológica nível I e III. O edital nº 009/2016 especifica que as funções a serem exercidas por esses bolsistas no governo estadual são de consultores (nível I) e formadores regionais (nível III).

Como apontado anteriormente, os municípios procedem na seleção dos bolsistas que atuarão em seu âmbito territorial, possuindo autonomia para elaborar os instrumentos convocatórios desde que atendidas as condições legais mínimas. Foi realizada busca de editais de 10 municípios selecionados aleatoriamente (Aracati, Cariús, Fortaleza, Iguatu, Jati, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Nova Olinda, Sobral), e apenas foram encontradas ofertas de vagas para bolsistas de extensão tecnológica em nível IV, que corresponde à função de formadores municipais. A ausência de editais de seleção de bolsistas nível III nos municípios, que ocupam função de gerentes municipais, pode significar uma menor rotatividade de bolsistas nesse cargo, o que justificaria a desnecessidade de seleções constantes.

Na E6 (2018), explica-se que “o município que faz o edital deles baseado no nosso e indica a pessoa que ele quer que trabalhe com a formação do município (...). A gente define indiretamente, pode-se assim dizer, porque o "Edital maior" é o nosso. E a maioria deles fazem baseado no nosso”. De fato, a maioria dos editais encontrados eram muito parecidos com os da SEDUC/CE, contendo inclusive a marca d’água da instituição estadual.

Esses fatores permitem considerar que, ao menos na definição dos eixos prioritários do PAIC (educação infantil, gestão pedagógica, gestão da educação municipal, formação do leitor e avaliação externa de aprendizagem) e no processo de escolha da burocracia que materializa o regime de colaboração (consultores, gerentes municipais e formadores), há um alto grau de ambiguidade na política,

especialmente quanto aos meios adotados para implementá-la, nos termos de Matland (1995). As normas regulatórias da política avançam pouco na definição dos eixos, se limitando a citá-los. Há espaço, portanto, para a SEDUC/CE e para as Secretarias Municipais convencionarem, adaptarem e readaptarem as estratégias adotadas no âmbito do PAIC. Além disso, aumentar a ambiguidade dos critérios de seleção das equipes municipais do PAIC, ampliando a discricionariedade dos municípios no regime de colaboração, facilita a adaptação da política aos contextos locais. Docentes da própria rede provavelmente terão mais facilidade para promover formações e dialogar com a comunidade educacional local, por exemplo. Inclusive, essa característica é percebida como um dos elementos que garante seu sucesso: “Então, é o grande diferencial do PAIC. Aqui é uma política macro, de larga escala, mas que ela consegue plasticidade para chegar perto de cada um” (E12, 2018).

Por outro lado, o vínculo dos bolsistas, que pode ser rescindido sem maiores restrições pelo governo estadual, representa a existência de mecanismos de sanção claros para as equipes municipais, caso atuem em desacordo com os interesses do estado no âmbito do PAIC. Isso confere aos municípios, maior discricionariedade para selecionar a burocracia local do PAIC, mas mantém as rédeas da condução da política nas mãos do estado.

A descrição das atividades dos bolsistas indica que eles exercem funções intermediárias na estrutura burocrática de implementação do PAIC. Os bolsistas de nível III (gerentes municipais e formadores regionais) e IV (formadores municipais) exercem atividades que os colocam em contato direto com os municípios, com papel de adaptação e acomodação do normativo para o fático/contextual, nos termos de Heimer (2013). No caso dos formadores municipais, também há contato direto com as escolas.

Essa estrutura de apoio aos municípios materializada nas bolsas, formações e materiais é somada a dois mecanismos de incentivo para municípios, com regulamentação específica da cota-parte municipal do ICMS, e para escolas, com o PENDez. Afirma-se que:

“combinação equilibrada de apoio-incentivo é: se tivesse só o ICMS e o Prêmio, e não tivesse, vamos dizer assim, as considerações pedagógicas do que é adequado, o ICMS e o Prêmio poderiam ter produzido muito movimento, mas em alguns lugares, alguns casos, talvez até movimentos numa direção errada. Né? Se tivesse só apoio pedagógico, orientação, construção de uma visão do que é necessário aprender e não tivesse o ICMS e o Prêmio, não teria havido movimento. Não teria havido um movimento significativo a ponto de mudar o perfil do estado.” (E8, 2019)

As leis e decretos que regulam o PENDez, apresentadas no capítulo 3, trazem poucas exigências quanto aos termos das visitas realizadas no âmbito da cooperação técnico-pedagógica. Exigem apenas a realização de relatórios, para um controle *a posteriori* pela COPEM. Nesse sentido, quando perguntado sobre o acompanhamento, na E11 (2018) afirma-se que “(...) a gente não acompanha as seis [visitas de cooperação entre as escolas], não. Fica mais para o relatório. Aqui em Fortaleza, a gente consegue alguns daqui para acompanhar..., mas quem é para acompanhar isso aí é a CREDE.” Esse alto grau de discricionariedade na condução das parcerias entre as escolas é visto como uma das fragilidades do PENDez:

“Um dos problemas que a gente tem no Prêmio é de acompanhar esta parte pedagógica, de fazer o acompanhamento das parcerias, dos encontros e intercâmbios. Não tem perna. Isso aqui está muito pequeno e a gente não consegue. Uma das falhas da gente é não conseguir. Porque, uma das nossas intenções, era ter uma pessoa acompanhando estes encontros e, às vezes, há alguns conflitos.” (E11, 2018)

Assim, o PAIC é um arranjo institucional baseado no regime de colaboração entre estado e municípios cearenses, para implementação da política educacional, que reúne três elementos: o apoio técnico fornecido pelo estado aos municípios, materializado na forma de bolsas para manutenção da burocracia responsável pela implementação, como consultores, gestores e formadores municipais; a *accountability*, materializada no SPAECE; e incentivos, materializados nas regras de distribuição da cota-parte discricionária do ICMS e no PENDez.

Esses três elementos se complementam para que a política funcione, mas poderiam funcionar de forma independente. O SPAECE já existia há mais de uma década antes da instituição do PAIC, e os instrumentos regulatórios da distribuição do ICMS e do PENDez sequer mencionam a política. Por isso, a caracterização da ambiguidade na implementação do regime de colaboração cearense deve ser feita de forma distinta para esses diferentes instrumentos.

Enquanto a definição dos objetivos (garantir a alfabetização e a aprendizagem) da política é bastante clara e foi resultado de um movimento amplo de setores da sociedade civil e da classe política do Ceará, a definição legal dos eixos prioritários da política é vaga, conferindo ampla discricionariedade par a definição dos meios que serão utilizados para atingi-los.

Da mesma forma, o processo de seleção da burocracia do PAIC possui alto grau de discricionariedade (provocada, em grande medida, pelo alto grau de ambiguidade da política) para os municípios, que podem elaborar os editais com liberdade, observando apenas a necessidade de avaliação de currículo, plano de trabalho e entrevista. Esse desenho pode servir para facilitar a adesão dos municípios ao regime de colaboração, elemento importante para garantir a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais multicamadas típicos de estados federalistas. As regras de seleção conferem aos governos locais a prerrogativa de selecionar as equipes municipais do PAIC sem maiores constrangimentos do governo estadual. Este, por outro lado, mantém certo controle sobre essas equipes, pois pode suspender ou encerrar as bolsas de forma unilateral. Além disso, seleciona diretamente os formadores regionais, que garantem certa padronização das atividades de formação do PAIC. Essa padronização é fortalecida por mecanismos de regulação, como os materiais didáticos e avaliação externa, como demonstram Ribeiro *et al* (2020).

Quanto ao desenho dos mecanismos de incentivo, não há ambiguidade na implementação da distribuição da cota-parte do ICMS. A cota-parte vinculada não possui relação com os resultados educacionais, e é calculada diretamente pela Secretaria de Fazenda estadual. A cota-parte discricionária é calculada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), sendo a cota-parte educacional aferida a partir de dados das avaliações externas. Não há

discrecionariedade para o governo estadual modificar as regras de distribuição, especialmente após a lei 15922/2015, que deu status legal aos critérios de distribuição do ICMS antes regulados por decreto. Assim, mesmo que um novo governo seja contra as regras instituídas no âmbito do PAIC, ele precisaria mobilizar uma alteração da legislação junto à ALECE.

É possível afirmar que a regulamentação do ICMS, um dos incentivos do PAIC, é clara quanto aos critérios de distribuição, não apresenta ambiguidade e tampouco deixa espaço para discrecionariedade, ao menos quanto à cota-parte educacional. Bons desempenhos nas avaliações externas equivalem a uma maior fatia do bolo na distribuição de recursos, o que pode fazer enorme diferença nas contas municipais.

O papel dessa estrutura de incentivos no arranjo institucional do PAIC aparece em diversas entrevistas. Na E1 (2018), afirma-se que “o PAIC, para mim, é um conjunto de ações que fazem, realmente, dar sucesso. Sem esse conjunto, sem esse corpo todo, o PAIC realmente não teria chegado aonde chegou. Mas, para mim, uma peça fundamental foi a vinculação do ICMS nos resultados, porque os Prefeitos... Mexeu no bolso, eles ficam doidos”.

Em outra entrevista, ao ser questionado sobre a participação da burocracia municipal nas formações organizadas pela SEDUC/CE, o entrevistado reforça a visão do ICMS enquanto um incentivo para o funcionamento de todo o arranjo institucional:

“A maioria, faz. É porque não tem como fugir muito, não. A formação é do PAIC, não é? Ou, então, eles têm que seguir mais ou menos aquele perfil. Só que eles são conscientes do que vai acarretar, né? Já que está tudo amarradinho com o sistema de premiações, do ICMS... As prefeituras têm consciência que têm que colocar as melhores equipes para poder dar um resultado no seu município.” (E6, 2018).

Há espaço para os municípios não seguirem os objetivos do PAIC. Problemas na formação das equipes municipais, que poderiam decorrer da discrecionariedade que as secretarias municipais têm para selecionar seus bolsistas,



prejudicariam as formações. No entanto, como há muito em jogo em termos de recursos, os municípios parecem ter pouca dúvida em alinhar seus interesses na política educacional aos da SEDUC/CE, o que facilita no sucesso do PAIC.

O PENDez possui regras para concessão da premiação e do auxílio bem definidas. No entanto, um requisito para o recebimento tem definição legal com alto grau de ambiguidade: a cooperação técnica-pedagógica. As visitas para cooperação podem ser planejadas e realizadas com muita discricionariedade pelos agentes responsáveis pela implementação. O controle, feito posteriormente pela COPEM, é meramente legal, a partir dos relatórios.

Mota (2018) analisou a implementação do PENDez a partir de quatro pares de escolas apoiadas-premiadas. Nos relatos sobre as visitas, identificou-se variação na formação das equipes que compõe as visitas, com escolas designando, em geral, diretores e coordenadores. Em alguns casos, foi solicitada atuação da burocracia do PAIC. Os relatos apontam também que a relação entre as escolas não se estabelece de forma unilateral, com a apoiada sendo guiada pela premiada, mas através da troca (idem, p. 215-218).

Se, por um lado, a menor regulação poderia estimular estratégias cooperativas e abordagens técnico-pedagógicas experimentais valiosas, capazes de serem disseminadas e replicadas em outras escolas que necessitem melhorar seus níveis de aprendizagem, por outro, pode tornar as visitas meras formalidades - ou mesmo inexistentes -, esvaziando o potencial desse aspecto do desenho do PENDez. Um dos fatores apontados por Mota (2018) para dificultar a realização das visitas foram as possíveis mudanças na gestão das escolas e o atraso no recebimento de recursos do governo estadual. A autora aponta, ainda, que há dificuldade em realizar a quantidade mínima de 6 visitas exigida pela lei.

#### *4.3.2. Conflito: os condicionantes políticos da implementação*

O conflito no processo de implementação de determinada política pode surgir quando há interdependência entre os agentes responsáveis pela implementação. Em geral, na visão de Matland (1995), ele pode se dar quanto aos objetivos da política, ou quanto aos meios para concretizá-la. O PAIC, sendo uma

política pautada na colaboração entre estados e municípios, esferas de governo (ao menos constitucionalmente) independentes, necessita dessa interdependência. No entanto, quanto aos objetivos, há pouco espaço para conflito. Os objetivos da política, promover a alfabetização e aprendizagem adequadas, são comuns aos diversos agentes. Não há razões para pensar que um prefeito de município com baixo desempenho educacional se oponha a políticas voltadas para mudança dessa situação.

Quanto aos meios, as entrevistas relataram alguns pontos de conflito na relação com os professores: na E1 (2018), por exemplo, afirma-se que “Teve resistência porque... A primeira resistência foi em relação ao monitoramento. Porque, ele dizia assim: ‘nós passamos a ser fiscalizados na sala de aula’.” Assim, emergem relatos que apontam para uma resistência e potencial conflito decorrente dos mecanismos de *accountability* do PAIC. Entretanto, mesmo a aceitação em relação a esses mecanismos foi aumentando ao longo do tempo, como relata a E7 (2018): “Hoje, resistência.... Nós já tivemos bem mais, sabe? Mas nós já temos aqui uma história, sabe, nesse processo de avaliação externa e tudo. Mas no início tínhamos mais resistência.”

Um aspecto que apareceu em diversas entrevistas como ponto de conflito não tem relação direta com os objetivos nem com os meios do PAIC, mas sim com os condicionantes políticos. Afinal, o regime de colaboração demanda uma articulação constante e adesão contínua dos municípios, o que envolve o diálogo entre políticos de diversos partidos e tendências, por vezes rivais no contexto estadual. Na E1 (2018) é relatado que “Eu acho que houve um nível de tensão... Sempre há alguma tensão em algumas prefeituras por questões partidárias, né? Mas, com o tempo, elas vão se ajustando.”

O caso de Fortaleza é notável. A capital do estado aderiu formalmente ao PAIC no início do programa, em 2007, mas demorou a efetivamente implementar suas ações, como relatado na E10 (2018): “Fortaleza sempre disse que assinava o termo de adesão, mas uma coisa é assinar e outra coisa é o que eu fiz de direito e o que acontece de fato. Aqui em Fortaleza, todos os anos, assinavam o Termo de Adesão... Agora, o que acontecia lá no espaço da sala de aula não...”.

