UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Jéssica Mára Viana Pereira

COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E CAPACIDADES MUNICIPAIS: políticas do estado do Ceará para melhoria dos resultados do ensino fundamental nos municípios

Belo Horizonte
2024

Jéssica Mára Viana Pereira

COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E CAPACIDADES MUNICIPAIS:

políticas do estado do Ceará para melhoria dos resultados do ensino fundamental nos municípios

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte
2024

320
P436c
2024

Pereira, Jéssica Mára Viana.

Cooperação intergovernamental e capacidades municipais [manuscrito] : políticas do estado do Ceará para melhoria dos resultados do ensino fundamental nos municípios / Jéssica Mára Viana Pereira Pereira. - 2024.

267 f. : il.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política - Teses. 2. Federalismo - Teses. 3.Cooperação intergovernamental – Teses. 4. Educação – Teses. I. Menicucci, Telma Maria Gonçalves. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 03ª/2024 DA DEFESA DA TESE DA ALUNA JÉSSICA MÁRA VIANA PEREIRA

Realizou-se, no dia 30 de abril de 2024, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da tese, intitulada “Cooperação intergovernamental e capacidades municipais: políticas do estado do Ceará para melhoria dos resultados do ensino fundamental nos municípios", elaborada e apresentada por JÉSSICA MÁRA VIANA PEREIRA - número de registro 2018687446, graduadano curso de GESTÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. José Ângelo Machado (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP), Profa. Catarina Ianni Segatto (USP), Profa. Sandra Cristina Gomes (UFRN). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 30 de abril de 2024.

Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado**, **Professor do Magistério Superior**, em 02/05/2024, às 15:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Sandra Cristina Gomes**, **Usuária Externa**, em 02/05/2024, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lazzarotti Diniz Costa**, **Usuário Externo**, em 02/05/2024, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Catarina Ianni Segatto**, **Usuária Externa**, em 02/05/2024, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci**, **Professora do Magistério Superior**, em 02/05/2024, às 23:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3184060** e o código CRC **E3B61259**.

AGRADECIMENTOS

É chegado o fim de mais uma etapa de formação. Nada foi fácil, nem tampouco tranquilo. “A sola do pé conhece toda a sujeira da estrada” (provérbio africano). Este trabalho não é resultado apenas de um esforço individual. Ele nasce de significativas contribuições que recolhi durante minha trajetória profissional, acadêmica e pessoal. Por isso, agradeço de coração, a todos e todas, que certamente colaboraram para esta etapa e que merecem todo o meu agradecimento.

À orientadora, professora Telma Menicucci, pela dedicação, pela paciência, por acreditar que era possível e por me trazer serenidade sempre que foi necessário. Agradeço também à professora Márcia Soares pela dedicação e incentivo desde à minha graduação e por também participar da orientação deste trabalho. A orientação de vocês ultrapassa as paredes da academia e as páginas desta tese.

Aos membros da banca, professor Bruno Lazzarotti, professora Catarina Segatto, professor José Angelo Machado e professora Sandra Gomes, agradeço pela disponibilidade e por aceitarem o convite em avaliar e trazer contribuições para esse trabalho.

À Universidade Federal de Minas Gerais, especialmente à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, pelo espírito acadêmico e científico proporcionado. Agradeço também aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG (PPGCP-UFMG) pelo aprendizado e pela excelência do ensino proporcionados.

À coordenação e aos funcionários do PPGCP-UFMG, pela presteza e atenção durante todo o processo.

Aos colegas de turma do doutorado, com quem tive a honra de compartilhar momentos de aprendizado e apoio mútuo. Um especial agradecimento à Rosiene, por todo apoio emocional e acadêmico, por ter contribuído sobremaneira para essa tese e por não ter me deixado desistir.

À equipe do grupo de estudos “Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas” (Publicus) pelas valiosas discussões, troca de conhecimentos e experiências nos encontros, que contribuíram para a minha caminhada acadêmica.

Ao meu namorado e companheiro de caminhada, Thales, pelo carinho, dedicação e paciência. Obrigada por me acolher nos momentos de desespero e por não me deixar desistir. Seu apoio e convívio desde o início do doutorado foram fundamentais. Amo você!

À minha família, em especial a minha mãe Cecília e as minhas irmãs Janine e Juliana, agradeço pelo amor incondicional, por sempre apoiarem meus estudos e escolhas e por compreenderem as ausências. E ao meu cunhado Thayson pela boa companhia e por todo apoio. Amo vocês!

Ao meu pai Antônio Carlos (*in memoriam*), que apesar de não estar neste plano, tornou-se um anjo em minha vida. Sinto a sua confiança em mim e as forças para continuar, sempre. Te amo infinitamente!

Aos meus peludinhos, Betinho e Capitu, por me alegrar, distrair e por serem ótimas companhias durante as duradouras horas de trabalho.

Às amigas e aos/às colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA-BH) e da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig). A cada um/uma de vocês, meu sincero agradecimento pelo apoio, carinho e paciência.

Aos meus queridos amigos e às minhas queridas amigas que, de alguma forma, contribuíram e estiveram presentes nessa jornada. As palavras de incentivo foram fundamentais para que eu pudesse superar e seguir em frente. Muito obrigada!

"E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas.
É tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente
Onde quer que a gente vá.
É tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho..." (Gonzaguinha)

“Nenhum outro dever é maior do que o da reconstrução educacional e nenhuma necessidade é mais urgente do que a de traçar os rumos dessa reconstrução e a de estudar os meios de promovê-la com a segurança indispensável para que a escola brasileira atinja os seus objetivos.” (Anísio Teixeira, 1956)

RESUMO

A presente tese pretende ser uma contribuição para o debate acadêmico sobre as relações intergovernamentais em um contexto federativo, moldadas pela coordenação e cooperação entre os entes, e sua relação com as capacidades estatais. O objetivo geral é analisar a influência das principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, de modo a compreender seus efeitos nas capacidades estatais e nos resultados do ensino fundamental da rede municipal, entre os anos 2007 e 2019, e se essas políticas afetam os municípios de modo diferenciado. Optou-se por analisar três políticas de cooperação vertical: Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) e o modelo de rateio da cota-parte do ICMS, que são as principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, institucionalizadas após 2007. Metodologicamente, esta pesquisa se apoia em métodos mistos de investigação social, a partir da combinação de abordagens e técnicas qualitativas e quantitativas descritivas. As análises evidenciaram que as políticas de cooperação do estado do Ceará, mediante a formalização dos mecanismos e instrumentos de coordenação, favoreceram a ampliação das capacidades dos municípios, que, por conseguinte, atuaram na progressão dos resultados educacionais do ensino fundamental. A implementação desses instrumentos foi prejudicada por diversos fatores, destacando-se o arrefecimento das políticas após sua implantação; as deficiências nas capacidades estatais dos municípios, além da autonomia destes em implementar ou não as diretrizes do estado. Este estudo também concluiu que o desenho e a implementação das políticas tendem a favorecer perfis específicos de municípios. No PAIC, apesar do desenho prever ações para todos os municípios, de forma universal, há ações direcionadas no processo de implementação para os que não obtiveram resultados satisfatórios. Essas ações focalizadas podem ter auxiliado na redução das assimetrias de resultados entre os municípios. Por outro lado, os incentivos financeiros do PENDez e da regra de repartição da cota-parte do ICMS atuaram de forma meritocrática e competitiva, ou seja, quem ganha mais são aqueles governos municipais e escolas que possuem melhores resultados de desempenho. Observa-se que as políticas analisadas geram um equilíbrio entre competição e cooperação: enquanto o PENDez e o modelo de repartição do ICMS induzem predominantemente comportamentos competitivos, o PAIC induz fortemente comportamentos de cooperação.

Palavras-chave: federalismo; relações intergovernamentais; coordenação e cooperação intergovernamental; capacidade estatal; resultados educacionais; ensino fundamental; estado; municípios.

ABSTRACT

This thesis aims to be a contribution to the academic debate on intergovernmental relations in a federative context, shaped by coordination and cooperation between entities, and their relationship with state capabilities. The general objective is to analyze the influence of the main cooperation policies of the government of the state of Ceará, in order to understand their effects on state capabilities and on the results of elementary education in the municipal system, between the years 2007 and 2019, and whether these policies affect municipalities differently. We chose to analyze three vertical cooperation policies: *Programa de Alfabetização na Idade Certa* (PAIC), *Prêmio Escola Nota Dez* (PENDez) and distribuition of the ICMS share, which are the main cooperation policies of the government of state of Ceará, institutionalized after 2007. Methodologically, this research is based on mixed methods of social investigation, based on a combination of qualitative and quantitative descriptive approaches and techniques. The analyzes showed that the cooperation policies of the state of Ceará, through the formalization of coordination mechanisms and instruments, favored the expansion of the municipalities capacities, which, consequently, acted on the progression of educational results in elementary education. The implementation of these instruments was hampered by several factors, notably the cooling of policies after their implementation; the deficiencies in the state capacities of the municipalities, in addition to their autonomy in implementing or not the state's guidelines. This study also concluded that the design and implementation of policies tend to favor specific profiles of municipalities. In PAIC, although the design foresees actions for all municipalities, universally, there are targeted actions in the implementation process for those that did not obtain satisfactory results. These focused actions may have helped to reduce asymmetries in results between municipalities. On the other hand, the financial incentives of PENDez and the rule for distributing the ICMS share acted in a meritocratic and competitive manner, that is, those who gain the most are those municipal governments and schools that have better performance results. It is observed that the policies analyzed generate a balance between competition and cooperation: while PENDez and the ICMS distribution model predominantly induce competitive behaviors, PAIC strongly induces cooperative behaviors.

Keywords: federalism; intergovernmental relations; intergovernmental coordination and cooperation; state capacity; educational outcomes; elementary school; state; municipality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelos de relações intergovernamentais, elaborado por Wright 28
Figura 2: Modelo analítico da pesquisa..... 99
Figura 3: Índice de capacidade técnico-administrativa (ICT) - Ceará (2011-2019) 106
Figura 4: Índice de capacidade financeira (ICF) - Ceará (2011-2019) 106
Figura 5: Índice de capacidade infraestrutural (ICI) - Ceará (2011-2019) 106
Figura 6: Índice de Capacidade Municipal (ICM) - Ceará (2011-2019)..... 107
Figura 7: Percentual de matrículas do ensino fundamental, por dependência administrativa no Ceará (1991-2000)..... 119
Figura 8: Percentual de matrículas do ensino fundamental, por dependência administrativa, no Ceará, Nordeste e Brasil (2018) 119
Figura 9: Percentual de matrículas do ensino fundamental anos iniciais e finais da rede pública no Ceará (1998, 2008 e 2018) 120
Figura 10: Estrutura institucional da SEDUC destinada à cooperação aos municípios..... 128
Figura 11: Orçamento destinado para o PAIC, em milhões de reais (2008-2019) 134
Figura 12: Percentuais de distribuição do ICMS no Brasil..... 149
Figura 13: Nuvem de palavras – objetivos e incentivos..... 157
Figura 14: Orçamento destinado para o PENDez, em milhões de reais (2010-2019) 162
Figura 15: Evolução do ICM (2011-2019)..... 192
Figura 16: Distribuição dos quartis do ICM (2011-2019) 193
Figura 17: Distribuição dos quartis do ICT (2011-2019)..... 193
Figura 18: Distribuição dos quartis do ICI (2011-2019)..... 193
Figura 19: Distribuição dos quartis do ICF (2011-2019)..... 193
Figura 20: Evolução da média dos resultados educacionais dos municípios cearenses – Ideb (2011-2019) 197
Figura 21: Evolução da média dos resultados educacionais dos municípios cearenses – IDE (2011-2019) 197
Figura 22: Distribuição dos quartis do resultado educacional - Ideb total (2011-2019)..... 200
Figura 23: Gráfico da distribuição dos quartis da cota-parte do ICMS/IQE por aluno (2011-2019)..... 213
Figura 24: Total de municípios por padrão de desempenho no 2º ano (2011-2019) 224
Figura 25: Número de municípios por padrão de desempenho no 5º ano (2008-2019)..... 224
Figura 26: Número de municípios por padrão de desempenho no 9º ano (2011-2019)..... 225
Figura 27: Distribuição dos alunos do 2º ano, por padrão de desempenho (%) (2007-2019) 226
Figura 28: Distribuição dos alunos do 5º ano, por padrão de desempenho – língua portuguesa e matemática (%) (2008-2019)..... 226
Figura 29: Distribuição dos alunos do 9º ano, por padrão de desempenho – língua portuguesa e matemática (%) (2011-2019)..... 227

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Instrumentos de coordenação da União na política de educação básica pós CF-88 65
Quadro 2: Mapeamento da cooperação entre estados e municípios na educação, por categorias 69
Quadro 3: Perfis de atuação dos estados na política de educação básica 71
Quadro 4: Síntese das pesquisas sobre capacidade estatal na área da educação básica..... 90
Quadro 5: Variáveis e indicadores para elaboração do índice de capacidade educacional dos municípios cearenses 104
Quadro 6: Indicadores socioeconômicos – Ceará, Nordeste e Brasil (2019)..... 115
Quadro 7: Indicadores educacionais do ensino fundamental – Ceará, Nordeste e Brasil..... 116
Quadro 8: Percentual de escolas do ensino fundamental com infraestrutura pedagógica disponível, por dependência administrativa (2019)..... 121
Quadro 9: Percentual de escolas do ensino fundamental com disponibilidade de recursos tecnológicos, por dependência administrativa (2019) 121
Quadro 10: Principais instituições e suas responsabilidades na implementação do PAIC... 129
Quadro 11: Atores e principais atribuições na implementação do PAIC 130
Quadro 12: Principais instituições e suas atribuições na implementação do PENDez..... 143
Quadro 13: Previsão de escolas premiadas e apoiadas do PENDez, por nível de ensino (2008-2019)..... 145
Quadro 14: Condicionalidades para recebimento do PENDez 145
Quadro 15: Regras para uso do recurso financeiro do PENDez 147
Quadro 16: Síntese dos mecanismos e instrumentos de cooperação 152
Quadro 17: Principais fragilidades e riscos..... 169
Quadro 18: Variáveis e indicadores para elaboração do índice de capacidade educacional dos municípios cearenses 188
Quadro 19: Classificação da capacidade municipal (2011-2019)..... 192
Quadro 20: Classificação do Ideb dos municípios (2011-2019)..... 199
Quadro 21: Classificação da cota-parte do ICMS/IQE por aluno (2011-2019)..... 213

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantificação dos códigos das entrevistas 114
Tabela 2: Quantidade de escolas elegíveis e premiadas do 2º, 5º e 9º anos (2008-2016) 146
Tabela 3: Escolas premiadas dos 2º e 5º anos que receberam 1ª e 2ª parcelas do PENDez (2008-2019) 158
Tabela 4: Escolas apoiadas dos 2º e 5º anos que receberam 1ª e 2ª parcelas do PENDez (2008-2019) 159
Tabela 5: Cota-parte do ICMS recebida pelos municípios cearenses (2004-2019) 164
Tabela 6: Percentual do ICMS recebido pelos municípios cearenses via IQE, por extrato populacional (2010-2019) 165
Tabela 7: Cota-parte do ICMS recebida pelos municípios cearenses, por extrato populacional (2004-2019) 167
Tabela 8: Evolução do índice de capacidade técnico-burocrática (ICT) – Ceará (2011-2019) 189
Tabela 9: Evolução do índice de capacidade infraestrutural (ICI) – Ceará (2011-2019) 189
Tabela 10: Evolução do índice de capacidade financeira (ICF) – Ceará (2011-2019) 189
Tabela 11: Evolução do ICM (2011-2019) 191
Tabela 12: Distribuição dos municípios, por classificação do ICM - Ceará (2011-2019) 194
Tabela 13: Distribuição dos municípios, por classificação do ICT – Ceará (2011-2019) 195
Tabela 14: Distribuição dos municípios, por classificação do ICI - Ceará (2011-2019) 195
Tabela 15: Distribuição dos municípios, por classificação do ICF - Ceará (2011-2019) 196
Tabela 16: Evolução dos resultados educacionais cearenses – Ideb e IDE (2011-2019) 198
Tabela 17: Distribuição dos municípios de acordo com os resultados educacionais (Ideb) - Ceará (2011-2019) 200
Tabela 18: Correlação entre capacidade municipal e Ideb total - Ceará (2011-2019) 201
Tabela 19: Correlação entre as variáveis que compõem a capacidade municipal e Ideb total - Ceará (2011-2019) 202
Tabela 20: Correlação entre IDHM e capacidade municipal e entre IDHM e resultados educacionais - Ceará (2011-2019) 203
Tabela 21: Balanço dos resultados sobre capacidades estatais municipais na educação 208
Tabela 22: Evolução do repasse da cota-parte do ICMS/IQE aos municípios cearenses, por aluno (R$) (2011-2019) 212
Tabela 23: Número e percentual de municípios, por grupo da associação entre da cota-parte do ICMS/IQE e ICF (2011-2019) 214
Tabela 24: Número e percentual de municípios, por grupo da associação entre da cota-parte do ICMS/IQE por aluno e ICM (2011-2019) 215
Tabela 25: Correlação entre ICMS/IQE por aluno e capacidade municipal - Ceará (2011-2019) 216
Tabela 26: Número e percentual de escolas premiadas e apoiadas, por classificação do ICM (2011-2019) 217
Tabela 27: Número e percentual de escolas premiadas e apoiadas, por classificação do ICF (2011-2019) 218
Tabela 28: Número e percentual de municípios, por grupo de escolas - PENDez (2011-2019) 220

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APRECE	Associação dos Municípios e Prefeitos
CCEAE	Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar
CF-88	Constituição Federal de 1988
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CECOM	Célula de Cooperação com os Municípios
COEPS	Coordenadoria de Educação e Promoção Social
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPEM	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DCRC	Documento Curricular Referencial do Ceará
EC	Emenda Constitucional
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Índice de Desenvolvimento da Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQE	Índice Municipal de Qualidade Educacional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
1. FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS SOCIAIS 23
1.1 Federalismo: breve conceituação e características institucionais 24
1.2 Relações intergovernamentais no provimento de políticas sociais em governos multiníveis 27
1.2.1 Relações intergovernamentais: breve conceituação e modelos 27
1.2.2. Mecanismos e instrumentos das relações intergovernamentais 32
1.2.3. Coordenação e cooperação nas relações intergovernamentais 34
1.3 Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil 42
1.3.1 O desenho federativo e as relações intergovernamentais na nova ordem constitucional brasileira 42
1.3.2 Coordenação, cooperação intergovernamental e políticas sociais no Brasil 47
1.4 Síntese dos argumentos analíticos 54
2. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL 57
2.1 A educação básica na nova ordem constitucional brasileira 57
2.2 Coordenação e cooperação intergovernamentais na política educacional brasileira 64
2.2.1 Coordenação e cooperação entre estados e seus municípios na educação básica 68
2.3 Síntese das evidências do caso brasileiro e dos argumentos analíticos 74
2.3.1 Síntese das evidências do caso brasileiro 74
2.3.2 Síntese dos argumentos analíticos 74
3. CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS 78
3.1 Capacidade estatal: abordagens, perspectivas conceituais e analíticas 78
3.1.1 Perspectivas teóricas e evolução do conceito de capacidade estatal 78
3.1.2 Tratamento conceitual, analítico e metodológico das capacidades estatais 83
3.1.3 Capacidades estatais na literatura brasileira: aspectos analíticos e metodológicos 86
3.2 Capacidades estatais dos municípios na política de educação básica 89
3.3 Síntese dos argumentos analíticos 93
4. METODOLOGIA 95
4.1 Argumentos analíticos e objeto de pesquisa 95

4.1.1 Problema, hipóteses e modelo analítico 97
4.1.2 Objetivos geral e específicos 99
4.2 Conceitos: definição e operacionalização 100
4.2.1 Cooperação 100
4.2.2 Capacidade Municipal 103
4.2.3 Resultados Educacionais (*outputs*) 107
4.3 Desenho da Pesquisa: etapas, estratégias e técnicas 108
4.3.1 Análise de conteúdo das entrevistas com atores-chaves 111
5. A COOPERAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ NA EDUCAÇÃO 115
5.1 Panorama da participação dos governos municipais no ensino fundamental 118
5.2 A trajetória da cooperação entre o governo do estado do Ceará e seus municípios 122
5.3 O PAIC, o Prêmio Escola Nota é Dez e o modelo de rateio da cota-parte do ICMS e seus mecanismos e instrumentos de cooperação 126
5.3.1 Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) 126
5.3.2 Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) 141
5.3.3 Cota-parte do ICMS para educação 149
5.4 Análise dos mecanismos e instrumentos das políticas de cooperação do estado do Ceará com os municípios 152
5.4.1 Mecanismo Estrutural 153
5.4.2 Mecanismo Programático 156
5.4.3 Mecanismo Técnico-pedagógico 172
5.4.4 Mecanismo Comportamental 181
5.4.5 Algumas conclusões 185
6. EXPLORANDO OS EFEITOS DA COOPERAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ NA CAPACIDADE MUNICIPAL E NOS RESULTADOS EDUCACIONAIS 187
6.1 Resultados educacionais e capacidade estatal 187
6.2 Relação entre cooperação do estado e capacidade municipal 204
6.3 Efeitos da cooperação do estado nas capacidades municipais e nos resultados educacionais 223
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 235
REFERÊNCIAS 242
APÊNDICES 254
ANEXO 267

INTRODUÇÃO

Nas federações, as relações intergovernamentais são complexas e envolvem uma rede de atores e instâncias de poder entre as unidades. Para alcançar objetivos comuns, as federações podem optar por relações mais cooperativas ou competitivas entre as unidades. Nesta tese, o foco é analisar os mecanismos e instrumentos de cooperação entre o governo estadual e municipais para o desenvolvimento conjunto de políticas públicas.

No Brasil, a cooperação intergovernamental foi fortalecida após a redemocratização, em 1988, e se manifesta em diversas áreas de políticas públicas, por meio de um conjunto de formas de cooperação que variam conforme os interesses e poderes dos atores envolvidos, o contexto institucional-legal e as características de cada política. Na educação, os mecanismos de cooperação têm sido reconhecidos na literatura (Abrucio, 2017; Licio, Pontes, 2020; Segatto, 2015; Strelec, 2017) como potencialmente capazes de responder às vicissitudes do desenho educacional estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF-88), que anunciou o regime de colaboração entre União, estados e municípios (art. 211). Compreender a relação entre os entes federativos na educação no Brasil implica reconhecer as particularidades do federalismo, que deve conciliar a autonomia e a interdependência, além de responder às demandas educacionais de um país marcado por múltiplas assimetrias, que se refletem nos resultados educacionais.

O arcabouço constitucional consagrado em 1988 para a política de educação pode ser considerado bem equilibrado do ponto de vista federativo (Abrucio, 2010), ou seja, possui um modelo de organização que busca um equilíbrio entre as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios. O artigo 211 da CF-88 resume esse arcabouço ao propor direcionamentos. O primeiro é a divisão de competências mais descentralizadas no provimento das políticas educacionais, na qual os estados possuem prioritariamente a responsabilidade pelos níveis de ensino fundamental e médio e os municípios pela educação infantil e ensino fundamental. Outro direcionamento é a definição da educação como política de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um nível de ensino, mas isso não exclui outros níveis de responsabilidade sobre aquele nível. Além disso, a União deteve a competência para produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, "de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Brasil, 1988, art. 211).

A lógica do artigo 211 completa-se com a noção de regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas diversas ações educacionais que lhes competem

(Segatto; Abrucio, 2016). Para tanto, pressupõe-se o estabelecimento de atribuições específicas para cada ente, em que as responsabilidades e custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política sistêmica referenciada nacionalmente.

Dada a existência de redes duais – particularmente no ensino fundamental, que pode ser ofertado pelas redes municipais e estaduais –, de competências comuns e de ações supletivas da União e dos estados, torna-se necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar ações descoordenadas das políticas, de forma a criar um cenário mais propício para provimento da educação com qualidade. No entanto, no início da década de 1990, o cenário era de grande falta de articulação e coordenação entre as redes e entre níveis de governo, com poucas iniciativas que organizassem a descentralização das políticas públicas educacionais, reforçando as desigualdades no plano subnacional (Abrucio, 2010).

Em meados da década de 1990, como preconizou o texto constitucional, houve um processo de indução da descentralização das matrículas do ensino fundamental da rede estadual para a municipal, principalmente através do incentivo advindo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que rompeu com a lógica na qual cada ente subnacional gastava seus recursos da educação como bem desejassem, com montantes disponíveis e prioridades bem distintas.

Apesar de diminuir as iniquidades fiscais existentes na rede pública de ensino fundamental e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil, uma das consequências do Fundef foi a expansão acelerada da municipalização das matrículas, que ocorreu sem que houvesse, na maior parte do país, uma tradição local de provisionar este serviço, isto é, a grande maioria dos governos municipais não tinha capacidades estatais para lidar com essa nova tarefa. Portanto, a insuficiente coordenação entre os entes federados contribuiu para um quadro de capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes.

Nos anos 2000, o governo federal aprofundou sua atuação na coordenação federativa da educação. Essa participação ocorreu por meio da criação e do fortalecimento de programas federais – transporte, alimentação, livro didático – e ações que buscaram redistribuir recursos ou aumentar a articulação entre os níveis de governo.

No entanto, apesar da coordenação por parte da União ter se fortalecido em meados da década de 1990 e nos anos 2000, ainda há poucos incentivos institucionais na política educacional nacional capazes de gerar cooperação entre estados e municípios, ou entre municipalidades (Abrucio, 2017). Exemplar da falta de incentivo para uma efetiva cooperação

na educação é a inexistência da instituição do regime de colaboração entre os três entes da federação. A regulamentação do regime de colaboração, por meio do Sistema Nacional de Educação (SNE), possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências, no qual a coordenação dos níveis de ensino poderia dar-se de uma forma mais clara e cooperativa.

A política de educação carece de mais mecanismos de coordenação federativa, isto é, mecanismos, instrumentos e arenas institucionais[1], como as comissões bipartites e tripartites da assistência social e da saúde, capazes de articular a ação dos níveis governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação (Abrucio, 2012), ou pelo estabelecimento de instrumentos de cooperação intergovernamentais que potencialmente contribuiriam com a articulação dos níveis de governo, em contraposição à atuação fragmentada na gestão dessas políticas, principalmente, dos governos locais.

Conforme Strelec (2017), os instrumentos de cooperação intergovernamental na educação se caracterizam pelo envolvimento dos governos subnacionais em iniciativas que concedam a estes o alinhamento de esforços para expandir o alcance na formulação das políticas, a capacidade de gestão dos serviços públicos, ganhos de escala na aquisição de insumos e até mesmo para a promoção do diálogo regional. Além disso, a pactuação dos interesses se estabelece através da "construção de laços de cooperação que melhor atendam às necessidades dos governos, sejam elas identificar parceiros governamentais com características e problemas semelhantes e capacidades que se complementem" (Strelec, 2017, p. 95).

Com o objetivo de melhorar a cooperação entre os governos subnacionais na política de educação básica, nos últimos anos foram adotadas pelos governos estaduais medidas de articulação com seus governos locais, com características distintas nos formatos, conteúdos e no grau de institucionalização. De acordo com Segatto (2015), apesar das dificuldades, algumas experiências de cooperação dos estados com os municípios abrangem ações como: formação inicial e/ou continuada de docentes e gestores, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos, matrícula conjunta, assessoria técnica e pedagógica, redistribuição de recursos, principalmente, a partir de convênios e relativos a material didático, alimentação e transporte escolar.

O estudo de Licio e Pontes (2020) também identificou diferentes perfis de atuação estadual nos anos finais do ensino fundamental. Enquanto alguns estados atuam, sobretudo,

[1] A educação possui a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Porém, não atuam como comitês intergovernamentais. A única instância que atua neste aspecto é a Comissão Intergovernamental do Fundeb, porém, delibera apenas para disciplinar critérios alocativos de recursos financeiros.

como gestores de rede, outros apostam na coordenação dos sistemas municipais. Há ainda governos estaduais que desempenham dupla função: gerenciam uma rede significativa e, concomitantemente, buscam articular sua oferta com a das escolas municipais. A constatação das autoras é de que quatro[2] dos cinco estados que mais avançaram no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)[3] possuem algum perfil de coordenação. Isso "indica que coordenar é importante, mas não suficiente; por isso, cabe atentar para o escopo e a abrangência das ações envolvidas nesse processo" (Licio, Pontes, 2020, p. 409).

A tese de Silva (2020) também demonstrou que existe uma elevada diversidade no comportamento cooperativo dos governos estaduais na educação básica. Ao buscar compreender os determinantes da cooperação estadual, o autor postulou que é a interação de características da trajetória histórica da política no estado, da atuação de *policy communities* subnacionais e do perfil da liderança política estadual que explica o nível de institucionalização da cooperação estado-local na política de educação.

Na perspectiva da relação entre os instrumentos de cooperação dos estados e a capacidade estatal dos municípios, os estudos trazem alguns indícios interessantes. Para Segatto (2015), o reforço da coordenação estadual das políticas municipais é fundamental para reduzir as diversidades institucionais e de resultados entre os municípios. Nessa linha, Segatto e Abrucio (2018), ao comparar casos (Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará), demonstraram que a cooperação entre estados e municípios diminuiu a assimetria entre as capacidades institucionais e financeiras das Secretarias Municipais de Educação, aumentou a coordenação das políticas municipais e fortaleceu a implementação de políticas federais. Os autores complementam ainda que, dada a heterogeneidade de capacidades estatais dos municípios, é fundamental descobrir em outros estudos como a coordenação estadual pode ajudar a reduzir essa assimetria e fortalecer a estrutura que dá suporte às políticas municipais de educação.

É neste campo de ação estatal que a presente tese se circunscreve e pretende trazer contribuições tanto para o campo de estudo quanto para a produção de informações de caráter mais aplicado. Nesse último ponto, os resultados da pesquisa pretendem trazer constatações para auxiliar os governos a desenvolverem arranjos e práticas de coordenação e cooperação intergovernamental mais efetivos na política de educação.

---

[2] São eles: Ceará, Pernambuco, Mato Grosso e Paraíba.

[3] O Ideb é um indicador criado em 2007 pelo governo federal que reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

A escolha do caso do estado do Ceará tem como justificativa a constatação de ser um caso de alto nível de cooperação entre os governos estaduais e os municipais na política de educação básica, quando comparado aos outros estados brasileiros, conforme literatura (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Segatto; 2015; Segatto; Abrucio, 2016, 2018; Silva; 2020). Partindo de um caso exitoso de cooperação, pode-se explorar com maior profundidade a relação entre os mecanismos e instrumentos de cooperação estadual e a capacidade dos municípios de prover o ensino fundamental e entre essa cooperação e os resultados educacionais.

Conforme a literatura, o Ceará é o estado que possui uma cooperação mais institucionalizada, na medida em que possui uma variedade de ações e programas que incluem os municípios. Segatto e Abrucio (2016) observam, em relação ao conteúdo da cooperação no estado, que diversas ações visam o aumento da capacidade estatal dos municípios, tais como a formação da burocracia das secretarias municipais e das escolas, a distribuição de materiais didáticos, a realização de avaliações e incentivos financeiros. "Nesse caso, o governo estadual ocupa um papel de coordenador da política educacional, o que pode reduzir as heterogeneidades e desigualdades entre os municípios, característica do federalismo brasileiro" (Segatto; Abrucio, 2016, p. 426).

Na mesma perspectiva, a tese de Silva (2020) constatou que o estado do Ceará apresenta o segundo maior nível de cooperação estado-local[4]. De acordo com o autor, "os cearenses dispunham de um programa permanente de formação de professores, tanto municipais quanto estaduais, assim como de programas de apoio técnico às gestões locais" (Silva, 2020, p. 181). Para o autor, a alta posição alcançada pelo Ceará no índice se deve à constituição e implementação deste programa.