Embora o PT, partido de Luzianne Lins, prefeita de Fortaleza entre 2004 e 2012, fizesse parte da coalizão no poder em nível estadual, o grupo político ligado a ela não mantinha boas relações com o grupo do então governador Cid Gomes<sup>12</sup>. Apesar de algumas tentativas de aproximação, o racha definitivo veio em 2012, quando Roberto Cláudio, candidato do grupo do governador, enfrentou a candidatura de Elmano de Freitas, pelo PT. Um elemento adiciona simbolismo a mais na disputa: o Elmano de Freitas era ex-secretário municipal de Educação de Fortaleza, que em 2012 era o segundo mais mal colocado no SPAECE-Alfa. A mudança de gestão é vista como ponto de virada para o desempenho educacional de Fortaleza:

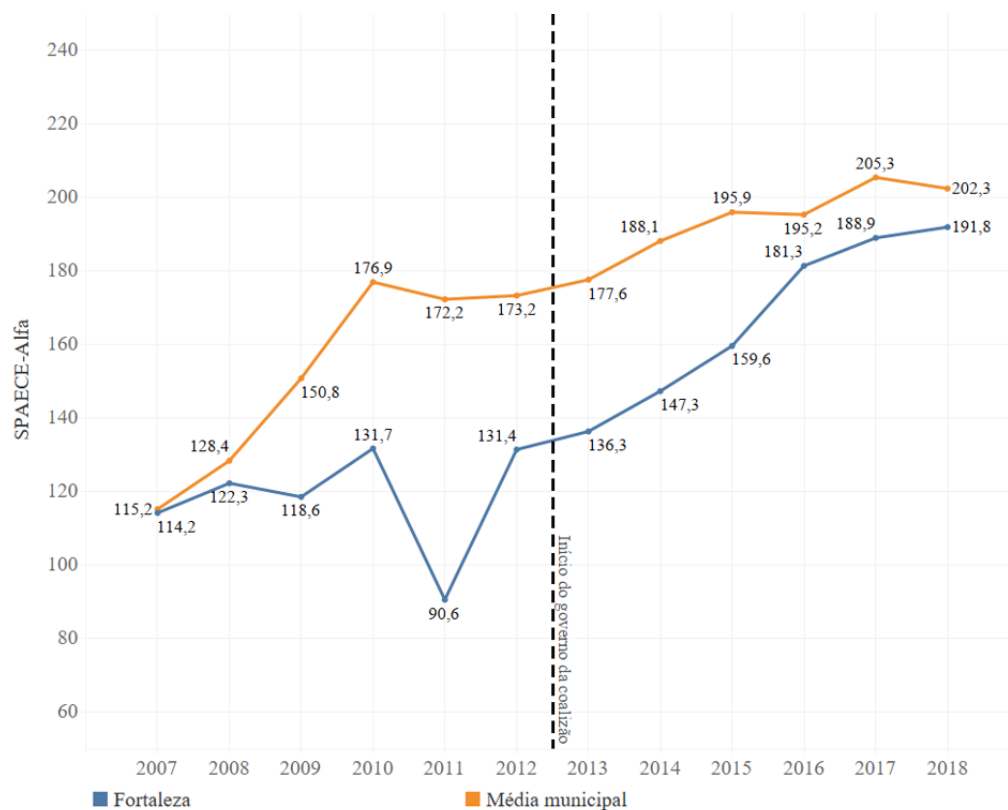
“É, porque, realmente, o PAIC vem entrar mesmo com força em Fortaleza há cerca de seis anos. Porque Fortaleza tinha uma resistência. Nós temos praticamente adesão de 100% dos municípios aqui no Estado do Ceará (ao programa), mas Fortaleza, por conta de ser adversária política e estar muito próximo... Até o governo da Luizianne Lins, não havia uma abertura muito grande para as ações do PAIC de Fortaleza, não. E, a partir do Governo de Roberto Cláudio, o primeiro governo dele, é que entrou.” (E11, 2018)

De fato, Fortaleza teve desempenho inicial bem abaixo da média nas avaliações estaduais, o que parece fortalecer a hipótese de que o conflito político entre o governo municipal e o governo estadual prejudicaram a implementação das ações do PAIC. Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra o desempenho de Fortaleza no SPAECE-Alfa de 2007 a 2018, comparando-o com o desempenho da média dos municípios cearenses.

---

<sup>12</sup> O PT continuou integrando a coalizão estadual, ocupando três secretarias. Um desses secretários, Camilo Santana, foi o candidato governista nas eleições estaduais de 2014, sendo eleito com apoio de Cid Gomes.

**Figura 11 - Desempenho de Fortaleza x média dos municípios no SPAECE-Alfa (2007-2018)**



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE-Alfa e do TRE-CE

Considerando todo o período da gestão que tinha relação de conflito com a gestão estadual (2004-2008), o desempenho de Fortaleza no SPAECE-Alfa melhorou 15% (entre 2007 e 2012), enquanto a média dos municípios melhorou 50%. Em termos absolutos, Fortaleza estava cerca de 40 pontos abaixo da média municipal do Ceará. Considerando o período de 5 anos subsequente (2013-2017), o desempenho da capital melhorou 44%, reduzindo o gap em relação ao desempenho médio dos municípios para apenas 15 pontos.

Esses dados não permitem avaliar ações da política educacional de Fortaleza no período anterior ao alinhamento com a gestão estadual, após a eleição de 2012. Por isso, foge do escopo deste trabalho fazer juízo de valor comparativo entre as duas gestões. No entanto, parece claro que a educação municipal se beneficiou do alinhamento entre os dois níveis de governo e da implementação efetiva do PAIC, tomando como referência o desempenho no SPAECE-Alfa. Assim, o caso de

Fortaleza alerta para possíveis conflitos no contexto de implementação decorrentes da dimensão política.

Considerando que o PAIC é uma política implementada através da colaboração entre estados e municípios, é possível que disputas políticas entre grupos à frente do executivo estadual e de alguns dos 184 municípios possam ter impactado sua implementação nos contextos locais. Prefeituras dominadas pelo partido do governador ou da coalizão que o elegeu podem ser mais receptivas às políticas estaduais, enquanto prefeituras de oposição podem rechaçá-las, para evitar fortalecer a coalizão rival em nível estadual. Por outro lado, o governo estadual poderia privilegiar prefeituras controladas por partidos da coalizão em detrimento das controladas pela oposição. Por isso, o alinhamento ou não ao governo estadual pode tonar o contexto de implementação mais ou menos conflituoso.

Para analisar a possível influência do alinhamento político na implementação do PAIC, foi construída uma base de dados com informações sobre todos os prefeitos eleitos em municípios cearenses nas eleições de 2004, 2008, 2012 e 2016. Esses dados foram cruzados com informações sobre os partidos da coalizão vencedora das eleições estaduais de 2006, 2010 e 2014. Caso uma prefeitura fosse governada por um partido da coalizão vencedora, o município era identificado como aliado. Do contrário, identificado como oposição. Os alinhamentos foram agrupados em biênios, dado que a cada dois anos poderia haver mudança na composição de partidos vencedores nos municípios (2008, 2012 e 2016) ou no estado (2010 e 2014). A tabela<sup>13</sup> abaixo resume o quadro encontrado.

**Tabela 6 - Municípios controlados por partidos da coalizão do governo estadual**

Gov. Cid Gomes (PSB)		Gov. Cid Gomes (PSB)
2007/08	2009/10	2011/12

<sup>13</sup> Não foram consideradas possíveis trocas de partido ao longo do mandato dos prefeitos pela dificuldade de obtenção de informações confiáveis. O ex-governador Cid Gomes trocou de partido na segunda metade do mandato, para o recém-criado PROS, após desentendimento com o comando nacional do PSB. Na mudança, levou dezenas de prefeitos aliados, o que pode até ter aumentado o controle de prefeituras pela coalizão. No entanto, na ausência de informações precisas, optou-se por considerar como aliados prefeituras vencidas pelo PSB em 2012. Para mais informações sobre o contexto, ver: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,depois-de-deixarem-o-psb-cid-e-ciro-gomes-anunciam-filiacao-ao-pros,1081157> (acesso em 28/12/2020)

Partidos	Prefeituras	Partidos	Prefeituras	Partidos	Prefeituras
Coalizão	48	Coalizão	103	Coalizão	95
Oposição	136	Oposição	81	Oposição	89

Gov. Cid Gomes (PROS)		Gov. Camilo Santana (PT)			
2013/14		2015/16		2017/18	
Partidos	Prefeituras	Partidos	Prefeituras	Partidos	Prefeituras
Coalizão	120	Coalizão	99	Coalizão	123
Oposição	64	Oposição	85	Oposição	61

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do TRE-CE

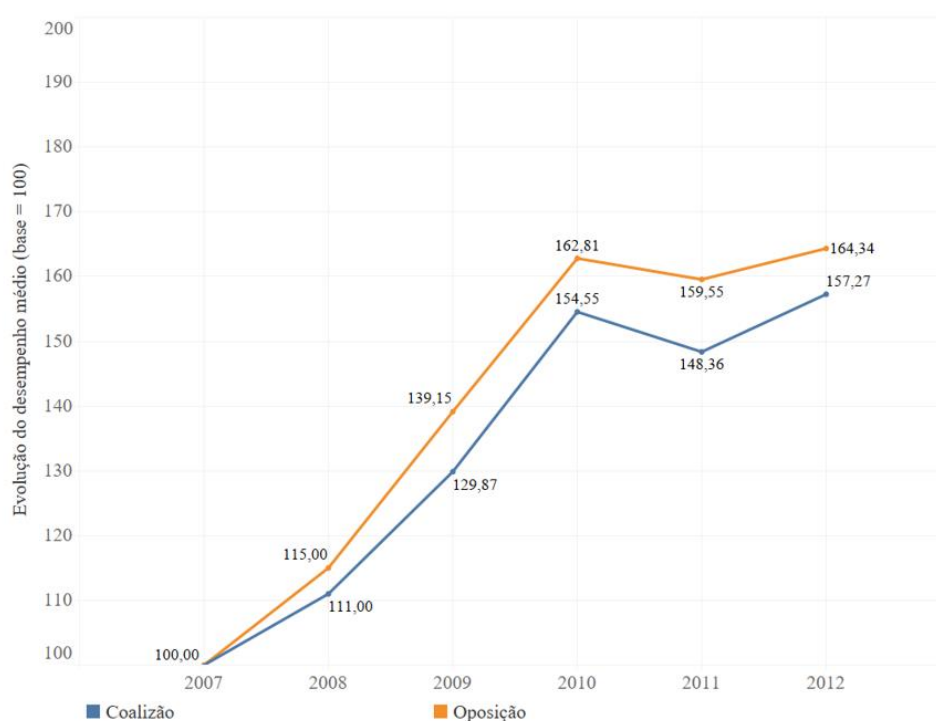
Quando o PAIC foi efetivamente lançado, em dezembro de 2007, apenas 48 das 184 prefeituras do Ceará (26%) eram governadas por partidos que compunham a coalizão então no poder em nível estadual. Apenas o PSDB, partido do candidato derrotado nas eleições de 2006 para o governo estadual, controlava 54 prefeituras. A situação muda drasticamente após as eleições municipais de 2008, quando os partidos que compunham a coalização governista no estado foram eleitos em 56% das prefeituras. Esse quadro de dominância se acentuou nas eleições subsequentes, chegando a 65% das prefeituras em 2013, e atingindo o auge da dominância com as eleições de 2016, quando a coalizão do governo estadual passou a controlar 123 prefeituras (67%).

Com esses dados, os municípios foram agrupados, para cada ano de realização do SPAECE, nesses dois grupos (municípios controlados pela coalizão e municípios controlados pela oposição). Em seguida, foi obtido o desempenho médio de cada um dos grupos no SPAECE-Alfa para o período de 2007 a 2012. Os municípios governados pela coalizão governista partem de uma média de 114,8 de proficiência em Língua Portuguesa, enquanto os municípios governados por partidos de oposição partem de 115,4. Logo, no início do PAIC, o grupo de municípios governados por partidos de fora da coalizão do governo estadual possuía uma média ligeiramente maior do que os da coalizão.

Como o objetivo desta análise é observar a melhora no desempenho dos dois grupos de municípios desde 2007, o desempenho deles no início do PAIC foi igualado a mesma base (equivalente a 100 pontos). Assim, o gráfico abaixo irá

representar o avanço da proficiência dos grupos de municípios de forma mais clara. Caso a situação de Fortaleza se repita, é possível que o grupo de municípios governados pela oposição tenha uma evolução de proficiência inferior aos municípios da coalizão, fortalecendo a hipótese de que o componente político aumentou o conflito e dificultou o processo de implementação do PAIC.

**Figura 12 – Evolução do desempenho médio dos municípios da coalizão do governo estadual x oposição (2007-2012)**



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SPAECE-Alfa e do TRE-CE

O gráfico acima demonstra que os municípios governados por partidos da coalizão no poder no governo estadual melhoraram seu desempenho no SPAECE-Alfa entre 2007 e 2012 em 57%, enquanto os municípios governados por partidos de oposição melhoraram seu desempenho em 64%. Ou seja, não apenas não foi constatada diferença substancial de resultado entre os dois grupos de municípios, como também se percebe um desempenho ligeiramente superior dos municípios de oposição.

Dessa forma, não é possível afirmar, ao menos olhando o desempenho médio na avaliação externa, que os efeitos da implementação do PAIC favoreceram municípios alinhados ao governo estadual. A frustração dessa hipótese, de que o

condicionante político pode aumentar o conflito e dificultar a implementação, acaba sendo um aspecto positivo do PAIC. A política educacional conseguiu funcionar e produzir resultados semelhantes, acima de possíveis rivalidades político-partidárias.

Essa conclusão contrasta com o relatado em Fortaleza, que também foi reforçado pela análise dos resultados do município no SPAECE-Alfa. Uma possível explicação é que Fortaleza depende menos dos incentivos atrelados ao arranjo institucional do PAIC, como o repasse da cota-parte educacional do ICMS. De acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Fortaleza recebeu, em 2013, cerca de 800 milhões de reais de repasses da cota-parte do ICMS. No mesmo ano, o total da cota-parte educacional, distribuído para os 184 municípios, foi de cerca de 365 milhões de reais, dos quais Fortaleza recebeu pouco mais de 1 milhão. Apenas para efeitos de comparação, o município de Abaiara, que não esteve alinhado ao governo estadual em nenhum dos períodos analisados, recebeu quase 100% de sua receita (cerca de 5 milhões de reais) de repasse de ICMS em 2013 graças à cota-parte educacional.

Assim, sendo os incentivos pouco significativos para as receitas municipais, os componentes políticos podem ganhar mais força e aumentar o grau de conflito na implementação da política educacional, como no caso de Fortaleza (e, possivelmente, de outros municípios com receita naturalmente elevada de ICMS). Por outro lado, para os municípios mais pobres, com menos recursos, os incentivos parecem ser suficientemente significativos para garantir adesão à política, tendo como parâmetro o desempenho nas avaliações externas.

#### 4.4

#### Conclusões

Este capítulo buscou analisar os condicionantes da implementação do PAIC a partir do binômio de ambiguidade e conflito, nos termos de Matland (1995). Para o autor, a ambiguidade e o conflito podem se dar nos objetivos de uma política pública e/ou nos meios para atingir os resultados por ela pretendidos. O conflito é mais latente em contextos de implementação que exigem a coordenação de diversos entes estatais, exatamente o caso do federalismo brasileiro. No regime de



colaboração cearense, o planejamento se concentra no governo estadual, mas a implementação é feita de forma conjunta entre este e os 184 municípios nos termos do PAIC. Assim, há, ao menos teoricamente, amplo espaço para o desenvolvimento de conflitos capazes de condicionar o processo de implementação.

O desenho do PAIC não pode ser extraído apenas da lei instituidora, mas sim de diversas normas, editais e acordos entre estado e municípios. A análise desse complexo normativo percebeu regras com diferentes graus de ambiguidade: o processo de seleção da burocracia do PAIC, envolvendo os gerentes e formadores municipais, importantes BMEs, tem alto grau de ambiguidade, definindo a SEDUC/CE apenas regras gerais vinculantes e modelos de editais, que no último caso, não precisam ser seguidos pelos municípios. Assim, se aproxima de uma implementação experimental, com alta ambiguidade e pouco conflito, e com plasticidade da política para se adequar aos contextos locais.

As normas que regulam os principais incentivos, o PENDez e o repasse da cota-parte de ICMS, também apresentam diferentes graus de ambiguidade. Enquanto a segunda não apresenta nenhuma discricionariedade, se caracterizando enquanto implementação administrativa, na primeira há elevado espaço de discricionariedade para os agentes implementadores cumprirem requisitos para as premiações e auxílios financeiros. Os acordos de cooperação-técnica pedagógica entre escolas possuem pouca regulamentação, assim como as regras que definem o destino final dos recursos pagos pelo governo estadual; ambas, aliás, são controladas apenas *a posteriori* pela SEDUC/CE. Dessa forma, o PENDez pode ser caracterizado como de implementação experimental.

As entrevistas não relataram um processo de implementação com alto grau de conflito, com exceção do município de Fortaleza. Nesse caso, o componente político-partidário expresso na rivalidade entre o grupo no poder no município e o governo estadual foi apontado como fator complicador para a implementação do PAIC. Superada a divergência com a mudança do grupo político em nível local, o grau de conflito foi reduzido e a implementação se efetivou. Assim, parece ter havido, em Fortaleza, um deslocamento de uma implementação simbólica, com alta ambiguidade e alto conflito, para implementação experimental que caracterizou o

resto dos municípios do estado. O desempenho do município nas avaliações externas reforça essa percepção.

O condicionante político não parece ter aumentado o grau de conflito no resto dos municípios, ao menos isso não se verifica no desempenho no SPAECE-Alfa. Nos primeiros anos da política, o desempenho de municípios aliados ao governo estadual foi praticamente o mesmo dos municípios controlados por partidos de oposição. Nesses municípios, se houve algum conflito quanto ao PAIC, isso não pareceu influenciar nos resultados de aprendizagem pretendidos na implementação

Conclui-se que o PAIC é um arranjo institucional que combina diferentes modelos de implementação, com grau de ambiguidade que garante a ele maleabilidade suficiente para adaptar-se aos contextos de 184 entes locais. Os editais de seleção da burocracia são elaborados e o processo é conduzido pelos municípios, de acordo com as particularidades locais. No entanto, o desenho da política mantém nas mãos do governo estadual estruturas de sanção e incentivos capazes de alinhar interesses, reduzir o grau de conflito e manter a política, uma das mais bem sucedidas no campo da educação pública brasileira, funcionando.

## 5

**O PAIC e as capacidades estatais municipais**

A implementação de políticas públicas depende de uma série de fatores contextuais e estruturais. No último capítulo, foi apresentado como a implementação do PAIC nos municípios cearenses foi regulada por instrumentos normativos com diferentes graus de ambiguidade: baixo grau de ambiguidade da estrutura de incentivos do ICMS, e um grau de ambiguidade maior, por exemplo, no processo de recrutamento da burocracia local do programa. Além disso, diferentes momentos e contextos ensejaram o aumento ou a redução no conflito no processo de implementação.

Neste capítulo, se buscará discutir os condicionantes da implementação do PAIC a partir da perspectiva das capacidades estatais. Nesse sentido, o PAIC será visto como um arranjo institucional de implementação de política educacional, baseado no regime de colaboração entre estados e municípios, que busca desenvolver capacidades nos entes locais. A partir do modelo analítico de Pires e Gomide (2016), serão caracterizadas as capacidades dos municípios cearenses, especialmente na dimensão técnico-administrativa, através de indicadores de capacidades técnico-burocráticas e capacidades financeiras.

As capacidades técnico-burocráticas dos municípios cearenses serão analisadas em comparação com os de outros estados desde o início do PAIC, em dois níveis: nas secretarias de educação, nas quais a autonomia organizacional e financeira será considerada uma *proxy* de capacidade orçamentária; e nas escolas, onde os critérios de provimento e a escolaridade dos diretores serão utilizadas como *proxy* de capacidade burocrática.

As capacidades financeiras, aqui pensadas enquanto recursos para implementação de políticas públicas, serão analisadas a partir dos gastos feitos pelo governo cearense na promoção do PAIC e a das regras de distribuição de ICMS, que beneficiam municípios com bons resultados educacionais. A preocupação central da análise é se essas regras beneficiam (e, se for o caso, em que medida beneficiam) os municípios mais pobres, com menos fontes de recursos.

## 5.2.

### **Arranjos institucionais de políticas públicas e capacidades estatais**

Arranjos institucionais de implementação de políticas públicas podem ser entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Pires e Gomide, 2014. p. 19). Eles diferem do conceito de ambiente institucional, muito abordado em análises institucionalistas, que são vistos como as “regras do jogo” (North, 2018), ou seja, como “um conjunto de regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico” (Fiani, 2014. p. 58).

Trazendo essas abordagens conceituais da economia para o campo da educação, poderíamos exemplificar o ambiente institucional educacional pelo conjunto de regras que repartem as competências de cada ente federado na provisão dos serviços educacionais (definidas pelo sistema federalista brasileiro, pela repartição constitucional de competências e pela regulamentação da LDB), pela permanência de elevados níveis de pobreza e desigualdades sociais (que impactam diretamente o aprendizado escolar, especialmente de segmentos desfavorecidos da sociedade), pelas condições econômicas e de financiamento (definidas pela dinâmica do FUNDEB e das vinculações orçamentárias), pelas condições político-representativas (que definem governantes, que por sua vez escolhem o topo da burocracia responsável pela condução da política educacional em secretarias, ministérios e autarquias), só para ficar em alguns exemplos.

Já os arranjos institucionais educacionais dizem respeito a formas específicas de implementação de políticas educacionais, que se desenvolvem dentro desse ambiente institucional. Nesse sentido, a União tem espaço privilegiado no desenvolvimento de arranjos institucionais educacionais, em parte por sua capacidade burocrática e financeira. Daí decorrem as políticas brasileiras mais perenes, como as avaliações externas nacionais (Prova Brasil e ENEM) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Portanto, a construção de arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil é muito dependente de uma variável do ambiente institucional: a forma

federativa de Estado, que exige estratégias de implementação que levem em consideração o aspecto *multi-layer* e o aspecto *multi-level*. Lotta e Vaz (2015) analisam esses novos arranjos institucionais, cada vez mais complexos, que surgiram para implementar políticas no regime federal brasileiro com a União atuando cada vez mais no papel de coordenação. Esse papel é central em diversas análises, como demonstram Arretche (2004) e Arretche, Vazquez e Gomes (2012).

Pires e Gomide (2014) veem nos arranjos institucionais mecanismos para orientar a capacidade estatal em promover políticas públicas. Capacidade estatal pode ser definido como um “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (Souza, 2015). O conceito ganhou relevância no debate acadêmico por ser visto como elemento-chave para condução de políticas públicas, influenciando diferentes campos como desenvolvimento nacional (Cingolani, 2013), crescimento econômico (Evans e Rauch, 1999), e os níveis de corrupção (Bersch *et al*, 2017).

Kocher (2010) propõe que o conceito seja decomposto em diferentes elementos capazes de explicar ou influenciar o objeto da pesquisa. Nesse sentido, Pires e Gomide (2016) propõem a análise das capacidades estatais a partir de três níveis: o básico (ontológico), onde se situa o próprio conceito de capacidades estatais, de forma mais geral; o nível secundário (constitutivo), composto pelas dimensões técnico-administrativa e políticos-relacional; e o nível indicativo (realista), no qual as duas dimensões do nível constitutivo são decompostas em diferentes tipos de indicadores.

A dimensão técnico-administrativa se desmembra nos seguintes indicadores: recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; os instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais; estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Já a dimensão político-relacional se desmembra em: mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Essa pesquisa se centrará nos indicadores relacionados à dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, em indicadores dos recursos humanos,

financeiros e tecnológicos disponíveis. Mais especificamente, buscará indicadores de capacidade burocrática dos agentes responsáveis pela implementação da política educacional cearense, e de capacidade financeira, entendida como mecanismos de distribuição de recursos para implementação da política educacional.

O conceito de capacidade burocrática possui estreita conexão com o tipo ideal de burocracia de Weber (1991): um corpo de funcionários do Estado caracterizado pela profissionalização, pela especialização, pela meritocracia e pela autonomia frente às instâncias políticas tradicionais, que executa de forma técnica normas e políticas elaboradas por oficiais eleitos. Essa visão confere grande importância às formas de recrutamento e critérios de provimento da burocracia, que devem ser pautadas por diretrizes técnicas, baseadas no mérito. Os processos seletivos como concursos públicos são exemplos clássicos de seleção com caráter eminentemente técnico e meritocrático.

Uma iniciativa para medir a capacidade burocrática é o Índice de Qualidade da Burocracia (IQB) proposto por Souza (2015). A autora compõe o IQB a partir de 4 dimensões: recrutamento (proporção de servidores com contratos temporários e proporção de servidores requisitados de outros órgãos da administração), formação (proporção de servidores generalistas e proporção de servidores concursados para carreiras específicas), promoção interna (ocupação de cargos comissionados por servidores de carreiras) e *accountability* (proporção de servidores demitidos através de processo administrativo disciplinar).

Já Batista (2015) encontra evidências de que o nível de escolaridade impacta positivamente a implementação de políticas públicas descentralizadas. A autora demonstra que a variável escolaridade (calculada através de proporção de servidores públicos com ensino superior sobre o total de servidores) teve impacto na redução irregularidades e inadequações na implementação de programas com recursos federais. No mesmo sentido, Grin *et al* (2018) identificam que o nível de escolaridade tem impacto positivo nos resultados fiscais dos municípios, e a proporção de servidores com ensino superior também é utilizada como indicador de capacidade em Marengo *et al* (2017).

No campo das pesquisas educacionais, conceitos como “capacidade burocrática” são pouco usuais. No entanto, existe uma tradição de pesquisa

consolidada que associa qualidade da educação (ou seja, de um determinado campo de política pública) à qualidade de diferentes profissionais associados àquela política (o que também se enquadra no conceito de burocracia), especialmente no âmbito das pesquisas sobre eficácia escolar.

Por exemplo, a qualidade dos professores é considerada um elemento com impacto significativo no desempenho dos estudantes (Hanushek, 2003). Nesse sentido, autores destacam o papel da formação docente (inicial e continuada, especialmente) como elemento capaz de qualificar práticas profissionais que possuem efeito positivo no desempenho dos estudantes (Alves e Franco, 2008; Darling-Hammond, 2014).

Situação semelhante se aplica aos diretores escolares. Eles, através de práticas de gestão, são identificados enquanto um dos fatores chave para escolas eficazes (Sammons, 2008). No mesmo sentido, Soares e Teixeira (2006) buscam associar o perfil da direção à proficiência dos estudantes em Minas Gerais, e Oliveira e Paes de Carvalho (2018) identificaram efeito positivo da liderança do diretor sobre os resultados educacionais de estudantes do 5º ano. Assim, diversas referências ressaltam a relevância que essa burocracia tem para os resultados de aprendizagem e para a garantia de implementação de políticas educacionais.

Louzano *et al* (2018) fazem um balanço das referências sobre implementação de políticas públicas educacionais, no qual destacam a produção de Fullan (2007), em especial, ao modelo desenvolvido pelo autor em *The New Meaning of Educational Change* (2007), baseado em nove fatores, organizados em três características, que afetam na implementação de políticas educacionais (idem, p. 87): as características da mudança, cujos fatores são a necessidade, a clareza, a complexidade e a qualidade/praticidade; as características locais, cujos fatores são as secretarias (*districts*), a comunidade, o diretor e os professores; e os fatores externos, como o governo e outras agências (como as fundações, por exemplo).

Essa perspectiva de implementação de políticas educacionais dialoga com a perspectiva das capacidades estatais municipais na medida em que compreende que os fatores locais afetam a implementação de políticas educacionais. Características de diretores, professores e secretarias podem ser importantes indicadores de

capacidade burocrática, e ajudam a explicar os bons ou maus resultados de políticas educacionais.

Assim, uma extensa literatura do campo da ciência política, educação e políticas públicas aponta para a relevância de analisar as capacidades estatais enquanto elemento que impacta na implementação de políticas públicas. O modelo proposto por Pires e Gomide (2016) propõe uma operacionalização dessas capacidades, em duas dimensões. Uma dessas dimensões, a técnico-administrativa, deve ser apreendida a partir de indicadores sobre fatores como os recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis. A partir dessa dimensão, entende-se que a análise dos recursos humanos passa por compreender as capacidades burocráticas do Estado, o que, no campo das políticas educacionais, passa por agentes como a burocracia das secretarias, diretores escolares e professores.

Na próxima seção, serão apresentadas as estratégias utilizadas pela pesquisa para caracterizar as capacidades burocráticas e financeiras dos municípios do Ceará.

### **5.3.**

#### **Metodologia e dados**

Os dados e os métodos de análise empregados buscarão tratar os indicadores de capacidades estatais municipais associados à capacidade da burocracia e os associados à capacidade financeira, representada pela disponibilidade de recursos disponíveis para o cumprimento dos objetivos da política e pela capacidade das burocracias ligadas à educação em obter recursos e manejar o orçamento.

A análise será predominantemente descritiva e quantitativa, de caráter comparativo. Quando possível, a comparação se dará em dois aspectos: observando diferenças nos municípios entre os estados (por exemplo, comparando municípios do Ceará com outras unidades federativas) e observando diferenças entre os municípios cearenses.

No âmbito da capacidade burocrática, serão dois os níveis de análise. O primeiro nível será o das Secretarias Municipais de Educação, que têm papel



fundamental para o sucesso da implementação de políticas educacionais. Segundo Fullan:

*“All major studies show that the local implementation process at the district level is essential if substantial improvement is the goal. The chief executive officer and other key central administrators set the conditions for implementation to the extent that they show specific forms of support and active knowledge and understanding of the realities of attempting to put a change into practice.”* (Fullan, 2007, p. 94).

Segundo o autor, há consenso na literatura sobre o papel central das secretarias de educação (*districts*), do secretário e da burocracia da secretaria na implementação de políticas públicas educacionais. Em uma política como o PAIC, que produziu expressivos resultados na educação de diversos municípios cearenses, acredita-se que o papel desses secretários seja central. Essa preocupação com a capacidade burocrática das secretarias municipais fica clara na Entrevista 8 (2019): “O PAIC no contexto da Secretaria de Educação, a COPEM e o PAIC também se beneficiaram de uma decisão que foi assim: as equipes da Secretaria de Educação são montadas seguindo uma lógica do compromisso e do resultado no trabalho”.

Esse nível de análise esbarra na dificuldade geral em obter dados sobre burocracias municipais no Brasil. Não há fontes centralizadas sobre o assunto, o que tornaria necessário a consulta de cada município, individualmente. Mesmo assim, a transparência municipal no Brasil é problemática, tanto em transparência ativa quanto em transparência passiva (Michener, 2016). Assim, para proceder a análise no nível das secretarias, se recorreu a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, que possui relevantes informações sobre a estrutura organizacional e administrativa dos municípios brasileiros.

Nesse nível, serão duas as informações analisadas para caracterizar a capacidade estatal educacional dos municípios cearenses. Primeiro, a quantidade de municípios que fazem a gestão de sua educação pública através de uma secretaria voltada exclusivamente para essa política. Em muitos municípios, o gestor local da educação divide essa atribuição com outros campos de política pública, como

assistência social, cultura, desporto, dentre outros. Há ainda casos de municípios que sequer possuem secretarias com atribuições explicitamente voltadas para educação. A premissa por trás da análise dessa informação é que secretarias exclusivamente voltadas para a educação indicam maior capacidade, pois representam uma priorização de atenções, de pessoal e de recursos para políticas públicas educacionais.

A segunda informação é a sobre responsabilidade por ordenação de despesas educacionais. O ordenador de despesas é a autoridade pública responsável por empenhar e autorizar pagamentos pela administração. Como tal, assume importantes responsabilidades na gestão. Assim, é esperado que essa função seja delegada aos secretários de educação apenas se o prefeito considera que eles possuem alta capacidade de gestão. Além disso, ser ordenador de despesas garante aos secretários mais autonomia na condução das políticas públicas da pasta. Espera-se que atribuir ao secretário da pasta (no caso, a educação) o papel de ordenador de despesas seja um indicativo de capacidade municipal educacional.

O segundo nível de análise, as escolas, focará diretamente nas características de um tipo de burocrata de médio escalão, os diretores escolares. Eles, através de práticas de gestão, são identificados enquanto um dos fatores chave para escolas eficazes e para o desenvolvimento de proficiência dos estudantes (Sammons, 2008; Soares e Teixeira, 2006; Paes de Carvalho e Oliveira, 2018). Fullan destaca que *“The principal is the person most likely to be in a position to shape the organizational conditions necessary for success, such as the development of shared goals, collaborative work structures and climates, and procedures for monitoring results”* (Fullan, 2008, p. 96). Assim, é possível afirmar que os diretores compõem uma parte da burocracia fundamental para o sucesso de políticas educacionais e, portanto, para geração de capacidades estatais.

A análise das características de diretores escolares, que serão assumidas como *proxies* da capacidade estatal municipal, são informações mais acessíveis do que as relativas às secretarias. Elas serão obtidas através dos questionários contextuais de diretor da Prova Brasil de 2011 a 2017, que possuem diversas perguntas relacionadas ao perfil dos diretores respondentes. Foi delimitado 2011 como ano de início da análise por ser o da inclusão do 5º ano do ensino fundamental

nas ações do PAIC, uma das séries (ao lado do 9º ano) avaliadas na Prova Brasil. O ano de 2017 é o último com microdados disponíveis no momento em que se escreve esta dissertação apesar de já ter ocorrido a edição de 2019 da Prova Brasil, o que permitiria, em tese, o alongamento temporal da análise.