Contudo, apesar do Ceará ser considerado um estado que possui nível de cooperação alto com os seus municípios na política educacional, considera-se neste trabalho, que essa cooperação, de forma coordenada, não ocorre de forma linear entre os municípios e, por consequência, pode estar gerando efeitos distintos na capacidade estatal e nos resultados educacionais. Nesse aspecto, a literatura ressalta que, a depender dos mecanismos e instrumentos, as capacidades de implementação podem (ou não) ser ativadas, afetando assim os resultados das políticas (Gomide; Pires, 2014; Pires; Gomide, 2014). Este estudo avança na investigação sobre os tipos de mecanismos e instrumentos de coordenação do estado que ativam as capacidades de implementação dos municípios. Ao reconhecer a heterogeneidade das

[4] Para tal constatação, Silva (2020, p. 147) considerou o índice composto (ICE) por três dimensões: "1) Cooperação em Políticas Públicas; 2) Cooperação na Estrutura de Governança; e 3) Cooperação Financeira". Na aplicação do ICE, o estado do Rio Grande do Sul apresentou o primeiro maior nível de cooperação estado-local.

capacidades administrativas, financeiras e políticas entre os municípios, esta pesquisa agrega no debate de como o estado pode atuar nessa disparidade e como as ações de cada instrumento afetam os resultados educacionais. Diante do exposto e considerando o objetivo da pesquisa, esta tese buscará responder a três questões básicas: A implementação das políticas de cooperação do governo do estado do Ceará teve efeitos na ampliação das capacidades dos municípios em prover serviços educacionais? Em caso afirmativo, essa ampliação afetou positivamente os resultados educacionais? O desenho e a implementação das políticas tendem a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade e melhores resultados educacionais?

A primeira hipótese geral é que as políticas de cooperação do estado do Ceará, a partir da formalização dos mecanismos e instrumentos de coordenação, favoreceram a ampliação das capacidades dos municípios (financeira, técnico-burocrática e infraestrutural). A segunda hipótese é que caso a primeira hipótese se comprove, consequentemente, a ampliação da capacidade municipal teve efeitos positivos sobre os resultados educacionais do ensino fundamental. E a terceira é que as políticas de cooperação tendem a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade estatal e melhores resultados educacionais.

Para responder às indagações e corroborar ou não as hipóteses, o objeto da tese é a análise das três políticas de cooperação vertical: Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) e o modelo de rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que, conforme estudos anteriores, são consideradas as principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, institucionalizadas após 2007.

O PAIC é uma política pública prioritária do estado, institucionalizada em 2007, que tem como objetivos primordiais apoiar os municípios na alfabetização dos alunos da rede pública de ensino até o final do 2º ano do ensino fundamental e melhorar os resultados de aprendizagem em todas as etapas do ensino fundamental. Para isso, implementou ao longo do tempo, uma série de ações, tais como, formação continuada aos professores, disponibilização de materiais didáticos, fortalecimento da avaliação externa, e fortalecimento institucional das Secretarias Municipais de Educação (SMEs) e da gestão escolar.

O PENDez é uma política de indução financeira criada em 2009, com vistas a valorizar o trabalho das escolas da rede municipal de ensino e estimular a melhoria do desempenho dos alunos, assim como induzir a cooperação entre escolas, por meio da troca de experiências e disseminação de práticas de gestão e pedagógicas voltadas para a melhoria da aprendizagem.

O modelo de rateio da cota-parte do ICMS, alterado por lei em 2007, é um mecanismo de incentivo financeiro aos municípios, desenhado com a prerrogativa de dar ênfase aos resultados das políticas públicas, melhorar o desempenho educacional, gerar uma distribuição mais equitativa e promover maior efetividade no repasse dos recursos. Com esse formato, a transferência, anteriormente sujeita a insumos – gastos em educação –, passa a ser condicionada também a resultados educacionais, por meio da vinculação de 18% da receita (dos 25% previstos a serem repassadas aos municípios) ao Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE).

A pesquisa se apoia em métodos mistos de investigação social, a partir da combinação de abordagens e técnicas qualitativas e quantitativas descritivas. A primeira técnica de análise é a estratégia de análise documental de uma gama de fontes documentais, incluindo produções acadêmicas, normativas (legislações, decretos e regulamentações), materiais disponibilizados no site institucional da SEDUC, tais como relatórios, apresentações em slides, boletins e outros documentos oficiais.

A segunda técnica utilizada é a análise estatística descritiva dos dados quantitativos das variáveis cooperação do estado, capacidade municipal e resultados educacionais, a partir da utilização das medidas de posição (mediana, mínimo, máximo), da medida de dispersão (coeficiente de variação[5]) e do coeficiente de correlação de Pearson.

A terceira técnica é a realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do estado do Ceará e dos municípios, desde o mais alto escalão até professores do ensino fundamental. Esta análise de conteúdo das entrevistas pode suscitar indícios de que a cooperação é realmente um fator importante para a capacidade técnico-burocrática, infraestrutural e financeira, e para resultados educacionais, complementando, confirmando ou confrontando o resultado advindo da estatística descritiva.

De modo a alcançar o proposto, a tese está estruturada em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta a discussão teórica sobre federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais, com destaque para o debate sobre coordenação e cooperação intergovernamental. No segundo, o enfoque recai sobre o federalismo e relações intergovernamentais na política de educação básica no Brasil, com destaque para os debates relacionados à coordenação e cooperação entre o estado e municípios.

[5] O coeficiente de variação mede a variabilidade de um conjunto de dados e pode ser interpretado da seguinte forma neste estudo: i) menor ou igual a 20%, considera-se que o conjunto de dados é razoavelmente homogêneo; e ii) maior que 20% indica que há mais heterogeneidade observada.

O terceiro capítulo apresenta o conceito de capacidade estatal e o cenário das capacidades dos governos municipais na educação básica, além de identificar aspectos teóricos e metodológicos que podem auxiliar na compreensão da relação entre a cooperação estadual e as capacidades municipais para provimento do ensino.

O quarto capítulo está explicitada a metodologia do trabalho em função do objeto e dos objetivos. Para isso, retomam-se os principais argumentos que orientam a pesquisa e detalham-se as questões, os objetivos, as hipóteses, as estratégias e os instrumentos de pesquisa utilizados.

Os quinto e sexto capítulos são dedicados à parte empírica da pesquisa, com vistas a responder às perguntas apresentadas. O foco do quinto capítulo é descrever e analisar a trajetória da cooperação do estado do Ceará e das principais políticas de cooperação com os municípios para provimento do ensino fundamental, identificando as mudanças no seu desenho e implementação; e os mecanismos e instrumentos de cooperação, que têm potencial para ampliar a capacidade dos municípios em prover serviços educacionais e os que podem induzir tratamento diferenciado entre os municípios. E o sexto capítulo objetiva analisar a influência das principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, de modo a compreender seus efeitos nas capacidades municipais e nos resultados do ensino fundamental, além de analisar se essas políticas afetam os municípios de modo diferenciado.

1. FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS SOCIAIS

O propósito deste primeiro capítulo é fornecer um quadro teórico do federalismo, das relações intergovernamentais e das políticas sociais para a análise do objeto de estudo, com ênfase no debate sobre coordenação e cooperação intergovernamental. Para isso, apresenta-se um quadro conceitual e contextual relacionado ao entendimento do federalismo, que envolve entre outros aspectos, as relações intergovernamentais e a dinâmica de suas instituições políticas. Isso permite compreender melhor o federalismo brasileiro, a partir de uma análise mais atenta de sua dinâmica, que se estabelece entre o arranjo constitucional e os conflitos que foram se desenvolvendo, sobretudo nas relações intergovernamentais e nos processos de produção das políticas sociais.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta uma breve conceituação e as características institucionais do federalismo. Em seguida, expõe o debate teórico sobre os possíveis efeitos que uma estrutura federativa e sua combinação com outros elementos institucionais ou contextuais podem gerar nas políticas públicas, com foco nas políticas sociais.

A segunda seção apresenta a discussão sobre relações intergovernamentais e sua influência no provimento de políticas sociais em governos multiníveis. Para isso, primeiro são apresentados o conceito e os modelos de relações intergovernamentais, que incluem questões referentes à independência e autonomia dos níveis de governo e à relação competitiva e cooperativa entre eles. Posteriormente, são apresentados os principais mecanismos e instrumentos das relações intergovernamentais presentes nas federações.

A terceira seção apresenta proposições teórico-analíticas sobre federalismo, relações intergovernamentais e as políticas sociais no Brasil. Para isso, na primeira subseção analisa-se o desenho federativo brasileiro presente na CF-88, com foco no governo multinível adotado e o modelo de distribuição de competências entre os entes governamentais. Esse modelo complexo e tridimensional exigiu um maior papel coordenador do governo federal, que, potencialmente, busca corrigir distorções e desequilíbrios. A segunda subseção discute questões relacionadas à coordenação, cooperação intergovernamental e políticas sociais. Ainda, apresenta os mecanismos de coordenação utilizados para incentivar a cooperação entre territórios, juntar esforços governamentais no campo das políticas públicas, sobretudo das sociais, e, consequentemente, auxiliar na redução das desigualdades socioeconômicas e no aumento do desempenho no provimento de políticas públicas.

Por fim, na última seção, é apresentada a síntese dos argumentos analíticos norteadores desta tese.

1.1 Federalismo: breve conceituação e características institucionais

A definição clássica de federalismo, elaborada por Riker (1975, p. 101), qualifica essa forma de Estado como uma "organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e o governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais". Nesse sentido, o sistema político federal se constitui de um governo central, com jurisdição nacional, e de governos subnacionais, com jurisdição sobre áreas determinadas do território nacional (Soares, 2013). Segundo Soares (2013, p. 2-3), no federalismo, entidades políticas territoriais detêm um considerável grau de autonomia, além de possuírem "poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo", em um ambiente pactuado de competências.

Watts (2008) elenca um conjunto de características constitucionais e institucionais comuns às federações, como uma forma específica de Estado que se contrapõe ao Estado Unitário e Confederado[6]:

> i) duas ordens de governo, no mínimo, sendo uma para a federação como um todo e outra para as unidades regionais, cada uma atuando diretamente sobre seus cidadãos;
> ii) repartição constitucional formal de autoridade legislativa e executiva, e alocação de recursos das receitas entre as duas ordens de governo, assegurando algumas áreas de autonomia própria para cada ordem;
> iii) representação regional dentro das instituições de formulação de políticas, geralmente realizada, de forma particular, pela segunda câmara federal;
> v) constituição suprema escrita, não emendável unilateralmente (....);
> vi) um judiciário (na forma de corte, provisão para referendos, ou um órgão supremo com poderes especiais); e
> vi) processos e instituições para facilitar colaboração intergovernamental para aquelas áreas em que responsabilidades governamentais são compartilhadas ou inevitavelmente sobrepostas. (Watts, 2008, p. 9, tradução nossa)

O federalismo moderno, conformado inicialmente nos Estados Unidos da América no final do século XIX, tornou-se uma referência para outros países que possuíam problemas similares para conciliar interesses centrípetos e centrífugos em território nacional. Por isso, o federalismo se expandiu rapidamente, sendo adotado no Brasil em 1889, com a proclamação da República.

[6] O Estado Unitário é uma forma de organização política em que o poder é centralizado no governo nacional e os governos locais e regionais têm pouca autonomia decisória. Já no Estado Confederado, os estados ou regiões têm um maior grau de autonomia e o governo central tem poder limitado. Este último é menos comum em comparação com outros tipos de estruturas políticas, como o unitarismo e federalismo, e geralmente surgem em momentos de crise ou transição política, como na formação dos Estados Unidos da América após a Guerra de Independência.

Conforme Elazar (1991), o desenho institucional do federalismo tem como princípio a soberania compartilhada, cuja finalidade é compatibilizar autonomia e interdependência das unidades constituintes da federação. Esse princípio conduz, portanto, a uma forma de governo multinível que combina elementos de *shared-rule* (regras partilhadas) e *self-rule* (regras próprias), ligando indivíduos, grupos e organizações políticas em uma união que busca ser duradoura, mas limitada, de forma que impulsione a busca de fins comuns, enquanto mantém as respectivas integridades de todas as partes.

> Federalismo, assim definido, envolve algum tipo de vínculo contratual de caráter permanente, que, presumivelmente, (1) provê compartilhamento de poder, (2) limita a questão da soberania, e (3) complementa, mas não pretende substituir ou diminuir os laços orgânicos anteriores, onde eles existam. (Elazar, 1991, p. 12, tradução nossa)

Na abordagem de Elazar (1991), a unidade central e as unidades subnacionais, por meio da distribuição de poder constitucionalmente definida, compartilham processos de tomada de decisão e de implementação de políticas, organizados de forma a proteger e manter a autonomia e a interdependência entre os níveis de governo. No entanto, o autor adverte que a forma da operacionalização da estrutura de poder provoca, muitas vezes, ambiguidades na compatibilização entre essa autonomia e a interdependência.

Para Watts (2008), na maioria das federações, a complexidade dessa compatibilização entre autonomia e interdependência tem resultado na divisão das competências em privativas, concorrentes e comuns entre as esferas governamentais. A definição de quais funções competem privativamente a cada esfera e quais são os objetos de responsabilidade comum e concorrente é influenciada amplamente pelos graus de diversidade e assimetrias que marcam cada federação. O autor argumenta que, para que a federação seja bem-sucedida, é preciso introduzir mecanismos eficazes de relações intergovernamentais que sejam capazes de equilibrar a autonomia com a interdependência.

Bednar (2009) ressalta que a forma como a autoridade é distribuída entre governos autônomos determina como esses governos alcançam os objetivos das políticas públicas. Alguns objetivos são mais eficazmente alcançados por meio da centralização, enquanto outros serão mais eficientes se realizados de forma descentralizada. Portanto, em sua análise, em sistemas federais, o desenho constitucional, por um lado, protege a distribuição da autoridade dos níveis de governo, e por outro, garante a flexibilidade para adaptação às mudanças das condições econômicas e políticas.

Nesse sentido, uma federação efetiva deve ser dotada de autonomia subnacional, que requer quatro dimensões de descentralização territorial do poder político: política,

administrativa, jurisdicional e fiscal (Arretche, 2012; Soares, 2013). A dimensão política é a autonomia dos níveis subnacionais para constituírem seus próprios poderes executivo e legislativo, sem a intervenção do governo central. A dimensão administrativa refere-se às competências próprias das unidades subnacionais para a implementação de políticas, como saúde, educação, habitação, segurança, etc. A dimensão jurisdicional denota garantir às esferas subnacionais a autoridade para decidir e legislar sobre assuntos de sua própria competência, sem amplas interferências do governo central. E a dimensão fiscal é a garantia dos governos subnacionais de arrecadar recursos (por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais), gastar e contrair empréstimos junto ao setor financeiro. De acordo com Soares e Machado (2018), em decorrência da forma como se distribui verticalmente a autoridade decisória, o federalismo implica necessariamente algum nível de descentralização territorial, ao assegurar espaços de governo próprio para as esferas constituintes.

Falleti (2006) argumenta que distintos tipos e graus de descentralização de autoridade variam ao longo do tempo e de acordo com a política pública. A autora apresenta duas principais premissas sobre as consequências dos diferentes tipos de descentralização para a autonomia dos governos subnacionais e suas políticas. A primeira é que a descentralização administrativa poderá ter resultados positivos se melhorar as capacidades estatais dos governos subnacionais. Porém, se, simultaneamente, não houver uma descentralização fiscal, poderá reduzir a autonomia dos entes, tornando-os dependentes de transferências nacionais, o que pode prejudicar a implementação de políticas públicas.

A segunda premissa é que a descentralização fiscal pode gerar consequências positivas ou negativas para os governos subnacionais. Por um lado, níveis mais elevados de transferências intergovernamentais de recursos podem ser favoráveis para os governos subnacionais, na medida em que estes se beneficiam dos recursos sem os custos políticos e burocráticos da arrecadação dessas receitas. Por outro, descentralizar a competência sobre a arrecadação de impostos para unidades subnacionais, que não possuem capacidades administrativas para tal, pode prejudicar os orçamentos locais e aumentar a dependência desses governos à liberação de transferências do governo federal.

Os estudos são inconclusivos acerca dos efeitos da descentralização sobre as políticas públicas em países federalistas. Os argumentos favoráveis à descentralização ressaltam vantagens como uma maior adaptabilidade das decisões políticas às preferências dos cidadãos e um maior nível de controle desses sobre os governos (Tiebout, 1956). A descentralização, dessa forma, se justificaria quanto mais heterogênea for a distribuição territorial de preferências em relação às políticas públicas. Um dos argumentos críticos à alta descentralização em estados

federais destaca sua potencialidade para reprodução e manutenção de desigualdades socioeconômicas. A centralização de determinadas decisões e atividades, portanto, se justificaria por beneficiar políticas mais equitativas, por gerar maior eficiência com economias de escala ou por absorver externalidades negativas.

Portanto, nota-se que a descentralização não se constitui em um processo trivial e regular, visto que pode ocorrer de distintas formas e em diversos níveis dentro de um mesmo território[7], o que afeta, por conseguinte, o desenvolvimento de políticas públicas.

1.2 Relações intergovernamentais no provimento de políticas sociais em governos multiníveis

1.2.1 Relações intergovernamentais: breve conceituação e modelos

No federalismo, para além da questão de como o poder territorial do poder é distribuído, é igualmente importante o debate sobre a forma como as relações entre os entes de governo se estabelece para o desenvolvimento de políticas públicas. Apesar das relações intergovernamentais não se restringirem às questões relacionadas ao federalismo, nesta tese o foco recai, principalmente, nas relações desenvolvidas no âmbito de sistemas federais norteados pelo modelo cooperativo.

Ao tratar das relações intergovernamentais, Wright (1997)[8] a define como um importante corpo de atividades e interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal. Portanto, são um conjunto de interações – políticas, administrativas e fiscais – que podem se desenvolver entre: i) o Estado nacional e suas unidades regionais e locais ii) as unidades regionais e locais; iii) as unidades regionais e; iv) as unidades locais. Na mesma linha, Elazar (1991) define as relações intergovernamentais como os meios de operacionalizar um regime político, que abrangem amplas e continuadas relações entre os governos nacional, estadual e local.

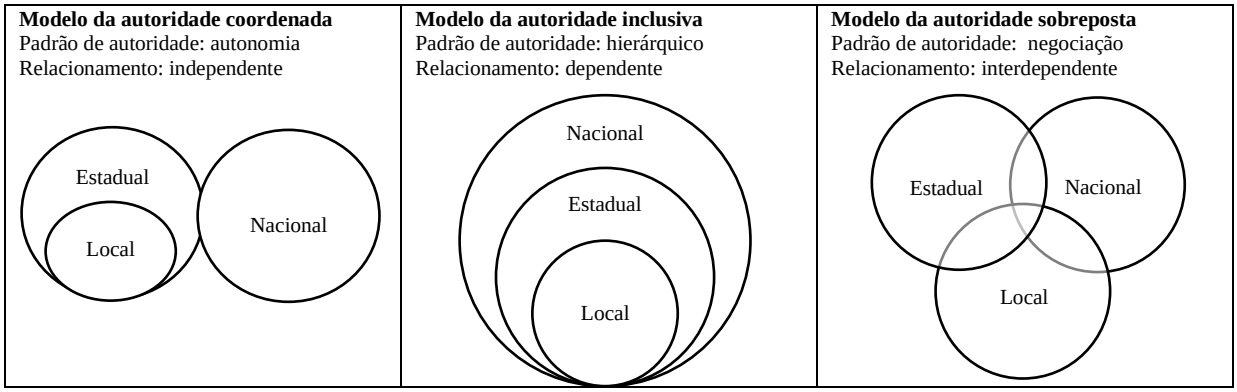
Wright (1997), formulou, com base no caso norte-americano, três modelos para descrever os tipos de relacionamento entre os níveis de governo, representados na Figura 1 a seguir:

---

[7] Ressalta-se que, a descentralização pode incidir em países com sistemas unitários, não se constituindo, assim, em uma característica inerente aos sistemas federativos.

[8] A primeira edição, em inglês, foi publicada em 1978. Nesta tese, foi utilizada a edição, em espanhol, publicada em 1997.

Figura 1: Modelos de relações intergovernamentais, elaborado por Wright



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Wright (1997, p. 105).

O primeiro modelo, nomeado de "autoridade coordenada ou dual" (*coordinate authority*), representa uma relação em que os governos são limitados em sua esfera de ação e mantêm total independência e autonomia. Teoricamente, esse modelo só seria possível se houvesse uma definição clara das responsabilidades de cada nível de governo, porém, descaracterizaria um dos fundamentos do federalismo, o do compartilhamento de regras (*shared rule*), definido por Elazar (1991).

No segundo modelo, o da "autoridade inclusiva ou centralizada" (*inclusive authority*), a atuação dos governos subnacionais depende, sobretudo, das decisões e políticas do governo nacional. É uma relação hierarquizada, que pode ocorrer de duas formas: a primeira é um jogo de soma-zero, no qual o governo estadual perde poder e o governo nacional ganha, como nos casos em que há regulação federal sobre assuntos de competência comum ou exclusiva dos estados; a segunda é referente às transferências de recursos federais aos governos subnacionais, nas quais ambos ganham: os governos estaduais recebem recursos e implementam uma política formulada pelo governo federal.

O terceiro, o da "autoridade sobreposta ou interdependente" (*overlapping authority*) – predominante nas democracias ocidentais –, prevalece uma relação de interdependência entre os níveis de governo, em que pode apresentar três atributos principais: i) dois ou três níveis de governo podem atuar conjuntamente sobre uma mesma política pública; ii) as áreas atuação exclusiva são reduzidas e; iii) os entes possuem poder e influência limitados, o que facilita uma relação pautada na barganha e negociação. Ao ter a negociação como principal instrumento de interação intergovernamental, naturalmente, evita conflitos e promove a cooperação entre os níveis de governo. Para Elazar (1991), seria esse o padrão de relações intergovernamentais ideal nas federações: um ponto de equilíbrio na relação entre *self rule* e *shared rule*.

Como será visto adiante, o modelo brasileiro não se enquadra, estritamente, em nenhum dos três modelos propostos por Wright, pois o sistema de relações intergovernamentais é caracterizado por uma combinação de elementos de centralização e descentralização, o que o torna bastante complexo.

De forma sintética, as relações intergovernamentais envolvem uma rede de atores para alcançar determinados objetivos. Segundo Wright (1997), a coexistência desses diferentes atores e de instâncias de poder molda formas peculiares de relações intergovernamentais, que podem ser mais ou menos competitivas ou cooperativas. Portanto, em termos ideais típicos, há dois modelos ideais de relacionamento intergovernamental: o competitivo e o cooperativo.

O modelo competitivo tem suas proposições advindas das teorias da economia política da década de 1950[9]. Dye (1990), um defensor deste modelo, argumenta que a competição entre os entes federados tem como objetivo inicial o aumento do controle sobre o poder e, como consequência, pode gerar melhorias na prestação dos serviços públicos, sobretudo nas esferas subnacionais, em que os efeitos do ambiente competitivo são o incentivo à inovação nas políticas e à ampliação da responsividade.

Conforme estudo de Treisman e Litvak (2015), a competição intergovernamental pode ter tanto vantagens como desvantagens. Entre as vantagens, destacam-se: i) estímulo à inovação e ao desenvolvimento de novas soluções para problemas públicos; ii) aumento da eficiência, uma vez que os governos subnacionais terão que buscar formas de implementar políticas públicas com recursos limitados e, ao mesmo tempo, atender às demandas da população; iii) melhoria da qualidade das políticas, dado que os governos subnacionais terão de prestar contas à população e buscar oferecer serviços de qualidade para se manterem competitivos.

Porém, por outro lado, a competição pode ocasionar diversos prejuízos e desvantagens, tais como: i) desigualdade territorial, pois as unidades governamentais mais ricas e desenvolvidas podem ter maiores recursos para investir em políticas públicas e, assim, obter vantagens em relação a outras menos desenvolvidas; ii) dificuldade na coordenação entre os diferentes níveis de governo, uma vez que cada unidade governamental estará focada em seus próprios interesses políticos e, assim, pode não haver uma visão comum em relação às políticas públicas; iii) subprovisão de bens públicos, já que os governos subnacionais podem não ter incentivos para investir em políticas públicas que beneficiem outras unidades (Treisman; Litvak, 2015).

[9] *Welfare Economics, Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics.*

Nessa perspectiva, Peterson (1995) argumentou que a competição em prol da inovação pode ter implicações negativas, principalmente na área das políticas sociais. Essa competição pode resultar em um dilema de ação coletiva no provimento de políticas sociais, denominado *race to the bottom*, uma estratégia de investir menos em áreas sociais, para que não sejam atraídos novos beneficiários originários de outros entes federativos. Nessa situação, os governos que investem mais em políticas sociais atrairiam o beneficiário *free rider* ("carona"), devido ao proposital baixo ou não investimento dos outros governos. Essa premissa baseia-se na teoria da escolha racional e na proposição de que os cidadãos "votam com os pés", isto é, podem optar pela localidade que otimize melhor a relação entre carga tributária e políticas públicas, tal como salientou Tiebout (1956).

De acordo com Abrucio e Sano (2013, p. 19), embora o modelo competitivo de relações intergovernamentais seja fundamental para garantir *checks and balances*, a autonomia dos níveis de governos, bem como a inovação nos governos subnacionais, é importante ressaltar que "a adoção de um paradigma de pura competição entre os entes seria um desastre", pois tenderia a aumentar a desigualdade entre os entes federativos. Para os autores, quando existem disparidades regionais em um território nacional é necessária uma ação nacional e entre os entes mais ampla.

Em contrapartida, o relacionamento intergovernamental de caráter cooperativo possui um formato que incentiva os entes governamentais a colaborarem, dividindo funcionalmente os poderes entre eles e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente (Franzese, 2010). Como argumenta Elazar (1991), a valorização de mecanismos e instrumentos mais cooperativos decorre do princípio do compartilhamento (*shared-rule*), inerente às federações.

Segundo Treisman e Litvak (2015), a cooperação entre os governos pode apresentar vantagens e desvantagens. Entre as vantagens, destacam-se: i) maior efetividade na implementação de políticas públicas, com a utilização de recursos e expertise complementares de diferentes níveis de governo; ii) melhoria na qualidade e coordenação dos serviços públicos, com a utilização de padrões comuns e compartilhamento de informações; iii) maior capacidade de resposta a problemas emergenciais, com a união de esforços e recursos entre os diferentes níveis de governo.

Nesse enfoque, Watts (2006) sustenta que a cooperação entre governos dentro dos sistemas federais é considerada desejável para atender os seguintes principais objetivos:

> (1) melhorar a base de informações e a qualidade das análises de informações disponíveis a todos os governos, facilitando assim uma melhor tomada de decisões e a harmonização das diferenças políticas; (2) coordenar políticas federais e de unidades constituintes em áreas em que a jurisdição é compartilhada (por exemplo, concorrente) ou complementar (por exemplo, onde a unidade federada ou os governos locais são responsáveis pela implementação da legislação federal, como na Alemanha e na Áustria, ou onde há sobreposições nas responsabilidades exclusivas dos governos); (3) alcançar objetivos federais em áreas de jurisdição da unidade constituinte; (4) trabalhar em direção a uma abordagem coordenada da gestão econômica do setor público, representada pelo agregado dos setores públicos em todos os níveis; e (5) acomodar diferenças entre as unidades constituintes em relação à capacidade política e aos recursos financeiros para o exercício de sua jurisdição constitucional. (Watts, 2006, p. 207, tradução nossa)

Porém, um modelo cooperativo exacerbado também pode acarretar problemas para as federações, como: i) a possibilidade de conflitos de interesses e divergências políticas entre os diferentes níveis de governo; ii) a dificuldade em manter a coordenação e comunicação entre os diferentes níveis de governo, principalmente em um contexto de forte descentralização e autonomia subnacional; iii) o risco de redução da autonomia dos governos subnacionais, caso haja uma centralização excessiva do poder de decisão no governo central; iv) a redução da *accountability*, devido à falta de identificação por parte do eleitor de qual nível de governo é responsável por determinada política pública compartilhada (Treisman; Litvak, 2015; Watts, 2006).

Dessa forma, a realidade das federações pode demandar em alguns cenários mais cooperação do que competição e vice-versa, visto que a presença de um não significa a ausência de outro (Wright, 1997): mais do que ser um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais "requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação" (Pierson, 1995, p. 458). Em um sistema federal, Elazar (1991) defende que para ser bem-sucedido, é preciso fortalecer um equilíbrio adequado entre cooperação e competição. Na constatação de Watts (2008):

> As federações geralmente são caracterizadas simultaneamente por elementos de cooperação, colaboração, coordenação, conluio, competição e conflito que coexistem e mudam ao longo do tempo. A extensão em que esses elementos de cooperação ou competição prevalecem entre governos em diferentes federações é variada, entretanto. (Watts, 2008, p. 123)

Nessa linha, Treisman e Litvak (2015) também argumentam que tanto a competição quanto a cooperação são importantes no processo de produção de políticas públicas em federações, e que as escolhas de estratégias devem considerar as circunstâncias políticas, sociais e econômicas de cada contexto específico.

Quando se trata da relação entre federalismo e políticas sociais, de fato, deve-se dar maior ênfase na cooperação do que na competição, como é o caso da Alemanha. Nesse tipo de

federação, há uma maior divisão de competências entre os níveis de governo, mas também uma maior colaboração entre eles para a implementação de políticas sociais. Tal colaboração é baseada em coordenação e na indução de comportamentos subnacionais pelo governo central, que pode oferecer incentivos financeiros, regulatórios e normativos para que os governos subnacionais colaborem na implementação de políticas sociais.

Por outro lado, em federações como os Estados Unidos da América, onde há uma maior ênfase na competição entre os níveis de governo, a implementação de políticas sociais pode ser mais fragmentada e desigual entre os diferentes estados e regiões. Isso pode levar a diferenças significativas na qualidade e alcance das políticas sociais, bem como na distribuição dos benefícios e custos dessas políticas entre os diferentes grupos sociais e territoriais.

Tendo em vista o debate teórico, é necessário avaliar cuidadosamente os custos e benefícios de cada estratégia – cooperação ou competição – e analisar as particularidades de cada contexto para identificar a estratégia que mais se adequa às regras constituintes e ao sistema político antes de tomar decisões em relação à implementação de políticas sociais em um ambiente federativo. Assim, nesta tese, busca-se compreender se a estratégia de enfatizar a cooperação é efetiva para atingir os objetivos das políticas sociais.

1.2.2. Mecanismos e instrumentos das relações intergovernamentais

Conforme Agranoff (2007), Banting (2005) e Watts (2006), é possível encontrar diferentes mecanismos e instrumentos de relações intergovernamentais coexistindo em um único sistema federativo, dado que cada um possui finalidades específicas e é utilizado em diferentes situações. Ademais, as relações intergovernamentais não são estáticas e podem ser influenciadas por mudanças políticas, econômicas e sociais.

Agranoff (2007) e Watts (2006) apontam que as relações intergovernamentais também podem variar em um *continuum* desde uma relação informal até uma relação mais institucionalizada entre os governos. Isso significa que podem existir diferentes graus de formalização nos mecanismos e instrumentos utilizados para conectar governos, tais como ações que conectam indivíduos dentro dos governos, ações que conectam políticas ou programas, bem como a interação entre indivíduos dentro de políticas mais amplas.

Com o propósito de compreender as possíveis formas de gestão das diferentes relações intergovernamentais em um contexto federativo, Radin (2010) elenca quatro categorias de mecanismos: estrutural, programático, construção de capacidade e comportamental.

A categoria “estrutural” refere-se às mudanças organizacionais, tais como a criação de novas instituições ou a reestruturação de instituições existentes, que visam melhorar a coordenação e integração de políticas públicas entre diferentes níveis de governo. Esta está relacionada com as regras, papéis e relações formais; padrões de autoridade e liderança; e instrumentos para regulação, supervisão e integração destes elementos, a exemplo da criação de departamentos no nível central, da instituição de normativas federais e da formalização de comissões intergovernamentais (Palotti; Machado, 2014).

A categoria “programática” inclui o estabelecimento de metas, objetivos e indicadores de desempenho compartilhados entre diferentes níveis de governo. Estes podem se traduzir na formação de parcerias, com a definição de objetivos comuns e incentivos financeiros, ou colaborações, nas quais os recursos são compartilhados para que o trabalho seja implementado conjuntamente pelos entes federados (Palotti; Machado, 2014).

A categoria “construção de capacidade” envolve a transferência de conhecimentos, habilidades e recursos técnicos entre diferentes níveis de governo, com o objetivo de aumentar a capacidade de implementação de políticas públicas em nível subnacional. A provisão de informações para os gestores locais é um instrumento nesse sentido, assim como a capacitação dos servidores públicos e a assistência técnica na implementação e avaliação de políticas públicas (Palotti; Machado, 2014).