O primeiro indicador de capacidade burocrática que será analisado é a forma de provimento dos diretores no cargo. Se assumir-se que formas de provimento associadas a critérios técnicos, ou seja, que envolvam processos seletivos combinados ou não com outros meios, indicam maior capacidade burocrática. O segundo indicador de capacidade burocrática analisado será o nível de escolaridade dos diretores, no qual se assumirá que a maior escolaridade indica maior capacidade burocrática. Os dois indicadores foram construídos a partir das referências da literatura discutidas na subseção 3 (Batista, 2015; Fontanelli e Souza, 2020; Fullan, 2007; Grin *et al*, 2018; Marengo *et al*, 2017; Pires e Gomide, 2016; Souza, 2015), adaptados para o contexto das políticas educacionais municipais.

Assim, as dimensões recrutamento (proporção de servidores com contrato temporário e proporção de servidores requisitados), formação (proporção de servidores generalistas e especialistas), provimento (procedimento para escolha de diretores para o cargo) e nível de escolaridade (formação acadêmica dos diretores) foram utilizadas na análise de capacidades técnicas burocráticas.

Quanto às capacidades financeiras municipais do Ceará, será analisado como o arranjo institucional do PAIC dotou os municípios cearenses de capacidades para executar suas políticas educacionais. Nesse sentido, a capacidade financeira é um *meio* para a implementação. Assim, observar as estratégias de disposição e distribuição de recursos adotadas no bojo do PAIC é relevante para compreender o ambiente geral no qual a implementação se desenvolve.

São três tipos de recursos que serão analisados: os investimentos diretos no programa realizados pelo governo estadual, sob a forma de gastos com bolsistas e estrutura institucional; os recursos provenientes da premiação e do apoio do PENDez, direcionados para as escolas; e a distribuição de recursos via ICMS, cuja estrutura é atrelada aos resultados educacionais.

Para avaliar os gastos com o PAIC e o PENDez, serão utilizadas as informações constantes nas Leis Orçamentárias Anuais do Ceará. Quanto a

distribuição do ICMS, serão utilizados os dados constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), no qual os municípios declaram as receitas previstas, por fonte, e as receitas realizadas. No entanto, essas informações não são suficientes para os objetivos desta pesquisa, que busca avaliar a distribuição cota-parte do ICMS relativa aos resultados educacionais, e não o ICMS em si.

Para estimar a cota-parte educacional, foram analisados os decretos estaduais declaratórios do IQE dos municípios. A partir dessas informações, foi utilizada a metodologia de cálculo do decreto regulamentador da divisão do cota-parte do ICMS. O produto dessa operação representa a cota-parte dos municípios devida exclusivamente aos resultados educacionais.

### **5.3. Resultados**

Nesta seção, serão apresentados os principais resultados encontrados a partir da análise das diversas bases de dados e fontes documentais. Serão, também, utilizados alguns trechos de entrevistas analisadas conforme o procedimento descrito no capítulo 3, com objetivo de triangular os dados. Na primeira subseção, serão apresentados os resultados de análise dos indicadores de capacidades técnicas, sobre autonomia e estrutura organizacional das secretarias de educação, e sobre a capacidade burocrática de diretores escolares. Na segunda, os resultados sobre capacidades financeiras.

#### **5.4.1. Capacidades técnico-burocráticas**

##### *5.3.1.1 Nível das Secretarias de Educação: autonomia e estrutura organizacional:*

A tabela 7 demonstra a evolução na quantidade de municípios, por estado, que fizeram a escolha de direcionar uma secretaria exclusivamente voltada para

educação para os anos de 2006, 2011 e 2018. Este dado será tomado como uma *proxy* de capacidade estatal voltada para política educacional, partindo da premissa de que a existência de uma secretaria exclusiva significa uma maior prioridade dada pelo município para a Educação e, por isso, significará um maior direcionamento de recursos humanos, técnicos e financeiros para essa agenda governamental e, conseqüentemente, para as políticas públicas desta pasta. As informações estão em percentual, e entre parêntesis consta o número absoluto de municípios com órgão gestor exclusivo.

**Tabela 7 - Municípios com órgão gestor exclusivo para Educação por UF**

UF	Secretarias voltadas exclusivamente para Educação		
	2006	2011	2018
AC	41% (9)	55% (12)	82% (18)
AL	28% (29)	67% (68)	67% (68)
AM	26% (16)	73% (45)	69% (43)
AP	44% (7)	63% (10)	75% (12)
BA	20% (82)	48% (199)	49% (206)
CE	41% (76)	76% (139)	84% (154)
ES	47% (37)	72% (56)	76% (59)
GO	19% (47)	48% (119)	37% (91)
MA	24% (52)	82% (179)	91% (197)
MG	29% (247)	59% (501)	69% (589)
MS	23% (18)	42% (33)	47% (37)
MT	13% (18)	40% (56)	40% (56)
PA	44% (63)	86% (123)	85% (122)
PB	12% (27)	42% (93)	68% (151)
PE	32% (60)	66% (122)	62% (115)
PI	15% (34)	49% (109)	68% (153)
PR	25% (101)	42% (166)	40% (159)
RJ	35% (32)	60% (55)	71% (65)
RN	13% (22)	31% (52)	44% (73)
RO	31% (16)	50% (26)	54% (28)
RR	7% (1)	40% (6)	73% (11)
RS	16% (77)	23% (112)	24% (118)
SC	18% (54)	35% (103)	33% (96)
SE	24% (18)	68% (51)	73% (55)

SP	47% (304)	64% (415)	62% (397)
TO	11% (15)	32% (45)	53% (74)

---

Fonte: Elaboração do autor a partir de Munic IBGE (2006, 2011 e 2018)

É possível perceber um aumento global na quantidade de municípios que estruturam sua política educacional a partir de uma secretaria exclusiva. Esse dado pode fortalecer a hipótese de que essa opção organizacional é mais adequada para fortalecer as capacidades estatais municipais no âmbito da Educação. Pode, também, significar que as políticas federais de indução de capacidades estruturadas a partir de 2007, como o PAR, produziram resultados.

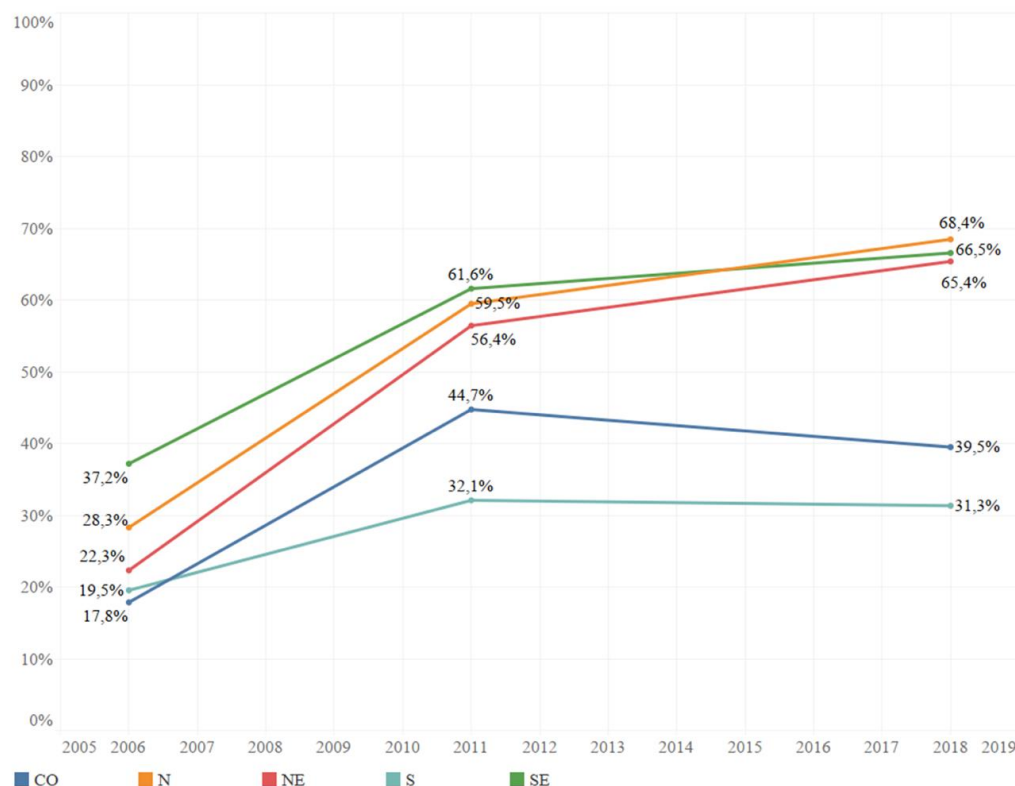
Há uma clara trajetória nos municípios cearenses de optar por estruturar a política educacional a partir de secretaria exclusiva. Em 2006, ano imediatamente anterior ao PAIC, 76 municípios (41% do total) adotavam esse modelo. Em 2018, após uma década do estabelecimento do regime de colaboração cearense, 154 municípios (84% do total) possuíam secretaria exclusiva, um aumento de mais de 100%. Considerando que um dos eixos do PAIC é exatamente o fortalecimento da gestão municipal da educação, esses dados parecem demonstrar efetivos resultados da política na capacidade estatal dos municípios.

As entrevistas revelam que fortalecer a gestão municipal é também visto como elemento fundamental para a burocracia envolvida na implementação do PAIC. Um burocrata de alto escalão, atuante no COPEM, disse: “Porque uma das premissas do PAIC é dar suporte aos municípios para que, mais na frente, eles consigam caminhar com as próprias pernas, digamos assim.” (Entrevista 7, 2018). A mesma visão de que fortalecer a gestão municipal se tornou prioridade é compartilhada por burocrata de alto escalão que atuou tanto na SEDUC/CE quanto na SME/Fortaleza: “Muda o partido, muda tudo – não muda. Ou seja, é realmente algo, assim, que mexeu com a sensibilidade, com senso de prioridade, né. E... assim, ter a certeza de quem é que vai ter prioridade aqui no meu plano – isso é algo, assim, determinante, não é.” (Entrevista 2, 2018).

Percebe-se, ainda, um aumento assimétrico na quantidade de municípios que optaram por uma secretaria exclusiva na comparação entre estados: enquanto no Maranhão o percentual subiu de 24% em 2006 para 91% em 2018, no Rio

Grande do Sul o aumento foi de 16% em 2006 para apenas 24% em 2018. Aliás, os municípios da região sul do Brasil são os que, em média regionalizada, menos fazem a opção por secretarias exclusivas. O gráfico abaixo demonstra esse cenário.

**Figura 13 - Percentual de municípios com secretarias exclusivas para Educação por região**



Fonte: elaboração do autor a partir de Munic IBGE (2006, 2011 e 2018)

Apenas 31,3% dos municípios da região sul do país estruturam sua política educacional a partir de secretaria exclusiva. À primeira vista, isso pode enfraquecer a hipótese de que essa escolha organizacional representa maior capacidade estatal, dado que os estados da região estão entre os que apresentam os melhores resultados no IDEB no 5º ano no Brasil: o Paraná e Santa Catarina atingiram IDEB 6.5, e o Rio Grande do Sul atingiu 6.0, o que significa que a região possui 3 dos 8 estados do país com IDEB superior a 6.0.

No entanto, acredito que outro fator explique a opção organizacional dos estados sulistas: o grau de municipalização das redes de ensino. A região sul e a

centro-oeste são as duas com menor percentual de matrículas municipais na educação infantil e fundamental para o ano de 2018: 59% e 67%, respectivamente, significativamente abaixo da média brasileira de 75%. As duas regiões são, também, as que menos organizam sua política educacional a partir de secretarias exclusivas.

Assim, é possível observar um aumento da escolha por secretarias exclusivas para a educação em municípios de todos os estados do país. Essa escolha parece indicar para um aumento da capacidade estatal municipal na gestão educacional e pode ter sido induzida a partir de políticas específicas, como o PAR, do governo federal, e, no caso cearense, o PAIC. Pode ser, ainda, caso semelhante ao de outros estados onde o ente de maior abrangência adotou políticas de indução de capacidades estatais nos municípios, como no caso do Acre (Segatto e Abrucio, 2016; Ribeiro *et al*, 2020), que saltou de 41% para 82% de municípios com secretarias exclusivas.

Outro elemento pode indicar o fortalecimento organizacional das SMEs nos municípios do Ceará: a autonomia financeira. Este elemento pode ser percebido através da *proxy* responsável pela ordenação de despesas da educação, disponível no Munic IBGE 2018<sup>14</sup>. Parte-se da premissa que, ao assumir o papel de ordenadores de despesas, os secretários de educação também assumiriam maior protagonismo na condução da política educacional, além de adquirir maior autonomia. Para assumir responsabilidades do tipo, que inclusive podem ensejar sanções administrativas, civis e penais (como, por exemplo, por improbidade administrativa), espera-se uma maior capacidade burocrática das equipes educacionais. A tabela abaixo demonstra os resultados.

**Tabela 8 - Ordenador de despesas educacionais nos municípios (2018)**

UF	Ordenador de despesas educacionais					Não sabe informar
	Prefeito	Vice-Prefeito	Secretário de Edu.	Secretário de Finan.	Outros	
AC	59% (13)	-	36% (8)	1 (5%)	-	-

<sup>14</sup> infelizmente, essa variável estava presente apenas para esse ano nos estudos disponibilizados pelo IBGE



AL	25% (26)	-	61% (61)	11 (11%)	1% (1)	2% (2)
AM	79% (49)	-	16% (10)	3 (5%)	-	-
AP	-	-	94% (15)	1 (6%)	-	-
BA	51% (212)	-	30% (127)	17% (70)	0,5% (2)	1% (6)
CE	2% (4)	-	86% (158)	5 (3%)	9% (17)	-
ES	49% (38)	-	45% (35)	6% (5)	-	-
GO	23% (57)	-	59% (144)	17% (42)	1% (3)	-
MA	23% (50)	1% (2)	53% (115)	19% (41)	1% (2)	3% (6)
MG	42% (357)	0,1% (1)	47% (403)	10% (83)	0,4% (3)	1% (6)
MS	33% (26)	-	56% (44)	11% (9)	--	-
MT	55% (77)	-	28% (40)	12% (17)	1% (2)	4% (5)
PA	21% (30)	-	71% (102)	7% (10)	-	1% (2)
PB	71% (159)	0,4% (1)	17% (38)	10% (23)	1% (2)	-
PE	48% (88)	0,5% (1)	42% (77)	9% (16)	1% (2)	1% (1)
PI	25% (56)	-	58% (130)	17% (37)	0,4% (1)	-
PR	44% (177)	0,3% (1)	40% (161)	13% (53)	1% (3)	1% (4)
RJ	37% (34)	1% (1)	52% (48)	7% (6)	2% (2)	1% (1)
RN	49% (81)	-	31% (51)	20% (33)	0,6% (1)	1% (1)
RO	31% (16)	-	58% (30)	10% (5)	-	2% (1)
RR	33% (5)	-	53% (8)	13% (2)	-	-
RS	45% (223)	0,8% (4)	45% (226)	8% (40)	0,6% (3)	0,2% (1)
SC	49% (145)	-	41% (121)	9% (28)	0,3% (1)	-
SE	80% (60)	-	13% (10)	7% (5)	-	-
SP	58% (376)	0,3% (2)	29% (188)	9% (55)	2% (17)	1% (7)
TO	44% (61)	0,7% (1)	42% (58)	12% (17)	-	1% (2)

---

Fonte: Munic IBGE 2018

Supreendentemente, o secretário de educação também é o ordenador de despesas educacionais da maior parte dos municípios e, em apenas de 11 estados, menos da metade. Em nível nacional, os secretários também que ordenam despesas em 2409 municípios, ou 43% do total. Destaca-se o grande percentual de secretários ordenadores no Amapá (94%, ou 15 de 16 no total) e no Ceará (86%, ou 158 de 184). Esse alto percentual em ambos os estados pode indicar alguma política ou arranjo centralizado para dotar protagonismo para os secretários. Pode, por outro lado, significar que os secretários são mais capacitados e/ou experientes, e por isso teriam a confiança dos prefeitos para assumir papel de ordenador de despesas. Em

ambas as hipóteses, são indicativos de maior capacidade estatal municipal na agenda educacional.

#### *5.3.1.2. Nível das escolas: capacidade burocrática de diretores:*

Os mecanismos e critérios de escolha da burocracia estatal são considerados determinantes para a construção de capacidades estatais, dentro de uma concepção meritocrática de escolha dos servidores públicos. Nesse sentido, Evans e Rauch (1999), tomando como referência o tipo ideal weberiano de burocracia, apontam dois fatores indicativos de capacidade relacionados à meritocracia: os critérios de seleção e mecanismos de recompensa. Bersch, Taylor e Praça (2017) também incluem os critérios de seleção e mecanismos de recompensa enquanto integrantes de uma categoria latente de capacidade; e Souza (2015) inclui recrutamento e promoção interna enquanto dimensões do Índice de Qualidade Burocrática (IQB), que propõe para analisar a administração pública federal.

Partindo dessas premissas, pode-se entender que a escolha do cargo de direção das escolas baseada em critérios técnicos e meritocráticos pode fortalecer a capacidade estatal municipal para provimento de serviços públicos educacionais. As formas de provimento pautadas por processos seletivos, simplificados ou por concurso público, tendem a contemplar melhor os parâmetros para provimento pautado por critérios técnicos e meritocráticos. Além disso, a definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores é uma das metas estabelecidas pelo eixo de gestão municipal do PAIC.

A eleição para diretor é uma forma de provimento comum em diversos estados brasileiros. Pode ser vista como uma das formas de concretizar o princípio da gestão democrática de ensino, previsto no art. 206, inciso VI da CF/88 e no art. 3, inciso VIII da LDB/96. Para fins desta análise, não será considerada uma escolha estritamente técnica pelo caráter de escolha popular, embora sempre exista a possibilidade de um processo eleitoral levar ao provimento do cargo, o candidato considerado mais técnico.

A indicação enquanto forma de provimento para cargos públicos, como de direção escolar, como afirmam Oliveira e Carvalho, “é parte da tradição patrimonial na administração pública brasileira” (2018, p. 13). Muitas vezes, essas indicações podem significar colocar à frente do comando das escolas burocratas pouco preparados, que assumem o cargo em virtude de contatos pessoais ou por interesses políticos. Essa prática gerava situações como a relatada na entrevista da burocrata de alto escalão, com experiência no COPEM e na SME/Fortaleza: “Os gestores eram indicados pelos vereadores, pelo poder político partidário. E isto rachava a escola, porque os coordenadores de distritos, o diretor era ligado a um partido, o coordenador pedagógico a outro partido e cada um trabalhando pelos seus candidatos” (Entrevista 12, 2018).

Espera-se que um maior percentual de municípios que adotam critérios técnicos sobre o total seja uma *proxy* da capacidade estatal municipal. Assim, dado que um dos eixos do PAIC é voltado para o fortalecimento da gestão educacional dos municípios, é esperado que os municípios cearenses adotem o critério “seleção” em detrimento da “indicação”. Deixar a política de fora dos assuntos educacionais é, nas palavras de um burocrata de alto escalão da SEDUC/CE, “republicanizar mesmo os municípios para que eles procurem deixar a educação de fora da barganha política mesmo. É o maior desafio esse aí.” (Entrevista 11, 2018).

A tabela abaixo demonstra, para os anos de 2011, 2013, 2015 e 2017, o percentual de diretores de escolas municipais que chegaram ao cargo por processo seletivo e os que chegaram por indicação. Para fins desta análise, o critério “seleção” engloba processos seletivos simplificados, combinados ou não com outras formas de provimento (por exemplo, eleições) e concursos públicos. O critério “indicação”, portanto, representa apenas diretores que chegaram ao cargo unicamente a partir de indicações de instâncias superiores.

Para reduzir a quantidade de informações, a tabela não apresenta o critério “eleição”, presente no questionário da Prova Brasil, mas ele representa um percentual relevante para diretores de Goiás, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul nos quatro anos analisados. No caso do Ceará, representa um percentual nunca maior do que 2% para os diretores de escolas municipais. Também não apresenta o

critério “outras formas”, com percentual significativo apenas em São Paulo (18%) no ano de 2011.

**Tabela 9 - Forma de provimento em cargo de direção escolar (2011-2017)**

UF	Forma de Provimento							
	2011		2013		2015		2017	
	Selec.	Indica.	Selec.	Indica.	Selec.	Indica.	Selec.	Indica.
AC	49%	21%	49%	26%	63%	7%	60%	14%
AL	9%	69%	10%	67%	11%	65%	10%	71%
AM	24%	67%	25%	70%	23%	69%	20%	73%
AP	0%	95%	8%	77%	2%	80%	6%	87%
BA	10%	74%	13%	69%	12%	69%	10%	70%
CE	16%	79%	28%	69%	35%	64%	27%	70%
ES	19%	47%	15%	49%	16%	52%	22%	50%
GO	11%	45%	11%	48%	13%	41%	11%	40%
MA	9%	82%	10%	81%	9%	84%	9%	84%
MG	11%	61%	13%	60%	13%	58%	13%	63%
MS	31%	41%	39%	37%	34%	43%	22%	51%
MT	18%	20%	17%	19%	17%	16%	18%	24%
PA	10%	76%	11%	78%	10%	74%	8%	73%
PB	9%	72%	10%	68%	7%	74%	8%	76%
PE	16%	69%	20%	67%	18%	71%	18%	70%
PI	7%	83%	7%	77%	5%	79%	5%	81%
PR	11%	37%	9%	37%	10%	32%	11%	33%
RJ	18%	50%	36%	44%	35%	40%	31%	41%
RN	6%	78%	8%	71%	7%	70%	5%	68%
RO	15%	57%	8%	53%	8%	43%	8%	66%
RR	9%	80%	8%	80%	14%	76%	15%	73%
RS	7%	38%	10%	37%	9%	39%	10%	44%
SC	8%	77%	9%	76%	9%	74%	10%	72%
SE	2%	84%	7%	79%	7%	84%	4%	86%
SP	37%	41%	49%	39%	48%	39%	49%	39%
TO	13%	74%	19%	69%	12%	77%	14%	76%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do SAEB (2011, 2013, 2015 e 2017)

A tabela acima pode ser vista de duas formas. Por um lado, é clara a grande dominância do critério indicação para provimento de diretores escolares municipais. Em 2017, ano com dados mais recentes, foi o critério que predominou para diretores municipais em 19 estados. Em 17 estados, mais de 70% dos diretores de escolas municipais chegaram ao cargo por indicação, inclusive no Ceará.

A seleção só foi o critério predominante em um, o Acre, e em outros cinco estados (Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo) ele representou mais de 20% das indicações. Assim, o Ceará encontra-se, atualmente, na dupla posição de representar um dos estados com maior percentual de diretores escolhidos através de critérios técnicos (o 4º, com 27%), ao mesmo tempo em que 70% deles foi levada ao cargo por indicação no ano de 2017.

Outra forma de analisar é através da evolução percentual de cada um dos critérios no período. Em apenas 5 estados houve um aumento maior do que 50% na quantidade de diretores de escolas municipais cujo provimento no cargo se deu através de seleção: Ceará, Rio de Janeiro, Roraima, Amapá e Sergipe. No entanto, no caso desses dois últimos, o percentual de diretores providos via seleção em 2011 era muito baixo (0% e 2%, respectivamente). Assim, mesmo que tenham sido os dois estados com maior aumento percentual, a representatividade no total permanece baixa (6% e 4%, respectivamente), sendo improvável que esse aumento seja decorrente de alguma política de indução de capacidades via modificação dos critérios de provimento para diretor.

Mais uma vez, o Ceará figura como caso de destaque, apresentando um aumento percentual de 64% de diretores escolhidos pelo critério seleção de 2011 para 2017, um dos maiores do país. Em termos absolutos, foram 399 de 2463 diretores em 2011 para 816 de 3069, em 2017. Assim, é possível que esse incremento seja resultado, em algum grau, de uma política de modificação nos critérios de provimento, como as entrevistas apontam sobre Fortaleza.

As entrevistas ressaltam em diversos momentos os efeitos negativos da adoção do critério indicação de diretores, e apontam que, para Fortaleza, a posição da nova gestão que assumiu em 2013, alinhada ao governo estadual e disposta a

implementar efetivamente o PAIC, em modificar os critérios teve grande peso para a cidade. Na Entrevista 2 (2018), afirma-se que “Então, a partir do Ivo<sup>15</sup>, ele adotou as medidas necessárias; primeira delas: foi a gestão [escolar] ser escolhida por mérito – que até então era indicado por político, pelos vereadores, né? Esse foi o primeiro grande... É... A primeira grande ação do prefeito.”.

No entanto, como visto na tabela 9, a prática de escolha de diretores através de processo eletivo não se disseminou nos municípios cearenses, embora tenha crescido mais substancialmente do que em outras partes do país. A partir desses dados, questiona-se: em quais municípios avançou-se com esse tipo de critério para a seleção dos diretores? Foi um processo homogêneo no Ceará? Ou determinados grupos de municípios apresentam avanços mais substanciais do que outros?

Para tentar responder a essas perguntas, os 184 municípios do Ceará foram agrupados conforme sua população, tendo como base o Censo de 2010. A premissa por trás dessa escolha é que o avanço da seleção como critério para provimento de diretores cresceu desigualmente nas cidades, e se concentrou nas maiores, como é o caso de Fortaleza, relatado nas entrevistas. Foram formados 5 grupos de municípios, conforme disposto na tabela abaixo.

**Tabela 10 - Critérios de provimento de diretores nos municípios cearenses por tamanho da população (2011-2017)**

Tipo de município	Forma de provimento							
	2011		2013		2015		2017	
	Selec.	Indica.	Selec.	Indica.	Selec.	Indica.	Selec.	Indica.
Menos de 10.000 hab.	8%	90%	12%	84%	10%	85%	9%	88%
10.000 - 20.000 hab.	11%	84%	12%	84%	16%	81%	12%	85%

<sup>15</sup> Referência a Ivo Gomes, então secretário de educação de Fortaleza (2012-2016), ex-secretário de educação e atual prefeito de Sobral (2016-2024).

50.000 -								
20.000 hab.	6%	91%	11%	86%	10%	88%	9%	88%
100.000 -								
50.000 hab.	17%	79%	21%	74%	22%	77%	26%	70%
Mais de								
100.000 hab.	33%	57%	69%	26%	86%	13%	72%	26%

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SAEB (2011, 2013, 2015 e 2017)

A tabela 10 demonstra um avanço bastante desigual na seleção como critério para provimento de diretores. Nos 21 municípios com menos de 10 mil habitantes, praticamente não houve avanço percentual, permanecendo abaixo de 10% a proporção de diretores que passaram por algum tipo de processo seletivo. Nos 71 municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, o cenário se repete: 11% dos diretores passaram por processo seletivo em 2011, e 12% haviam passado em 2017.

Os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes e os com população entre 50 mil e 100 mil habitantes contam uma história semelhante. No primeiro caso, representativo de 59 cidades, houve um aumento de 6% para 9%. No segundo, representativo de 25 municípios, houve um aumento de 17% para 26%. Assim, para ambos os grupos, cresceu em cerca de 50% a quantidade de diretores escolhidos por processo seletivo.

O avanço mais impressionante se deu nos municípios com mais de 100 mil habitantes, 8 dos 184 do estado, mas que concentram cerca de 45% da população. Ocorreu um crescimento de 115% na proporção de diretores que passaram por processo seletivo, o que também acarretou grande redução da quantidade de indicações. Nos casos de Fortaleza, Maracanaú e Sobral, quase 100% dos diretores passaram por processo seletivo.

Nesse cenário, é difícil atribuir ao PAIC uma política coordenada de aprimoramento da escolha da BME em nível escolar, introduzindo critérios de provimento mais técnicos. O que parece estar acontecendo nos municípios

cearenses é um processo dependente das escolhas das gestões municipais, particularmente das maiores cidades, preocupadas em tornar o provimento mais técnico e menos dependente da dimensão político-partidária.

É importante ressaltar que muitos municípios que mantêm escolhas de diretores norteadas por indicações possuem bom desempenho educacional, tanto no IDEB quanto no SPAECE. Deputado Irapuan Pinheiro e Milhã foram o 2º e o 3º maior IDEB do estado atrás apenas de Sobral. O primeiro é um pequeno município de menos de 10 mil habitantes, que dobrou seu IDEB entre 2011 e 2017, fazendo apenas uma seleção de diretor no período analisado. Milhã, com cerca de 13 mil habitantes, não apresentou nenhum diretor escolhido através de processo seletivo em nenhum dos anos, e isso não impediu os bons resultados do município nas avaliações educacionais.

Especialmente em municípios pequenos, a realização de processos seletivos para diretores pode ser custosa e ineficiente. A quantidade de candidatos aptos ao cargo, por exemplo, pode ser insuficiente para justificar a abertura do processo. Além disso, em redes menores, o contato das secretarias com as escolas pode ser facilitado, assim como o acompanhamento dos diretores e das equipes de unidades escolares. As famílias, por sua vez, podem ter acesso facilitado aos diretores escolares, coordenadores e professores.

Assim, fortalecer a gestão municipal, um dos eixos do PAIC, pode não estar condicionado, necessariamente, a estabelecer processos seletivos para escolha de diretores. Mesmo assim, tal prática parece ser um indicativo de capacidade estatal, tomando como exemplo municípios de referência, como Sobral, e municípios que adotaram o procedimento para melhorar seus resultados educacionais, como Fortaleza. Além do caso desses dois municípios, ambos com mais de 100 mil habitantes, há os de população bem menor, como Abaiara, Meruoca e Uruoca, todos com menos de 20 mil habitantes, e que historicamente utilizaram bastante do critério seleção para provimento de diretores, e se destacaram em termos de desempenho educacional.

Outro indicador de capacidade estatal no nível das escolas adotado por esta pesquisa foi o nível de escolaridade dos diretores. A premissa por trás desse indicador é de que quanto maior for a escolaridade, melhor a capacidade estatal.



Escolaridades mais altas podem significar políticas de incentivo à formação continuada e atualização da burocracia, garantindo sua adequação para a implementação de políticas públicas educacionais. Os municípios podem, por exemplo, exigir que suas diretoras possuam determinado nível de escolaridade para assumir os cargos. Podem, de outra forma, atribuir o atingimento de determinado nível de escolaridade a aumento na remuneração.

A tabela abaixo demonstra a comparação da escolaridade de diretoras de escolas municipais entre todos os estados brasileiros para os anos de 2011, 2013, 2015 e 2017. Os dados apresentam o percentual de diretoras que possuem pós-graduação sobre o total de diretores no estado. Para fins dessa análise, foi considerado pós-graduação as formações de no mínimo 360 horas, sejam elas *lato* ou *strictu sensu*. Formações informadas como atualização (no máximo 180 h) foram classificadas como graduação.

**Tabela 11 - Média do Nível de escolaridade das diretoras de escolas municipais por estado (2011 – 2017)**

UF	Nível de escolaridade							
	2011		2013		2015		2017	
	Grad.	Pós-Grad.	Grad.	Pós-Grad.	Grad.	Pós-Grad.	Grad.	Pós-Grad.
AC	38%	61%	23%	74%	16%	83%	19%	81%
AL	33%	53%	29%	66%	20%	76%	19%	79%
AM	31%	62%	30%	64%	23%	73%	26%	69%
AP	33%	45%	37%	46%	45%	43%	41%	52%
BA	32%	46%	27%	60%	25%	66%	26%	67%
CE	20%	76%	20%	78%	12%	87%	13%	86%
ES	6%	93%	5%	95%	3%	96%	3%	96%
GO	13%	86%	11%	88%	9%	90%	8%	91%
MA	27%	51%	27%	59%	26%	65%	28%	62%
MG	28%	69%	28%	70%	25%	73%	24%	74%
MS	14%	85%	13%	86%	12%	88%	13%	86%
MT	13%	85%	10%	89%	8%	91%	10%	89%
PA	37%	48%	37%	55%	29%	67%	34%	62%

PB	28%	61%	29%	64%	21%	72%	25%	69%
PE	21%	73%	19%	79%	15%	83%	16%	82%
PI	30%	59%	28%	66%	23%	74%	26%	71%
PR	12%	85%	10%	89%	8%	92%	7%	93%
RJ	36%	57%	35%	60%	32%	64%	30%	66%
RN	38%	53%	33%	61%	26%	69%	28%	70%
RO	21%	78%	10%	89%	8%	89%	10%	89%
RR	14%	73%	22%	75%	23%	77%	37%	56%
RS	21%	76%	18%	81%	16%	82%	15%	83%
SC	8%	90%	9%	90%	9%	91%	7%	92%
SE	29%	67%	27%	71%	24%	75%	26%	73%
SP	27%	73%	22%	77%	19%	81%	16%	84%
TO	28%	68%	31%	66%	25%	73%	26%	69%

---

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SAEB (2011, 2013, 2015 e 2017)

A tabela demonstra um aumento geral no nível de escolaridade de diretoras de escolas municipais no período entre 2011 e 2017. Em 2011, ainda havia muitos estados com percentual maior do que 10% de diretores sem graduação ou pós-graduação, ou seja, sem ao menos completar o ensino superior. Em 2017, apenas o Sergipe enfrentava essa condição.