A última categoria, a “comportamental”, foca nas relações pessoais e interpessoais entre os líderes e atores de diferentes níveis, buscando estabelecer relações de confiança, comunicação efetiva e colaboração mútua. Para promoção da gestão de conflitos, as normativas e regulamentações federais podem ser discutidas e negociadas conjuntamente com os níveis subnacionais, de modo que as regras sejam aceitáveis e legitimadas. Ainda podem ser mobilizadas estratégias de comunicação, como consultas e audiências públicas (Palotti; Machado, 2014).

Vale ressaltar que, para uma análise pormenorizada dos mecanismos das relações intergovernamentais deve-se observar o contexto político, social e econômico em que estes são aplicados, bem como os aspectos específicos de cada política pública, a fim de identificar quais são mais adequados e efetivos. Como será demonstrado adiante nesta tese, para a implementação das políticas de educação no Brasil, e especificamente, no estado do Ceará, foram aplicadas diversas combinações de mecanismos e instrumentos ao longo do tempo, como estratégias para atingir os objetivos das políticas.

1.2.3. Coordenação e cooperação nas relações intergovernamentais

Dado que a essência do federalismo consiste na celebração de um pacto entre dois ou mais níveis governamentais, que concordam em coexistir com respeito mútuo em um determinado território, uma das questões centrais na efetivação desse modelo de organização política reside na maneira pela qual os níveis interagem e se a coordenação e a cooperação entre as estruturas governamentais permitem que eles atendam adequadamente aos interesses e problemas comuns (Moreno, 2017).

Diante dos dilemas existentes entre as distintas formas de relacionamento intergovernamental presentes no federalismo e das questões sociais enfrentadas por cada governo, a coordenação federativa e a cooperação tornam-se elementos essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas, especialmente em vista do elevado grau de interdependência vertical ou horizontal entre as ações implementadas por cada nível de governo que, por sua vez, possuem distintas responsabilidades, interesses e capacidades estatais. Nesse aspecto, Moreno (2017) complementa que:

> A ascendente interdependência entre os governos em seus diferentes níveis os obriga a transitar de uma *policy making* autorreferente a outra baseada na gestão interorganizacional, a partir do reconhecimento de objetivos que não podem ser alcançados trabalhando de forma isolada; a realização de importantes políticas deve decorrer, agora mais do que nunca, depois de uma intrincada rede de relações intergovernamentais. (Moreno, 2017, p. 14, tradução nossa)

De acordo com Moreno (2017), o termo "coordenação" sugere significados amplos e abstratos, sendo comumente confundido ou associado a outros conceitos, o que torna complexa sua definição e sua delimitação como objeto de estudo. A palavra coordenação vem do latim *coordatio,* que denota "ação e efeito de coordenar". Em termos administrativos, é o ato de planejar, organizar, direcionar e controlar ações, considerando a interação adequada ou eficaz, e a regulação de vários elementos para uma operação integrada e harmoniosa.

Moreno (2017) define coordenação como uma tarefa político-administrativa complexa e indispensável para uma ação conjunta do governo que, através de acordos, relaciona-se com:

> (...) o ajuste e organização de esforços dispersos, a conciliação de interesses, a compatibilização de autonomias, a harmonização de metodologias de ação e a gestão de interdependências nos distintos cenários da atividade governamental, isto é, dentro e entre unidades, setores, níveis e ordens do governo, bem como na interação com atores sociais e entidades de caráter internacional. (Moreno, 2017, p. 144, tradução nossa)

De acordo com Bouckaert, Peters e Verhoest (2010, p. 16), a coordenação corresponde à operação de mecanismos e instrumentos que visam aumentar o alinhamento voluntário ou

forçado de tarefas e esforços de organizações no âmbito do setor público, criando maior coerência e reduzindo "redundância, lacunas e contradições dentro e entre políticas, na implementação ou na gestão". Assim sendo, a coordenação envolve a mobilização de estratégias e recursos para ajustar (vertical ou horizontalmente[10]) as ações de governo, frequentemente alcançadas por meio de coerção ou do uso de incentivos.

Em um contexto federativo, a coordenação de relações intergovernamentais em políticas sociais pode ser compreendida como "a implementação de estratégias e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de política pública" (Jaccoud, 2020, p. 39). Diferentemente da cooperação, que envolve ação discricionária e voluntária, a coordenação se caracteriza por uma concentração de autoridade, com centralização de decisões e redução da autonomia decisória dos entes subnacionais, bem como pela produção de convergência e alinhamento para atingir determinados objetivos da política pública (Souza, 2018).

Nesse aspecto, comumente, o conceito de coordenação está relacionado, ou até mesmo confundido, com o conceito de cooperação. Esta última, do latim *cooperatio*, significa trabalhar mutuamente com o outro para o mesmo fim. Assim, a cooperação pode ser considerada um meio informal e temporário para criar relacionamentos entre organizações para benefício mútuo (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010; Souza, 2018). Numa perspectiva distinta – na qual esta tese se identifica –, a cooperação resulta em algum grau de institucionalização, por meio de pactos, parcerias, arranjos, associações ou comitês, na qual se reconhece a necessidade de constituir uma relação de cooperação de modo formal e duradouro, a partir do estabelecimento de responsabilidades, objetivos e parâmetros concretos (Abrucio; Franzese; Sano, 2013; Franzese, 2010; Strelec, 2017).

No entanto, Soares e Machado (2018) argumentam que a cooperação não presume uma plena identidade e harmonia de interesses entre as organizações, visto que existem interesses comuns e interesses próprios. Nessas condições, "quem coopera faz concessões tácitas ou formalizadas por meio de algum acordo prévio, assumindo determinados custos em favor da realização de objetivos que podem beneficiar algum outro ou uma coletividade maior na qual se inclui" (Soares; Machado, 2018, p. 95). Nessa ótica, Wright (1988) destaca que:

[10] Vertical, que caracteriza-se pela relação entre o governo central e os subnacionais (no caso brasileiro, entre União e os estados; União e municípios ou entre estados e os municípios), e a horizontal, pela relação dos governos subnacionais entre si, que ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo (Souza, 2018).

> (...) embora haja cooperação dentro do sistema, há também competição, conflito e mesmo coerção entre os vários níveis governamentais. E, embora as negociações entre agências governamentais não sejam incomuns, as partes frequentemente chegam e saem das negociações com objetivos muito diferentes. Assim, há uma necessidade óbvia de um processo que facilite o reconhecimento da natureza complexa das relações intergovernamentais e permita o desenvolvimento de um núcleo de objetivos comuns. (Carlson; 1983 *apud* Wright, 1988, p. 57)

A despeito do esforço de definir coordenação e sua diferenciação com a cooperação, cabe enfrentar a questão de como e o que coordenar. A coordenação é realizada por meio de diversos instrumentos, que mobilizam recursos financeiros, políticos ou institucionais de natureza variada. Além disso, pode variar em relação aos objetivos, demandando diferentes instrumentos e recursos políticos para cada situação (Jaccoud, 2020). Peters (2004), distingue quatro níveis de coordenação, a depender dos objetivos. Enquanto o primeiro nível pode ser identificado como uma coordenação negativa, que busca melhorar a sinergia dos esforços e evitar a superposição, o segundo motivaria uma coordenação positiva, que preserva a autonomia dos níveis de governo, sem alterar os objetivos estabelecidos autonomamente por cada um deles. Os outros níveis teriam objetivos mais ousados. No terceiro nível, haveria a integração de esforços por meio do compartilhamento de objetivos e metas. Esse processo demandaria acordos políticos e poderia ser favorecido pela atuação da autoridade central. Já no quarto nível seriam mobilizados objetivos estratégicos de governo, acarretando em uma coordenação entre políticas em arranjos intersetoriais, com cooperação ampliada entre políticas e burocracias distintas. Nisso, a questão relevante é que a cooperação entre governos dificilmente ocorre espontaneamente: é necessário implementar mecanismos de coordenação.

Em um contexto federativo, a coordenação ocorre praticamente em todas as fases da política pública e em todos os níveis do governo (Moreno, 2017). O fortalecimento da coordenação configura condição essencial para lidar com a complexidade da produção de políticas, que envolve uma diversidade e fragmentação de atores e processos decisórios envolvidos. Conforme Souza (2018), na formulação, os mecanismos e instrumentos de coordenação podem ser essenciais para mediar os possíveis conflitos entre os diversos atores e instituições durante a decisão de uma política pública. Na fase da implementação, geralmente mais restrita à arena dos governos e de suas burocracias, duas formas de coordenação são requeridas: a vertical, quando diferentes níveis de governo participam de uma política pública; e a horizontal, entre organizações que integram o mesmo nível de governo. Nas palavras a autora:

> A coordenação vertical remete ao tema do federalismo e das relações intergovernamentais. Isso porque em países federais, que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, a implementação de políticas tende a ser fragmentada, o que aumenta os custos da coordenação. Nas relações intergovernamentais, seja em países federais ou unitários, os conflitos de coordenação e a cooperação existem de forma simultânea e são a elas inerentes (Wright, 1997). Em ambos os tipos, o papel das burocracias e das regras que formatam a formulação e a execução da política são salientes. (Souza, 2018, p. 17)

Na implementação de políticas públicas, a coordenação pode ser favorecida em cenários em que o governo central disponha de recursos institucionais aptos para intervir nas escolhas dos níveis subnacionais. Portanto, a coordenação federativa pressupõe algum grau de centralização de decisões no governo central, no entanto, estas devem ser ancoradas nas ações cooperativas, negociadas e aprovadas pelos outros entes federativos (Moreno, 2017).

Para Moreno (2017), as dificuldades de coordenação em um sistema federativo não são exclusivas das relações entre os níveis de governo, mas também abrangem os diferentes cenários de implementação de políticas, que podem ocorrer nos âmbitos de natureza intra ou intersetorial do setor público, em organizações da sociedade ou, até mesmo, no âmbito internacional.

Ao destacar os problemas de coordenação, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) argumentam que eles envolvem a interação ou ausência de interação entre as organizações públicas e podem possuir caráter político, administrativo e/ou organizacional. Nesse aspecto,

> Indivíduos e organizações podem estar buscando políticas e objetivos políticos específicos e não querem cooperar com medo de reduzir suas chances de alcançar esses objetivos. Da mesma forma, rotinas administrativas e até mandatos legais para implementação podem ser prejudicados por tentativas de obter maior coerência no governo e, finalmente, as organizações (públicas ou privadas) tendem a manter seus próprios padrões e podem não cooperar por interesse próprio ou simplesmente rotina. (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010, p. 26, tradução nossa)

Conforme Moreno (2017), existem outras causas, fenômenos e problemas sociais, associados ao federalismo e/ou às relações intergovernamentais, que desafiam a capacidade dos governos em desenvolver ações conjuntas e coordenadas. O primeiro fenômeno é a interdependência organizacional e a complexidade contextual, isto é, as organizações dependem cada vez mais umas das outras, não apenas para cumprir seus propósitos, mas para garantir sua própria existência. No setor público, a busca de vias de otimizar os acordos entre organizações suscita problemas de compatibilidade de autonomias, de políticas e de metodologias de ação. Na prestação de serviços sociais, onde é preciso conceber soluções que envolvam a participação de organizações de distintos setores de atividades e de diferentes níveis

de governo, essas considerações se tornam relevantes, devido aos poderes sobrepostos e interdependentes dos governos e de suas instituições.

Do mesmo modo, a multifatorialidade e a transversalidade dos problemas, particularmente no campo social, geram a necessidade de desenvolver políticas públicas sob uma perspectiva abrangente. Para o autor, as múltiplas causas que originam os problemas sociais exigem a participação articulada de instâncias pertencentes, não apenas a distintos setores da atividade governamental, mas também a diferentes níveis de governo. “Diante disso, uma atuação organizacional isolada, parcial e focalizada em um determinado fator, reduz drasticamente as possibilidades de intervenção pública eficaz” (Moreno, 2017, p. 122, tradução nossa).

O terceiro fenômeno que desafia as ações coordenadas, associado à descentralização, é a fragmentação da autoridade. Como resultado da redefinição de responsabilidades pelas políticas públicas entre os níveis de governo e do reconhecimento de uma maior autonomia para as autoridades locais, a implementação de políticas deve transitar por diferentes áreas jurisdicionais e funcionais, nas quais uma diversidade de atores participa de seus distintos estágios (Moreno, 2017). Portanto, embora exista uma tendência para favorecer o desempenho governamental independente, paradoxalmente, existe a necessidade de cooperação.

O quarto fenômeno, relacionado ao ponto anterior, é que os governos subnacionais, por um lado, têm suas próprias formas de lidar com as políticas públicas, e, por outro, possuem diferentes capacidades administrativas e políticas para operacionalizá-las. Além da heterogeneidade nos níveis de desenvolvimento institucional, as acentuadas desigualdades socioeconômicas entre os níveis de governo podem afetar as trajetórias e os resultados das políticas, especialmente, as do campo social. Moreno (2017, p. 123) ainda argumenta que, “a escassa habilidade técnica e o treinamento insuficiente dos funcionários, além da falta de experiência para formular e implementar programas de maneira efetiva, são fatores que afetam os governos”.

O quinto problema está relacionado à questão fiscal. Conforme Moreno (2017), dada a existência das dificuldades fiscais e econômicas dos governos, é fundamental encontrar uma melhor relação custo-benefício para atingir as metas políticas. Nesse contexto, a coordenação torna-se uma demanda mais premente, na medida em que pode evitar programas redundantes, gerar economia de recursos, bem como estimular um desenho multi-organizacional e intergovernamental de políticas baseadas na cooperação de funções comuns.

O sexto e último fenômeno que afeta as ações coordenadas é relativo às fronteiras jurisdicionais. Segundo Moreno (2017), os problemas, muitas vezes, não coincidem com as

áreas geográficas delimitadas das jurisdições, como é o caso das questões ambientais, saúde e de infraestrutura. Esse contexto de compartilhamento de problemas comuns impossibilita que os governos formulem e implementem políticas isoladas e, portanto, estimula ações intergovernamentais coordenadas e conjuntas.

Conforme Souza (2018, p. 16), apesar das adversidades, a coordenação precisa ser construída, visto que não se dá de forma natural nas organizações e entre os indivíduos. “Essa construção implica na proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política e de suas agências”.

No aspecto das questões federativas, para que seja possível a prática da coordenação, é necessário, de um lado, que os entes governamentais cooperem e executem as ações dadas como importantes para o desenvolvimento de políticas públicas; de outro, essa relação entre os entes deve se estabelecer considerando a autonomia dos entes federados e a necessidade de que estes participem, também, do processo de decisão política (Franzese, 2010). Nessa perspectiva,

> (...) a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas e não hierarquias centralizadoras (Abrucio, 2005, p. 46)

Dado que em contextos federativos existem problemas de eficácia na produção da coordenação federativa, duas abordagens são propostas para amenizá-los, que se desenvolvem à luz do debate sobre a autonomia e transferência de poder para os entes subnacionais (Machado, 2008). A primeira abordagem constitui-se na formação de barganhas horizontais, estabelecidas diretamente entre os entes subnacionais, sem interferência do governo federal. Para Abrucio e Sano (2013), a construção de mecanismos de coordenação envolve situações de autoridade interdependente, nos termos de Wright, na qual a barganha federativa é o principal padrão de autoridade. Nesses casos, “as distintas unidades da federação possuem autonomia para elaborar suas próprias políticas públicas e podem surgir áreas com sobreposição ou ausência de ações, o que torna importante a criação de mecanismos de coordenação” (Abrucio; Sano, 2013, p. 34).

Como argumenta Machado (2008), são necessárias premissas básicas para que seja possível garantir a estabilidade da barganha, ou seja, construir instituições de coordenação federativa. Uma premissa é que instituições resultantes do processo de barganha devem proporcionar aos participantes desfavorecidos, resultados melhores do que aqueles possíveis

sob o fracasso ou colapso das negociações[11]. A outra premissa seria incorporar procedimentos democráticos, transparentes e controláveis, em alguma medida, entre as unidades da federação participantes do processo de barganha.

A segunda abordagem para desenvolver a coordenação, de outro modo, pauta-se pela indução vertical das escolhas dos entes subnacionais em uma direção considerada "ótima", baseada em instrumentos de incentivos elaborados pela esfera federal. Conforme Greer (2006), existem três principais instrumentos de coordenação, advindos da indução vertical. O primeiro é o normativo e legal, no qual o governo federal pode regular as políticas dos governos subnacionais, através da constituição ou legislações, por exemplo. O segundo é através do controle das transferências de recursos, nos quais os níveis subnacionais devem cumprir exigências ou implementar determinados programas nacionais para obter receitas. O terceiro mecanismo é através do incentivo à cooperação, já que a maioria das atividades em um sistema descentralizado não pode ser implementada por um único governo. A implementação de algumas políticas públicas, invariavelmente, vai exigir recursos, poderes ou informações de outros governos e, se esses não quiserem cooperar, eles acabam exercendo um poder de veto.

Como argumenta Soares e Machado (2018), a capacidade de coordenação dos governos nacionais modifica na medida em que variam os arranjos institucionais do sistema federativo, sobretudo no que se refere à centralidade jurisdicional e à concentração de recursos fiscais no governo nacional. De outro modo, distintas áreas de políticas públicas estruturam padrões próprios de relações intergovernamentais – tanto verticais quanto horizontais –, através das formas como distribuem responsabilidades e recursos entre entes governamentais de diferentes níveis. "Nesses padrões podem predominar comportamentos mais cooperativos, mais competitivos ou até mesmo mais conflitivos" (Soares; Machado, 2018, p. 95).

Deste modo, para a efetivação da cooperação intergovernamental, na maioria das federações[12], Watts (2006) verificou dois aspectos importantes: um é o estabelecimento de estruturas e processos intergovernamentais, que facilitam a consulta, a coordenação e a tomada de decisões conjuntas entre os governos; o outro é o desenvolvimento dentro de cada governo de estruturas e processos intragovernamentais, que permitem que cada um coordene suas próprias relações com outros governos, com vistas à sua participação efetiva nessas interações.

Com relação ao estabelecimento de estruturas intergovernamentais –, na prática, três instrumentos de cooperação entre os governos se mostraram pertinentes. O primeiro são os

[11] Vide Scharpf, 1997

[12] Watts (2006) analisou, principalmente, as federações da Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Itália, Reino Unido e Suíça.

contatos informais cotidianos entre ministros, parlamentares ou servidores públicos de diferentes governos. Esses contatos podem ser por correios eletrônicos, telefone ou face a face, dirigidos à troca de informações, à manutenção de relacionamentos e à implementação de programas. "Na maioria das federações, descobriu-se que as comunicações informais contribuem para o desenvolvimento da confiança e respeito mútuos necessários para uma colaboração eficaz" (Watts, 2006, p. 209, tradução nossa).

Um segundo instrumento importante na maioria das federações foi a formação de conselhos, comitês e conferências formais e informais, realizados com frequência suficiente, para permitir que representantes dos diferentes governos – ministros, parlamentares e servidores públicos – compartilhem informações, discutam problemas comuns, contemplem ações coordenadas ou conjuntas e, quando apropriado, estabeleçam agências ou programas conjuntos (Watts, 2006).

O terceiro instrumento é o estabelecimento de acordos intergovernamentais formais ou informais. No caráter mais formal, podem assumir a forma de pactos, convênios ou tratados, que podem ser juridicamente vinculativos ou não[13]. Conforme o autor, isso pode estar relacionado a processos de colaboração, acordos ou programas administrativos, ou à delegação de um governo para outro de responsabilidades executivas e administrativas, ou mesmo em alguns casos, responsabilidades jurisdicionais em alguma política específica.

Watts (2006), ressalta ainda que a maioria das federações implantou consideravelmente todas essas três formas de cooperação intergovernamental. De fato, o autor concluiu que os três requisitos fundamentais para uma federação são a distribuição de jurisdição, garantindo a autonomia das unidades federadas; a participação formal de representantes das unidades subnacionais nas instituições do governo federal e a cooperação intergovernamental. Porém, existem variações significativas nos tipos e nos níveis de cooperação intergovernamental entre os países com sistemas federais. Nesse aspecto, o autor cita que:

> Alguns, como a Alemanha e a Áustria, onde a maioria da legislação é promulgada pelo legislador federal, mas administrada pelos Länder, desenvolveram cooperação intergovernamental e ação conjunta a tal ponto que podem ser chamadas de "relações interligadas" (Wachendorfer-Schmidt 2000:6-9, 247-88). Outros, exemplificados pelos Estados Unidos e, mais ainda, pelo Canadá, envolveram uma quantidade considerável de cooperação, mas enfatizaram a legislação autônoma e a formulação de políticas de seus estados e províncias (...). A Suíça, a Austrália e a Índia fornecem exemplos diferentes, sendo a Austrália pioneira no desenvolvimento sistemático de uma série de instituições e mecanismos intergovernamentais formais. (Watts, 2006, p. 210, tradução nossa)

[13] Conforme Watts (2006), os acordos juridicamente vinculativos são encontrados na Suíça, Bélgica, Espanha e Estados Unidos e os não vinculativos, no Canadá, Austrália e Alemanha.

Diante do exposto e tendo em vista os objetivos desta tese, cabe compreender como as relações intergovernamentais se estabelecem no contexto brasileiro, sobretudo para implementação de políticas sociais. É o que se apresenta na próxima subseção.

1.3 Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil

1.3.1 O desenho federativo e as relações intergovernamentais na nova ordem constitucional brasileira

O debate brasileiro sobre o federalismo e sobre as relações intergovernamentais é fortemente baseado em interpretações diversas sobre a CF-88, visto que o seu desenho tem como base a interação entre os princípios de descentralização, democratização e direitos sociais (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Franzese, 2010; Lassance, 2012; Souza, 2005). Nesse desenho, prevalece o modelo de autoridade sobreposta, nos termos de Wright (1997), no qual o exercício de grande parte das funções estatais é efetivado a partir da participação dos níveis de governo, em conjunto, determinando uma forte interdependência entre eles.

Lassance (2012) e Souza (2005) argumentam que o arranjo da CF-88 relacionou aspectos da descentralização e da democratização, e isso pode ser explicado, parcialmente, pela resposta contra a tendência centralizadora e autoritária do regime anterior[14], no qual havia uma dominante autoridade decisória concentrada no governo federal. Para Souza (2005), o produto desse processo na carta constitucional foi um modelo de federalismo mais cooperativo com acentuadas características descentralizantes. Todavia, para que esse modelo tenha resultados favoráveis, depende de estruturas mais equalizadoras, bem como de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto verticais quanto horizontais (Souza, 2005).

Conforme Arretche (2012), o Estado federativo brasileiro possui ampla combinação entre centralização da autoridade legislativa da União, dada a predominância da iniciativa de legislar e as restritas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais, e descentralização da execução das políticas aos governos subnacionais. Essa combinação tem atuado positivamente na redução das desigualdades territoriais, por meio da concentração da autoridade regulatória na União, que produz mecanismos e instrumentos institucionais que

[14] Regime conhecido como Ditadura Militar, do período de 1964 a 1985, sob comando de sucessivos governos militares.

operam na diminuição das disparidades, e da implementação das políticas públicas pelos governos subnacionais, que permite o fortalecimento da autonomia e da capacidade institucional sobre tais políticas. "Ambos os níveis são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas" (Arretche, 2012, p. 24).

Conseguinte, na análise de Arretche (2012, p. 171), os resultados de políticas públicas dependem do meio como se combinam os distintos arranjos institucionais em cada política em particular, pois "efeitos centrífugos não são diretamente derivados da fórmula federativa, mas mediados pelo modo como execução local e instrumentos de regulação federal estão combinados em cada política particular".

A definição da configuração de governo multinível, próprio dos sistemas federais, também apresenta relevância como variável analítica. A CF-88, em seus artigos 1º e 18, introduz um federalismo composto por três níveis de governo – União, estados/Distrito Federal e municípios[15] –, autônomos e interligados. A singularidade do município como ente federativo redesenhou a estrutura institucional federativa, com novos arranjos de divisão de competências e de distribuição de receitas, e motivou um amplo processo de ajustes nas relações intergovernamentais, tanto em relação à reorganização territorial[16] quanto à produção das políticas públicas (Tomio, 2005). Para Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 137), "esta nova delimitação do *status* das municipalidades impulsionou a descentralização, conduzindo à substituição ou à crítica de formas centralizadas de produção de políticas públicas, consideradas ineficientes e sem a*ccountability* adequada". Além disso, expandiu o fluxo de recursos aos governos locais, cujos orçamentos eram muito reduzidos.

Porém, por outro lado, o empoderamento dos municípios vem acompanhado de profundas assimetrias socioeconômicas entre eles, o que torna mais complexos os desafios da cooperação e da coordenação federativa. Como citam Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 137), "como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos no acesso aos bens e serviços públicos".

Além da divisão territorial, o texto constitucional ainda estabeleceu como institucionalidades próprias do federalismo, os seguintes arranjos:

---

[15] 1 União, 26 estados, 1 Distrito Federal e 5570 municípios.

[16] No período de 1988 até o ano de 2000 foram criados 1.438 municípios no Brasil – cerca de 25% do total (Tomio, 2005, p. 105).

> 1) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.
> 2) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.
> 3) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.
> 4) Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados. (Soares; Machado, 2018, p. 80-81)

A CF-88 introduziu uma divisão de poderes nos aspectos administrativos, jurisdicionais (legislativos) e fiscais, que intentou compatibilizar a autonomia e a interdependência entre os entes federados, que, por conseguinte, resultou em um sistema de repartição de competências comuns, concorrentes, privativas e exclusivas entre União, estados/Distrito Federal e municípios, tendo como características basilares: a) a centralização do maior número de competências exclusivas na União: executivas (art. 21) e legislativas (art. 22); b) a inclusão das políticas sociais como sendo competência comum no que se refere à sua implementação (art. 23) e concorrente no que se refere ao ato de legislar (art. 24); c) a centralização da maior parte da arrecadação dos tributos na União; e d) a indicação de uma gestão voltada para a cooperação entre os entes federados. Ao argumentar sobre esse arranjo, Souza (2005) cita que:

> [...] a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais vis-à-vis os outros dois níveis de governo, situação que foi parcialmente revertida ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentaram o leque das competências concorrentes. (Souza, 2005, p. 112)

Na divisão de competências legislativas, o texto constitucional dotou todos os entes federados de autonomia legislativa, de forma privativa ou concorrente, na qual compete à União legislar sobre matérias de interesse geral da nação, e aos estados e municípios, matéria de interesse regional e local. No caso da competência legislativa concorrente, as matérias abrangem alguma complexidade e/ou conflito no reconhecimento dos limites em que cada ente pode legislar sem interferir na competência do outro. Ademais, apesar dos estados estarem formalmente representados no poder legislativo federal, alguns autores argumentam que o Senado não atua em conformidade com a representação regional, mas como representação dos partidos, de modo que “o legislativo começa e termina no nível federal, mesmo quando afeta interesses das unidades constituintes” (Arretche, 2013, p. 55).

A despeito dos formatos de cooperação entre os entes federados, a definição constitucional dos termos de atuação ficou dependente de lei complementar, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 23: "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Nas décadas pós-constituição, tal questão tornou-se um desafio, devido aos desenhos de cada política pública e à diversidade territorial e de interesses dos distintos atores.

Na dimensão fiscal, a CF-88 estabeleceu que o poder tributário é de competência partilhada entre os entes federativos, sendo a receita constituída por meio da cobrança de tributos (art. 145): impostos, taxas e contribuição de melhoria. Foi definido um total de treze impostos, sendo sete de competência privativa da União, três dos estados e três dos municípios. Na competência do Distrito Federal estão seis impostos, equivalentes às competências de estados e municípios.

O processo de descentralização territorial pós CF-88 foi marcado por incoerências, sobretudo nas dimensões fiscal e administrativa. Conforme menciona Soares e Machado (2018, p. 81), "não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal". Por conseguinte, descentralizaram-se recursos financeiros sem uma definição minimamente precisa de competências sobre a implementação das políticas públicas para os níveis subnacionais, sobretudo em relação ao provimento de políticas para a garantia dos direitos sociais determinados constitucionalmente (Arretche, 2012; Franzese, 2010; Soares; Machado, 2018).

> As principais políticas sociais, como educação e saúde, foram estabelecidas como competências concorrentes, e União, estados e municípios variaram consideravelmente na forma como assumiram tais competências, gerando duplicidades e omissões e ainda grandes inequidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional. A descentralização fiscal também não foi acompanhada de regras de responsabilização fiscal dos entes federados, e o endividamento foi uma constante na primeira metade dos anos 1990, com ameaças à estabilidade econômica do país, que estava mergulhado em um contexto de hiperinflação. (Soares; Machado, 2018, p. 81)

Na visão de Franzese (2010), esse cenário, consequentemente, induziu os entes federados a estabelecerem relações intergovernamentais competitivas exemplificadas pelo *blame avoidance*[17], como forma de evitar a responsabilização do governo pela redução de

[17] O termo *blame avoidance* ("jogo do empurra") é um comportamento relacionado à imprecisão na atribuição de responsabilidades entre atores de uma organização, ou entre organizações no âmbito de um sistema, e que podem influenciar decisões políticas, nos termos de Weaver (1986). É considerado um ato de evitar que alguma coisa vista como ruim ou errada seja de responsabilidade de um indivíduo ou organização.

investimento na área social. Abrucio, Franzese e Sano (2013) assinalam também que a atribuição de poder e autonomia aos municípios provocaram resultados bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, as desigualdades que marcam a federação brasileira. A realidade é que os governos locais ganharam autonomia, porém, muitos não tinham capacidades administrativas, financeiras ou políticas para usufruir da nova condição. "Não seria possível, portanto, estabelecer uma maior descentralização sem a construção de mecanismos coordenadores" (Abrucio; Franzese; Sano, 2013, p. 139).

Em contrapartida, para Franzese (2010), a garantia de direitos sociais pela Constituição, conjuntamente com a definição das principais políticas sociais como competência comum dos entes e com uma nova posição do governo central, conduziram, a partir da segunda metade da década de 1990, como será destacado adiante, a esforços para a universalização e equidade no acesso a políticas fundamentais, a exemplo das áreas de educação, saúde e assistência social, "o que tornou o modelo de federalismo brasileiro mais cooperativo" (Franzese, 2010, p. 135).

A partir de 1994, reformas no sistema político foram coordenadas pela União, mediante, principalmente, legislação nacional, o que minimizou efeitos territorialmente dispersivos decorrentes do desenho federativo formatado na CF-88. Por meio de prerrogativas legislativas, o governo central intentou uma maior responsabilização dos entes subnacionais e a busca pela garantia da integralidade e equidade das políticas sociais, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e educação, ao criar mecanismos de coordenação e regras para a operacionalização, prestação e viabilização dos programas, projetos, serviços e benefícios. Foram instituídas normatizações para delimitar as competências e responsabilidades dos entes com a implementação e financiamento das políticas, com detalhamento de quanto e como os recursos financeiros de cada ente federado deveriam ser aplicados.

De acordo com Soares e Machado (2018), a trajetória do Brasil desde a CF-88 pode ser considerada positiva, em termos políticos, econômicos e sociais. Complementam, ainda, que houve uma expansão expressiva nas políticas e nos gastos sociais, sobretudo a partir dos anos 2000, que contribuíram para uma evolução positiva das políticas sociais, como saúde, educação e assistência social, e dos indicadores sociais mais gerais, como a diminuição da pobreza e da desigualdade (GINI) e a melhoria no desenvolvimento humano (IDH). Contudo, vale mencionar que essa melhoria não é contínua e sofre as consequências da instabilidade econômica do país.

No entanto, alguns desafios persistem na busca por políticas sociais mais equânimes e redistributivas. Um deles é melhorar a equidade de condições entre os municípios, no que se refere às capacidades estatais. Conforme estudos recentes, muitos municípios ainda estão

distantes de terem capacidades estatais suficientes para implementar políticas sociais com qualidade (Grin et al., 2018; Monteiro Neto, 2014; Marenco, 2017).

Nesse contexto, "arranjos organizados territorialmente por políticas públicas e programas, são rotas de cooperação federativa para promover capacidades estatais municipais" (Grin; Abrucio, 2018, p. 91). Entretanto, é importante ressaltar que nem todo arranjo cooperativo necessariamente levará a melhorias nas capacidades, resultados das políticas públicas ou redução de assimetrias. Isso dependerá do contexto e da maneira como são desenhados e implementados. Essa questão está no debate central dessa tese, ao buscar analisar a relação entre cooperação intergovernamental, capacidades estatais e resultados das políticas públicas.