Esse avanço pode ser atribuído, em parte, ao aumento geral da escolaridade no país desde os anos 1990, fruto de políticas de universalização do ensino básico e aumento do número de vagas no ensino superior. Ainda, ele pode ser fruto do aumento das exigências legais para assumir o cargo de direção em muitos municípios do país, seja na realização de concursos para pessoal da educação, seja nos processos seletivos específicos para o cargo de direção.

Quatro estados (Espírito Santo, Goiás, Paraná e Santa Catarina) possuem mais de 90% dos diretores de escolas municipais com nível de escolaridade pós-graduação. Não é o caso do Ceará, embora 86% dos seus diretores municipais tenham pós-graduação no ano de 2017. Isso significa o sétimo percentual mais elevado do país, e coloca o estado a frente de outros com indicadores socioeconômicos mais elevados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande

do Sul e São Paulo. Dentre os estados da região nordeste, é o com percentual mais elevado.

Além disso, o estado é, ao lado de Alagoas, o que mais avançou em termos de escolaridade dos diretores de escolas municipais. De 2011 para 2017, aumentou em 45% a razão de diretores de municípios cearenses com pós-graduação sobre o total (Alagoas teve um aumento de 50% no mesmo período). Essa ampliação na capacidade técnica da BME escolar indica maiores esforços por capacitação de pessoal.

Quando observado comparativamente em relação aos municípios cearenses, o avanço da escolaridade ocorreu de forma desigual, mas de maneira bem mais equânime do que o avanço dos provimentos de caráter técnico. A tabela abaixo apresenta esses dados, agrupando os municípios cearenses pelo tamanho de sua população, para os anos de 2011, 2013, 2015 e 2017.

**Tabela 12 - Nível de escolaridade de diretores de escolas municipais do Ceará (2011-2017)**

Tipo de município	Nível de escolaridade							
	2011		2013		2015		2017	
	Grad.	Pós-Grad.	Grad.	Pós-Grad.	Grad.	Pós-Grad.	Grad.	Pós-Grad.
Menos de 10.000 hab.	31%	66%	19%	72%	8%	88%	16%	79%
20.000 - 10.000 hab.	26%	69%	22%	76%	11%	87%	15%	84%
50.000 - 20.000 hab.	21%	74%	22%	76%	13%	86%	14%	85%
100.000 - 50.000 hab.	21%	76%	22%	75%	18%	79%	15%	83%
Mais de 100.000 hab.	12%	87%	12%	88%	6%	94%	4%	94%

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SAEB (2011, 2013, 2015 e 2017)

Mesmo nos pequenos municípios, de menos de 10 mil habitantes, o percentual de diretores com ensino superior é elevado, chegando a 79% em 2017, resultado menor apenas do que Pernambuco entre os estados da região Nordeste. Permanece a desigualdade relativa entre municípios menores e os maiores. No caso do grupo de municípios com mais de 100 mil habitantes, 94% dos diretores possuem nível de escolaridade pós-graduação, ou 409 dos 428 respondentes do questionário contextual, em números absolutos. Assim, pode-se afirmar que, além da alta capacidade burocrática segundo o critério formação, essa capacidade se distribui de forma mais igualitária entre os municípios do Ceará.

Assim, em todos os indicadores de capacidade estatal analisados, o Ceará assume posição de destaque, especialmente em comparação com outros estados da região nordeste. A tabela abaixo sintetiza os achados dessa subseção, demonstrando o percentual atingido pelos municípios cearenses em cada um dos quatro critérios para o ano mais recente com dados disponíveis, a média nacional, a posição do Ceará em comparação com outros estados brasileiros e a posição em comparação com outros estados do nordeste.

**Tabela 13 - Balanço dos resultados sobre capacidades estatais municipais**

Indicador	Ceará	Média (Brasil)	Posição (Brasil)	Posição (Nordeste)
Secretaria exclusivamente educacional (2018)	84%	61%	3º	2º
Secretario ordenador de despesas (2018)	86%	46%	2º	1º
Provimento técnico de diretores (2017)	27%	16%	4º	1º
Nível de escolaridade dos diretores (2017)	86%	77%	7º	1º

Fonte: elaboração do autor

O Ceará destaca-se com percentuais superiores aos da média nacional em todos os indicadores utilizados. Tanto em nível das secretarias quanto em nível das escolas, se posiciona como estado no qual os municípios possuem indicadores mais

elevados em escala nacional e em escala regional. Portanto, é possível afirmar que os indicadores apontam para uma alta capacidade burocrática municipal em termos educacionais.

#### 5.4.2.

#### **Capacidades orçamentárias**

O PAIC consiste em um arranjo institucional composto por mecanismos de apoio (com a estrutura burocrática de gerentes e formadores, materiais didáticos e formações, por exemplo), incentivos (com o PENDez e a distribuição da cota-parte do ICMS) e monitoramento (com a realização da avaliação externa estadual, o SPAECE). Por isso, ele depende do dispêndio de recursos por parte do Ceará, para garantir o funcionamento e alinhamento com os municípios.

Todas as informações abaixo foram retiradas das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Ceará para o período entre 2007 e 2019. Elas identificam todos os gastos associados ao PAIC. Ao longo dos anos, algumas mudanças no registro foram feitas. Primeiro, quanto ao SPAECE, só existem informações orçamentárias para o ano de 2007, quando a avaliação foi orçada em cerca de 3,7 milhões de reais. Na ausência de informações sobre os outros anos, optou-se por não incluir informações sobre o SPAECE na análise.

Segundo, de 2007 até 2018, o Ceará registrava no orçamento apenas duas ações recorrentes no âmbito do PAIC: os gastos com o PENDez e o apoio aos municípios no desenvolvimento do PAIC. Em 2019, passou a registrar mais uma, além das duas habituais: o pagamento das bolsas, que antes era registrado na rubrica apoio aos municípios. Assim, não é possível saber os gastos específicos com a burocracia do PAIC, exceto para o ano de 2019, quando foi de 9 milhões de reais. A tabela abaixo demonstra os valores orçados pelo Ceará para manutenção do PAIC.

**Tabela 14 - Orçamento do Ceará com a manutenção do PAIC (2007 – 2019)**

Ano	Tipo de Gastos	
	Apoio aos municípios	Premiação do Escola Nota 10
07	7,5 milhões	-
08	26,2 milhões	-
09	24,7 milhões	-
10	18,9 milhões	5 milhões
11	20,8 milhões	27,8 milhões
12	26,7 milhões	24 milhões
13	6,2 milhões	30 milhões
14	3,7 milhões	28 milhões
15	3,7 milhões	30 milhões
16	16 milhões	23,9 milhões
17	13 milhões	15 milhões
18	11,3 milhões	15 milhões
19	11 milhões	15 milhões

Fonte: elaboração do autor a partir das Leis Orçamentárias do Ceará (2007 – 2019)

O Ceará orçou, de 2007 até 2019, gastos de aproximadamente 190 milhões de reais com ações de apoio aos municípios: pagamento de bolsistas (consultores, gerentes municipais, formadores regionais e municipais), produção de materiais didáticos e formações para qualificação da burocracia, por exemplo. Além disso, gastou aproximadamente 210 milhões de reais com o PENDez entre 2010 e 2019. No total, foram gastos cerca de 400 milhões de reais com a manutenção do PAIC, fora a avaliação externa.

Os dados acima demonstram que o estado gastou, em quase todos os anos (exceção em 2010 e 2012), mais com o PENDez do que com a estrutura de apoio aos municípios. Além disso, há uma grande variação nos valores pagos ao longo dos anos, havendo um período de 3 anos (entre 2013 e 2015) no qual o valor orçado para apoio aos municípios foi inferior ao primeiro ano do programa. Cabe ressaltar que nesse período o PAIC já estabelecia ações para o 5º ano, e em 2015, até mesmo para o 9º ano, o que significa atingir um público de alunos três vezes maior do que em 2007. Provavelmente, esse contingenciamento de recursos esteve relacionado à

grave crise fiscal que o Brasil enfrentou a partir de 2014. Nesse triênio, o próprio orçamento da SEDUC/CE foi reduzido, de cerca de 3 bilhões em 2012 para uma média de 2.5 bilhões.

Essa situação aparece em uma entrevista com um BAE:

“Eu acho que de 2015 para cá, com a crise fiscal, inicialmente um cenário imprevisível e tal... Isso fez com que os recursos para o PAIC ou fossem reduzidos ou fossem contingenciados no sentido de nós vamos gastar, mas vamos esperar porque no momento, ninguém sabe se nós realmente vamos arrecadar o que está previsto, então vamos ser cautelosos e não sei o quê... Acho que isso terminou tendo um efeito de redução de recursos.” (Entrevista 8, 2019)

Entretanto, quando se trata de orçamento público no Brasil, nem sempre os valores constantes na LOA representam o que será efetivamente gasto na prática. A LOA representa apenas uma autorização de gastos, não impondo que eles sejam efetivamente realizados pelos prefeitos. Além disso, a falta de dotação orçamentária suficiente não necessariamente significa que determinado programa não será executado, dado que o Executivo pode pedir ao Legislativo a abertura de créditos adicionais.

Na prática, a execução das despesas financeiras do setor público é feita em três etapas, como previsto na lei 4320/64, após a autorização legal da LOA: na primeira, a despesa é empenhada, o que significa que os recursos são reservados para o pagamento que será efetivado quando houver contrapartida dos particulares (por exemplo, a prestação de serviço ou venda de um produto). Após o empenho, há compromisso do Estado de efetivar o pagamento; na liquidação, é verificada a existência dos créditos a serem pagos, os valores e os destinatários do pagamento a ser realizado. O pagamento efetivo é a última fase. Pode-se afirmar, então, que apenas após o empenho há garantia de que os entes dispenderam determinado recurso, mesmo que isso ocorra em momento posterior (no ano fiscal seguinte, por exemplo).

Analisando a execução financeira do PAIC a partir dessa perspectiva, percebe-se uma trajetória um pouco diferente, mesmo para o período de crise. A tabela abaixo explicita as despesas empenhadas pelo Ceará relativas ao PAIC de 2012 até 2019, anos nos quais está disponível no Portal da Transparência estadual informações sobre execução das despesas.

**Tabela 15 - Despesas empenhadas com o PAIC (2012- 2019)**

Tipo de despesa*	Ano								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Apoio aos munic.	22,8	28,6	15,3	6,3	9,4	13,1	9,1	15,3	120
PENDez	28,6	26,7	21,1	4,1	16,8	14,8	14	15	141,2
PAIC (Total)	55,9	59,7	47,7	11,5	28	29,8	31,1	36	300

\*Os dados estão em milhões de reais

Fonte: elaboração do autor a partir Portal Ceará Transparente

A tabela demonstrativa do empenho de despesas conta uma história diferente da contada pelo orçamento. Os valores efetivamente comprometidos para apoio aos municípios (cerca de 50 milhões de reais) foram substancialmente maiores no triênio 2013-2015 do que os orçados (cerca de 13 milhões de reais). Exceção aos anos de 2016 e 2018, não houve prática de contingenciamento dos recursos destinados a apoiar os municípios nas ações do PAIC.

A situação do PENDez é diferente. Foram orçados 191 milhões para a premiação e apoio das escolas entre 2012 e 2019, mas foram empenhados 141 milhões. Apenas em 2012 os empenhos superaram a quantidade de recursos orçados. Isso pode decorrer da maior facilidade em prever as despesas decorrentes do PENDez, visto que a lei prevê explicitamente a quantidade de escolas premiadas e a quantidade de escolas apoiadas, sendo variável apenas o tamanho das séries em cada escola.



Por outro lado, a diferença de quase 50 milhões de reais entre despesas orçadas e empenhadas significa que nem todos os recursos destinados ao PENDez chegam até as escolas. Tanto a premiação quanto o apoio são pagos em duas parcelas, sendo a primeira de 75% para as premiadas e 50% para as apoiadas, e a segunda parcela condicionada ao atingimento de metas de resultados educacionais e ao cumprimento de outros requisitos, como a realização das visitas para cooperação técnico-pedagógica entre as escolas. Portanto, é possível que essa diferença de quase 25% entre o orçado e o empenhado seja decorrente do não cumprimento das condicionalidades previstas pela premiação, o que levaria tanto escolas premiadas quanto apoiadas a não receber a segunda parcela.

Outra ação financeira central para o PAIC é a distribuição da cota-parte municipal do ICMS, cuja dinâmica foi explicada no capítulo 2. Basicamente, consiste em um mecanismo de incentivos que vincula 18% da cota-parte do ICMS (“cota-parte educacional”) aos resultados nas avaliações externas. Esses valores não são recursos extras disponibilizados pelo estado aos municípios. Essa parcela do ICMS deveria, de qualquer maneira, chegar aos cofres municipais. O que o governo estadual fez foi alterar a dinâmica da distribuição, vinculando recursos ao atingimento dos resultados em políticas públicas prioritárias, como educação, saúde e meio ambiente. No caso da educação, ainda articulou os recursos e os resultados educacionais a uma política de apoio aos municípios, tornando o PAIC um verdadeiro regime de colaboração. Mas como essa distribuição de ICMS afetou as contas municipais? Quais perfis de municípios ela beneficiou?

Antes de endereçar essas questões, é importante ter um panorama geral do que significa, para as contas municipais, a participação no ICMS. A tabela abaixo traz um panorama da arrecadação do ICMS no estado do Ceará entre 2008 e 2018, e da receita realizada pelos municípios para o mesmo período. O ano de 2008 representa o início da distribuição do ICMS com base em resultados em políticas públicas como a educação. Não foi incluído o ano de 2019 porque faltavam dados para mais de 40 municípios, o que prejudica a comparação com os outros anos. Na tabela, a cota-parte municipal diz respeito ao total dos valores de ICMS destinados aos municípios (25% do total da arrecadação) e a cota-parte educacional aos valores destinados conforme desempenho educacional (18% da cota-parte municipal),

enquanto as receitas municipais representam o total da arrecadação dos municípios cearenses.

**Tabela 16 -Participação da cota-parte do ICMS nas receitas de municípios cearenses (2008 – 2018)**

Ano	ICMS*	Cota-parte municipal*	Cota-parte educacional*	Receita municipal*	% da receita resultante do ICMS
2008	4,16	1,04	0,18	9,13	11%
2009	4,48	1,12	0,20	9,54	12%
2010	4,99	1,24	0,22	11	11%
2011	6,29	1,57	0,28	12,89	12%
2012	7,24	1,81	0,32	14,25	13%
2013	8,11	2,02	0,36	14,97	14%
2014	9,02	2,25	0,40	17,02	13%
2015	10,54	2,63	0,47	18,68	14%
2016	10,61	2,65	0,47	20,13	13%
2017	11,04	2,76	0,49	21,20	13%
2018	11,73	2,93	0,52	22,62	13%

\*Os dados estão em bilhões de reais.

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SIOPE

A tabela demonstra um crescimento significativo nas receitas dos municípios, que saltaram de 9,13 bilhões para 22,62 bilhões em 10 anos, um crescimento de quase 150%. No mesmo período, a arrecadação de ICMS (e, conseqüentemente, a cota-parte) cresceu quase 180%, aumentando a participação deste tributo nas receitas municipais de 11% para 13%. Em média, a participação do ICMS decorrente da cota-parte é de cerca de 12% para a década analisada.