1.3.2 Coordenação, cooperação intergovernamental e políticas sociais no Brasil

Conforme Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 131), "a coordenação federativa é essencial, em qualquer federação, para garantir a necessária interdependência entre governos, os quais, por natureza constitucional, são autônomos". Para os autores, os diversos instrumentos de ajuda mútua entre os entes federados são importantes, tanto para a conjugação de esforços para o *lobby* intergovernamental ou para ganhar maior capacidade de enfrentar um problema, quanto também para casos em que unidades mais desenvolvidas auxiliem outras com menor capacidade estatal, seja financeira ou de gestão. Outra dimensão da coordenação vincula-se à junção de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas, visto que existe mais de um nível governamental atuando em um mesmo setor. Esse fato gera um cenário de interdependência entre os entes, o que, por conseguinte, demanda a implantação de instrumentos coordenadores.

Como já mencionado, para que a coordenação federativa seja bem-sucedida é preciso combinar práticas competitivas e cooperativas, sendo que as primeiras estão vinculadas à participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo, e as segundas são relacionadas às parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas.

Abrucio e Soares (2001) argumentam que, para alcançar o equilíbrio entre competição e cooperação nas federações, é vital a constituição de redes federativas, moldada pela "criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa". Para isso, as redes federativas envolvem um conjunto de condições e ações para resolver os

problemas de tomada de decisão compartilhada (*shared decision making*). Para os autores, essas redes devem observar a presença das seguintes condições básicas.

> a) regras institucionais que favoreçam a cooperação, nos planos horizontal e vertical, sem enfraquecer a autonomia e a possibilidade de *checks and balances* intergovernamentais;
> b) reforço das capacidades de coordenação dos governos estaduais, regionais e federal junto aos poderes locais, evitando-se uma completa separação entre as ações dos níveis de governo;
> c) constituição de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e da negociação (...);
> d) montagens de políticas públicas que facilitem o compartilhamento de decisões e responsabilidades, a fim de, ao mesmo tempo, legitimar as redes e torna-las efetivas,
> e) estímulo de processos associativos entre municipalidades, tanto informais quanto formais;
> f) fortalecimento da administração pública local, para que ela possa realizar as funções que lhes forem descentralizadas;
> g) democratização dos planos subnacional e nacional, no primeiro em vista do controle das ações governamentais locais, e no segundo, para constituir e fiscalizar os fóruns em que as decisões centrais e/ou compartilhadas são tomadas;
> h) criação de canais de interligação do poder público com a sociedade civil e seus atores, de modo a estes participarem e monitorarem as redes federativas. (Abrucio; Soares, 2001, p. 48-49)

Vale salientar que essas condições são genéricas e podem adquirir variações a depender do contexto histórico (Abrucio; Soares, 2001). Ações como consórcios intermunicipais, regiões e governos metropolitanos, comissões bipartide e tripartide, associativismo territorial, e distribuição horizontal de recursos aos entes mais pobres, entre outras, são alguns dos modelos de redes federativas.

No caso das políticas sociais desenvolvidas no federalismo brasileiro pós CF-88, alguns mecanismos de coordenação são utilizados para equilibrar os comportamentos de competição e cooperação nas relações intergovernamentais, e, em alguma medida, induzem as ações dos governos subnacionais no provimento de políticas públicas. Soares e Machado (2018) elencam três grupos desses mecanismos. O primeiro grupo é formando pelos instrumentos intergovernamentais de caráter vertical, como os constrangimentos constitucionais e legais, os incentivos financeiros e a pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais (Soares; Machado, 2018).

Os constrangimentos constitucionais e legais são instrumentos que "obrigam os governos a fazer determinadas escolhas, restringindo sua liberdade de decisão" (Soares; Machado, 2018, p. 97). No Brasil, a CF-88 e legislações infraconstitucionais estabeleceram as regras de compartilhamento de competências entre os três entes governamentais, especialmente nas políticas sociais, e introduziram obrigações para efetivá-las, como a vinculação e os critérios para uso de gastos das receitas orçamentárias próprias com educação e saúde. Além

disso, legislações posteriores das políticas de saúde[18], educação[19] e assistência social[20] outorgaram à União o poder de desempenhar funções de formulação, coordenação e supervisão dessas políticas e estabeleceram, também, responsabilidades para os níveis subnacionais. Para garantir o cumprimento das normas constitucionais e legais, bem como a realização dos objetivos das políticas, foram instituídos órgãos de *accountability* horizontal (Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público) e societal (conselhos de políticas públicas).

Já os incentivos financeiros são instrumentos que induzem os governos subnacionais a aderirem a determinadas políticas públicas iniciadas pela União. Nesse aspecto, Soares e Machado (2018) defendem que as transferências intergovernamentais condicionadas são um instrumento eficaz para indução da adesão dos governos subnacionais aos programas federais, sobretudo os programas de caráter estruturante para a implementação das políticas sociais. "Por meio da adesão, estados e municípios contariam com fontes adicionais e regulares de recursos, além de minimizarem os riscos de implementação das políticas coordenadas pelo Executivo Federal ao receberem, inclusive, o apoio técnico para tal" (Soares; Machado, 2018, p. 98).

A pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais é um instrumento de coordenação que gera "normativas setoriais com maior ou menor grau de formalização em cada caso, mas também impõem obrigações morais entre as partes envolvidas" (Soares; Machado, 2018, p. 97). Ademais, podem ser elementares para induzir os governos a compartilhar decisões e definir responsabilidades e, nesse sentido, têm potencial para favorecer uma conduta mais baseada na negociação e barganha.

O segundo grupo de mecanismos de coordenação é formado por instrumentos intergovernamentais de caráter vertical ou horizontal, como os convênios[21] e os consórcios públicos[22], que podem ser firmados tanto entre entes de governo de mesmo nível quanto entre entes de níveis diferentes (Soares; Machado, 2018). Na política de educação, um exemplo é o Programa de Ações Articuladas (PAR), criado em 2007 pelo governo federal, com o propósito

[18] Leis nº 8.080/1990 e n° 8.142/1990.

[19] Lei n° 9.394/1996.

[20] Leis n° 8.742/1993 e n° 12.435/2011.

[21] Expressos no artigo 241 da CF-88, os convênios são firmados entre entes governamentais com vistas à realização de interesses comuns. Este instrumento é utilizado, por um lado, em programas federais ou estaduais que incluem municípios na implementação das ações, e por outro lado, em casos de cooperação entre municípios de uma mesma região envolvidos na realização de finalidades comuns. (Soares; Machado, 2018)

[22] Instituído pela Lei n° 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto n° 6017/2007, o consórcio público consiste em um acordo formalizado entre governos para o estabelecimento de um organismo político e administrativo comum e representativo de interesses e objetivos pactuados coletivamente

de realizar convênios com os municípios para a implantação de projetos de melhoria na educação básica e a modernização administrativa das secretarias municipais de educação.

O terceiro grupo de mecanismos de coordenação é formado pelos instrumentos intergovernamentais de caráter misto, ou seja, aqueles que envolvem necessariamente a cooperação, simultaneamente, em dimensões vertical e horizontal, como a regionalização de políticas sociais[23] e a constituição das regiões metropolitanas[24] (Soares; Machado, 2018).

Conforme Abrucio, Franzese e Sano (2013), nos governos locais, a incorporação de instrumentos cooperativos será preponderante se suceder, isolada ou simultaneamente, a três condições: i) a existência de uma forte identidade regional, amparada em instituições duradouras, de caráter estatal ou societal; ii) uma ação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a cooperação ou garantindo recursos somente se houver parcerias; e iii) caso haja fóruns federativos, que tomem decisões em prol da cooperação.

A complexidade em incorporar instrumentos intergovernamentais cooperativos também está presente nos governos estaduais. Para os autores, os estados estavam, no primeiro momento da redemocratização, pouco propensos à cooperação, devido, principalmente, às fortes crises financeiras:

> Com o Plano Real, os governos estaduais entraram em forte crise financeira. O resgate das dívidas estaduais pela União enfraqueceu muito os governos estaduais, reduzindo o comportamento predatório dos estados, claramente delimitado pelas imposições institucionais contidas na Lei da Renegociação das Dívidas (Lei Federal no 9.496/1997) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal no 101/2000). Se houve uma mudança positiva na relação com a União, reduzindo o comportamento predatório, isto não se pode dizer da ação coordenadora dos estados junto aos municípios. (Abrucio; Franzese; Sano, 2013, p. 140)

Nessa perspectiva, para Monteiro Neto (2014, p. 29), o ajustamento fiscal e financeiro da política macroeconômica dos anos 1990, imposto pelo governo federal, resultou em um estreitamento das capacidades governativas (econômico-fiscais e institucionais) dos governos estaduais, de orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios. Na grande maioria dos estados houve um estrangulamento das contas públicas, devido às "perdas de receitas

[23] É um instrumento formal realizado no Brasil somente na política de saúde, no qual os municípios pertencentes a uma respectiva regional pactuam, sob coordenação dos governos estaduais e sob normas e supervisão do governo federal, com vistas ao estabelecimento de metas físicas e financeiras a serem cumpridas pelos municípios participantes. (Soares; Machado, 2018)

[24] Região metropolitana, redefinida pelo artigo 25, § 3º da CF-88, é um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, porém integrados física e funcionalmente. A manifestação das regiões é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções públicas de interesse comum aos municípios limítrofes, que exigem a cooperação entre eles.

inflacionárias que se seguiram ao controle do processo inflacionário, aliadas à expansão do endividamento em cenário de altas taxas de juros".

Ademais, esse distanciamento dos governos estaduais com os municipais também se deve ao fato da forte centralização de receitas e de comando no governo federal. Consequentemente, a União "passou a ter uma relação mais aproximada com os governos municipais do que com os estaduais para a execução de políticas públicas, principalmente aquelas nas áreas de saúde, educação e assistência social" (Monteiro Neto, 2014, p. 34).

Devido a estes fatores, três questões causam danos à possibilidade de ampliação da cooperação federativa dos estados com seus municípios: "os encargos financeiros crescentes sobre a dívida dos governos estaduais junto ao governo federal, as desigualdades regionais e a guerra fiscal entre estados pela atração de investimentos privados" (Monteiro Neto, 2014, p. 43).

Portanto, até meados dos anos 2000, a coordenação não foi uma prioridade para os governos estaduais, pois tais ações poderiam implicar mais gastos, em um momento de contenção de despesas (Abrucio; Franzese; Sano, 2013; Monteiro Neto, 2014). Para Abrucio, Franzese e Sano (2013), haveria, então, três possibilidades para os governos estaduais: i) não atuar em prol da cooperação intergovernamental; ii) atuar apenas em localidades com maioria governista; ou iii) apoiar iniciativas de maneira informal, evitando, portanto, uma ação institucional mais duradora, de modo a ter a possibilidade de renunciar aos acordos, caso haja algum impasse político.

De todo modo, mesmo havendo dilemas para a cooperação, surgiram, sobretudo após os anos 2000, algumas experiências de coordenação e cooperação estadual junto aos municípios[25]. Para Abrucio, Franzese e Sano (2013), aparentemente, esse processo resulta de dois aspectos. O primeiro é a superação do ponto crítico do ajuste fiscal, com os governos estaduais retornando a atuar na produção de políticas públicas, o que conduz, necessariamente, na proposição de parcerias com os municípios, com destaque para as políticas que são de competência comum de ambos, como é o caso do ensino fundamental. Além disso, houve uma série de estímulos ao entrelaçamento intergovernamental, seja pela via do associativismo territorial, seja no desenho das políticas públicas.

O aprendizado institucional da federação brasileira fez com que os níveis de governo compreendessem os limites do modelo descentralizador e da prática intergovernamental

[25] Entre os casos em que isto ocorreu institucionalizadamente, destacam-se o Acre, o Ceará, o Espírito Santo e o Mato Grosso (Abrucio; Franzese; Sano, 2013, p. 141).

compartimentalizada, com cada nível de governo atuando apenas nas suas competências, sem entrelaçamento em problemas comuns. “Isto tem levado a alterações no plano das políticas públicas, em especial com a adoção do conceito de sistema, e no aumento de estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental” (Abrucio; Franzese; Sano, 2013, p. 142).

Para os autores, a resposta mais bem-sucedida ao federalismo compartimentalizado brasileiro encontra-se no desenho de sistemas federativos de políticas públicas, como na educação, saúde, assistência social e segurança pública. A formação destes sistemas está relacionada a três fatores principais: i) a existência de normas constitucionais favoráveis à interdependência federativa; ii) a reação do governo federal, em várias políticas públicas, contra os resultados negativos do processo descentralizador fragmentador da primeira metade dos anos 1990; e iii) a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), que demonstrou as virtudes de um modelo descentralizado ancorado em uma política nacional (Abrucio; Franzese; Sano, 2013).

O conceito de sistema supõe uma articulação federativa nacional, com um importante papel coordenador, indutor e financiador do governo central, mas com autonomia dos governos subnacionais. Nesse contexto, a concepção de coordenação, a partir dos sistemas federativos, aponta na direção de uma negociação constante da União com os estados e municípios na produção de políticas públicas, tanto na formulação quanto na implementação. Os principais ambientes institucionais de discussão e deliberação são as arenas intergovernamentais, na forma de conselhos horizontais e verticais; fóruns bipartite e tripartite no SUS e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e os conselhos de secretários estaduais. Salienta-se que, na política de educação, não ocorreu a institucionalização dos fóruns federativos[26], algo que poderia ser possível a partir da construção de um sistema único capaz de atuar na articulação federativa (Abrucio; Franzese; Sano, 2013).

A partir dos anos 2000, sobretudo, tem-se fortalecido mecanismos de coordenação intergovernamental, com maior ou menor sucesso em diversos sistemas de políticas públicas, por intermédio da normatização nacional e da indução de determinadas tarefas, tanto via redistribuição de recursos entre os níveis de governo quanto por instrumentos de auxílio financeiro condicionados aos governos locais. Entretanto, a maior parte destas ações provém da União, visto que “os estados brasileiros ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, tal como acontece em diversos países federativos, o que geraria maior equilíbrio intergovernamental” (Abrucio; Franzese; Sano, 2013, p. 151).

[26] A única arena que faz articulação intergovernamental é a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), do Fundeb, que define os fatores de ponderação para redistribuição dos recursos.

Ao avaliar como o federalismo cooperativo pode promover capacidades estatais municipais, Grin e Abrucio (2018, p. 110) concluíram que os sistemas de políticas públicas são o formato institucional mais adequado para gerar cooperação federativa: "sua forma de organização com coordenação nacional e apoio à execução descentralizada, regras de indução financeira, mecanismos de premiação e sanção, pactuação federativa em fóruns e financiamento contínuo e estável mostra-se mais aderente para qualificar a gestão municipal".

Conforme os autores, para coordenar ações de melhoria das capacidades estatais dos governos autônomos locais, mas desiguais, é preciso considerar certas condições que, se ausentes, podem gerar problemas nas relações. A primeira condição é a capacidade de *enforcement* intergovernamental, na qual "decisões e regras são vinculantes para todos os integrantes e explicitam os objetivos de capacidades estatais subnacionais como aspectos estratégicos a serem implementados" (Grin; Abrucio, 2018, p. 114). No caso do SUAS, a capacidade de *enforcement* intergovernamental é alta, já que existem diversas regras, que condicionam o acesso dos municípios aos benefícios.

A segunda condição é o poder intragovernamental. Para os autores, o desenho do mecanismo federativo precisa dispor de requisitos políticos e institucionais que conferem autonomia decisória nas regras sobre a partilha federativa de funções governamentais entre os entes.

A terceira condição está relacionada à combinação entre coordenação federativa e a autonomia subnacional. "Essa combinação se afasta tanto da gestão centralizada na esfera central como do autarquismo municipal, para o qual fortalecer capacidades de gestão em nível subnacional é vital para qualificar os vínculos intergovernamentais" (Grin; Abrucio, 2018, p. 114)

A quarta condição é promover o fortalecimento dos fóruns de gestão federativa, visto que são nessas arenas que as demandas por modernização gerencial são pactuadas com todos os níveis de governo. Ademais, evitam decisões centralizadas e reduzem a tendência do controle dos órgãos centrais sobre os entes locais, o que poderia enfraquecer suas capacidades administrativas.

A quinta condição para coordenar ações com foco nas capacidades estatais dos governos locais é amadurecer o consenso federativo. Conforme os autores, a barganha e a pactuação negociada produzem "uma via mais alinhada federativamente sobre prioridades para desenvolver capacidades estatais subnacionais, e assim reduzem a dissonância entre o nível central e os municípios" (Grin; Abrucio, 2018, p. 114).

A sexta condição é dispor de um financiamento estável e contínuo. Os recursos transferidos pelo governo federal ou estadual aos municípios são condicionados a metas de capacidade estatal. “O sistema financia a modernização em nível municipal, mas ao cobrar resultados aprimora a contratualização federativa de metas alinhadas a objetivos nacionais da política pública” (Grin; Abrucio, 2018, p. 114).

A sétima condição é o formato institucional federativo portar de regras de adesão objetivas. Conforme os autores, as candidaturas dos entes subnacionais são voluntárias, pois estes são autônomos, mas como os requerimentos de adesão são sistêmicos, exigências de capacidade estatal no nível subnacional se inserem como uma dimensão estratégica para qualificar a inserção desses entes no interior das relações intergovernamentais e federativas.

A oitava condição está relacionada aos custos de adesão. No caso do SUAS, por exemplo, municípios garantem recursos orçamentários para aderirem, mas existe suporte técnico federal para qualificar as capacidades estatais municipais. “As induções às adesões combinam cobranças pela modernização da gestão subnacional com contrapartidas federais que também apoiem essa meta” (Grin; Abrucio, 2018, p. 115).

A nona condição apresentada por Grin e Abrucio (2018) refere-se à redução de assimetria de acesso. As assimetrias locais de capacidades estatais precisam ser tratadas de forma mais flexível e sem o enquadramento em regras uniformes que secundarizem realidades administrativas distintas.

Por fim, a última condição é referente aos efeitos de realimentação e trajetória da gestão municipal. Conforme os autores, as capacidades estatais dos governos locais alimentam e são realimentadas pela institucionalidade gerada pelos mecanismos institucionais que promovam a coordenação e cooperação. “Essa condição reduz disparidades de capacidades estatais entre os entes, e é uma condição necessária para qualificar as relações intergovernamentais entre os participantes” (Grin; Abrucio, 2018, p. 115).

1.4 Síntese dos argumentos analíticos

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo sintetizam-se a seguir as principais premissas analíticas orientadoras desta tese:

I) Diante dos dilemas existentes entre as distintas formas de relacionamento intergovernamental presentes no federalismo e diante das questões sociais enfrentadas por cada governo, a coordenação federativa e a cooperação tornam-se elementos essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas.

II) O desenho institucional do federalismo tem como princípio a soberania compartilhada, cuja finalidade é compatibilizar autonomia e interdependência das unidades constituintes da federação.

III) As relações intergovernamentais são os meios de operacionalizar um regime político, abrangendo amplas e continuadas relações entre os governos nacional, estadual e local. A coexistência de diferentes atores e de instâncias de poder molda formas peculiares de relações intergovernamentais, que podem ser mais ou menos competitivas ou cooperativas.

IV) A realidade das federações pode demandar em alguns cenários mais cooperação do que competição e vice-versa. Assim, é necessário avaliar cuidadosamente os custos e benefícios de cada estratégia – cooperação ou competição – e analisar as particularidades de cada contexto para identificar a estratégia que mais se adequa às regras constituintes e ao sistema político antes de tomar decisões em relação à implementação de políticas sociais em um ambiente federativo.

V) Comumente, o conceito de coordenação está relacionado, ou até mesmo confundido, com o conceito de cooperação. A coordenação de relações intergovernamentais em políticas sociais pode ser compreendida como a implementação de estratégias, mecanismos e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de políticas públicas. Já a cooperação é a constituição de uma relação entre os entes, a partir do compartilhamento de responsabilidades, objetivos e metas conjuntas. Nisso, a questão relevante é que a cooperação entre governos dificilmente ocorre espontaneamente: é necessário implementar mecanismos de coordenação.

VI) A descentralização da execução das políticas aos governos subnacionais e o empoderamento dos municípios vêm acompanhado de profundas assimetrias socioeconômicas entre eles, o que torna mais complexos os desafios da cooperação e da coordenação federativa. A realidade é que os governos locais ganharam autonomia, porém, muitos não tinham capacidades administrativas, financeiras ou políticas para usufruir da nova condição.

VII) Alguns desafios persistem na busca por políticas sociais mais equânimes e redistributivas. Um deles é melhorar a equidade de condições entre os municípios, no que se refere às capacidades estatais para a implementação de políticas sociais com qualidade.

VIII) Nesse contexto, arranjos organizados territorialmente, por políticas públicas e programas são rotas de cooperação federativa para promover capacidades estatais municipais. Entretanto, nem todo arranjo cooperativo necessariamente levará a melhorias nas capacidades, resultados das políticas públicas ou redução de assimetrias. Isso dependerá do contexto e da maneira como são desenhados e implementados.

IX) Alguns mecanismos de coordenação são utilizados para equilibrar os comportamentos de competição e cooperação nas relações intergovernamentais, e, em alguma medida, induzir as ações dos governos subnacionais no provimento de políticas públicas, tais como: a) constrangimentos constitucionais e legais; b) incentivos financeiros; c) pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais, etc.

X) Para coordenar ações de melhoria das capacidades estatais dos governos autônomos locais, mas desiguais, é preciso considerar certas condições que, se ausentes, podem gerar problemas nas relações: *enforcement* intergovernamental; poder intragovernamental; combinação entre coordenação federativa e autonomia subnacional; fortalecimento dos fóruns de gestão federativa; amadurecimento do consenso federativo; disposição de um financiamento estável e contínuo; regras de adesão objetivas; custos de adesão; redução de assimetria de acesso; efeitos de realimentação e trajetória da gestão municipal.

Considerando essa discussão relativa ao federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais presente neste capítulo, tem-se como principal argumento analítico: a complexidade federalismo e das relações intergovernamentais, juntamente com as assimetrias socioeconômicas e a necessidade de melhorar as capacidades estatais dos governos subnacionais para implementar políticas sociais, demanda relações mais coordenadas e cooperativas entre os entes. No entanto, a efetividade dessa cooperação depende da forma como os arranjos institucionais são desenhados e implementados, bem como do uso de seus mecanismos e instrumentos no desenvolvimento das políticas públicas, especialmente, as sociais.

2. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

O propósito deste segundo capítulo é compreender a política de educação básica dentro do Estado federativo brasileiro. Para isso, este capítulo está organizado em três seções. A primeira apresenta a educação na CF-88 como direito social, além de salientar o dever do Estado de promovê-la e assegurar, dentre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso à escola, uma educação de qualidade e a valorização dos profissionais da educação. Além disso, apresenta a estrutura da educação básica no Brasil, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Na sequência, a discussão centra-se na compreensão do arranjo federativo da política, que envolve a divisão de competências legislativas, administrativas e fiscais, e as relações intergovernamentais entre os entes federados. A segunda seção foca no debate sobre coordenação e cooperação intergovernamental na educação básica, e a terceira seção, na coordenação e cooperação entre estados e seus municípios na educação básica. Por fim, na última seção, é apresentada a síntese dos argumentos analíticos norteadores desta tese.

2.1 A educação básica na nova ordem constitucional brasileira[27]

O direito à educação integra o rol dos direitos sociais fundamentais e se incorpora à concepção do mínimo existencial para efetivação da dignidade da pessoa humana. Nessa ótica, as normas constitucionais e legislativas de uma nação devem assegurar o acesso universal e gratuito à educação, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, qualidade de ensino, além de outros objetivos educacionais. O Estado, portanto, é chamado a elaborar políticas públicas para garantir o direito à educação inscrito na Constituição e em outras normas.

Cury (2002, p. 249) ressalva que para concretizar o direito à educação, o Estado deve prover esse bem, "seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades". Para o autor, a intervenção se torna mais concreta quando associa gratuidade e obrigatoriedade, "já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil" (Cury, 2002, p. 249). A educação pública gratuita e obrigatória, ainda, é um dos meios pelo

[27] Adaptação do Capítulo 2 da minha dissertação de mestrado (Pereira, 2018), principalmente na subseção 2.11 e 2.1.2.

qual o Estado intervém para combater as desigualdades sociais e promover a igualdade de oportunidades.

A CF-88 estabelece que a educação é um direito social (art. 6º) de todos e dever do Estado e da família, que deve ser "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1988, art. 205). Câmara (2013, p. 11) enfatiza que "a constitucionalização do direito à educação vem preservar e resguardar a democracia esculpida pela Carta Magna, e, por conseguinte, propiciar a garantia ao acesso a todo cidadão a esse direito".

Dessa forma, para a promoção da educação, o Estado tem o dever de assegurar, dentre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso à escola, uma educação de qualidade e a valorização dos profissionais da educação (Brasil, 1988, art. 206). Na educação básica, deve garantir a progressiva universalização do ensino médio gratuito; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos[28]; e a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade[29] (Brasil, 1988, art. 208).

A estrutura do sistema educacional brasileiro é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394 de 1996, que define que a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio[30]. O ensino infantil é formado por creches para crianças até 3 anos de idade e pré-escolas, para as crianças de 4 a 5 anos (art. 30). Os dados de Cruz e Monteiro (2017), ao avaliar a primeira meta do atual Plano Nacional de Educação, mostram que 30,4% das crianças de 0 a 3 anos de idade frequentam creches e 90,5% das crianças de 4 e 5 anos estão em pré-escola. Na análise dos autores, o atendimento de crianças de 0 a 3 anos é um dos indicadores que mostram que a desigualdade social no Brasil começa desde os níveis iniciais. Entre os 25% mais ricos da população, a meta já foi superada. Entre os 25% mais pobres, o indicador está muito aquém. A desigualdade também caracteriza o atendimento da população de 4 e 5 anos, praticamente universalizado para o quartil de renda superior (Cruz; Monteiro, 2017, p. 16).

O ensino fundamental inicia-se aos 6 anos de idade, tem duração mínima de 9 anos e é obrigatório e gratuito nas escolas públicas (art. 32)[31]. Cruz e Monteiro (2017, p. 24) apontam

---

[28] Emenda Constitucional nº 53/2006.

[29] Emenda Constitucional nº 59/2009.

[30] Existem ainda modalidades específicas, tais como a educação especial (para pessoas com deficiências e superdotados), a educação indígena e quilombola, e a educação de jovens e adultos.

[31] A Lei nº 11.274/2006 modificou o art. 32 da LDB, ao alterar de 8 para 9 anos a duração do ensino fundamental.

que na dimensão do acesso, o Brasil se aproximou, mas não conseguiu efetivamente assegurar a universalização: “vencer esse desafio passa por políticas de combate à desigualdade – pois é a falta de atendimento a parcelas excluídas da população que impede a efetiva universalização”. Os autores argumentam que a infraestrutura é um quesito importante para que as oportunidades educacionais sejam elevadas e equalizadas. Em 2015, “menos da metade das escolas de ensino fundamental da rede pública possuíam biblioteca ou sala de leitura, e nem 10% das instituições possuem laboratório de ciências” (Cruz; Monteiro, 2017, p. 24).

O ensino médio, a última etapa obrigatória e gratuita da educação básica, possui duração mínima de 3 anos (art. 35). Os dados de Cruz e Monteiro (2017) mostram que, no ano de 2015, 1,7 milhão de jovens de 15 a 17 anos não estavam matriculados nessa etapa, sendo que é a taxa de atendimento do ensino médio para o quartil mais rico da população brasileira é de 86,6% e apenas 52,5% dos 25% mais pobres estão nesta etapa escolar. Além do ensino médio não ser universalizado, ainda permanecem as desigualdades territoriais no que se refere ao acesso, ao rendimento e à qualidade, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

As desigualdades de oferta e de financiamento dos serviços são expressivas, conforme atestam diversos estudos (Abrucio; 2010; Arretche, 2015; Cruz; Monteiro, 2017; Souza, 2005). Essas desigualdades estão associadas, dentre outras causas, às capacidades estatais dos governos locais para prover a educação, visto que os menos desenvolvidos têm menos recursos para prover condições adequadas de acesso, permanência e qualidade para a população.

A CF-88 determina que na área da educação os entes federativos possuem competências privativas (art. 22 e 30), comum (art. 23) e concorrente (art. 24), as quais são definidas em matérias: i) legislativas (função de legislar sobre educação), ii) administrativas (função de ofertar e manter o ensino) e; iii) fiscais (função de arrecadar e gastar recursos com educação).

A função legislativa sobre a política de educação é de competência tanto privativa quanto concorrente dos entes federados, no qual compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22); e compete, concorrentemente, à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar, de forma suplementar, sobre seus sistemas de ensino (art. 24, inciso IX). Os municípios não possuem competência direta para legislar sobre a educação, o que gera debates acerca da autonomia legislativa deste ente em matéria educacional. Porém, a CF-88 (art. 30, incisos I e II) define que os municípios possuem competência de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que pode incluir, dentre outros aspectos, a educação. Esta possibilidade está reconfirmada pelo artigo 11, inciso III, da LDB.

Um importante ponto diz respeito à competência privativa da União em coordenar a "política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais". (LDB, art. 8º, § 1º). Tais funções relacionadas à educação básica são definidas, no âmbito da lei (no art. 9º) em termos de: i) elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; ii) prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; iii) estabelecimento, em colaboração com os entes subnacionais, de competências, diretrizes curriculares e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento da educação básica; iv) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; v) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Embora a função de coordenação seja prioritária da União, aos estados também foi atribuída esta função, mediante a adoção de ações supletivas e redistributivas em relação aos sistemas municipais de educação no seu território, "de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino" (LDB, art. 75). Ademais, também incumbem aos estados duas funções relacionadas à coordenação e cooperação: i) definição, conjuntamente com os municípios, de formas de cooperação na oferta do ensino fundamental, e ii) elaboração e execução de políticas e planos educacionais, com integração e coordenação de suas ações e de seus municípios (LDB, art. 10).

A função administrativa, pela oferta e manutenção do ensino, constitui competência comum dos entes federados (art. 23, inciso V). A CF-88 define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211). A União é responsável pela organização e financiamento das instituições de ensino federal, e pela função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios[32]. Em relação aos entes subnacionais, a quem cabe o ensino público obrigatório e gratuito, os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, e os estados e Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e o ensino médio.

[32] Emenda Constitucional nº 14/1996.

A responsabilidade pelo ensino fundamental configura-se como um fenômeno denominado "dualidade de redes", no qual escolas localizadas em um território comum – e que ofertam o mesmo nível de ensino – pertencem a redes administradas por dois níveis de governo simultaneamente. Este compartilhamento imputa aos estados e municípios a definição de formas de colaboração, "de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório" (CF-88, art. 211, § 4º). Como será visto adiante, essa dualidade é um dos fatores que impulsiona a cooperação entre os estados e seus municípios.

Na função fiscal, a CF-88 instituiu uma lógica de repartição dos recursos financeiros que tem por base a vinculação, a redistribuição e a suplementação de recursos entre os entes federados. Assim, o texto constitucional (art. 212) define que a União deve investir, anualmente, não menos de 18%; e os estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e de transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)[33]. A distribuição dos recursos públicos para a política educacional deverá assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização e a garantia de padrão de qualidade e a equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, § 3º).

A descentralização fiscal no início da década de 1990 não foi acompanhada por uma definição mínima do campo de atuação dos três níveis de governo, o que inclui as políticas sociais. Somado a isso, as políticas foram implementadas sem uma coordenação intergovernamental, o que gerou indefinições, duplicidades e ausências (Souza, 2005). Como aponta Costa (2012, p. 127), "a insuficiente coordenação entre os entes federados, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes". Portanto, as questões relacionadas à equidade e qualidade têm tido um papel primordial nos debates no campo do financiamento, conduzindo a importantes arranjos federativos nessa perspectiva, como foi o caso da implementação dos fundos redistributivos (Fundef e Fundeb).

O primeiro arranjo redistributivo de recursos financeiros da educação básica foi o Fundef, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, e pelo Decreto nº 2.264/1997. Este Fundo foi criado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006, com o propósito central de corrigir a má distribuição de recursos entre as

[33] As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios podem fixar percentuais mínimos superiores aos pré-estabelecidos pela CF-88

diversas regiões e até mesmo dentro dos estados, diminuindo as desigualdades existentes na rede pública de ensino (Abrucio, 2005).

O Fundef foi um fundo formado em cada estado e no Distrito Federal (eram 27 fundos), a partir de um percentual mínimo proveniente das receitas dos estados, do Distrito Federal e de seus respectivos municípios (15% dos 25% dos recursos vinculados à educação), sendo que, em cada estado (ou no Distrito Federal) a distribuição de recursos era realizada entre as redes públicas estadual e municipal, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental de cada rede[34]. A título de complementação, o fundo era composto também por uma parcela de recursos da União, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno anual aos governos, onde este valor *per capita* não fosse alcançado.

Findo o prazo de vigência do Fundef, em 2006, foi instituído um novo fundo por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006. Em termos gerais, o Fundeb, regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07, foi implantado no início do ano de 2007 e procurou aperfeiçoar o Fundef ao incluir todos os níveis e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e ao ampliar o percentual mínimo dos recursos dos entes subnacionais no fundo, de 15% para 20%. Porém, manteve a mesma lógica de redistribuição de recursos inaugurada pelo Fundef, isto é, realizada entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica.

Os arranjos redistributivos operados por meio do Fundef e, principalmente, do Fundeb foram importantes para a diminuição das iniquidades intraestaduais, mas ainda se apresentam limitados para o alcance da equidade e da qualidade em âmbito nacional. Isto porque, a equidade é maior entre os municípios de cada estado, mas limitado quando se trata da equidade interestadual (entre municípios de diferentes estados).

Este formato do Fundeb (instituído em 2007) teve vigência até 2020. Neste mesmo ano, o Fundeb foi transformado em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira pela Emenda Constitucional n° 108/2020, e regulamentado pela Lei n° 14.113/2020. Apesar de manter as bases do Fundeb anterior, o novo Fundeb sofreu modificações importantes, dentre elas: i) a valorização dos profissionais da educação básica com previsão de aumento do percentual mínimo de vinculação de gastos de 60% para 70% (art. 26); e ii) o aumento progressivo do percentual de complementação da União, até então de 10%, com previsão legal para atingir o percentual de 23% até o final de 2026; iii) a complementação, vinculada ao "valor

[34] O número de alunos matriculados é com base no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/MEC.

aluno ano resultado" (VAAR), correspondente a 2,5 pontos percentuais, condicionada a "melhoria de gestão" e "melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades" (art. 5º);

Como demonstrada nesta seção, houve avanços significativos em prol da ampliação da capacidade do Estado em assegurar a efetividade do direito à educação, porém, os velhos desafios quanto à universalização da educação, garantia da igualdade e educação de qualidade não foram equacionados. Ao contrário, por sua natureza perene, a efetividade do direito depende de constante vigilância e aprimoramento dos instrumentos, entre eles, o da cooperação entre os entes.

Os debates em torno do regime de colaboração tiveram significativa repercussão na elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), que expressa uma tentativa de traduzir tal princípio em estratégias de ações mais sólidas. A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o atual PNE, salienta em seu artigo 7º o tema da colaboração entre os entes federados, que deve ser um meio para a implementação das estratégias do Plano. De acordo com Cavalcanti (2016), o PNE incorpora uma concepção de regime de colaboração que expressa o compartilhamento de ações em um sistema federativo que integra processos de coordenação, negociação, cooperação e pactuação.

O artigo 13º da referida Lei determinou o prazo de dois anos, a contar de sua publicação, para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), como instância responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE[35]. Como aponta o documento final do Conselho Nacional de Educação – CONAE (2010):

> A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino. (CONAE, 2010, p. 22)

Desse modo, novas perspectivas têm evidenciado mecanismos e instrumentos na direção da coordenação federativa e da cooperação no campo da educação, como será visto adiante.

[35] Em julho de 2015, o MEC apresentou o documento "Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país" contendo proposição de criação do SNE.

2.2 Coordenação e cooperação intergovernamentais na política educacional brasileira

É por meio do desenho institucional que se torna possível compatibilizar autonomia e interdependência dos entes federativos. No entanto, esse desenho não é constituído apenas pelos dispositivos constitucionais, mas inclui um conjunto maior de regras e instrumentos que moldam as relações entre as esferas de governo em cada política particular. Nesse sentido, a coordenação pode ser beneficiada no âmbito das políticas públicas na medida em que o governo federal dispuser de recursos institucionais capazes de interferir nas escolhas dos níveis subnacionais e, assim, reduzir os problemas de comando inerentes à ação coletiva.

Para Saraiva (2020, p. 19), a coordenação federativa é um quesito para assegurar "padrões e condições mais equitativos ao conjunto do sistema educacional sob jurisdição dos entes subnacionais, como também para desenhar políticas nos sistemas com piores resultados e condições de oferta". No entanto, vale ressaltar que a implementação das políticas nacionais de educação se fez e se faz em governos subnacionais com capacidades diversas e desiguais.

No Brasil, foram incorporados diversos mecanismos de coordenação federativa que moldaram a política de educação básica no Brasil. Com base na literatura apresentada no Capítulo 1 (Greer, 2006; Grin; Abrucio, 2018; Machado, 2017; Moreno, 2017; Palotti; Machado, 2014; Soares; Machado, 2018; Watts, 2006), estes podem ser sintetizados em três dimensões: i) a dimensão coercitiva, que se refere aos constrangimentos constitucionais e legais do governo nacional na política; ii) a dimensão da pactuação e acordo, que diz respeito aos compromissos firmados em arenas intergovernamentais mais ou menos formalizadas, a exemplo das Comissões; e iii) a dimensão do incentivos financeiros, com destaque para as transferências intergovernamentais, sobretudo, as condicionadas.

Segue o Quadro 1 com a síntese dos principais mecanismos e instrumentos de coordenação do governo federal identificados na política de educação básica no Brasil pós CF-88:

Quadro 1: Instrumentos de coordenação da União na política de educação básica pós CF-88

Dimensão	**Instrumentos**	**Normativas**
Coercitiva: constrangimentos constitucionais e legais)	Constituição Federal de 1988	Seção I (art. 205 a art. 214)
	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Lei nº 9.394/1996
	Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)	CF-88 (art. 214); Lei nº 13.005/2014.
	Fundef (1997-2006)	Emenda Constitucional nº. 14/1996; Lei n.º 9.424/1996; Decreto n.º 2.264/1997
	Fundeb (2007-2020)	Emenda Constitucional nº 53/2006; Lei nº 11.494/2007; Decreto nº 6.253/2007
	Fundeb (permanente)	Emenda Constitucional n° 108/2020; Lei n° 14.113/2020
	Piso Salarial Profissional Nacional	Emenda Constitucional nº 56/2007; Lei nº 11.738/08
Pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade	Lei nº 11.494/2007 (seção II)
Incentivos financeiros: transferências intergovernamentais condicionadas	Complementação Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	CF-88 (art. 60); Emenda Constitucional 14/1996; Emenda Constitucional 53/2006; Lei 11.494/2007; Decreto 6.253/2007.
	Salário-educação	Lei 4.440/1964; CF-88 (art. 212, § 5º); Lei 9.424/1996; Lei 9.766/1998; Decreto 6003/2006; Lei 11.457/2007.
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	CF-88 (art. 208, incisos IV e VII); Portaria MEC 251/2000; Medida Provisória 2178-36/2001; Lei 11.947 / 2009.
	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Resolução MEC 12/1995; Medida Provisória 2.178-36/2001; Lei 11.947/2009.
	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	Lei 10.880/2004; Medida Provisória 455/2009; Lei 11.947/2009.

Fonte: Elaboração própria.

No aspecto da dimensão coercitiva, no Brasil, para a garantia de determinados direitos ou políticas universais, foram instituídas diversas regras e competências para cada ente federativo, por meio de dispositivos constitucionais e legais. Para além do texto constitucional, que determina que a educação é um direito social (art. 6º), existem legislações posteriores que regulamentaram os princípios constitucionais, dentre as quais pode-se destacar a Lei de

Diretrizes e Bases da Educação (LDB[36]), o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024[37]) e o piso salarial nacional para os profissionais da educação pública.

Por meio da LDB, Lei nº 9.394/1996, o sistema brasileiro de educação é regulado, a partir do estabelecimento de diretrizes, da composição dos níveis e modalidades de ensino, além do detalhamento das competências de cada ente federado para a organização dos seus sistemas de ensino, como visto na seção 2.1. Pelo PNE, instituído em 2014 pela Lei nº 13.005, a coerção é realizada pela via do planejamento governamental de médio prazo, por meio de diretrizes, estratégias e metas, de forma compartilhada entre os entes federativos.

Outra regulamentação foi a criação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação pública, em 2007, pela Emenda Constitucional nº 56. Posteriormente, a Lei nº 11.738/2008 estabeleceu o valor do piso salarial, que passaria a ser reajustado anualmente pelo mesmo percentual de crescimento do mínimo nacional previsto pelo Fundeb. A Lei determinou ainda a obrigatoriedade da União de complementar os recursos do piso salarial, caso o ente federativo, a partir do cálculo dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. Além disso, na perspectiva da assistência técnica, esta legislação determinou que a União deve colaborar tecnicamente com o ente federativo que não garanta o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

A dimensão da pactuação e dos acordos estão relacionadas a mecanismos institucionais que podem induzir os atores a compartilhar decisões e definir responsabilidades e, nesse sentido, têm potencial para favorecer uma conduta mais baseada na negociação e barganha. Na educação básica, a principal arena de pactuação é a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ)[38]. Para Palotti (2012), esta Comissão representou uma inovação importante para a trajetória da política de educação, com elevada normatização por leis e decretos federais, reunindo periodicamente representantes das três esferas de governo para definição conjunta de critérios para alocação de recursos federais. Porém, como argumenta o autor, essa inovação "é bem limitada se comparada aos congêneres na assistência social e na saúde, havendo indícios claros de conflitos entre os governos federal,

[36] A primeira LDB foi prevista pela Constituição Federal de 1934, tendo sido elaborada somente em 1961. A segunda foi publicada em 1971, durante o regime militar.

[37] O primeiro PNE foi regulamentado em 2001, pela Lei nº 10.172, e teve vigência até 2011.

[38] A CIFEBQ é composta por 1 (um) representante do Ministério da Educação; 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED); e 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

estaduais e municipais que não são processados em seu interior, necessitando de outros espaços para solução dessas questões" (Palotti, 2012, p. 119).

A dimensão dos incentivos financeiros abrange, principalmente, as transferências intergovernamentais condicionadas, que são um dos mecanismos que a União possui para coordenar e induzir as políticas públicas subnacionais. Estas correspondem a recursos vinculados distribuídos, obrigatoriamente, de acordo com critérios específicos, e geralmente, o montante total a ser distribuído é definido a partir de percentuais aplicados sobre determinados impostos. Na educação básica, existem as seguintes transferências condicionadas – legais e constitucionais: salário-educação, Fundeb, e programas de assistência financeiras[39].

A transferência do salário-educação, em conformidade com a Lei nº 10.832/2003, é repartida entre a União, estados e municípios sob a base de 90%, sendo a cota federal de 1/3 e as cotas estadual e municipal de 2/3, que devem ser integralmente redistribuídas entre o estado e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação. Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, os recursos do salário-educação deixaram de se restringir ao ensino fundamental e foram estendidos a toda a educação básica.

A principal transferência da área da educação básica é o Fundeb. Porém, além desse instrumento, existem os programas de assistência financeira da União para a educação básica, que são aqueles criados por lei federal e têm como principais características o valor per capita e o fato de a transferência ser automática, ou seja, não exigem nenhum instrumento de acordo entre os entes. Entre esses programas estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros. O estudo de Cavalcanti (2016) demonstrou que, a partir de 2003, esses programas de assistência legal começaram a incorporar parâmetros de cálculos que consideraram as desigualdades na oferta e manutenção da educação básica, em especial no que se refere às desigualdades regionais.

Conforme Cavalcanti (2016), o desenho da assistência financeira da União com a combinação de mecanismos de incentivo seletivos para indução de políticas a serem adotadas pelos governos subnacionais, além de mecanismos de coordenação federativa e maior

[39] Existem também os programas de transferência direta, em que MEC/FNDE transfere serviços ou produtos diretamente ao ente subnacional, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), e os programas de transferência voluntária, sobre os quais o Ministério da Educação possui discricionariedade, definindo seus formatos, critérios, abrangência, procedimentos e valores.

regulamentação dos programas, exerceram influência no aumento de transferências de recursos para os municípios e para regiões em desvantagem educacional.

Como demonstrado nesta seção, no Brasil foram incorporados diversos mecanismos de coordenação federativa no âmbito do governo federal, que moldaram a política de educação básica. Para além desses, os governos estaduais também têm buscado articulações com seus municípios, com a finalidade de reduzir heterogeneidades socioeconômicas e institucionais e melhorar os resultados educacionais. É o que se apresenta a seguir.

2.2.1 Coordenação e cooperação entre estados e seus municípios na educação básica

Com o objetivo de melhorar a cooperação entre os governos subnacionais na política de educação básica, nos últimos anos foram adotadas pelos governos estaduais medidas de articulação com seus governos locais, com características distintas nos formatos, conteúdos e graus de institucionalização (Licio; Pontes, 2020; Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2018; Silva, 2020).

Segatto (2015), a partir da análise dos instrumentos de cooperação entre estados e municípios na política educacional e de sua institucionalização, verificou que as experiências podem ser mais verticais ou mais horizontais, mais ou menos institucionalizadas e envolver diversos tipos de cooperação, como formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos, matrícula conjunta, convênios (especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar), assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa.

Para analisar a cooperação nos 26 estados brasileiros, a autora criou cinco categorias, utilizando os modelos desenvolvidos por Agranoff (2007), Banting (2005) e Watts (2006), que variam em dois planos, institucionalização e redistribuição de recursos (financeiros, materiais e humanos). Segue síntese do mapeamento:

Quadro 2: Mapeamento da cooperação entre estados e municípios na educação, por categorias

Categoria	**Características**	**Estados**
Coordenação estadual	• Há cooperação institucionalizada entre estados e municípios, no entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado (estado induz fortemente a cooperação); • Envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.	Ceará, Paraíba, Mato Grosso do Sul (3)
Programas conjuntos	• Há cooperação institucionalizada entre estados e municípios e redistribuição de recursos materiais e humanos. • A cooperação é resultado de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva a uma variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.	Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Sergipe, Tocantins (9)
Resolução de conflito	A relação entre estados e municípios compreende a negociação federativa entre os entes, é institucionalizada, mas não envolve a redistribuição de recursos.	Rio Grande do Sul (1)
Ações conjuntas	Há cooperação, mas é fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não é intencional.	Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Paraná, São Paulo (5)
Políticas independentes	Há pouca ou nenhuma cooperação. Em alguns casos, isso leva à conflito entre os entes.	Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina (8)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Segatto (2015); Segatto, Abrucio (2016).

Em conclusão, a autora argumenta que as relações entre os estados e os municípios ainda são muito variadas no território brasileiro, isto é, não há um modelo único de relacionamento. De acordo com a autora, há somente um caso que pode ser caracterizado como de coordenação estadual, que é o caso cearense, à medida em que busca estabelecer condições institucionais iguais em todos os municípios, além de ser um dos "poucos casos em que houve uma articulação entre o Estado e os municípios com participação formal de organizações da sociedade civil para a melhoria da educação pública" (Segatto, 2015, p. 163).

Além disso, na argumentação da autora, o caso cearense é o único que envolve tanto a redistribuição de recursos financeiros, quanto de recursos humanos e materiais, incluindo ações que fortalecem as burocracias das SMEs (formações em gestão de sistema e gestão escolar, por exemplo), atuando, portanto, na melhoria das capacidades estatais. Para Segatto (2015), as formações, os materiais didáticos e os currículos são especialmente importantes para isso, sobretudo por meio do Programa de Alfabetização (PAIC). Em complemento, Segatto e Abrucio (2018) citam que a Secretaria de Educação do Estado (SEDUC) repassa recursos para

o pagamento de bolsas aos servidores responsáveis pelo PAIC nas Secretarias Municipais, que, além de auxiliar na garantia da implementação do programa, reduz as assimetrias das capacidades institucionais e financeiras dos municípios.

Conforme Segatto e Abrucio (2018), no Ceará há uma coordenação estadual, análogo ao modelo de coordenação federal apresentado pela literatura, à medida que esse caso compreende a coordenação das políticas municipais, a partir da utilização de mecanismos de incentivo e indução e do estabelecimento de condições institucionais e padrões mínimos em todos os municípios. Isso envolve, entre outras ações, redistribuição de recursos financeiros, elaboração de currículos, distribuição de materiais didáticos e formações de servidores. Em conjunto com as ações técnico-pedagógicas, o estado distribui a cota parte do ICMS, segundo o desempenho dos alunos municipais, além de premiar as melhores escolas municipais, que devem auxiliar a melhora do desempenho de outra escola para receberem o recurso total.

Em termos de resultados educacionais, as avaliações mostram que o desempenho dos alunos da rede municipal de ensino tem melhorado de maneira equitativa em todo o estado do Ceará. “Tal resultado mostra que o caso cearense, ao estabelecer padrões mínimos em termos de condições institucionais em todos os seus municípios, aumenta a probabilidade de redução das desigualdades de resultados entre as políticas municipais de Educação” (Segatto, 2015, p. 163-4).

Segatto (2015) pontua que, ainda que a maior parte dos estados não apresente coordenação, como no Ceará, um grupo expressivo deles possui programas conjuntos em parceria com os municípios que envolvem, principalmente, sistemas de avaliações, formações, matrículas, calendários e assessoria técnica. Há outro grupo que possui relações menos institucionalizadas e, em alguns casos, estados e municípios ainda estão iniciando essa aproximação.

Assim sendo, embora a maioria das relações entre os governos subnacionais na política de educação apresente baixo grau de institucionalização, observa-se recentemente uma tendência de expansão e fortalecimento da cooperação entre os estados e municipalidades. Na visão da autora, essa mudança pode ter sido influenciada pela estagnação nos resultados em avaliações e pelo diálogo e experiência dos gestores, em particular em fóruns federativos próprios como o CONSED, o Fórum do Fundeb e as reuniões com as unidades locais das UNDIMEs, que levaram a propor alterações em prol de maior coordenação intergovernamental.

Em suma, conforme demonstra o estudo de Segatto (2015), o reforço da coordenação estadual das políticas municipais é fundamental para reduzir as assimetrias institucionais e de resultados entre os municípios. No caso da educação e, sobretudo, do ensino fundamental,

“mais autonomia tem significado reforço das ações isoladas e isso torna a federação brasileira mais frágil na busca de seus objetivos centrais” (Segatto, 2015, p. 164).

O estudo de Licio e Pontes (2020) analisou, de forma mais abrangente, a atuação dos governos estaduais, investigando como estes têm se apropriado do seu duplo papel na coordenação e na oferta do ensino fundamental e como isso impacta os resultados da política educacional. Segundo os autores, há evidências de associações positivas entre a coordenação estadual e o avanço do Ideb dos anos finais do ensino fundamental dos respectivos municípios. Diante disso, os autores identificaram quatro perfis de atuação dos estados na política de educação básica, considerando: i) sua participação direta no provimento de vagas; e ii) sua atuação na coordenação junto aos municípios do território. Segue no Quadro 3 síntese dos perfis dos estados:

Quadro 3: Perfis de atuação dos estados na política de educação básica

Perfil	**Características**	**Estados**
Passivos	• Pouco envolvidos no provimento direta de matrículas nos anos finais do ensino fundamental; • Não oferecem apoios substantivos a seus municípios nos anos finais do ensino fundamental; • A atuação estadual limita-se ao aporte do Fundeb (determinação constitucional);	Rio Grande do Norte, Pará, Maranhão e Alagoas
Coordenadores	• Baixa oferta de matrículas estaduais; • Ação mais efetiva de coordenação junto às redes municipais. • Promovem uma cooperação institucionalizada entre os entes e adotam mecanismos que redistribuem, em diferentes graus, recursos financeiros, materiais e humanos.	Ceará, Sergipe, Pernambuco
Provedores	• Responsáveis pela maior parte das matrículas dos anos finais do ensino fundamental no seu território; • Não apresentarem papel significativo na coordenação federativa junto aos municípios.	Amazonas, Rio Grande do Sul, Roraima, Amapá, Rondônia e Paraná
Ativos	• Provêm a maior parte das matrículas nos anos finais; • Possuem uma agenda importante de apoio e indução dos municípios, ou seja, são fortemente envolvidos na oferta dos anos finais do ensino fundamental em seu território.	Acre, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Fonte: Elaboração própria, a partir de Licio e Pontes (2020).

De acordo com Licio e Pontes (2020), especialmente nos casos em que há uma maior municipalização das matrículas do ensino fundamental, o governo estadual precisa intensificar suas ações de coordenação como forma de evitar sobreposições e lacunas, além de promover a

equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade. Nesse sentido, os autores verificaram que, apesar da coordenação estadual não ser uma condição suficiente para acelerar o avanço no Ideb, ela tende a fazer maior diferença em duas situações cumulativas nos estados: “i) em que tenha havido um amplo processo de municipalização das matrículas; e ii) que apresentem perfil socioeconômico vulnerável, os quais geralmente possuem Ideb mais baixo” (Licio; Pontes; p. 409). Nisso, a coordenação estadual atuaria na superação das dificuldades de gestão dos municípios com menores capacidades estatais.

Ao concluir e refletir sobre o duplo papel do estado na gestão do ensino fundamental, os autores destacam a relevância da atuação dos governos estaduais para alavancar os resultados educacionais do país:

> Para além do financiamento do Fundeb ou de gestão da própria rede, argumentamos que, em muitos casos, faz diferença investir em mecanismos de coordenação estaduais. Esse, inclusive, é um aspecto que deve ser considerado no âmbito dos instrumentos de coordenação federativa por parte da União, de modo a, por exemplo, contemplar o papel coordenador dos governos estaduais no âmbito dos programas federais operados pelo MEC – em especial nas ações dirigidas às regiões Norte e Nordeste, que possuem maior municipalização das matrículas, piores condições socioeconômicas e resultados educacionais. (Licio; Pontes; 2020, p. 410)

O estudo de Silva (2020), a partir de uma ótica distinta, propôs comparar o nível de cooperação entre estados e municípios na política de educação, utilizando um índice composto por três dimensões – i) cooperação em políticas públicas; ii) cooperação na estrutura de governança; e iii) cooperação financeira –, que remetem ao desenho institucional e à autonomia dos governos estaduais em sua gestão. Os resultados indicam que a cooperação estado-local na educação é bastante diversa entre as distintas unidades federativas e que os estados que registraram os mais elevados níveis de cooperação são Rio Grande do Sul (0,80) e Ceará (0,71).

Para o autor, no estado do Ceará, em síntese, o alto nível de institucionalização da cooperação estado-local da educação do Ceará tem raízes em elementos endógenos ao território estadual:

> Além da trajetória histórica de perfil reformista das lideranças e de colaboração estadual, o contexto específico da construção do PAIC, que sedimentou a criação de uma *policy community* da educação cearense, se apresentam como principais determinantes da ascensão da ideia colaborativa à agenda governamental. Ademais, a assertividade no conteúdo e na implementação do PAIC impuseram resultados de certa forma rápidos e consistentes, contribuindo para o reforço da institucionalização da colaboração estado-local na educação cearense. (Silva, 2020, p. 201)

Silva (2020) argumenta ainda que o desenho institucional da política é um fator preditivo da cooperação vertical no contexto subnacional, porém, não é suficiente para

incentivar a adoção de padrões mínimos nacionais no comportamento cooperativo dos governos estaduais. Ou seja,

> (...) os condicionantes normativos nacionais e as ações coordenativas do governo federal conferem o ambiente institucional em que ocorre a cooperação estado-local, porém são fatores do contexto histórico e político dos estados os determinantes para a institucionalização da cooperação estado-local, notadamente a concepção dos atores que orbitam a política específica em relação a ideia colaborativa associada a aspectos do perfil da liderança política estadual. (Silva, 2020, p. 24)

Portanto, os estados importam na configuração das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro. No Ceará, por exemplo, a trajetória histórica da área de educação demonstra uma tendência à cooperação, com o governo estadual apoiando e coordenando o processo de municipalização. Esse processo permitiu o amadurecimento da noção de interdependência, ao mesmo tempo em que a perspectiva municipalista e colaborativa foi se consolidando entre os principais atores e lideranças envolvidos na política, estruturando *policy communities* estaduais (Silva, 2020).

Os estudos apresentados demonstram que os estados assumiram, no âmbito da política de educação (especificamente, no ensino fundamental), uma dupla função: executiva e coordenativa. Este aspecto institucional, complexificado pela autonomia municipal, exige uma atuação cooperativa por parte dos governos estaduais. No entanto, a forma como esta cooperação é institucionalizada varia de acordo com cada contexto estadual.

Consequentemente, as experiências podem ser mais ou menos institucionalizadas e envolver diversos mecanismos e instrumentos de cooperação com os municípios, tanto de alocação de recursos financeiros, quanto de recursos humanos e materiais, incluindo ações que fortalecem as burocracias. Assim, o estado atua ativamente na redução das assimetrias de capacidades institucionais e financeiras dos municípios.

Em termos de resultados educacionais, apesar da cooperação estadual não ser condição suficiente para acelerar o avanço do desempenho dos alunos, considera-se que esta tende a afetar tais resultados, sobretudo nos locais em que houve um amplo processo de municipalização das matrículas e em municípios que possuem perfil socioeconômico vulnerável. Dessa forma, a cooperação seria peça-chave na superação das dificuldades de gestão dos municípios com menores capacidades estatais.

2.3 Síntese das evidências do caso brasileiro e dos argumentos analíticos

2.3.1 Síntese das evidências do caso brasileiro

I) A CF-88 estabelece que a educação como um direito social, que impõe ao Estado o dever de promovê-la para proporcionar uma melhor qualidade de vida para os cidadãos da Nação. Para a promoção da educação, o Estado tem o dever de assegurar, dentre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso à escola, uma educação de qualidade e a valorização dos profissionais da educação. Na educação básica deve garantir a progressiva universalização do ensino médio gratuito; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos e a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

II) Embora a função de coordenação seja prioritária da União, aos estados também foi atribuída essa função, mediante a adoção de ações supletivas e redistributivas em relação aos sistemas municipais de educação no seu território, de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

III) Ademais, também incumbem aos estados duas funções relacionadas à coordenação e cooperação: i) definição, conjuntamente com os municípios, de formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, e ii) elaboração e execução de políticas e planos educacionais, com integração e coordenação de suas ações e as de seus municípios.

IV) A responsabilidade pelo ensino fundamental configura-se como um fenômeno denominado “dualidade de redes”, no qual escolas localizadas em um território comum – e que ofertam o mesmo nível de ensino – pertencem a redes administradas por dois níveis de governo simultaneamente. Esse compartilhamento exige aos estados e municípios a definição de formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Essa dualidade é um dos fatores que impulsiona a cooperação entre os estados e seus municípios.

2.3.2 Síntese dos argumentos analíticos

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo, seguem sintetizadas as principais premissas analíticas orientadoras desta tese:

I) A insuficiente coordenação entre os entes federados no período pós CF-88, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro, geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes.

II) Os arranjos redistributivos operados por meio do Fundef e, principalmente, do Fundeb foram importantes para a diminuição das iniquidades intraestaduais, mas ainda se mostram limitados para o alcance da equidade e da qualidade em âmbito nacional. Isto porque, a equidade é maior entre os municípios de cada estado, mas limitada quando se trata da equidade interestadual (entre municípios de diferentes estados).

III) A coordenação federativa é um requisito para assegurar padrões e condições mais equitativos ao conjunto do sistema educacional sob jurisdição dos entes subnacionais, bem como para desenhar políticas nos sistemas com piores resultados e condições de oferta.

IV) No Brasil, foram incorporados diversos mecanismos de coordenação federativa que moldaram a política de educação básica no Brasil. Estes podem ser sintetizados em três dimensões: i) a dimensão coercitiva, que se refere aos constrangimentos constitucionais e legais do governo nacional na política; ii) a dimensão da pactuação e acordo, que diz respeito aos compromissos firmados em arenas intergovernamentais mais ou menos formalizadas, a exemplo das Comissões; e iii) a dimensão do incentivo financeiros, com destaque para as transferências intergovernamentais, sobretudo as condicionadas.

V) Com o objetivo de melhorar a cooperação entre os governos subnacionais na política de educação básica, foram adotadas pelos governos estaduais medidas de articulação com seus governos locais, com características distintas nos formatos, conteúdos e no grau de institucionalização.

VI) No Ceará, há uma coordenação estadual, análoga ao modelo de coordenação federal apresentado pela literatura, na medida em que esse caso compreende a coordenação das políticas municipais, a partir da utilização de mecanismos de incentivo e indução e do estabelecimento de condições institucionais e padrões mínimos em todos os municípios.

VII)O reforço da coordenação estadual das políticas municipais é fundamental para reduzir as assimetrias institucionais e de resultados entre os municípios. No caso da educação e, sobretudo, do ensino fundamental, uma maior autonomia tem significado reforço das ações isoladas e isso torna a federação brasileira mais frágil na busca de seus objetivos centrais.

VIII) Especialmente nos casos em que há uma maior municipalização das matrículas do ensino fundamental, o governo estadual precisa intensificar suas ações de coordenação como forma de evitar sobreposições e lacunas, além de promover a equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade.

IX) Apesar da coordenação estadual não ser condição suficiente para acelerar o avanço no Ideb, ela tende a fazer maior diferença em duas situações cumulativas nos estados: a) em que tenha havido um amplo processo de municipalização das matrículas; e b) que apresentem

perfil socioeconômico vulnerável, os quais geralmente possuem Ideb mais baixo. Assim, a coordenação estadual atuaria na superação das dificuldades de gestão dos municípios com menores capacidades estatais.

X) O desenho institucional da política é um fator preditivo da cooperação vertical no contexto subnacional, porém, não é suficiente para incentivar a adoção de padrões mínimos nacionais no comportamento cooperativo dos governos estaduais. Ou seja, fatores do contexto histórico e político dos estados são determinantes para a institucionalização da cooperação estado-local, notadamente a concepção dos atores que orbitam a política específica em relação a ideia colaborativa associada a aspectos do perfil da liderança política estadual.

XI) No Ceará a trajetória histórica da área de educação demonstra uma tendência à cooperação, com o governo estadual apoiando e coordenando o processo de municipalização. Esse processo permitiu o amadurecimento da noção de interdependência, ao mesmo tempo em que a perspectiva municipalista e colaborativa foi se consolidando entre os principais atores e lideranças envolvidos na política, estruturando *policy communities* estaduais.

XII) Os estados assumiram, no âmbito da política de educação (especificadamente, no ensino fundamental), uma dupla função: executiva e coordenativa. Este aspecto institucional, complexificado pela autonomia municipal, exige uma atuação cooperativa por parte dos governos estaduais.

XIII) Consequentemente, as experiências podem ser mais ou menos institucionalizadas e envolver diversos tipos de cooperação com os municípios, tanto de recursos financeiros, quanto de recursos humanos e materiais, incluindo ações que fortalecem as burocracias. Assim, o estado atua ativamente na redução das assimetrias de capacidades institucionais e financeiras dos municípios.

XIV) Em termos de resultados educacionais, apesar da cooperação estadual não ser condição suficiente para acelerar o avanço do desempenho dos alunos, ela tende a afetar tais resultados, sobretudo nos locais em que houve um amplo processo de municipalização das matrículas e em municípios que possuem perfil socioeconômico vulnerável. Dessa forma, a cooperação seria peça chave na superação das dificuldades de gestão dos municípios com menores capacidades estatais.

Considerando que a política educacional é implementada no Brasil num contexto federativo no qual os três entes federados possuem competências privativas, comum e concorrente e que a responsabilidade pelo ensino fundamental configura-se como um fenômeno denominado “dualidade de redes”, tem-se como argumento basilar: a cooperação

intergovernamental, de forma coordenada, é um requisito para evitar sobreposições de responsabilidades entre os entes, para contribuir na busca por um padrão mínimo de qualidade e para ampliar os recursos institucionais, financeiros, técnico-burocrático, materiais para provimento da educação básica pelos níveis subnacionais, especialmente em um contexto de ampla municipalização das matrículas do ensino fundamental e diversas assimetrias entre os municípios.

3. CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Neste capítulo, o propósito é apresentar um quadro teórico e analítico da capacidade estatal. Para isso, está organizado em três seções. A primeira, inicialmente, aborda as perspectivas teóricas e a evolução do conceito de capacidade estatal, além de apresentar o tratamento conceitual, analítico e metodológico para operacionalizar a capacidade estatal. Na sequência, a discussão centra-se na literatura brasileira, que além de expandir as dimensões constitutivas do conceito de capacidade estatal, vem utilizando uma diversidade de mecanismos para operacionalizá-lo.