Parte expressiva das receitas municipais são concentradas em 3 cidades: Fortaleza, Caucaia e Maracanaú (ambas da região metropolitana da capital). Essas cidades representaram, em média, cerca de 36% das receitas municipais no período analisado. Também são grandes receptoras da cota-parte do ICMS: receberam, em média, 48% do total distribuído a título de cota-parte. Esses dados são

esperados, visto que 75% do valor é distribuído conforme a atividade econômica do município.

Por isso, a distribuição feita conforme resultados educacionais é tão relevante para os municípios menores e um poderoso incentivo para implementação do PAIC. Se trata de uma fatia de recursos que está em disputa, e pode turbinar significativamente os cofres municipais, garantindo recursos para investimento não apenas em educação, mas em outras políticas públicas consideradas relevantes.

Mas os municípios relativamente mais pobres são efetivamente beneficiados pela dinâmica de distribuição da cota-parte educacional? Para responder a essa questão, os municípios do Ceará foram reunidos em 8 grupos, conforme o seu PIB-M *per capita*<sup>16</sup> de acordo com o IBGE, sendo cada grupo composto por 23 municípios. O grupo 1 representa, para cada ano, os 23 municípios com maior PIB-M *per capita*, e assim sucessivamente. A tabela abaixo mostra a participação de cada grupo no total da cota-parte do ICMS e na cota-parte educacional, entre 2008 e 2018.

**Tabela 17 - Participação dos municípios cearenses na cota educacional e na cota-parte do ICMS (2008-2018)**

Ano	Tipo de Receita	Grupo								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
2008	Cota-edu.	15%	12%	12%	13%	12%	12%	11%	13%	0,19
	Cota-parte	73%	6%	4%	4%	3%	3%	3%	3%	1,15
2009	Cota-edu.	12%	12%	12%	13%	12%	13%	13%	13%	0,20
	Cota-parte	72%	7%	5%	4%	4%	3%	3%	3%	1,90
2010	Cota-edu.	11%	12%	13%	13%	12%	13%	13%	13%	0,22
	Cota-parte	70%	8%	5%	4%	4%	3%	4%	3%	1,46
2011	Cota-edu.	12%	11%	12%	13%	13%	14%	12%	13%	0,28
	Cota-parte	69%	8%	5%	4%	3%	4%	3%	3%	1,60
2012	Cota-edu.	11%	11%	13%	12%	13%	13%	14%	12%	0,32
	Cota-parte	69%	8%	4%	4%	4%	3%	4%	3%	1,79
2013	Cota-edu.	11%	115	14%	12%	12%	14%	14%	12%	0,36

<sup>16</sup> Não há dados de PIB-M per capita disponíveis para o ano de 2018. Por isso, foram repetidos os mesmos valores de 2017.

	Cota-parte	68%	8%	5%	4%	4%	4%	4%	3%	2,06
2014	Cota-edu.	10%	11%	13%	10%	14%	13%	13%	16%	0,40
	Cota-parte	68%	7%	6%	4%	4%	4%	4%	4%	2,26
2015	Cota-edu.	11%	11%	12%	12%	11%	14%	15%	15%	0,47
	Cota-parte	66%	9%	6%	4%	4%	4%	4%	4%	2,32
2016	Cota-edu.	11%	10%	13%	14%	11%	12%	14%	16%	0,47
	Cota-parte	66%	10%	6%	4%	4%	3%	4%	4%	2,45
2017	Cota-edu.	12%	12%	13%	12%	12%	13%	13%	14%	0,49
	Cota-parte	65%	10%	7%	4%	3%	4%	4%	4%	2,66
2018	Cota-edu.	11%	12%	12%	14%	12%	12%	14%	13%	0,52
	Cota-parte	65%	10%	7%	4%	4%	4%	4%	4%	2,88

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SIOPE e IBGE

A tabela demonstra a diferença entre os grupos de municípios em termos de participação na cota educacional e na cota-parte do ICMS. Como esperado, os municípios mais ricos (com maior PIB-M *per capita*) são os que possuem maior participação na cota-parte municipal do ICMS, tendo uma média de 67% para total distribuído no período, e superando os 70% em alguns dos anos. Já a participação dos 92 municípios mais pobres (com menor PIB-M *per capita*), parte dos grupos 5 a 8, é de apenas 16% do total distribuído na década em análise.

A situação muda drasticamente quando se analisa a participação na cota educacional. Chama a atenção que a divisão dos recursos entre os municípios é bastante equitativa, ficando o percentual de cada grupo de município no total distribuído no período na faixa de 11% a 14%. Além disso, em nenhum dos anos algum grupo de municípios recebeu um percentual menor do que 10%. Ainda, é notável que os municípios mais beneficiados em termos percentuais do total distribuído tenham sido os do quartil mais pobre (46 municípios), que receberam 28% do total da cota educacional.

O resultado pode ser visto como contraintuitivo. Afinal, atrelar recursos ao desempenho em avaliações é um mecanismo de caráter meritocrático e que poderia aprofundar as desigualdades entre municípios de diferentes capacidades. O que acontece no Ceará é o contrário: a vinculação dos recursos aos resultados faz com que mais dinheiro chegue até os municípios com menor capacidade financeira, além

de, surpreendentemente, produzir uma divisão mais equitativa dos recursos estaduais destinados aos municípios.

O peso dessa cota-parte educacional nas contas municipais é relevante. Como demonstrado na tabela 16, a cota-parte do ICMS representa cerca de 12% das receitas municipais, em média. No entanto, a participação nesse bolo é bastante desigual, estando ela concentrada em algumas poucas grandes cidades, como Fortaleza, Caucaia e Maracanaú. Nesse contexto, a cota-parte é um mecanismo que permite aos municípios menores terem acesso a recursos que, de outra forma, estariam concentrados nas grandes cidades.

A tabela abaixo demonstra o peso que a cota-parte educacional tem no total da cota-parte distribuída aos municípios e o peso que ela tem no total de receitas municipais, em termos percentuais, para o decênio de 2008 a 2018. Mais uma vez, os municípios foram divididos em 8 conjuntos, agrupados conforme o PIB-M *per capita* para cada ano, usando dados do IBGE.

**Tabela 18 - Participação da cota-parte educacional no ICMS e nas receitas municipais por grupo de municípios (2008 – 2018)**

Ano	Tipo de Receita	Grupo							
		1	2	3	4	5	6	7	8
2008	ICMS	18%	41%	52%	58%	56%	57%	55%	67%
	Total	2%	3%	5%	5%	6%	4%	5%	7%
2009	ICMS	14%	40%	45%	63%	62%	69%	70%	71%
	Total	2%	3%	4%	5%	6%	6%	6%	6%
2010	ICMS	14%	36%	46%	51%	50%	56%	58%	61%
	Total	2%	4%	4%	5%	5%	6%	6%	6%
2011	ICMS	18%	35%	48%	63%	66%	63%	63%	67%
	Total	2%	3%	4%	6%	6%	7%	6%	7%
2012	ICMS	18%	32%	53%	57%	62%	67%	67%	65%
	Total	2%	3%	5%	6%	7%	7%	8%	6%
2013	ICMS	17%	29%	50%	60%	57%	63%	65%	62%
	Total	2%	3%	5%	7%	6%	9%	7%	7%
2014	ICMS	16%	35%	44%	49%	67%	62%	64%	78%
	Total	2%	4%	5%	5%	9%	8%	7%	8%

2015	ICMS	24%	35%	49%	63%	63%	71%	73%	82%
	Total	3%	4%	5%	7%	7%	9%	8%	9%
2016	ICMS	23%	31%	53%	64%	56%	66%	71%	78%
	Total	3%	3%	5%	7%	6%	7%	8%	9%
2017	ICMS	24%	34%	42%	61%	65%	67%	64%	64%
	Total	3%	4%	4%	6%	7%	7%	7%	7%
2018	ICMS	20%	34%	42%	63%	57%	61%	72%	65%
	Total	3%	4%	4%	7%	7%	7%	9%	7%

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do SIOPE e IBGE

A tabela acima demonstra o peso que a cota-parte educacional vai assumindo nos repasses do ICMS conforme o PIB-M *per capita* diminui. Enquanto para os municípios do primeiro grupo a cota-parte educacional foi de cerca de 19%, na média para a década, ela é de mais de 60%, ao menos, para a metade mais pobre dos municípios. Esse dado ratifica a conclusão de que, na ausência das regras de repasse atreladas ao desempenho educacional, os municípios mais pobres teriam ainda menos recursos.

Além disso, o peso da cota-parte educacional no total das receitas municipais é bastante relevante para a metade mais pobres dos municípios, atingindo uma média de 7% para a década. Considerando que a cota-parte educacional corresponde a apenas 18% de toda receita a ser repassada oriunda do ICMS, há um claro sobre peso dessa parte da distribuição dos recursos sobre o total distribuído, no caso dos municípios mais pobres. Dessa forma, para a grande maioria dos municípios cearenses, a estrutura de incentivos baseada na distribuição de ICMS conforme os resultados educacionais foi um mecanismo eficaz para aumentar as capacidades financeiras municipais.

#### 5.4.

#### O PAIC como indutor de capacidades estatais

O resultado da implementação de políticas públicas é condicionado pelas capacidades estatais. Estudos demonstram (Batista, 2015; Bersch *et al*, 2013; Evans e Rauch, 1999; Pires e Gomide, 2016; Ribeiro *et al*, 2020) que entes com maior

capacidade conseguem atingir melhor os objetivos definidos pelas políticas. Entretanto, os municípios brasileiros possuem grande diversidade e são identificados como tendo, em geral, baixa capacidade estatal (Fontanelli, 2020).

Esses elementos são considerados pelo PAIC. Um dos eixos da política é o fortalecimento da gestão municipal, o que pode se traduzir no aumento da capacidade estatal e na melhoria dos resultados e do alcance dos objetivos pretendidos pela política educacional. Por conta disso, este capítulo buscou analisar indicadores de capacidade estatal educacional dos municípios cearenses, usando como referência a estrutura proposta por Pires e Gomide (2016).

Os indicadores propostos são representativos da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, mais especificamente quanto aos recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis para os municípios. Nesse sentido, os recursos humanos foram associados ao conceito de capacidade burocrática, como proposto por Souza (2015). Essa capacidade burocrática foi observada em dois níveis: das secretarias de educação e o das escolas

No nível da secretaria, foi observado uma maior autonomização das secretarias de educação dos municípios cearenses em comparação com o resto do Brasil. O Ceará é um dos estados com o maior percentual de municípios com secretarias voltadas exclusivamente para educação, sendo que a quantidade de municípios com esse tipo de estrutura organizacional mais do que dobrou desde o início do PAIC. Além disso, é um dos estados com a maior quantidade de secretários de educação responsáveis pela ordenação de despesas educacionais. Assim, a burocracia educacional das secretarias municipais do Ceará destaca-se em termos de estrutura organizacional e autonomia financeira, de acordo com os indicadores analisados.

No nível das escolas, a capacidade burocrática dos diretores escolares foi analisada a partir de dois indicadores: o critério de provimento e o nível de escolaridade. Quanto ao primeiro critério, se observou, em escala nacional, uma prevalência de diretores indicados ao cargo, em detrimento de diretores providos através de critérios técnicos, envolvendo processo seletivo de caráter meritocrático. Mesmo assim, o Ceará se destaca enquanto um dos estados com maior percentual de diretores de escolas municipais providos via critérios técnicos, embora esse

critério seja adotado mais frequentemente nas cidades de maior população. Quanto ao segundo critério, se observou um percentual elevado de diretores com pós-graduação em escala nacional, sendo o de maior percentual na região nordeste. Nesse critério, são significativamente menores as diferenças percentuais entre os municípios de maior e os de menor população.

No âmbito das capacidades burocráticas, o Ceará aparece acima da média nacional em todos os indicadores. Além disso, aparece com percentual mais elevado do que diversos estados do sul e do sudeste em todos os indicadores. Em comparação com a região nordeste, possui percentuais mais elevados em 3 das 4 categorias, sendo o segundo quanto à existência de secretaria exclusivamente voltadas para educação.

Os recursos financeiros foram analisados a partir da capacidade financeira, entendida enquanto meios disponíveis para os municípios implementarem políticas educacionais. A grande questão se deu em torno da desigualdade em termos de disponibilidade de recursos, dado que os municípios relativamente mais ricos podem ter melhores condições para investir em políticas públicas.

O Ceará apostou em uma política de incentivos atrelados aos resultados educacionais para distribuição da cota-parte municipal do ICMS, uma importante fonte de recursos para as cidades. Essa política acabou aumentando a equidade na distribuição de recursos, fazendo com que mais recursos chegassem aos municípios mais pobres em comparação com as regras de distribuição anteriores, e fortalecendo as capacidades financeiras dos municípios ao mesmo tempo em que estimula investimentos em educação.

Assim, os resultados demonstram que houve o desenvolvimento de capacidades estatais no âmbito educacional nos municípios cearenses desde o início do PAIC, em linha com os objetivos da política de fortalecimento da gestão municipal, e esse desenvolvimento de capacidades é uma das condições que ajuda a explicar os resultados expressivos atingidos pela política educacional cearense desde 2007, início de sua implementação.



## 6

**Considerações finais**

A CF/88 previu efetiva ação do estado para implementação de políticas públicas em temáticas chave, como educação. Para garantir a implementação, atribuiu competências e responsabilidades aos três entes (União, estados e municípios). Na educação, a União exerce diversas atribuições associadas à sua função supletiva e redistributiva, especialmente assistência técnica e financeira, através de diversos programas federais destinados a outros entes, operados pelo FNDE e avaliação externa e produção de dados e informações. Os estados e municípios são os responsáveis direto pela implementação de serviços públicos da educação básica, do ensino infantil (atribuição dos governos municipais) ao ensino médio (atribuição dos governos estaduais), passando pelo ensino fundamental (atribuição compartilhada).

Como a responsabilidade direta pela implementação das políticas educacionais é de estados e municípios, a grande diversidade social, econômica, política e territorial brasileira pode levar a grande diversidade nos resultados e efeitos dessa implementação, acentuando a patologia do federalismo. O maior risco é que os entes subnacionais mais pobres e desiguais tenham pior desempenho na implementação, o que levaria a um aumento das desigualdades.

Uma forma para enfrentar essa patologia é o estabelecimento de padrões cooperativos de relações intergovernamentais, que fortalecem a capacidade dos entes para implementar suas políticas públicas. O federalismo cooperativo está presente no desenho constitucional brasileiro, que prevê, em diversos campos de políticas públicas, espaços de autoridade de sobreposição.

Em políticas educacionais, existem diversas iniciativas voltadas para colaboração entre os entes federativos. O protagonismo de grande parte dessas iniciativas é da União, que as executa através do MEC e do FNDE. Os governos estaduais e municipais empreendem algumas iniciativas de colaboração, mas de forma mais limitada. Dentro dessas iniciativas, a mais sólida é o PAIC, no Ceará, que apresenta expressivos resultados desde a sua instituição.

O PAIC pode ser definido como um arranjo institucional promovido através da colaboração entre Ceará e seus municípios, que articula mecanismos de apoio técnico e pedagógico (como a estrutura burocrática de bolsistas), mecanismos de *accountability* (como o SPAECE) e incentivos simbólicos (como as cerimônias de premiação das escolas com melhor desempenho) e financeiros (com o PENDez e a distribuição da cota-parte municipal do ICMS). A caracterização desse arranjo foi realizada a partir da leitura de normas que fundamentam a política, de entrevistas com agentes responsáveis pela sua implementação e pelo diálogo com outras referências bibliográficas.

As duas questões centrais de pesquisa foram em torno da caracterização desse arranjo e dos elementos que condicionaram sua implementação. Nesse sentido, os condicionantes foram analisados a partir de dois referenciais teóricos: o modelo de ambiguidade e conflito, de Matland (1995); e o das Capacidades Estatais, operacionalizado a partir da conceituação de Pires e Gomide (2016).