A segunda seção trata das capacidades estatais dos municípios na política de educação básica, a partir do mapeamento da literatura recente. Destacam-se, nesta seção, estudos que relacionam as relações intergovernamentais com a capacidade dos municípios. Como será explanado, apesar da maioria destes focarem nos efeitos da coordenação federal, as capacidades estatais municipais dependem também das relações entre os governos estaduais e os municípios.

Por fim, na última seção, apresenta-se a síntese dos argumentos analíticos norteadores desta tese.

Espera-se, a partir da análise do referencial teórico, obter fundamentos teóricos, analíticos e metodológicos relevantes que permitam melhor operacionalizar este conceito para esta tese.

3.1 Capacidade estatal: abordagens, perspectivas conceituais e analíticas

3.1.1 Perspectivas teóricas e evolução do conceito de capacidade estatal

As abordagens relacionadas ao conceito de capacidade estatal se fortaleceram na segunda metade do século XX, quando o papel do Estado passou a ser amplamente discutido nos debates teóricos da ciência política, sociologia, economia, sendo destacada sua autonomia e centralidade para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Na sociologia política, a agenda teórica foi impulsionada por duas ondas: nos anos 1960, pelas teorias marxistas sobre o Estado capitalista; e, nos anos 1970 e 1980, por meio do movimento estadista centrado nos ideais weberianos (Cingolani, 2013).

A primeira onda de estudos neomarxistas[40] argumentou que o Estado, ao possuir relativa autonomia, poderia atuar como uma arena para as disputas de classes, tanto para reproduzir o capital e garantir a acumulação econômica quanto para atender a classe trabalhadora (Cingolani, 2013).

Na segunda onda, a base teórica dos estudos fundamentou-se nas noções weberianas de Estado e burocracia, a partir do foco sobre duas principais características dos Estados modernos: "a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros de serviço público profissionais, permanentes e insulados" (Cingolani, 2013, p. 4).

Numa perspectiva, estudos clássicos abordaram a monopolização do poder coercitivo do Estado como condição necessária para estabilidade política e social. Tilly (1975), ao analisar o papel da guerra na formação do Estado Moderno na Europa Ocidental, argumentou que a necessidade de financiar guerras demandou aos Estados a criação de um sistema tributário, que atuou como uma ferramenta primordial para a consolidação do poder estatal. Conforme o autor, o nível de intervenção estatal é determinado pela capacidade de arrecadar impostos, isto é, a capacidade de "construir um aparato que efetivamente extraia os recursos necessários da população e que controle seus esforços para resistir à extração desses recursos" (Tilly, 1975, p. 40).

Noutra perspectiva, de interesse desta tese, a importância recai sobre a influência da capacidade do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas, através de uma formação da burocracia insulada e de um aparato organizacional institucionalmente consistente e com recursos disponíveis (Evans, 1993; Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985; Rueschemeyer; Evans, 1985). Essa abordagem, de inspiração weberiana, ficou conhecida como análise baseada no Estado (*state-centered*), em contraposição às análises pluralistas e marxistas, centradas na sociedade (*society-centered*).

No clássico livro *Bringing the State back in*, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) argumentaram que o Estado não é apenas um árbitro neutro na luta entre grupos de interesse, como defendem os pluralistas, mas sim um ator autônomo capaz de moldar e influenciar, a partir de seus próprios interesses, recursos e capacidades. Nessa argumentação, os conceitos de autonomia e capacidade estatal são cruciais para a compreensão da relação entre o Estado e a sociedade.

Conforme Skocpol (1985), a autonomia estatal está relacionada à possibilidade do Estado de formular políticas, por meio de sua burocracia, para além das demandas ou interesses

[40] Poulantzas (1974), Miliband (1969) e Offe (1972)

de grupos/classes sociais específicas. Paralelamente, a capacidade está associada à habilidade do Estado de implementar essas políticas, independentemente do potencial ou da oposição de grupos sociais ou de contextos socioeconômicas adversos. Isso implica que o Estado deve ter, necessariamente, uma burocracia meritocrática e corporativamente coerente, um aparato institucional forte e recursos diversos disponíveis.

Em uma perspectiva semelhante, Rueschemeyer e Evans (1985) argumentam que a organização burocrática é a forma mais eficiente de organização das atividades administrativas em larga escala, e que, para direcionar para a uma maior (ou menor) eficácia na intervenção estatal, depende necessariamente dos seguintes elementos: "coesão corporativa da organização, diferenciação e insulamento em relação ao ambiente social, localização inequívoca da tomada de decisão e dos canais de autoridade, assim como características internas que promovem a racionalidade instrumental e o ativismo" (Rueschemeyer; Evans, 1985, p. 50, tradução nossa).

Na fundamentação dos autores, para se obter intervenções eficazes, o Estado deveria constituir uma máquina burocrática com coerência corporativa e preservar certo nível de autonomia em relação aos anseios dos grupos sociais (sobretudo, a classe dominante), a fim de poder conduzir suas ações de forma efetiva. Dessa forma, um maior desenvolvimento burocrático reforça a autonomia estatal e esta, por sua vez, contribui para a capacidade do Estado de atuar enquanto ator social.

No entanto, a conjugação desses elementos pode variar com o tempo, entre as áreas de políticas e de acordo com os arranjos político-institucionais existentes em cada área de ação pública. Nessa ótica, a capacidade não seria apenas derivada das características do aparelho do Estado, mas também da relação desse com as estruturas sociais circundantes (Evans, 1993). Para exemplificar sua premissa, Evans cita o caso do Estado desenvolvimentista japonês, no qual existiu, simultaneamente, uma burocracia estatal (tipo ideal weberiano), com sistemas de relacionamento formais e informais com atores privados. Naquele contexto, houve uma inserção da burocracia na sociedade, permitindo ao Estado o exercício de uma "autonomia inserida" – termo cunhado por Evans (1993). Autonomia esta que, reforçada pela presença de uma burocracia coerente e competente, com capacidade de inserção e negociação junto às elites industriais, foi responsável pelo desenvolvimento alcançado e pela efetividade das ações governamentais no período.

Evans (2011), ao refletir sobre o desenvolvimento dos estados no século XXI, amplia seu argumento, destacando que a eficácia das políticas e da intervenção estatal em Estados democráticos exigiria uma correspondência da sociedade, ampliando consideravelmente sua inserção social para além da conexão com as elites econômicas nacionais. Nas palavras do

autor: "(...) os densos conjuntos de laços interativos que conectam o aparato do Estado, administrativo e político, à sociedade civil – não apenas se tornam mais importantes, mas devem se concentrar em um amplo espectro da sociedade civil, em vez de se concentrar simplesmente nas elites industriais" (Evans, 2011, p. 10, tradução nossa).

Portanto, para o autor, uma vez que o desenvolvimento estatal contemporâneo não se restringe apenas à transformação produtiva – uma vez que é necessário considerar também a ampliação das capacitações humanas[41] –, a parceria entre o Estado e as elites econômicas não é suficiente para a ação efetiva do Estado, podendo, inclusive, ser adverso em algumas circunstâncias.

De forma congruente, destacam-se os trabalhos de Mann (1984) e de Migdal (1988), que "apresentam uma abordagem relacional sobre os mecanismos de execução do poder, pelos quais as trocas interativas e mutuamente reforçadas entre o Estado e a sociedade moldam os processos históricos de capacitação estatal (Cingolani, 2013, p.7, tradução nossa).

Na concepção de Mann (1984), o poder do Estado contemporâneo se manifesta em sua capacidade de penetrar na sociedade civil e implementar decisões políticas de forma sistemática em um dado território, sem, necessariamente, atuar com imposição – denominada, pelo autor, de "poder infraestrutural" (em oposição ao poder despótico[42]).

Na mesma linha teórica, Migdal (1988) propõe uma atualização da perspectiva "*bringing the state back in*" para uma de "*state-in-society*", isto é, uma análise dos Estados enquanto parte das sociedades em que atuam. Para o autor, capacidades estatais incluem "penetrar na sociedade, regular relações sociais, extrair, apropriar ou usar recursos de determinadas maneiras" (Migdal, 1988, p. 4), o que implica implementar políticas por meio da mobilização dos atores políticos, econômicos e sociais.

Recentemente, após a virada do milênio, estudos vêm trabalhando o tema das capacidades estatais para o desenvolvimento de políticas públicas em contexto de democratização e globalização. De acordo com Painter e Pierre (2005), as capacidades necessárias aos Estados contemporâneos para o desenvolvimento de políticas públicas não seriam as mesmas dos anos de 1960 ou 1970, tendo em vista que existem realidades muito discrepantes se comparados àquela época. Para os autores, as "capacidades governativas" estão relacionadas às habilidades dos governos para fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos; gerenciar, de forma eficiente, os recursos necessários para a entrega de

[41] Vide Sen, 1999

[42] Poder do Estado de impor suas decisões sobre a sociedade, sem negociação.

serviços; e mobilizar apoio e aceitação da sociedade para suas ações. Esta abordagem para o conceito aponta para as características estruturais e os estoques de recursos do Estado, tendo a existência e a disponibilidade de um conjunto de sistemas de apoio[43] para uso em ações específicas. Para os autores, as formas pelas quais esses sistemas são implementados dependeriam das demandas e contingências particulares, variando conforme o contexto e o caso específico.

Fukuyama (2013), embora utilize de um conceito distinto para compreender a habilidade estatal – "governança"[44] –, retoma o conceito weberiano de burocracia para relacionar a capacidade do governo à autonomia burocrática. Na argumentação do autor, um grau adequado de autonomia estatal não implica isolar a decisão dos burocratas da influência da sociedade e dos diversos interesses políticos. Do mesmo modo, não se pode eliminar as formas de colaboração entre o Estado e suas instituições, ou entre as organizações do setor privado e a sociedade civil na produção das políticas públicas. Essa fundamentação teórica do autor evoca o conceito de "autonomia inserida", desenvolvido por Evans (1993), no qual os burocratas precisam estar tanto protegidos da influência por grupos de interesses quanto serem responsivos ao poder político e à sociedade.

Reconhece-se que as pesquisas mais recentes foram influenciadas pela gama de perspectivas teóricas e pelas demandas e pressões sobre o Estado, que continuaram crescendo entre o final do século passado e o início deste. Estas exigiram novas interpretações e definições sobre a atuação estatal diante da sociedade e dos atores com poder de influenciar as decisões. No entanto, a disseminação de estudos sobre capacidade estatal, simultaneamente, provocou o uso superficial do conceito, além da introdução de novas variáveis e formas de analisar, que tornaram mais complexo e difuso o seu uso (Gomide; Pereira; Machado, 2017). Nisso, o desafio consiste em delimitar um conceito de capacidade estatal que seja abrangente o suficiente para incorporar a diversidade de usos e dimensões. É o que se apresenta na próxima subseção.

[43] Exemplos desses sistemas seriam a regras de mérito para entrada no serviço público, as estruturas de intermediação de interesses, os arranjos de consulta pública, os mecanismos de coordenação e cooperação de políticas, entre outros (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

[44] O conceito de governança de Fukuyama (2013) não está diretamente associado à democracia, visto que define governança como a capacidade governamental para elaborar e aplicar regras e prestar serviços, independentemente de o governo ser democrático ou não.

3.1.2 Tratamento conceitual, analítico e metodológico das capacidades estatais

A disseminação do uso do termo "capacidade estatal" nos estudos de políticas públicas e ações governamentais ampliou a sua abrangência e complexidade, porquanto tornou-se polissêmico (Cingolani, 2013). O consenso da literatura é que o conceito de capacidade estatal é caracteristicamente abrangente e multidimensional, pois engloba vários atributos que visam questionar as capacidades de ação dos governos: "capacidade para que?" (Cingolani, 2013; Grin, 2012).

Gomide, Pereira e Machado (2017) reforçam esta visão, ao argumentar que a diversidade de termos para a designação de fenômenos similares (Fukuyama, 2013; Mann, 1984; Migdal, 1988; Painter; Pierre, 2015; Skocpol, 1985; etc.), por vezes, torna o conceito de difícil compreensão, embora estejam tratando da mesma questão teórica. Nesse contexto, os autores citam que, apesar da evolução das aplicações do conceito de capacidade estatal, muitos estudos podem estar implicados em fornecer explicações circulares ou tautológicas:

> Uma das causas que leva à circularidade na aplicação do conceito vem do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, sem maiores elaborações sobre quais atributos são necessários para produzir efeitos específicos. Lindvall e Teorell (2016) ressaltam que parte dos estudos sobre capacidades estatais são pautados por uma confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade). Nesse sentido, Kocher (2010) defende a decomposição do conceito em suas partes constitutivas, ou seja, na explicitação dos elementos que influenciam determinados eventos ou dos fatores que causam o fenômeno de interesse do pesquisador. (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 6)

Dessa forma, elaborações sobre decomposição e operacionalização de conceitos[45] auxiliam no aperfeiçoamento das pesquisas sobre capacidades estatais. Conforme Goertz (2006), um conceito pode ser decomposto em três níveis: i) ontológico (básico ou teórico), que foca na constituição do fenômeno; ii) constitutivo (secundário ou dimensional), que identifica as dimensões que desempenham um papel nas explicações e de seus mecanismos causais, ou seja, o propósito do conceito ("capacidades para que?"); e iii) indicativo (realista ou observável), que operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão. Portanto, o nível realista das capacidades estatais é a conexão da ontologia do conceito

[45] Seguindo Goertz (2006), conceitos são ferramentas teóricas para a compreensão da interação entre um determinado fenômeno e suas causas, servindo como mediadores entre teoria e empiria. São eles que fornecem o instrumental básico para a entrada em níveis mais profundos de um objeto de pesquisa. Logo, um conceito deve trazer distinções importantes no comportamento de um determinado objeto, teorizando os seus elementos constitutivos. (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 6)

com indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a sua superestrutura teórica (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

No nível ontológico, o conceito de capacidade estatal, inicialmente, foi tratado como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas de seu interesse, definidas como necessárias à sociedade, mesmo diante da oposição de forças sociais e atores políticos (Rueschemeyer; Evans, 1985; Skocpol, 1985). O conceito evoluiu e incorporou novas teorias, decorrentes da emergência de interlocução com grupos e da complexidade das novas demandas da sociedade. Neste cenário, as abordagens estadocêntricas cederam espaço para estudos mais abrangentes, que identificaram o Estado como um ator importante, porém com recursos limitados para promover o desenvolvimento. Simultaneamente, os estudos incorporaram em suas análises atores sociais, políticos e econômicos, com recursos capazes de influenciar o Estado no provimento de suas políticas públicas (Evans, 1993; 2011; Painter; Pierre, 2005; Fukuyama, 2013). As abordagens mais plurais inovaram neste sentido, ao analisar os Estados enquanto parte das sociedades em que atuam (Mann; 1984; Migdal; 1988).

Como citado por Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7), "embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes". Assim, nos níveis constitutivos, a literatura elenca dimensões, com diversas nomenclaturas e agregações, nas quais pode-se destacar: a burocrática, a administrativa, a fiscal e a política. Como ressaltado por Gomide; Pereira; Machado (2017), estas dimensões devem ser ajustadas ao caso particular de interesse da pesquisa, enfatizando o que é importante a ser explicado.

A dimensão burocrática, ou seja, de burocracia profissional qualificada, é um dos fatores mais citados pelos estudos. Evans e Rauch (2015), por exemplo, após analisar o desenvolvimento econômico de 35 países, concluíram que os Estados que constituíram uma burocracia meritocrática e profissional, com carreiras profissionais de longo prazo no serviço público, obtiveram melhores resultados nas políticas de crescimento econômico.

Esta dimensão, eventualmente, é tratada em conjunto com a dimensão administrativa, ao envolver também nas análises, os recursos que a burocracia precisa dispor para desempenhar suas funções. A capacidade, neste aspecto, "envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo" (Pires; Gomide, 2016, p. 127). Dentre os recursos, alguns estudos consideram as infraestruturas instaladas como elemento fundamental para o provimento de políticas públicas, como os

equipamentos públicos, como unidades escolares, hospitais, centros de referência de assistência social, unidades entre outros (Ziblatt, 2015; Saraiva, 2020).

Outra dimensão amplamente compreendida pelos estudos como necessária à capacidade estatal é a dimensão fiscal e financeira. Este constructo está relacionado ao volume de recursos potencialmente disponíveis para a execução das políticas públicas, e, dessa forma, diz respeito tanto à extração de recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos quanto à sua relação com as despesas realizadas para a implementação de políticas públicas (Besley; Persson, 2008; Cingolani; 2013; Pires; Gomide, 2016; Saraiva, 2020).

Por fim, outra dimensão que vem se destacando em estudos mais recentes de capacidade estatal é a dimensão política (ou político-relacional), relacionada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos e programas governamentais (Pires; Gomide, 2016). Concomitantemente, os conceitos de governança, *accountability*, governabilidade, inovação e participação foram vinculados aos estudos de capacidade estatal.

Por ser um conceito complexo e latente[46], a capacidade estatal só pode ser observada de maneira indireta, por meio de variáveis observáveis (indicadores). Para lidar com essa particularidade, Addison (2009), guiado pelas técnicas de modelagem de equações estruturais, discute a relação de causa e efeito entre capacidade estatal e fatores observáveis, ao propor a utilização de dois modelos: formativo e reflexivo[47]:

> No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente ou endógena ao modelo. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo[48] (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 8-9)

Em ambos os modelos, adverte-se que a seleção dos fatores observáveis deve ser baseada na teoria e ser verificada empiricamente para o problema em questão. Contudo,

[46] Os conceitos latentes são comuns nas ciências sociais. Eles são usados para representar fenômenos complexos que não podem ser observados diretamente.

[47] Para mais informações sobre os modelos, consultar: EDWARDS, J. R.; RICHARD P. B. 2000. On the Nature and Direction of Relationships Between Constructs and Measures. *Psychological Methods*, v. 5, n. 2, p. 155-74, 2000.

[48] A vantagem do uso da modelagem de equações estruturais é que ela permite examinar uma série de relações de dependência simultaneamente, sendo particularmente útil quando uma variável dependente se transforma em variável independente em relações de dependência subsequentes (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 9)

Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 9) alertam para o "problema de se inferir a existência da capacidade diretamente dos indicadores de resultados. Ou seja, os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmos". Tais modelos, além de serem uma solução para o problema da circularidade, mostraram-se bastante adequados para balizar a operacionalização do objeto desta tese, tendo em vista que a capacidade estatal ora é tratada como variável explicativa ora é considerada como algo a ser explicado.

Sinteticamente, Gomide, Pereira e Machado (2017, 2018) sugerem quatro etapas para uso adequado do conceito de capacidade estatal: i) clareza na identificação da forma como o conceito será utilizado, seja como variável dependente ou independente; ii) definição dos antecedentes que determinam a capacidade, quando investigada como variável dependente; iii) identificação dos fatores que intervêm na ação estatal, quando estudado como variável independente; e iv) desenvolvimento de indicadores alinhados ao conceito ontológico.

Por fim, é importante ressaltar que os conceitos, dimensões e indicadores selecionados devem considerar o contexto no qual o estudo está focalizado. Por isso, considerando que o tema desta tese é centrado em um caso brasileiro, a próxima subseção apresenta como a capacidade estatal é tratada na literatura no Brasil.

3.1.3 Capacidades estatais na literatura brasileira: aspectos analíticos e metodológicos

Na pesquisa brasileira, inicialmente, o conceito de capacidade estatal foi associado a alguns atributos do conceito weberiano de burocracia racional-legal, como autonomia, profissionalização e recrutamento baseado em mérito. Esses elementos foram amplamente utilizados para explicar o processo de *state building* no país, em resposta à agenda de modernização econômica da era desenvolvimentista (1930-1980) (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Ainda hoje, parte das pesquisas brasileiras sobre o tema realça a importância das características do tipo ideal weberiano de burocracia. No entanto, alguns estudos questionam a validade do conceito weberiano como único fator para compreender a capacidade de produção de políticas públicas pelo Estado. Nesse contexto, além da expansão das dimensões constitutivas do conceito, estudos vêm utilizando uma diversidade de mecanismos para operacionalizá-lo, a partir de um conjunto de indicadores selecionados para explicar tanto a capacidade estatal em áreas de políticas públicas quanto os produtos/resultados dela (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Na pesquisa de Saraiva (2020) foram mapeados 61 trabalhos que utilizam o termo capacidade estatal como causa, ou seja, em que a capacidade estatal é variável explicativa (modelo reflexivo) e 16 estudos que trabalham os determinantes da referida capacidade, isto é, em que a capacidade estatal é variável explicada (modelo formativo)[49].

Ao classificar os estudos nestes modelos, observa-se a dificuldade de distinguir quando a capacidade estatal é resultado de um arranjo institucional e/ou um conjunto de recursos de natureza diversa (fiscal ou burocrático, por exemplo) ou quando é a causa dos resultados efetivos (ou não) das políticas públicas. Muitos estudos utilizam a capacidade tanto como variável explicada quanto como variável explicativa, o que dificulta a classificação. Conforme alertado por Gomide, Pereira e Machado (2017), neste caso, há o risco de se incorrer na tautologia ou circularidade.

Nos estudos que tratam a capacidade estatal como variável explicativa (modelo reflexivo), o conceito de capacidade estatal foi decomposto em várias dimensões, a fim de operacionalizá-lo e ampliar o seu poder explicativo sobre o resultado das políticas. Apesar da variedade de termos utilizados para cada uma das dimensões, pode-se consolidá-los em dois grupos: o primeiro, que engloba os aspectos técnico-administrativos[50] (recursos endógenos ao Estado); e o segundo, que priorizam os aspectos políticos[51] (recursos exógenos ao Estado). A relevância dessas duas dimensões para as análises das políticas públicas no Brasil é expressada por Gomide e Pires (2014):

> Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão. Tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos. (Gomide; Pires, 2014, p. 13-14)

Em termos metodológicos, verificou-se que os estudos trabalham tanto com dados quantitativos quanto com dados qualitativos, sendo que a maior parte optou por fazer a

---

[49] Vide Saraiva (2020, p. 138-143; p. 152-155).

[50] Nomenclaturas identificadas nos estudos: dimensão técnico-administrativa; dimensão administrativa e gerencial; econômico-fiscal; técnico-burocrática; dimensão administrativa; dimensão institucional; dimensão fiscal e institucional; burocrática; coordenação interburocrática.

[51] Nomenclaturas identificadas nos estudos: capacidade política; capacidade democrática; capacidade sociopolítica; capacidade de articulação; legitimidade social; coordenação política; capacidade inclusiva.

descrição das capacidades e associá-las ao desempenho estatal, sem, contudo, empregar um tratamento estatístico. Esses estudos, que utilizam a técnica da descrição das capacidades estatais, em geral, mensuraram as capacidades estatais a partir da presença ou não de determinadas variáveis. A partir daí, descreveram como os fatores se fizeram presentes e foram utilizadas pelos agentes estatais para viabilizar a implementação das políticas, não obstante a necessidade de adequações.

Destaca-se o estudo de Pires e Gomide (2014), que utilizou escalas para mensurar a capacidade estatal. Nessas pesquisas, a capacidade técnico-administrativa e a política foram classificadas como baixa, média ou alta em cada uma das políticas analisadas. Essa técnica foi basilar para a comparação dos arranjos institucionais em cada uma das políticas estudadas e mostrou-se bastante inovadora.

Em relação aos achados, ressalta-se que, devido à quantidade e variedade dos estudos, torna-se difícil detalhá-los minuciosamente. No entanto, é relevante destacar que os estudos indicam que a combinação da capacidade técnica-burocrática com a capacidade política está associada ao sucesso do Estado em prover políticas públicas. Na ausência de uma dessas dimensões, os resultados tendem a ser inferiores ao esperado.

Nos estudos que tratam a capacidade estatal como variável explicada (modelo formativo), em sua maioria, optaram pela decomposição em técnico-administrativa e capacidade política. Estas duas dimensões conseguem atender as análises dos estoques de recursos e as relações das agências públicas provedoras das políticas com os atores interessados e/ou afetados (Gomide; Pereira; Machado, 2017). Contudo, para além dessas dimensões, outras ainda são consideradas[52], como no estudo de Bichir (2015), que trabalha com as dimensões política, burocrática, institucional e de recursos instalados. A despeito dessas diferentes denominações para referir-se às dimensões que causam a capacidade estatal, Cingolani (2013) já havia advertido para este fenômeno em seus estudos. Gomide, Pereira e Machado (2017) também destacam estas variações terminológicas e, apesar disso, observam que elas apresentam uma matriz ontológica semelhante.

Em termos metodológicos, não há muitas variações de técnicas de tratamento dos dados das pesquisas para cada uma das dimensões analisadas – ou seja, as técnicas são a descrição, a formação de índices ou a utilização de escalas.

[52] Nomenclaturas identificadas nos estudos: capacidade sistêmica; capacidade legal; capacidade relacional; capacidade financeira; capacidade participativa e decisória.

Em relação à conversão dos achados, pode-se destacar que a interação entre a dimensão técnico-burocrática e a política tende a fortalecer a capacidade estatal dos entes, além de se retroalimentarem. A conclusão de Vaz (2014) sintetiza bem esta análise:

> As principais conclusões são de que, de fato, existem correlações importantes entre maiores capacidades burocrática e política e capacidade de apresentar melhores resultados em políticas públicas. Em especial, o desenvolvimento de capacidades políticas parece recrudescer as próprias capacidades burocrática, gerando um movimento de retroalimentação que apenas tende a promover a melhoria da gestão pública de uma maneira geral. (Vaz, 2014, p. 14)

Embora a literatura nacional já tenha explorado sobre a temática das capacidades estatais, é perceptível que a política educacional ainda é pouco abordada nos estudos. É o que se apresenta na próxima seção.

3.2 Capacidades estatais dos municípios na política de educação básica

Como demonstrado no Capítulo 1, o novo federalismo brasileiro inaugurado pela CF-88 caracterizou-se por uma combinação de uma maior descentralização do poder político-administrativo com a expansão das políticas sociais. Nesse processo, por um lado, os governos subnacionais tornaram-se mais autônomos e ganharam um papel central nas políticas públicas, com destaque para os municípios. Porém, por outro lado, esse processo só foi viabilizado devido ao fortalecimento da coordenação federativa, especialmente por meio da ação nacional de normatização, indução de programas, apoio administrativo e financiamento com impacto redistributivo em todo o território nacional (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Franzese, 2010). Essa combinação entre descentralização e coordenação federativa teve como uma das questões centrais a construção de capacidades locais para implementar políticas públicas. Esta é uma tarefa desafiadora, sobretudo devido à desigualdade entre os municípios, tanto em aspectos socioeconômicos quanto em termos da qualidade de seus instrumentos estatais.

No campo da educação, poucas análises aprofundaram-se na compreensão das capacidades estatais dos municípios brasileiros. No mapeamento da literatura brasileira sobre capacidade estatal, foram identificados apenas 7 (sete) estudos, conforme apresentado no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4: Síntese das pesquisas sobre capacidade estatal na área da educação básica

Autores/Título do trabalho/Ano	Modelo	Objetivo(s)	Dimensões	Resultados obtidos
ABRUCIO; SEGATTO. Capacidades Estatais Locais na Educação Brasileira: avanços, limites e desafios. 2021	Formativo	Analisar as capacidades estatais dos municípios na política de Educação brasileira a partir de três dimensões.	• Autonomia e institucionalização; • Técnico-burocrática; • Político-relacional.	(...) grandes avanços obtidos nos últimos anos, resultantes principalmente de instrumentos de indução e coordenação nacional de um amplo e inédito processo de municipalização, como também os limites e desafios existentes, vinculados sobretudo a três problemas principais: a baixa autonomia de muitas Secretarias municipais de Educação (1); a fragilidade de muitos aspectos da gestão pedagógica da rede e das escolas (2), o que coloca desafios a uma melhoria mais significativa em termos de IDEB; e, por fim, a menor institucionalização dos mecanismos de articulação com a sociedade (3), o que impacta na relação com as famílias e com a sociedade, aspectos centrais para o desempenho dos alunos como também para o aumento da importância da Educação na agenda pública.
CAVALCANTE. A Implementação Municipal das Políticas Sociais: uma análise espacial. 2014	Reflexivo	Desenvolver uma abrangente análise exploratória de dados acerca do desempenho das prefeituras na implementação das políticas de educação, saúde, assistência social e habitação.	Institucional	Os resultados confirmam o alto grau de variabilidade no desempenho das prefeituras, desigualdades entre regiões do país e baixo padrão de dependência espacial entre os municípios, tanto nas dimensões quanto nas políticas públicas selecionadas.
MARTINS et al. A Capacidade Institucional de Municípios Paulistas na Gestão Da Educação Básica.2013	Reflexivo	Apresentar e discutir parte de resultados de pesquisa que se propôs a analisar a capacidade institucional de municípios paulistas no planejamento de políticas educacionais, com base nos aspectos que se referem à estrutura e funcionamento de sistemas/redes de ensino, à gestão de pessoas e à gestão pedagógica.	Institucional	(...) avanços nos processos de estruturação das secretarias municipais de Educação, fundamentados em normativas legais.

Autores/Título do trabalho/Ano	Modelo	Objetivo(s)	Dimensões	Resultados obtidos
SARAIVA. Capacidade municipal de implementação de políticas educacionais: o sistema federativo de Educação Básica e os municípios. 2020	Formativo	Analisar os estoques de recursos dos municípios mineiros para implementação das duas normas federais selecionadas em seus respectivos sistemas e rede de ensino.	• Atendimento; • Fiscal; • Técnico-burocrática; • Institucional; • Instalada; • Política.	(...) apesar da centralização federativa e do regime de colaboração presente na legislação federal, os municípios, principais responsáveis pela implementação da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024 apresentam desigualdades nos seus estoques de recursos que definem desiguais capacidades estatais de implementação.
SEGATTO; ABRUCIO. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. 2018	Formativo	Compreender o papel das relações intergovernamentais nas políticas municipais de educação.	• Institucional; • Financeira.	(...) mostra que a cooperação entre estados e municípios diminuiu a assimetria entre as capacidades institucionais e financeiras das Secretarias Municipais de Educação, aumentou a coordenação das políticas municipais e fortaleceu a implementação de políticas federais.
SEGATTO; EUCLYDES; ABRUCIO. Capacidades Estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. 2021	Reflexivo	Analisar a capacidade estatal dos municípios brasileiros a partir do estudo da política de educação e das secretarias municipais de Educação em oito municípios.	• Técnico-administrativa • Político-relacional.	(...) a autonomia das secretarias e a liderança dos gestores, assim como a relação entre secretarias e escolas, explicam as diferenças na implementação da política educacional entre os municípios analisados.
VASQUEZ, D. A. A Influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde. 2012	Reflexivo	Analisar os estoques de recursos dos municípios mineiros para implementação das duas normas federais selecionadas em seus respectivos sistemas e rede de ensino.	• Administrativa; • Financeira.	O estudo mostra a influência da receita disponível sobre o desempenho municipal na execução das políticas, enquanto que a existência de capacidades administrativas locais não afetou os resultados obtidos na gestão local da educação.

Fonte: Elaboração própria.

Embora os estudos tenham objetivos distintos e utilizem dimensões e metodologias diversas para compreender a relação entre capacidade estatal e a política de educação básica, esses indicam que, de alguma forma, a capacidade dos municípios afeta a implementação e os resultados das políticas.

Em trabalhos em que a capacidade estatal é resultado de um arranjo institucional e/ou um conjunto de recursos, os estudos demonstram que houve avanços, resultantes, principalmente, de instrumentos de indução e coordenação nacional. Porém, persistem limites e desafios, vinculados a três problemas principais, conforme Abrucio, Euclydes e Segatto (2021):

> (...) a baixa autonomia de muitas Secretarias municipais de Educação (1); a fragilidade de muitos aspectos da gestão pedagógica da rede e das escolas (2), o que coloca desafios a uma melhoria mais significativa em termos de IDEB; e, por fim, a menor institucionalização dos mecanismos de articulação com a sociedade (3), o que impacta na relação com as famílias e com a sociedade, aspectos centrais para o desempenho dos alunos como também para o aumento da importância da Educação na agenda pública. (Abrucio; Euclydes, Segatto, 2021, p. 425-426)

Apesar da maioria dos estudos focarem nos efeitos da coordenação federal, as capacidades estatais municipais dependem também das relações entre os governos estaduais e os municípios. Conforme argumenta Abrucio, Euclydes e Segatto (2021, p. 426), "o papel coordenador dos governos estaduais junto aos municípios é peça-chave na Educação, como se pode se ver em casos com bons resultados educacionais, como Ceará, Espírito Santo e Goiás".

Nessa perspectiva, destaca-se o estudo de Segatto e Abrucio (2018), que evidenciou que a cooperação entre estados e municípios reduziu a assimetria entre as capacidades institucionais e financeiras das Secretarias Municipais de Educação (SME), aumentou a coordenação das políticas municipais e fortaleceu a implementação de políticas federais. Segundo os autores, a ausência de uma cooperação mais sólida dos estados resulta em maior variação dos programas implementados pelas redes municipais, o que pode acentuar as desigualdades preexistentes e levar os municípios a dependerem ainda mais dos programas federais" (Segatto; Abrucio, 2018, p. 1191).

Os autores concluíram ainda que a atuação dos governos estaduais teve resultados limitados em relação ao Ceará: "o caso em que há mais entrelaçamento de ações entre o estado e as municipalidades, o do Ceará, foi exatamente aquele que produziu maior transformação na qualidade das ações educacionais locais" (Segatto; Abrucio, 2018, p. 1191).

Nesse campo de estudo é que esta tese se situa, ao propor analisar as principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, de modo a compreender seus efeitos nas

capacidades estatais e nos resultados do ensino fundamental da rede municipal. Dessa forma, este estudo compreende que o arranjo institucional, via cooperação, formatado pelo governo estadual cearense pode ter gerado efeitos na capacidade estatal dos municípios, que, por consequência, afetou os resultados de desempenho escolar.

3.3 Síntese dos argumentos analíticos

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo, a seguir são sintetizadas as principais premissas analíticas orientadoras desta tese:

I) O consenso da literatura é que o conceito de capacidade estatal é caracteristicamente abrangente e multidimensional, pois engloba vários atributos que visam pesquisar as capacidades de ação dos governos.

II) O conceito pode ser decomposto em três níveis: i) ontológico (básico ou teórico), que foca na constituição do fenômeno; ii) constitutivo (secundário ou dimensional), que identifica as dimensões que desempenham um papel nas explicações e em seus mecanismos causais, ou seja, o propósito do conceito (“capacidades para que?”); e iii) indicativo (realista ou observável), que operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão.

III) A literatura elenca dimensões do conceito de capacidade estatal, com diversas nomenclaturas e agregações, dentre elas, destacam-se a burocrática, administrativa, fiscal e política.

IV) Por ser um conceito latente, a existência e o nível (alto, médio ou baixo) da capacidade estatal só podem ser obtidos de maneira indireta, por meio de variáveis observáveis (indicadores), a partir de dois modelos possíveis de causalidade: formativo e reflexivo. No modelo formativo, a capacidade é variável explicativa e no modelo refletivo, explicada.

V) Os estudos que tratam a capacidade estatal como variável explicativa (modelo reflexivo) indicam que a combinação da capacidade técnica-burocrática com a capacidade política está associada ao sucesso do Estado em prover políticas públicas. Na ausência de uma dessas dimensões, os resultados tendem a ser inferiores ao esperado. Já os estudos que tratam a capacidade estatal como variável explicada (modelo formativo) demonstram que a interação entre a dimensão técnico-burocrática e a política tende a fortalecer a capacidade estatal dos entes, além de se retroalimentarem.

VI) Estudos argumentam que os instrumentos de indução e coordenação nacional produzem capacidades estatais nos níveis subnacionais. Por outro lado, as capacidades estatais afetam a implementação e os resultados das políticas.

VII) Apesar da maioria dos estudos focarem nos efeitos da coordenação federal, as capacidades municipais dependem também das relações entre os governos estaduais e os municípios, sendo o papel coordenador dos governos estaduais junto aos municípios uma peça-chave na educação.

VIII) Estudos apontam que a cooperação entre estados e municípios reduziu a assimetria entre as capacidades institucionais e financeiras das Secretarias Municipais de Educação, aumentou a coordenação das políticas municipais e fortaleceu a implementação de políticas federais.

IX) A ausência de uma cooperação mais sólida dos estados resulta em maior variação dos programas implementados pelas redes municipais, o que pode acentuar as desigualdades preexistentes.

Considerando que a capacidade estatal é multidimensional e que engloba vários atributos, dentre os quais destacam-se a burocrática, administrativa, financeira e política, e que estas capacidades afetam a implementação e os resultados das políticas, têm-se como principal argumento analítico: diante da complexidade inerente ao processo de provimento de políticas públicas sob responsabilidade dos municípios, as capacidades estatais desses dependem fortemente do papel coordenador do governo estadual, sendo este peça-chave para a melhoria dos resultados educacionais.

4. METODOLOGIA

Neste capítulo é explicitada a metodologia do trabalho em função do objeto e dos objetivos. Para isso, retomam-se os principais argumentos que orientam a pesquisa e detalham-se as questões, os objetivos, as hipóteses, as estratégias e os instrumentos de pesquisa utilizados. Dessa forma, este capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira aborda o objeto de análise, os argumentos norteadores, os objetivos, o problema de pesquisa, as hipóteses e o modelo analítico. Na segunda seção, são apresentados os conceitos a partir dos quais foram construídas as hipóteses – "cooperação do estado", "capacidade municipal" e "resultados educacionais" – e o modo de sua operacionalização. A terceira seção detalha as estratégias e técnicas de pesquisa para cumprimento dos objetivos propostos, para responder aos questionamentos da pesquisa, bem como para validar (ou não) as hipóteses.

4.1 Argumentos analíticos e objeto de pesquisa

O Brasil é um país federativo tripartite, alicerçado em bases cooperativas, particularmente no caso das políticas sociais, entre elas a política de educação, e com forte centralização da autoridade legislativa na União e descentralização da execução das políticas para os governos subnacionais. Com isso, é necessário compatibilizar a autonomia dos entes federados com sua interdependência para buscar homogeneidade nas políticas e minimizar desigualdades entre os municípios e regiões. Nesse sentido, a natureza das relações intergovernamentais é fundamental, na qual deve favorecer tanto a cooperação quanto a coordenação por parte dos níveis de governo mais amplos – federal e estadual. A coordenação envolve a implementação de estratégias, mecanismos e instrumentos institucionais por parte dos níveis superiores de governo para produzir um padrão na execução das políticas e se relaciona com a necessidade de cooperação entre os entes com maior capacidade e os de menor capacidade para a produção de políticas, com vistas a produzir resultados mais homogêneos.

No caso da educação, em que a capacidade de coordenação do governo federal é mais reduzida quando comparada a outras políticas sociais, como saúde e assistência social, nas quais a União tem um potente instrumento de coordenação – a capacidade de financiamento –, a descentralização institucionalizada e a maior autonomia dos entes federados colocam os estados como atores fundamentais para a coordenação, no sentido de buscar resultados mais equânimes em seus municípios. Essa coordenação não deve ser dissociada de ações cooperativas para

ampliar as capacidades dos municípios, particularmente no ensino fundamental, o qual constitucionalmente deve ser preferencialmente provido pela rede municipal, independentemente de suas capacidades.

Considerando esses principais argumentos analíticos, o objeto de análise desta tese é a cooperação do governo do estado do Ceará por meio de diversas políticas e seus possíveis efeitos na ampliação das capacidades dos municípios em prover serviços educacionais, bem como os efeitos nos resultados educacionais.

A escolha pela análise da cooperação do governo do estado do Ceará junto aos municípios tem como justificativa a constatação de que esse estado é reconhecidamente um caso de alto nível de cooperação na política de educação básica, quando comparado aos outros estados brasileiros, conforme a literatura (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Segatto; 2015; Segatto; Abrucio, 2016, 2018; Silva; 2020). Partindo de um caso exitoso de cooperação, pode-se explorar melhor a relação entre a cooperação estadual e a capacidade dos municípios de prover o ensino fundamental e entre essa cooperação e os resultados educacionais. Ao analisar um caso de forma ampla e detalhada, é possível identificar os mecanismos por meio dos quais a cooperação importa, possibilitando, assim, o estabelecimento de uma cadeia causal.

Com base na análise documental[53], optou-se por analisar três políticas de cooperação vertical: Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) e o modelo de rateio da cota-parte do ICMS, que são as principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, institucionalizadas pós-2007.

O PAIC é uma política pública prioritária do estado, instituída em 2007, que tem como objetivos primordiais apoiar os municípios na alfabetização dos alunos da rede pública de ensino até o final do 2º ano do ensino fundamental e melhorar os resultados de aprendizagem em todas as etapas do ensino fundamental. Para isso, implementou ao longo do tempo, uma série de ações, tais como, formação continuada para os professores, produção de materiais didáticos, fortalecimento da avaliação externa, apoio à gestão escolar e fortalecimento institucional das Secretarias Municipais de Educação.

O PENDez é uma política de indução financeira criada em 2009, com vistas a valorizar o trabalho das escolas da rede municipal de ensino e estimular a melhoria do desempenho dos alunos, assim como induzir a cooperação entre escolas por meio de relações de cooperação, troca de experiências e disseminação de práticas de gestão e pedagógicas voltadas para a melhoria da aprendizagem.

[53] Produções acadêmicas; legislações, decretos e regulamentações e materiais disponibilizados nos sites institucionais do estado do Ceará (relatórios, apresentação em slides, boletins, etc.).

Por fim, o modelo de rateio da cota-parte do ICMS, alterado por lei em 2007, é um mecanismo de incentivo financeiro aos municípios, desenhado com a prerrogativa de dar ênfase aos resultados das políticas públicas, melhorar o desempenho educacional, gerar uma distribuição mais equitativa e promover maior efetividade no repasse dos recursos. Com esse formato, a transferência, anteriormente sujeita a insumos – gastos em educação –, passa a ser condicionada também a resultados educacionais, por meio da vinculação de 18% da receita (das 25% previstas a serem repassadas aos municípios) ao Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE).

Pressupõe-se que, além da cultura colaborativa, o estado do Ceará avançou na institucionalização de políticas públicas cooperativas, que agem de forma articulada e estratégica para implementar mecanismos e instrumentos de apoio técnico-pedagógico e financeiro aos municípios, bem como de diagnóstico e avaliação. Tais instrumentos, materializados em políticas, estão interligados e atuam em conjunto de forma complementar em prol da melhoria do ensino público básico.

4.1.1 Problema, hipóteses e modelo analítico

Tendo em vista o objeto da pesquisa, e considerando os argumentos que iluminam este estudo, busca-se responder às seguintes perguntas:

A implementação das políticas de cooperação do governo do estado do Ceará teve efeitos na ampliação das capacidades dos municípios em prover serviços educacionais? Em caso afirmativo, essa ampliação afetou positivamente os resultados educacionais? O desenho e a implementação das políticas tendem a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade e melhores resultados educacionais?

Em busca de respostas a essas questões propõe-se as seguintes hipóteses gerais e derivadas:

Hipótese 1: As políticas de cooperação do estado do Ceará, a partir da formalização dos mecanismos e instrumentos de coordenação, favoreceram a ampliação das capacidades dos municípios.

Hipóteses derivadas:

1.1 As políticas de cooperação institucionalizaram regras, estruturas e responsabilidades compartilhadas com os municípios, que favoreceram a coordenação e a integração das ações para ampliação das capacidades municipais (mecanismo estrutural).

1.2 As políticas de cooperação definiram objetivos, metas e recursos financeiros compartilhados com os municípios, que favoreceram a coordenação e a integração das ações para ampliação das capacidades municipais (mecanismo programático).

1.3 As políticas de cooperação estabeleceram instrumentos de transferência de conhecimentos e recursos técnicos, humanos e materiais com os municípios, que favoreceram a coordenação e a integração das ações para ampliação das capacidades municipais (mecanismo técnico-pedagógico).

1.4 As políticas de cooperação fortaleceram relações entre os atores governamentais e entre estes e os atores não-governamentais, a partir de estruturas de governança e comunicação, que favoreceram a coordenação e a integração das ações para ampliação das capacidades municipais (mecanismo comportamental).

Hipótese 2: A capacidade municipal foi ampliada, a partir da implementação das políticas de cooperação e, consequentemente, teve efeitos positivos sobre os resultados educacionais do ensino fundamental.

Hipóteses derivadas:

2.1: Os resultados educacionais estão relacionados positivamente com a capacidade municipal.

2.2: Os mecanismos e instrumentos de cooperação utilizados pelo governo estadual ampliaram as capacidades municipais.

2.3 As políticas de cooperação do governo do estado com os municípios atuaram como condição para a melhoria dos resultados educacionais.

Hipótese 3: As políticas de cooperação tendem a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade estatal e melhores resultados educacionais.

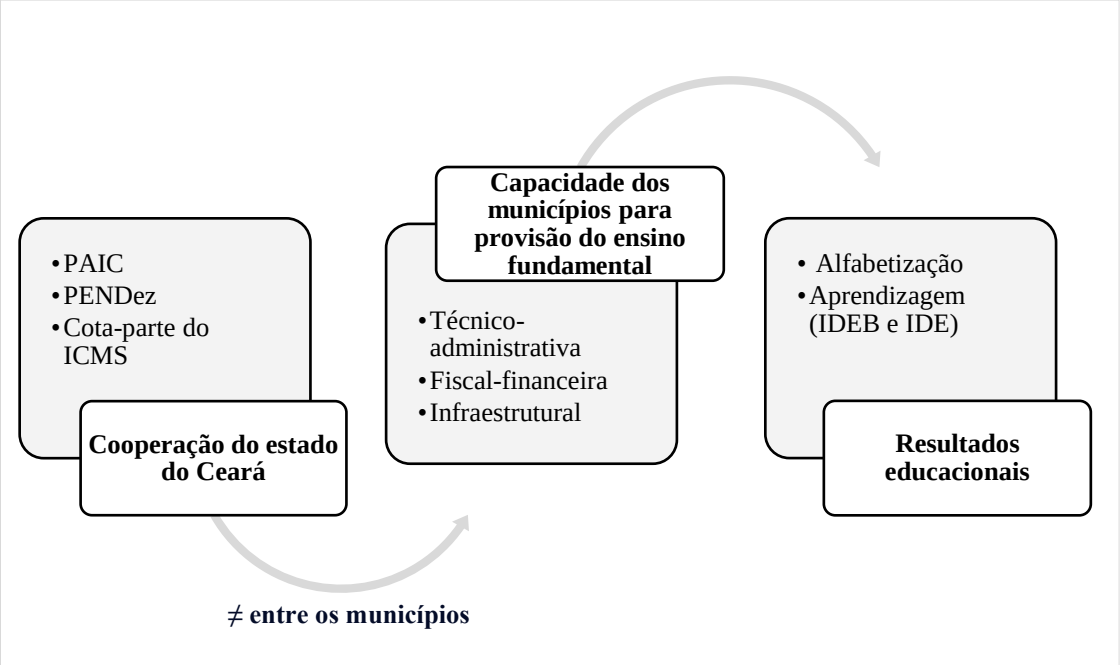
Hipóteses derivadas:

3.1 O desenho das políticas de cooperação do estado prevê um tratamento diferenciado entre os municípios.

3.2 Os municípios que possuem alta capacidade tendem a receber uma maior cooperação, advinda dos incentivos financeiros.
3.3 Os municípios que possuem baixa capacidade têm dificuldades de implementar as ações das políticas de cooperação.

A figura seguinte expressa o modelo analítico que guiou esta tese:

Figura 2: Modelo analítico da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

4.1.2 Objetivos geral e específicos

Para responder às perguntas de pesquisa e considerando as hipóteses das quais se partiu, o objetivo geral da tese é analisar a influência das principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, de modo a compreender seus efeitos nas capacidades estatais e nos resultados do ensino fundamental da rede municipal, entre os anos 2007 e 2019, e se essas políticas afetam os municípios de modo diferenciado.

Para o alcance desse objetivo geral, definiram-se os objetivos específicos, descritos na sequência:

i) Descrever e analisar a trajetória da cooperação do estado do Ceará e das principais políticas de cooperação junto aos municípios para provimento do ensino fundamental, identificando as mudanças no seu desenho;

ii) Analisar o desenho das três políticas selecionadas a fim de identificar seus mecanismos e instrumentos de cooperação, que têm potencial para ampliar a capacidade dos municípios em prover serviços educacionais;

iii) Analisar a implementação das três políticas, verificando o nível de implementação dos objetivos e ações previstos e a existência ou não de tratamento diferenciado entre os municípios;

iv) Analisar os resultados do ensino fundamental da rede municipal no período selecionado com vistas a verificar sua possível relação com as capacidades municipais;

v) Avaliar a possível associação entre a capacidade municipal e os mecanismos e instrumentos das políticas de cooperação do estado;

vi) Avaliar se há diferenciação na atuação cooperativa do estado entre os municípios e associar esta cooperação com as capacidades e resultados educacionais.

4.2 Conceitos: definição e operacionalização

Nesta seção, busca-se aqui definir nominal e operacionalmente os conceitos expressos nas hipóteses centrais que orientam a pesquisa.

4.2.1 Cooperação

.

a) Definição

No sentido etimológico, cooperação tem sua origem no verbo latino *cooperari*, de *cum* e *operari* – operar juntamente com alguém –, ou seja, agir conjuntamente para uma finalidade comum. A literatura na qual esta tese se identifica argumenta que a cooperação é uma atuação conjunta entre entes governamentais para a resolução de um problema público e/ou para desenvolvimento de políticas públicas. Essa cooperação resulta em algum grau de institucionalização, na qual se reconhece a necessidade de constituir uma relação formal, duradoura e coordenada, com o estabelecimento de responsabilidades, objetivos e metas concretas (Abrucio; Franzese; Sano, 2013; Franzese, 2010; Strelec, 2017; Watts, 2006). Nesta pesquisa, portanto, considera-se como cooperação as políticas do estado do Ceará direcionadas aos seus municípios que são implementadas de forma coordenada e que possuem algum nível de institucionalização.

Nas experiências dos estados brasileiros, esta cooperação é materializada por diversos tipos de instrumentos, tais como formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos, matrícula conjunta, convênios (especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar), assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa (Segatto, 2015).

Nesse estudo, categorizou-se os instrumentos em quatro mecanismos de coordenação: estrutural, programático, técnico-pedagógico e comportamental. Estas categorias foram adaptadas do estudo de Radin (2010). A "programática" refere-se à formação de parcerias e colaborações, nas quais as metas, os objetivos, os indicadores e os recursos, inclusive financeiros, são compartilhados entre os níveis de governo. A "estrutural" está relacionada com as regras, estruturas, responsabilidades e relações formais, que visam melhorar a coordenação e a integração das ações entre os níveis de governo. A categoria "técnico-pedagógica" envolve a transferência de conhecimentos, habilidades e recursos técnicos, humanos e materiais entre os entes. A última categoria, a "comportamental", foca nas relações entre os atores governamentais e entre estes e os atores não-governamentais, buscando estabelecer relações de confiança, estruturas de governança e comunicação.

Dado o âmbito de atuação do estado como ente coordenador, a cooperação seria a peça-chave na superação das dificuldades de gestão dos municípios – sobretudo os com menores capacidades estatais para prover ensino básico –, seja via recursos financeiros, humanos e materiais, seja via implementação de diversos instrumentos técnico-pedagógicos. Nesse contexto, apesar da cooperação não ser condição suficiente para melhorar as capacidades estatais dos municípios e acelerar o avanço dos resultados educacionais, esta pode exercer influência significativa sobre esses fatores.

b) Operacionalização

Como ponto de partida, tratou-se de analisar o formato da cooperação do estado com os municípios no caso das três políticas consideradas, a partir da definição de cooperação apresentada anteriormente. Ou seja, para cada política sugere-se identificar: os mecanismos e seus instrumentos utilizados; a forma de institucionalização; e as fragilidades. A partir desta descrição, pretende-se produzir uma interpretação para identificar se esses instrumentos têm elementos que visam ou favorecem a ampliação da capacidade dos municípios de prover serviços educacionais.

Para operacionalizar a cooperação sob a ótica qualitativa, foram coletadas informações das legislações, decretos e regulamentações e de materiais disponibilizados nos sites institucionais do estado do Ceará (relatórios, apresentação em slides, boletins, etc.). Além disso, também foi realizada a análise das entrevistas realizadas com atores-chave, representantes do estado e dos municípios, como detalhado na subseção 4.3.1. Estes dados foram utilizados para analisar os mecanismos e instrumentos de cooperação das três políticas, que são objeto desta tese.

A cooperação foi também operacionalizada a partir do levantamento de dados quantitativos relativos aos incentivos financeiros, especificamente em relação a duas das políticas estudadas – o PENDez e a cota-parte do ICMS – para as quais existem dados quantitativos disponíveis. Para essas duas políticas foram coletados dados longitudinais abrangendo o período de 2011 a 2019, que buscam representar o alcance da cooperação estadual junto aos municípios, a partir dos incentivos financeiros.

No caso da cota-parte do ICMS, foi considerada como variável o valor do ICMS repassado pelo estado aos municípios, por aluno do ensino fundamental[54], referente à quota resultante do Índice de Qualidade Educacional (IQE). Estes dados foram calculados[55] a partir de informações do valor do ICMS e dos dados de IQE, por município, disponíveis no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). De acordo com as regras de repartição dos recursos, este valor – condicionalizado a resultados de desempenho educacional dos alunos – é 18% dos 25% das receitas previstas a serem repassadas pelo estado do Ceará aos municípios. Segue fórmula:

$$\frac{(Valor\ total\ de\ ICMS\ repassado\ aos\ municipios) * (IQE\ de\ cada\ municipio/100)}{(Numero\ de\ alunos\ do\ ensino\ fundamental)}$$

Os municípios foram classificados (alto, médio e baixo), de acordo com o maior ou menor valor recebido do estado, por aluno. Essa lógica permite aferir o nível de cooperação estadual sob a forma de incentivo financeiro.

No caso do PENDez, foi levantada a relação de escolas premiadas e apoiadas por município. Considerando que as premiadas são as escolas que se destacam pela qualidade e as apoiadas o inverso, buscou-se identificar as escolas por municípios com premiações e apoiadas,

[54] Os dados das matrículas municipais foram coletados no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

[55] Valores deflacionados pelo IPCA de dez./2019.

além de identificar aqueles municípios que não são favorecidos pela política, ou seja: não receberam nem prêmio, nem apoio. A partir desses dados, também foi possível identificar 6 (seis) grupos de municípios:

1. Municípios com escolas premiadas e nenhuma apoiada;
2. Município com escolas apoiadas e nenhuma premiada;
3. Com escolas premiadas e escola apoiadas, sendo maior número de premiadas;
4. Com escolas premiadas e escola apoiadas, sendo maior número de apoiadas;
5. Com escolas premiadas e apoiadas em mesma quantidade;
6. Municípios não contemplados pelo programa.

Além disso, para avaliar as escolas, sem agregação em municípios, cada escola premiada ou apoiada dos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental será classificada de acordo com o índice de capacidade municipal (ICM) e, especificamente, com o índice de capacidade financeira (ICF) de cada município. Com isso, será possível identificar se essas escolas estão localizadas em municípios com baixa, média ou alta capacidade.

4.2.2 Capacidade Municipal

a) Definição

As capacidades municipais – aqui mobilizando o conceito de capacidades estatais –, referem-se às habilidades e competências de um governo para desempenhar suas funções e compromissos de forma eficaz, eficiente e/ou efetiva. Essas capacidades englobam uma variedade de elementos que permitem ao governo cumprir suas responsabilidades, implementar políticas públicas, fornecer serviços e manter o funcionamento adequado das instituições públicas.

Apesar do conceito ser abrangente e envolver inúmeras dimensões, como já indicado pela literatura, neste estudo considerou-se a decomposição do conceito em três níveis constitutivos, conforme o método de Goertz (2006): técnico-administrativa (ou burocrática), financeira e infraestrutural.

A técnico-administrativa é a capacidade derivada do funcionamento de burocracias estatais, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo. Na educação, comumente são considerados elementos

relacionados à qualificação das Secretarias Municipais de Educação e da gestão escolar; formação inicial e continuada dos docentes e gestores; regime de contratação; forma de ingresso para a gestão escolar, etc.

A capacidade infraestrutural refere-se à capacidade instalada de equipamentos, infraestruturas e recursos pedagógicos utilizados pelos governos e suas instituições para prover suas políticas públicas. Na política educacional são considerados aspectos relacionados aos espaços disponíveis para atividades pedagógicas (biblioteca, laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra de esportes, etc.), desportivas e culturais; recursos pedagógicos (TV, internet, computadores, retroprojetor/equipamento multimídia, etc.); organização do atendimento (média de alunos por turma), etc.

Já a capacidade financeira está relacionada ao volume de recursos financeiros potencialmente disponíveis para a execução das políticas públicas. Usualmente, na educação, são consideradas as receitas previstas para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental; gasto por aluno do ensino fundamental; despesas com o ensino fundamental, etc.

b) Operacionalização

Apoiada em Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 9), que consideram que se deve definir os indicadores de forma alinhada à ontologia do conceito, de modo que forneça elementos empíricos para sua mensuração, nesta pesquisa optou-se por elaborar um índice para cada dimensão, a partir de uma gama de indicadores.

Este índice foi construído com base em 11 (onze) variáveis, formadas por 18 (dezoito) indicadores, conforme apresentado no Quadro subsequente:

Quadro 5: Variáveis e indicadores para elaboração do índice de capacidade educacional dos municípios cearenses

Dimensões (Nível Constitutivo)	**Variáveis (Nível Indicativo)**	**Indicadores**	**Fonte**
Técnico-burocrática	Adequação da formação inicial dos docentes	Taxa de docentes do ensino fundamental com ensino superior –rede municipal	Censo Escolar/ Sinopse Estatística/INEP
	Qualificação acadêmica e profissional	Taxa de docentes do ensino fundamental com especialização – rede municipal	Censo Escolar/INEP
	Formação continuada dos docentes	Taxa de docentes do ensino fundamental com formação continuada (mais de 80h/ano) – rede municipal	Censo Escolar/INEP
	Contratação dos docentes	Taxa de docentes do ensino fundamental contratados via concurso público – rede municipal	Censo Escolar/ Sinopse Estatística/INEP

Dimensões (Nível Constitutivo)	**Variáveis (Nível Indicativo)**	**Indicadores**	**Fonte**
Infraestrutural	Espaços para atividades pedagógicas, desportivas e culturais	Taxa de escolas da rede municipal que ofertam o ensino fundamental, com a existência de: - Biblioteca - Sala de leitura - Laboratório de informática - Laboratório de ciências - Quadra de esportes	Censo Escolar/INEP
	Recursos pedagógicos	Taxa de escolas da rede municipal que ofertam o ensino fundamental, com a existência de: - TV - Internet - Computadores - Retroprojetor/equipamento multimídia	Censo Escolar/INEP
	Organização do atendimento das redes de ensino	Média de alunos do ensino fundamental por turma – rede municipal	Censo Escolar/INEP
Financeira	Receita em manutenção e desenvolvimento do ensino	Percentual de no mínimo 25% de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE	SIOPE/FNDE
	Despesa com educação	Percentual de despesas com educação em relação às despesas de todas áreas	SIOPE/FNDE
	Despesa com docente por aluno	Despesa com professores por aluno da educação básica	SIOPE/FNDE
	Gasto por aluno	Gasto por aluno do ensino fundamental	SIOPE/FNDE

Fonte: Elaboração própria.

Com o objetivo de elaborar um índice de capacidade municipal (ICM), foram considerados dados de 2011 a 2019. Inicialmente, a intenção era utilizar dados de 2007 a 2019, no entanto, não foi possível devido à limitação de dados disponíveis para todos os anos.

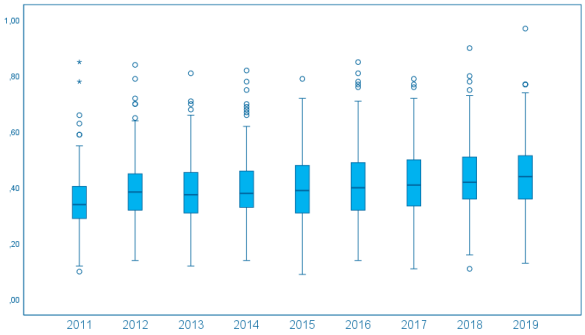
Para a elaboração do índice multidimensional, cada variável foi padronizada na escala de 0 a 1 em todos os anos. A fórmula para esta padronização é seguinte:

$$1 - \frac{(Valor\ maximo\ dos\ municipios - Valor\ do\ municipio)}{(Valor\ maximo\ dos\ municipios - Valor\ minimo\ dos\ municipios)}$$

Esta padronização mantém tanto a ordem quanto a proporcionalidade da distância entre os valores em cada variável. Este indicador padronizado também possibilitou calcular o ICM, de forma a não apresentar problemas com a diferença de escalas entre as variáveis.

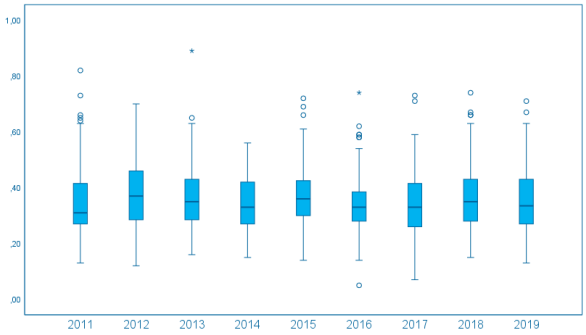
Uma vez padronizados os indicadores em uma escala 0 a 1, foi calculada a média aritmética simples dos subíndices de cada dimensão, sem pesos diferentes. Segue distribuição dos municípios, representado pelos box-plots, a seguir:

Figura 3: Índice de capacidade técnico-administrativa (ICT) - Ceará (2011-2019)



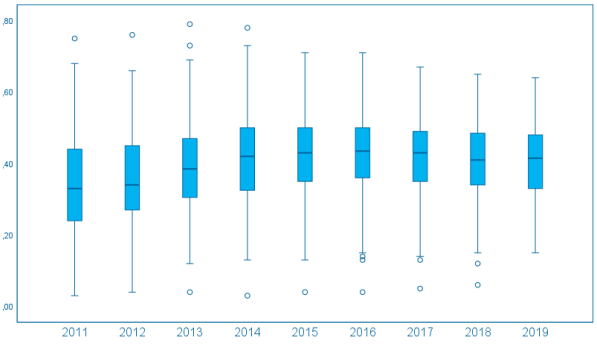
Fonte: Elaboração própria

Figura 4: Índice de capacidade financeira (ICF) - Ceará (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

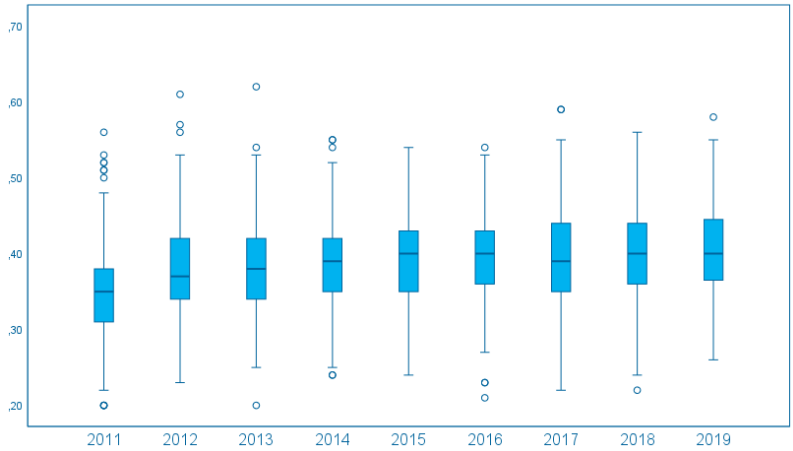
Figura 5: Índice de capacidade infraestrutural (ICI) - Ceará (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

Por sua vez, o ICM foi obtido a partir da média aritmética simples dos subíndices observados nas três dimensões e possui uma escala que varia de 0 a 1. A seguir, a distribuição do índice geral ao longo do tempo:

Figura 6: Índice de Capacidade Municipal (ICM) - Ceará (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

Para auxiliar na análise descritiva, o ICM de todos os municípios foi classificado em alto, médio e baixo em cada um dos períodos analisados. Portanto, quanto mais próximo o valor estivesse de 1, maior é a capacidade estatal e, em sentido oposto, quanto mais próximo de 0, menor é a capacidade estatal observada.

4.2.3 Resultados Educacionais (*outputs*)

a) Definição

Por resultados educacionais, são considerados indicadores comumente utilizados nos estudos sobre educação para avaliar a cobertura e a qualidade da educação e que, supostamente, são afetados pelas políticas educacionais.