O PAIC foi caracterizado por um alto grau de ambiguidade quanto à formação das equipes responsáveis pela implementação da política. As equipes municipais (gerentes e formadores, especialmente) são escolhidos segundo regras estabelecidas pelos governos locais, facilitando a acomodação das equipes às particularidades de cada município. Da mesma forma, as iniciativas de cooperação entre escolas, previstas na regulação do PENDez, podem ser empreendidas com grande discricionariedade pelos agentes implementadores em âmbito escolar.

As entrevistas revelaram a percepção de uma política com pouco grau de conflito, exceto pela dimensão política. A exceção foi a disputa político-partidária, identificada como fator que dificultou a implementação, ao menos em Fortaleza. A capital do estado, no início da implementação da política, tinha uma gestão que rivalizava com a gestão estadual, e esse fator foi identificado como empecilho para o avanço dos resultados municipais. No entanto, o fator político-partidário não parece ter influenciado negativamente os resultados educacionais de outros municípios cearenses, dado que os resultados para esse conjunto de municípios evoluíram de forma semelhante ao do conjunto de municípios governados por partidos integrantes da coalizão no poder no governo estadual.

Esses elementos permitem caracterizar o PAIC, no geral, como uma política de implementação experimental, nos termos de Matland (1995). Entretanto, contextos locais específicos, como o caso de Fortaleza, apresentaram alto grau de conflito até 2012, caracterizando uma implementação simbólica. Essa conclusão atenta para as especificidades da implementação de políticas públicas em Estados federalistas, nos quais a existência de múltiplas camadas e múltiplos níveis de governo, nos termos de Hill e Hupe (2003), condicionam a implementação. Estudos de caso com outros municípios cearenses podem auxiliar a compreender em que medida os fatores políticos condicionaram o PAIC.

As capacidades estatais foram analisadas a partir de sua dimensão técnico-administrativa, especificamente quanto aos recursos humanos, financeiros e técnicos empregados, nos termos de Pires e Gomide (2016). No nível indicativo, foram comparados indicadores de capacidade burocrática, nos termos de Souza (2015), e de capacidade financeira, entendida enquanto disponibilidade de recursos para implementação das políticas educacionais.

Os indicadores de capacidade burocrática utilizados foram: a criação de secretarias municipais exclusivamente voltadas para educação, a autonomia financeira dos gestores da educação, o critério de provimento e o nível de escolaridade de diretores escolares. Em todos esses indicadores, os municípios cearenses apresentaram um desenvolvimento expressivo desde o início do PAIC, assumindo destaque em comparação com municípios de outros estados do nordeste, especialmente, e mesmo do Brasil, em geral. Esse achado demonstra o funcionamento efetivo de um dos eixos prioritários da política, o da gestão municipal.

Os indicadores de capacidade financeira revelaram que o governo cearense não dispendeu proporcionalmente muitos recursos na implementação do PAIC, ao menos em comparação com os gastos gerais da SEDUC/CE. No entanto, as regras de distribuição do ICMS, poderoso incentivo atrelado à política educacional, serviram para aumentar a quantidade de recursos disponíveis para os municípios mais pobres, além de auxiliar no alinhamento de interesses entre o governo estadual e os governos locais.

Por esses fatores, conclui-se que o PAIC induziu capacidades estatais nos municípios cearenses, tanto burocráticas quanto financeiras. O desenvolvimento dessas capacidades é relevante, em linha com estudos que defendem que as capacidades estatais condicionam o resultado de políticas públicas (Batista, 2015; Bersch *et al*, 2013; Pires e Gomide, 2016; Ribeiro *et al*, 2020). Dessa forma, entende-se que a estratégia de desenvolver as capacidades municipais, atestada pelos achados de pesquisa conseguiu condicionar positivamente os resultados do PAIC.

## 7

**Referências bibliográficas**

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade (Impresso)**, v. 34, p. 803-828, 2013.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: PORTELA, R.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

\_\_\_\_\_. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.R. **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Intermunicipal – Experiências de Arranjo de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. São Paulo: Instituto Positivo, 2017.

\_\_\_\_\_; SANO, H. O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. In: ABRUCIO, F.L; SANO, H. (autores). GARCIA, L. de O.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, de O. e S.A. (Orgs.). **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Editora IABS. Brasília, DF, 2013.

AGRANOFF, R. Power shifts, diversity and asymmetry. In AGRANOFF, Robert (ed.). **Accommodating diversity: asymmetry in federal states**. Germany: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 11-23.

\_\_\_\_\_; RADIN, B. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. **The Journal of Federalism**, vol. 45, n. 1, p.139-159, 2014.

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: Evidências sobre os efeitos das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, F. (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 482-500.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº3, 2002, pp. 431 a 458.

\_\_\_\_\_.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In. LAVALLE, A. G. (Org.) **O Horizonte da política – Questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP, 2012. p. 29-62.

ARAÚJO, K. H. **Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009**. 2016. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E DE ADMINISTRAÇÃO EM EDUCAÇÃO - ANPAE. **Análise preliminar do documento “Pátria Educadora: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”**. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, J. M.; VIDAL, V. S. R. Programa de Alfabetização na idade Certa: ações e contribuições do eixo de avaliação para a política educacional do estado do Ceará. In: OLIVEIRA, A. G. (org.). **Educação de qualidade em regime de colaboração**. Fortaleza: SEDUC, 2020. p. 216-230.

BATISTA, M. Burocracia legal e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: The Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, 11, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 14 de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 108 de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de

junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BREAMAKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças de estados e municípios. In: CORBUCCI, P.R. GOUVEIA, A.B. PINTO, J.M. (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

BURKE, B. Understanding Intergovernmental Relations, Twenty-five Years Hence. **State and Local Government Review**, 2014, Vol. 46(1) 63-76.

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

\_\_\_\_\_; MOTA, M. O.; RAMOS, M. E. N.; CORREA, E. V. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

BRANDÃO, J. B. **O Rateio de ICMS por Desempenho de Municípios no Ceará e seu Impacto em Indicadores do Sistema de Avaliação da Educação**. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377- 401, 2006.

CALDERÓN, A. I.; RAQUEL, B. M. G; CABRAL, E. S. O Prêmio escola Nota Dez: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas da Educação**, v. 14, p. 517-540, 2015.

CARNEIRO, D. **Avaliação de Políticas de Incentivo à Educação Básica no Ceará: Lições para o Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CEARÁ. **Constituição Estadual (1989)**. Fortaleza, CE, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.026 de 17 de dezembro de 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. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.371 de 19 de junho de 2009.** Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar-alfabetização (ide-alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.052 de 06 de dezembro de 2011.** Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos do ensino fundamental, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.276 de 28 de dezembro de 2012.** Disciplina regras adicionais à lei 14.027 de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.921 de 15 de dezembro de 2015.** Altera a redação do caput do art. 2º da lei 14.026 de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.922 de 15 de dezembro de 2015.** Altera a redação do inciso II do art. 1º da lei 12.612, de 7 de agosto de 1996. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.923 de 15 de dezembro de 2015.** Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto 29.306 de 05 de junho de 2008.** Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do icms pertencente aos municípios, na forma da lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto 30.796 de 29 de dezembro de 2011.** Altera dispositivos do decreto 29.881 de 31 de agosto de 2009, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará.** Fortaleza: SEDUC, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. **Mais Paic.** Eixos do Programa. Eixo gestão municipal. Portal Mais Paic, 2020. Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao/130-gerentes-do-paic-atribuicoes-e-perfis> (Acesso em janeiro de 2021).

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht University, 2013 (Working Paper, n. 053).

CODES, A. *et al.* Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento. Relatório Institucional. Brasília: Ipea, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO – CNTE. **Avaliação da CNTE sobre o projeto preliminar da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República intitulado “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”**, Brasília, 29 de abril de 2015.

COSTA, A.; VIDAL, E.; MONTE, A.; VIEIRA, S. Política de avaliação externa e suas interfaces com as ações municipais: o caso de cinco municípios cearenses. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 26., 2019.

CUNHA, C.; PINA, K.; JESUS, W. F.; Paulo Renato de Souza: reforma e modernização da educação brasileira no contexto da Revolução Gerenciada. In: CUNHA, C. (coord). **O MEC pós-Constituição.** Brasília, Líber Livro, 2016. p. 153-225.

CORREA, E. V. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará.** Tese (doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

CRUZ, R. E. **Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque.** Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, 2010.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP: Cedes, v. 28, n. 100, p. 831-856, 2007.

\_\_\_\_\_. O Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa para o debate. In: CUNHA, C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: Ministério da Educação, 2014, p. 30-40.

DARLING-HAMMOND, L. A importância da formação docente. **Cadernos Cenpec**, v. 4, n. 2, p. 230-237, 2014.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, p. 748-765, 1999.

FEIOCK, R. C. Rational choice and regional governance. **Journal of Urban Affairs**, volume 29, nº 1, p. 47–63, 2007.

\_\_\_\_\_. The Institutional Collective Action Framework. **The Policy Studies Journal**. Oxford, vol. 41, nº 3, p. 397- 425, 2013.

FERNANDES FILHO, N.; FERNANDES, R. Educação: avanços recentes e propostas para o futuro. In: FILHO, N. M.; SOUZA, A. P. **A Carta: para entender a constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019.

FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 602-623, jul./set. 2014.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. **Capacidades Estatais e Democracia**. Brasília: IPEA, 2014. p. 57-82.

FONSECA, A. S. A. **Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC: reflexos no planejamento e na prática escolar**. 2013. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

FRANCA, E. **Repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: Avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011**. Dissertação: Mestrado Profissional em Economia do Setor Público – UFC, 2014.

FRUTUOSO, J. A gestão do Sistema Único de Saúde. In: PORTELA, R.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

FULLAN, M. **The new meaning of educacional change**. Nova York: Teacher's College Press, 2007.

FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S. V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série-Estudos**, Campo Grande, MS: UCDB, n. 34, p. 61-74, 2012.

FONTANELLI, F. **Beyond the supply side of the distributive politics: the influence of local government capacity and policy institutionalization on the allocation of intergovernmental grants in Brazil**. 2020. Tese (Doutorado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

GEMAQUE, R. **Financiamento da Educação: o FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches**. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2004.

GÓIS, A. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

GONDIM, L. M. Quando 'Outros' Novos Personagens Entram em Cena: o modelo de gestão da socialdemocracia cearense. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 195-210, 1994.

GOUVEIA, A.; CORBUCCI, A.; PINTO, J. **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação**. Brasília: IPEA, 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Nationalism and self-government: The politics of autonomy in Scotland and Catalonia**. NY: Suny Press, 2007.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. A. Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GRIN, E.; ABRUCIO, F. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, dez. 2018.

GUSMÃO, J.B. de; RIBEIRO, V.M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, vol. 1, no 1, p. 9-34, 2011.

HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. **The Economic Journal**, n. 133, p. F64-F98, 2003.

HART, H. L. A. **The Concept of Law**. Oxford: Clarendon Press, 1994.

HEIMER, C. Resilience in the middle. **Annals of American Academy of Political and Social Science**. v. 649, nº 1, p. 139-156, 2013.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 14-42, 2011.

KASMIRSKI, P.; GUSMÃO, J.; RIBEIRO, V. O PAIC e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearense. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 848-872, set./dez, 2017.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Londres: Pearson, 2013.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, p. 137-145, 2010.

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E; OLIVEIRA, L. X. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804-846, set/dez. 2017.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2012.

LIMA, A. C. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) como Expressão da Política Pública de Avaliação Educacional do Estado**. 2007. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

LIMA, N. C. M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, p. 84-103, set/dez. 2019.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOCKMANN, K.; MACHADO, R. Pátria educadora? Uma análise das propostas para o ensino público brasileiro. **Pro-Posições**, Campinas, vol.29 no.1, p. 128-152, jan./abr. 2018.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.) **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

\_\_\_\_\_; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista Do Serviço Público**, 66(2), p. 171–194, 2015.

\_\_\_\_\_; BAUER, M; JOBIM, R.; MERCHÁN, C. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, 2020.

\_\_\_\_\_; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista Do Serviço Público**, 65(4), p. 463-492, 2014.

LOUZANO, P.; FREITAS, P.; SANTOS, A.; RIBEIRO, V.; GUSMÃO, J. Implementação de políticas educacionais: elementos para o debate e contribuições para o campo. **Cadernos Cenpec**, v.8, n. 2, p. 102-133, 2018.

MANIFESTO DOS PIONEIROS. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. (1932). In: **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, no. Especial, p. 188-204, 2006.

MARENCO, A; STROHSCHOEN, M. T. B; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 64, p. 3-21., 2017.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, vol. 5, n. 2, Apr. 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 53(1), p. 173-194, 2019.

MENDES, M.; MIRANDA, R.; COSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão, Brasília, n. 40, 2008.

MICHENER, G. **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundation, 2016.

MIRANDA, M. S.; CUNHA, M. C.; PEREIRA, R. S. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e70085, 2020.

MOTA, M. O. **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

NASPOLINI, A. A Reforma da Educação Básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, Universidade de São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001.

NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, out., 2006.

NOGUEIRA, C. Efeitos distributivos das políticas públicas: o caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará. **Revista FSA**, v. 9, n. 1, 2012.

NORTH, D. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, A. C. P.; PAES de CARVALHO, C. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, e230015, 2018.

OLIVEIRA, M.; PAES DE CARVALHO, C. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. In: PIRES, R. **Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 549-569.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas**. Brasília: ENAP, 2018. p. 207-227.

\_\_\_\_\_; LOTTA, G. Momentos de recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 52, p. 437-458, jan/jun. 2019.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.



PADILHA, F.; KASMIRSKI, P.; CORRÊA, G.; RIBEIRO, V.; BATISTA, A. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. **Cadernos Cenpec Nova série**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 81-110, dez. 2013.

PINTO, J. M. Z. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v.44 n.153, p. 624-644 jul./set. 2014.

PIRES, I.; MACÁRIO, G.; PERES, W. Formação Continuada dos (das) Professores (as) de educação infantil no Ceará: a cooperação com os municípios avançando para a qualidade na educação. In: OLIVEIRA, A. G. (org.). **Educação de qualidade em regime de colaboração**. Fortaleza: SEDUC, 2020. p. 216-230.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. **Capacidades Estatais e Democracia**. Brasília: IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RAMOS, M. E. N.; MUYLAERT LIMA, N. C. Efeitos não previstos de uma política educacional. **Revista Temas em Educação**, v. 29, n. 1, 30 abr. 2020.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 71-88.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 22, dez. 2000.

RIBEIRO, V.; GUSMÃO, J.; REZENDE, W.; VIEIRA, S. Características da política educacional do Acre (1999 a 2010) e repercussões sobre a capacidade estatal e a equidade. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 28(145), 2020.

RIBEIRO, V.; BONAMINO, A.; MARTINIC, S. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, jul./set. 2020.

RIKER, W. **The development of american federalism**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation. **Policy Analysis**, v. 5, 1979.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; SOARES, F. (orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 335-392.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

SEGATTO, C.I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV, 2015.

\_\_\_\_\_. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública**, vol. 4, n. 7, 2012.

\_\_\_\_\_; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6., 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, 21(65), 411-429, 2016.

SOARES, M.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 50(4), p. 539-561, 2016.

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 17, n. 34, maio/ago, 2006.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença.** Texto para discussão -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA. Brasília: Ipea, 2015.

\_\_\_\_\_; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V.; MOTTA, G.; BONAMINO, A.; PAES de CARVALHO. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades.** Brasília: IPEA, 2020. p. 43-67.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada: a Educação no Brasil (1995-2002).** New Jersey: Prentice Hall, 2005.

STRELEC, T. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir de cooperação nas políticas públicas.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas). – Unicamp. Campinas, 2017.

STURN, R. The adventure of divergence: an inquiry into the preconditions for institutional diversity and political innovation after political decentralization. In GREER, S. L. (ed.). **Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies.** NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 139-156.

SUMIYA, L. A. **A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC/CE** - Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2015.

TENDLER, J. **Good Governance in the Tropics.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economic**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 149-164, 2005.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Cadernos ANPAE**, v. 9, p. 1-14, 2010.

\_\_\_\_\_. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.

\_\_\_\_\_; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 1075-1093, 2013.

\_\_\_\_\_; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1991.

WATTS, R. L. Federalism, Federal Political Systems, and Federations. **Annual Review of Political Science**, p. 117-137, 1998.