Tendo em vista os propósitos desta pesquisa, serão considerados apenas os resultados educacionais relacionados à qualidade da alfabetização e da aprendizagem dos alunos cearenses – desempenho escolar.

b) Operacionalização

A operacionalização da variável “resultados educacionais” está desenhada a partir dos seguintes índices:

i) Índice de Desempenho Educacional (IDE): este índice foi criado pelo governo do estado do Ceará com o propósito de expressar de maneira objetiva o desempenho das escolas

nas avaliações do SPAECE, em uma escala que varia entre 0 e 10, na qual quanto mais próximo de 10, melhor é o desempenho educacional. Esse índice possui três versões: o IDE-Alfa, o IDE-5 e o IDE-9, que representam o desempenho da escola no processo de aprendizagem do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, respectivamente. Também é composto por três elementos: a proficiência da escola, a taxa de participação na avaliação e o fator de ajuste para a universalização do aprendizado. Uma limitação é que o IDE do 9º ano passou a ser calculado apenas a partir de 2015.

ii) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): é uma métrica usada pelo governo federal brasileiro para avaliar a qualidade da educação básica no país em uma escala que varia entre 0 e 10, na qual quanto mais próximo de 10, melhor é o desempenho educacional. Este indicador é calculado com base em dados de desempenho dos estudantes em avaliações nacionais, como a Prova Brasil (para os anos iniciais do ensino fundamental) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio). Também leva em consideração a taxa de aprovação escolar.

4.3 Desenho da Pesquisa: etapas, estratégias e técnicas

A investigação da relação entre a cooperação do estado e a capacidade municipal e entre essa capacidade e os resultados educacionais exige um desenho de pesquisa que consiga descrever e explicar o fenômeno de forma sistemática, considerando os aspectos de cada política do estado com os municípios.

Nesse contexto, o método de análise é o estudo de caso, que envolve descrever analiticamente os mecanismos e instrumentos da cooperação, a capacidade dos municípios e sua evolução ao longo do período analisado, bem como a evolução dos resultados educacionais. Da perspectiva explicativa, busca-se estabelecer nexos entre as políticas de cooperação e a ampliação da capacidade dos municípios e, hipoteticamente, seus efeitos positivos nos resultados educacionais. Embora sejam produzidas explicações válidas apenas para o caso do Ceará, espera-se que suscite hipóteses a serem testadas em estudos com um maior número de casos.

Para isso, a pesquisa possui várias etapas, com aplicação de distintas técnicas de análise de dados, conforme descrito a seguir:

I) Primeira Etapa

A primeira etapa, apresentada no Capítulo 5, tem caráter descritivo e analítico e está dividida em três partes principais. Na primeira parte propõe-se mapear e analisar a trajetória da cooperação do estado do Ceará e das principais políticas de cooperação com os municípios para provimento do ensino fundamental, identificando as mudanças no desenho. Na segunda parte, busca-se identificar e analisar os mecanismos e instrumentos de cooperação dessas três políticas que têm potencial para ampliar a capacidade dos municípios em prover serviços educacionais. Por fim, na última parte, objetiva avaliar a implementação das três políticas, verificando o nível de implementação dos objetivos e ações previstos e a existência ou não de tratamento diferenciado entre os municípios.

A análise de dados desta etapa envolveu o exame de uma gama de fontes documentais, incluindo produções acadêmicas e normativas (legislações, decretos e regulamentações). A análise se estende ainda aos materiais disponibilizados no site institucional da SEDUC, tais como relatórios, apresentações em slides, boletins e outros documentos oficiais. De forma complementar, também foram analisados os conteúdos das entrevistas com atores-chave do estado e dos municípios.

II) Segunda Etapa

Na segunda etapa, apresentada no Capítulo 6, tem como objetivo analisar os resultados do ensino fundamental da rede municipal no período de 2011 a 2019, com vistas a verificar sua evolução e possível relação com as capacidades municipais. Para cumprir este objetivo, primeiro será demonstrada a evolução da capacidade municipal de 2011 a 2019, tanto do Índice de Capacidade Municipal (ICM) quanto dos subíndices (técnico-burocrática, infraestrutural e financeira). Posteriormente, será verificada a evolução dos dados dos resultados educacionais (Ideb e IDE) neste mesmo período.

Na análise do conjunto dos dados dos 184 municípios de 2011 a 2019 serão aplicadas as técnicas da estatística descritiva, a partir do uso das medidas de posição (mediana, mínimo, máximo) e da medida de dispersão (coeficiente de variação[56]). A classificação dessas variáveis

[56] Ressalta-se que o coeficiente de variação mede a variabilidade de um conjunto de dados e pode ser interpretado da seguinte forma: i) menor ou igual a 25%, considera-se que o conjunto de dados é razoavelmente homogêneo; e ii) quanto maior, mais heterogeneidade observada, o que é considerado a partir de 25%.

em alto, médio e baixo também será uma estratégia para avaliar a evolução e o comportamento ao longo do tempo.

Para medir a correlação entre as duas variáveis – capacidade e resultados – será empregada a técnica de "correlação de Pearson", que é um coeficiente estatístico que mede a força e a direção da relação linear entre duas variáveis contínuas. Este coeficiente varia de -1 a 1, em que o valor mais próximo de 1 indica uma correlação positiva forte entre as duas variáveis, ou seja, quando uma variável aumenta, a outra também aumenta; e ao contrário, um valor mais próximo de -1 indica uma correlação negativa forte entre as duas variáveis, isto é, quando uma variável aumenta, a outra diminui. Se o valor for próximo de 0 indica que há baixa ou não há correlação entre as duas variáveis.

Tendo em vista que o contexto socioeconômico influencia a capacidade dos entes e os resultados das políticas públicas, como consensuado na literatura, optou-se por associar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[57] aos resultados educacionais e às capacidades dos municípios. Essa associação auxiliará na verificação se o efeito observado no resultado seja devido principalmente à variação da capacidade.

III) Terceira Etapa

Esta etapa tem o objetivo de avaliar a correspondência entre os instrumentos das políticas de cooperação do estado e a capacidade municipal, com foco nas três dimensões: financeira, técnico-burocrática e infraestrutural.

Para avaliar essa associação, este estudo aplicará duas estratégias: a primeira, de caráter qualitativo, é a análise de conteúdo das entrevistas com atores-chave do estado e dos municípios, que buscará captar os efeitos das políticas e seus instrumentos nas capacidades municipais e das escolas, por meio da percepção dos atores. Também identificará fragilidades que poderiam comprometer os efeitos dessa relação. Essa análise suscitará indícios de que a cooperação é realmente um fator importante para a capacidade técnico-burocrática, infraestrutural e financeira.

A segunda, de caráter quantitativo, é a avaliação dos efeitos dos incentivos financeiros do PENDez e do ICMS nas capacidades municipais. Para isso, serão relacionados os dados das escolas premiadas e apoiadas, e da cota-parte do ICMS/IQE *per capita* (por aluno) com a capacidade municipal (ICM) e suas dimensões (financeira, técnico-burocrática e

[57] É uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

infraestrutural). A técnica utilizada para medir essa associação é a análise estatística descritiva e o coeficiente de correlação de Pearson.

IV) Quarta Etapa

A última etapa, apresentada no Capítulo 6, objetiva verificar se há diferenciação da atuação cooperativa do estado entre os municípios, além de associar esta cooperação com as capacidades e resultados educacionais.

Para tal, inicialmente, serão analisados os dados quantitativos dos resultados de desempenho escolar, antes e após a implementação das fases destas políticas (2º, 5º e 9º anos) para identificar se houve progressão. Posteriormente, partindo do pressuposto de que houve evolução positiva, questiona-se se há diferenciação da atuação cooperativa do estado entre os municípios. Para isso, busca-se analisar, qualitativamente, se algum instrumento age de forma direcionada a municípios e escolas com características específicas, relacionadas à capacidade municipal e ao resultado educacional. Além de utilizar dos elementos identificados na análise documental, realizada na primeira etapa, serão examinadas as percepções dos atores-chaves entrevistados.

4.3.1 Análise de conteúdo das entrevistas com atores-chaves

Com o propósito de enriquecer a abordagem qualitativa desta pesquisa, foram conduzidas 36 (trinta e seis) entrevistas semiestruturadas. Estas entrevistas foram realizadas com atores-chave no estado do Ceará, incluindo representantes da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), das regionais (Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação - CREDEs), dos municípios (Secretarias Municipais de Educação - SMEs e escolas); e contemplaram desde o mais alto escalão até professores do ensino fundamental que participaram do PAIC e PENDez Com isso, foram ouvidos quatro grupos de atores:

- Grupo 1 (G1): estado - nível central (SEDUC)
- Grupo 2 (G2): estado - nível regional (CREDE)
- Grupo 3 (G3): município - nível central (SME)
- Grupo 4 (G4): município - escolas

Ressalta-se que muitos entrevistados atuaram em mais de um grupo ao longo do tempo, ou seja, podem ter atuado em cargos do estado e da regional; da regional e do município; etc. No Apêndice A encontra-se o total de entrevistas que representam cada cargo/função.

Para a escolha dos entrevistados representantes do âmbito estadual (SEDUC) e regional (CREDE), partiu-se, primeiramente, de nomes que apareceram nos documentos e na estrutura organizacional ao longo do período analisado. No decorrer da pesquisa, a lista de possíveis informantes foi modificada, a partir das citações e indicações feitas pelos entrevistados.

Os entrevistados dos municípios foram indicados pelos representantes entrevistados das CREDEs, buscando equilibrar o perfil destes municípios, ao pedir indicações de atores de municípios que tenham resultados satisfatórios e insatisfatórios. Por sua vez, os atores-chave das escolas foram indicações dos entrevistados dos municípios. Também buscou-se equilibrar o perfil das escolas, ao pedir indicações de diretores e professores de escolas premiadas e apoiadas.

A partir daí, iniciaram-se as entrevistas, e a lista de contatos foi sendo modificada no decorrer da pesquisa, com inclusão e exclusão de nomes a partir das citações e indicações feitas pelos entrevistados, valendo-se do método de amostragem qualitativa conhecido como *snowball*, que pode ser traduzida literalmente como "bola de neve" ou, de forma mais qualificada, como "cadeia de informantes". Esse método pode ser definido como um tipo de amostragem não probabilística, em que se utilizam cadeias de referência, além disso, é útil em pesquisas com grupos de difícil acesso (Biernarcki; Waldorf, 1981). Assim, possibilita definir uma amostra de participantes para uma pesquisa a partir da indicação dos próprios entrevistados, o que vai constituindo uma cadeia ou rede que se esgota quando as indicações de nomes e as informações passam a se repetir. Um dificultador nesse processo é obter o contato dos possíveis entrevistados.

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um roteiro geral (Apêndice B), no qual foi adaptado para cada tipo de entrevistado. Também, cumprindo exigência da legislação nacional para pesquisa com seres humanos (Resolução CNS nº 510/2016) e normativas do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP/UFMG), foi elaborado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice C), para obter autorização dos entrevistados, assim como esclarecer junto a estes aspectos do procedimento.

As entrevistas foram realizadas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2023, por videoconferência, além de serem gravadas, caso o entrevistado consentisse através do TCLE. A lista das 36 entrevistas realizadas, com codinomes e tempo de atuação está disponível no Apêndice D.

Para analisar os dados das entrevistas optou-se pela técnica de análise de conteúdo, que é considerada “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 2009, p. 44). Esta técnica propõe verificar o que é explícito no texto para a obtenção de dados que permitam fazer inferências.

Bardin (2011) indica que a utilização da análise de conteúdo prevê três principais fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados para inferência e interpretação. Na primeira fase são realizadas as transcrições das entrevistas e a leitura de todo o conteúdo para familiarização das informações. A segunda fase envolve a análise propriamente dita dos dados, além da codificação do material de acordo com os elementos analíticos e identificação de padrões e relações entre os dados. Na última fase, os resultados da análise são tratados para chegar a interpretações.

Nesta tese, na primeira fase foram transcritas as entrevistas e feita a pré-análise destas, de modo a identificar temas, categorias e relações entre diferentes elementos da percepção dos entrevistados. Na segunda fase foi realizada a codificação do material, a partir de duas técnicas: a codificação dedutiva e a codificação indutiva.

Na codificação dedutiva, as categorias foram predefinidas, guiadas pelos objetivos da pesquisa e pelo referencial teórico. Foram criados 10 (dez) códigos:

1. Incentivos e objetivos das políticas de cooperação;
2. Responsabilidades do estado (SEDUC), regional (CREDE), municípios (SME) e escolas;
3. Participação de outros atores;
4. Governança e comunicação;
5. Resultados alcançados;
6. Desafios e problemas;
7. Capacidade técnico-burocrática;
8. Capacidade de infraestrutura das escolas;
9. Capacidade financeira;
10. Tratamento diferenciado do estado

A partir desses códigos, identificou-se as unidades de registro, isto é, os fragmentos das falas dos entrevistados que auxiliariam na compreensão do estudo.

Na codificação indutiva, as categorias emergiram dos próprios dados das entrevistas. Nessa etapa, o foco recai na identificação de códigos relacionados aos incentivos e objetivos das políticas de cooperação do estado. A partir da análise de todas as entrevistas, quantificou-se cada código, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Quantificação dos códigos das entrevistas

Códigos	**Número**	**%**
Formação continuada	35	11%
Material estruturado	31	9%
Avaliação	30	9%
Premiação	30	9%
Alfabetização	27	8%
Apoio técnico-pedagógico	26	8%
Aprendizagem	24	7%
Fortalecimento da Gestão	19	6%
Cota-parte ICMS	18	5%
Acervos literários	15	5%
Bolsas	14	4%
Incentivo financeiro	14	4%
Mudança de Cultura	13	4%
Engajamento	11	3%
Regime de Colaboração	8	2%
Compromisso político	6	2%
Competição	4	1%
Reconhecimento	4	1%

Fonte: Elaboração própria

Na última fase, os códigos e suas unidades de registro auxiliaram na compreensão dos mecanismos e instrumentos das políticas de cooperação que induziram os municípios a otimizar suas capacidades e melhorar os resultados educacionais; e na identificação das fragilidades do desenho e da implementação das ações.

5. A COOPERAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ NA EDUCAÇÃO

O Ceará é um estado brasileiro localizado na região Nordeste com 184 municípios, dividido em 14 regiões de planejamento. Segundo estimativas do IBGE, em 2021 sua população atingiu cerca de 9,2 milhões de habitantes (8ª maior no país), sendo que aproximadamente 2,7 milhões residem na capital (correspondendo a 29% da população cearense). A capital, Fortaleza, concentra ainda 43% do PIB estadual (IBGE, 2018).

Conforme dados socioeconômicos apresentados no Quadro 6 a seguir, em comparação com a média brasileira, o Ceará, no geral, encontra-se em uma situação inferior à média brasileira, destacando-se o bem mais baixo PIB *per capita* e a taxa de pobreza bastante superior à média do país. No entanto, apresenta indicadores melhores em relação à média da região nordeste.

Quadro 6: Indicadores socioeconômicos – Ceará, Nordeste e Brasil (2019)

Indicador	Ceará	Nordeste	Brasil
PIB *per capita* (R$)	18.801,15	15.626,64	34.533,00
IDHM	0,723	0,683	0,758
Índice de Gini	0,547	0,559	0,543
Taxa de pobreza	43,1	44,8	24,8
Taxa de desemprego	12,7	14,0	11,9
Taxa de mortalidade infantil (mil)	12,3	13,5	11,9

Fonte: Elaboração própria, com base com dados IBGE

Apesar dos indicadores socioeconômicos desfavoráveis, o Ceará desponta como um caso de destaque no ensino fundamental brasileiro. O IDEB do ensino fundamental da rede pública em 2019 atingiu uma pontuação de 6,3 nos anos iniciais (a terceira maior pontuação do país) e 5,2 nos anos finais (a maior pontuação do país). Destaca-se ainda que essas pontuações estão bem acima das médias projetadas para o estado pelo Inep, que eram, para 2019, de 4,8 nos anos iniciais e 4,6 nos anos finais (INEP, 2019).

Os dados educacionais do Quadro 7 demonstram, ainda, que o estado do Ceará possui outros indicadores educacionais melhores no ensino fundamental em comparação à média do nordeste e do Brasil:

Quadro 7: Indicadores educacionais do ensino fundamental – Ceará, Nordeste e Brasil

Indicador	Ceará	Nordeste	Brasil
Taxa de proficiência em leitura (3º ano)	54,8	30,8	45,3
Taxa de proficiência em escrita (3º ano)	70,7	49,2	66,1
Taxa de proficiência em matemática (3º ano)	51,7	30,5	45,5
Taxa de distorção idade-série	14,8	25,0	18,1
Taxa de evasão	7,3	12,9	9,3

Fontes: i) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>; ii) Observatório do PNE., 2016, Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br>. Acesso em 10 ago. 2021

A melhoria nos indicadores de resultados da rede municipal de ensino fundamental no Ceará tem gerado indagações sobre como o estado consegue alcançar resultados educacionais superiores à média brasileira e de estados em melhores condições socioeconômicas. O compêndio de algumas explicações associa os resultados obtidos ao contexto favorável, no qual foram implementados processos de mobilização, responsabilização e colaboração (Vieira; Plank; Vidal, 2019). Este contexto pode ser sintetizado a partir de três processos: i) a implementação de processos e estratégias de gestão que não sofreram rupturas; ii) a continuidade das políticas estaduais entre governos municipais de diferentes vertentes políticas; e iii) um contínuo e permanente ajuste fiscal por parte dos governos desde meados de 1990 (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Vieira; Plank; Vidal, 2019; Costa; Vidal, 2020).

Para Costa e Vidal (2020), um dos fios condutores dessa discussão é a conjunção de elementos inerentes à realidade do estado, como: i) a implementação de um modelo de gestão pública orientado para resultados; ii) a apropriação da avaliação em larga escala como eixo estruturante da política educacional; e iii) a construção de políticas cooperativas entre os governos estaduais e municipais.

Neste último aspecto, conforme literatura (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Segatto; 2015; Segatto; Abrucio, 2016; Segatto; Abrucio, 2018; Silva; 2020), o estado do Ceará é um caso de alto nível de cooperação entre o governo estadual e os municipais na política de educação básica, quando comparado aos outros estados brasileiros, pois “busca criar padrões mínimos em termos de condições institucionais, o que significa que os programas estaduais têm mais chances de efetivamente influenciar o conjunto das políticas municipais de educação” (Segatto, 2015, p. 22).

Particularmente a partir de meados dos anos 2000, o estado do Ceará tem implementado uma série de políticas. A articulação alcançada entre estado e municípios, operacionalizada pela

cooperação no âmbito do PAIC, pela distribuição recursos e premiações baseadas em regras condicionalizadas ao desempenho e pelo sistema de avaliação externa, proporcionaram um arranjo virtuoso de cooperação para o alcance de resultados comuns, ou seja, uma melhoria do desempenho educacional.

Este arranjo de políticas, descritas adiante, de certa forma, induz os municípios a aumentarem suas capacidades para que estes possam fazer uma gestão e planejamento educacional mais efetivo. Assim, o governo estadual "ocupa um papel de coordenador da política educacional, o que pode reduzir as heterogeneidades e desigualdades entre os municípios, característica do federalismo brasileiro" (Segatto; Abrucio, 2016, p. 426).

Diante do exposto, este capítulo busca descrever e analisar a trajetória da cooperação do estado do Ceará e das principais políticas de cooperação com os municípios para provimento do ensino fundamental, identificando as mudanças no seu desenho e implementação; e os objetivos, mecanismos e instrumentos de cooperação, que têm potencial para ampliar a capacidade dos municípios em prover serviços educacionais e os que podem induzir tratamento diferenciado entre os municípios. Para tal, está dividido em quatro seções.

A primeira apresenta um panorama geral da participação dos municípios cearenses nas matrículas do ensino fundamental. Embora este ente municipal seja referência no provimento deste nível de ensino, em comparação com a rede estadual possui menor infraestrutura e recursos tecnológicos.

A segunda seção apresenta, sinteticamente, a trajetória histórica da cooperação técnica e financeira entre o estado do Ceará e seus municípios, que caminhou em conjunto com um intenso processo de municipalização do ensino fundamental. Essa contextualização é importante para compreender o panorama sobre a qual se desenharam as políticas que serão objeto de mais detida análise.

A terceira seção realiza o mapeamento dos principais mecanismos e seus instrumentos de cooperação do governo do estado do Ceará com os municípios, a partir de 2007. Com base na literatura e no objeto de estudo, foram elencadas quatro categorias de mecanismos de coordenação: programática, estrutural, técnico-pedagógica e comportamental, adaptadas a partir de Radin (2010). A categoria programática refere-se à formação de parcerias e colaborações, nas quais as metas, os objetivos, os indicadores e os recursos, inclusive financeiros, são compartilhados entre os níveis de governo. A categoria estrutural está relacionada com às regras, estruturas, responsabilidades e relações formais, que visam melhorar a coordenação e integração das ações entre os níveis de governo. A categoria técnico-pedagógica envolve a transferência de conhecimentos, habilidades e recursos técnicos,

humanos e materiais entre os entes. A última categoria, a comportamental, foca nas relações entre os atores governamentais e entre estes e os atores não-governamentais, buscando estabelecer relações de confiança, estruturas de governança e comunicação, colaboração mútua e gestão de conflitos. Apesar da literatura focar nas relações pessoais e interpessoais entre os atores, nesta tese o foco recai também sobre a relação entre as instituições (Greer, 2006; Grin; Abrucio, 2018; Palotti; Machado, 2014; Radin, 2010; Soares; Machado, 2018). Ressalta-se, ainda, que, apesar da divisão em categorias analíticas, os instrumentos de cada mecanismo estão interligados e podem pertencer a mais de uma categoria, simultaneamente.

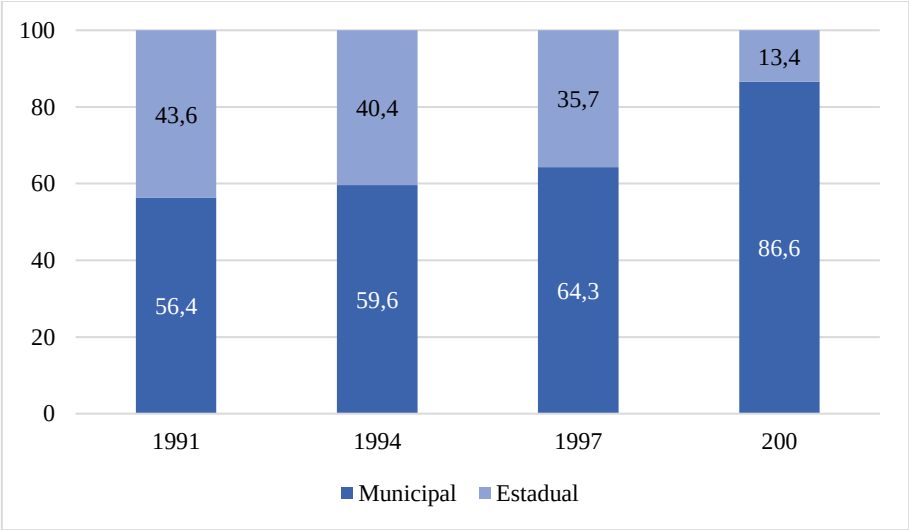
A quarta e última seção analisa esses mecanismos e instrumentos das três políticas, e sua potencial relação com a ampliação da capacidade estatal dos municípios para provimento do ensino fundamental e com os resultados educacionais. Além disso, busca verificar o nível de implementação dos objetivos e ações previstas, bem como a existência ou não de tratamento diferenciado entre os municípios.

5.1 Panorama da participação dos governos municipais no ensino fundamental

No estado do Ceará, apesar de um histórico de maior participação dos municípios no provimento do ensino fundamental, a efetivação da municipalização ocorreu apenas em meados dos anos 1990, sobretudo, com a implementação do Fundef e outras ações de indução do estado, inclusive por meio da Lei Estadual nº 12.452/1995 – Lei de Municipalização do Ensino.

Como ilustrado na Figura 7 a seguir, em 1991, 56,4% das matrículas totais do ensino fundamental da rede pública (exceto as vinculadas ao nível federal) estavam sob a responsabilidade dos municípios, e, gradualmente, esse percentual foi aumentando, atingindo em 2000 a representação de 86,6%.

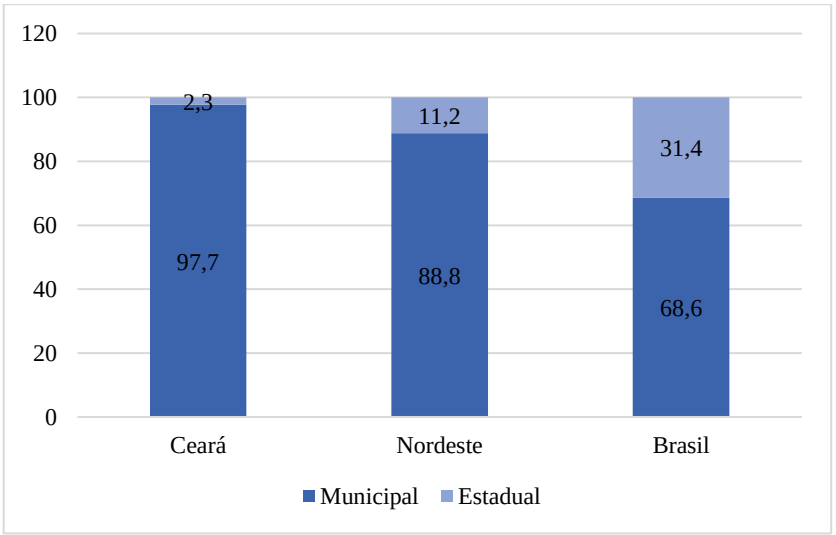
Figura 7: Percentual de matrículas do ensino fundamental, por dependência administrativa no Ceará (1991-2000)



Fonte: MEC/INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica (1991, 1994, 1997 e 2000)

Em comparação com o cenário nacional, o Ceará é um estado com alta participação municipal na oferta de ensino fundamental: enquanto na média do país e do Nordeste o percentual de matrículas na dependência administrativa do município correspondia a 88,8% e 68,6%, respectivamente, no Ceará atingia 97,7% em 2018, como ilustrado na Figura 8.

Figura 8: Percentual de matrículas do ensino fundamental, por dependência administrativa, no Ceará, Nordeste e Brasil (2018)

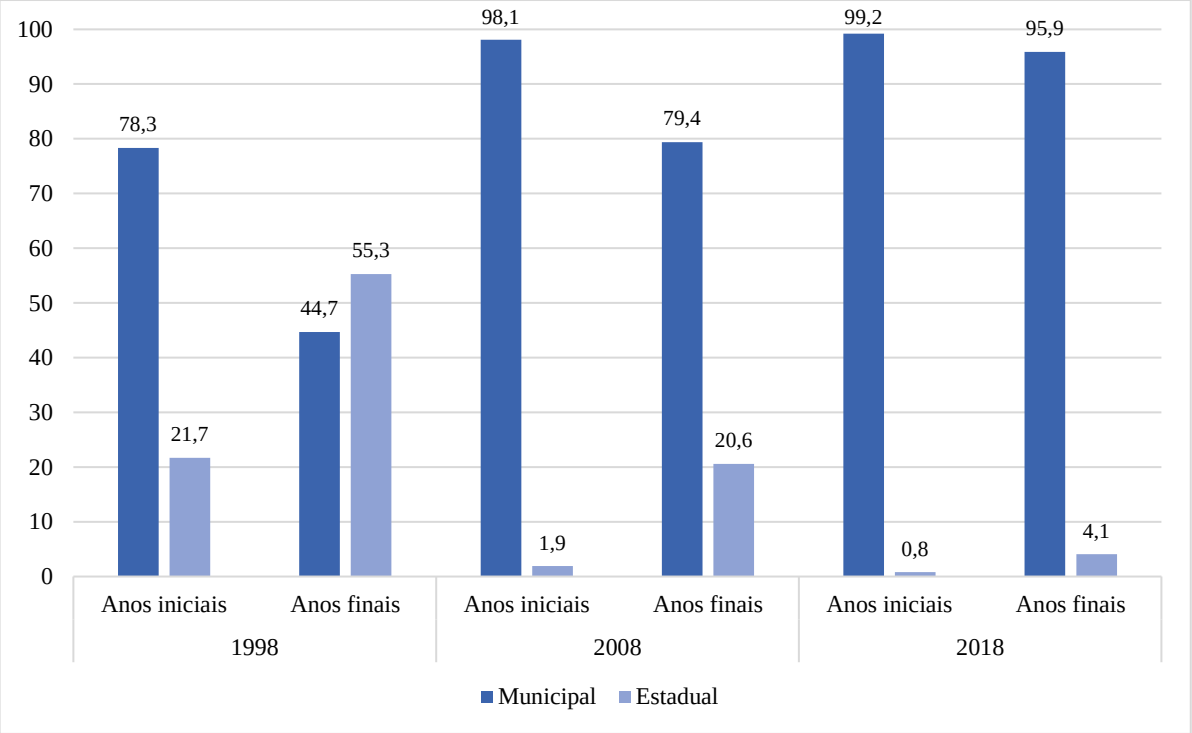


Fonte: MEC/INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica (2018)

Considerando as matrículas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental da rede pública (exceto as vinculadas ao nível federal), percebe-se uma diferença da distribuição: nos

anos iniciais, o percentual de matrículas sob responsabilidade do município era mais expressivo em comparação aos anos finais em 1998, aproximando-se em 2018. Conforme mostrado nas figuras a seguir, em 1998, 78,3% das matrículas dos anos iniciais pertenciam aos municípios e 44,7% nos anos finais; em 2008, 98% e 79,4, respectivamente, e em 2018, 99,2% e 95,9%, respectivamente.

Figura 9: Percentual de matrículas do ensino fundamental anos iniciais e finais da rede pública no Ceará (1998, 2008 e 2018)



Fonte: MEC/INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica (1998, 2008 e 2018).

A competência do município no provimento do ensino fundamental também se reflete na vinculação dos docentes e no número de escolas. Em relação aos docentes do setor público, 96% estão vinculados a este ente e, destes, 68% são concursados/efetivos e 32%, contratados (temporários, terceirizados ou CLT) (INEP, 2019). A quase totalidade das escolas públicas de ensino fundamental (97%) estão sob a responsabilidade dos governos municipais, das quais 46% estão localizadas na zona urbana e 54% na zona rural (INEP, 2019).

Entretanto, em relação à disponibilidade de infraestrutura escolar, observa-se que, de forma geral, em 2019, as escolas municipais possuíam um percentual menor dessas infraestruturas disponíveis em comparação com as escolas estaduais, conforme Quadro 8 a seguir:

Quadro 8: Percentual de escolas do ensino fundamental com infraestrutura pedagógica disponível, por dependência administrativa (2019)

Infraestrutura	**Município (n=3.986)**	**Estado (n=103)**
Biblioteca ou sala de leitura	63,9	85,4
Algum recurso de acessibilidade PCD[1]	70,5	62,1
Laboratório de ciências	2,3	38,8
Conjunto de materiais científicos	9,3	36,9
Quadra de esportes (coberta ou descoberta)	40,5	44,7
Instrumentos musicais	28,0	43,7
Materiais para atividades artísticas	23,6	49,5

Fonte: Resumo Técnico do Estado do Ceará: Censo da Educação Básica 2019 (INEP, 2019)

Nota: [1] Percentual de escolas que declarou possuir algum dos recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência (PCD) ou mobilidade reduzida nas vias de circulação internas (corrimão, elevador, pisos táteis, vão livre, rampas, salas acessíveis, sinalização sonora, tátil ou visual).

Dessa forma, em relação à disponibilidade de recursos tecnológicos nas escolas de ensino fundamental, as municipais, na maioria dos quesitos, no mesmo ano encontravam-se em situação inferior às estaduais, como visualizado no Quadro 9:

Quadro 9: Percentual de escolas do ensino fundamental com disponibilidade de recursos tecnológicos, por dependência administrativa (2019)

Recurso tecnológico	**Município (n=3.986)**	**Estado (n=103)**
Lousa digital	16,5	15,5
Projetor multimídia	78,3	90,3
Computador de mesa para alunos	38,7	95,1
Computador portátil para alunos	31,3	44,7
Tablet para alunos	6,1	17,5
Internet	84,6	99,0
Internet para alunos	25,8	92,2
Internet para ensino e aprendizagem	38,9	93,2

Fonte: Resumo Técnico do Estado do Ceará: Censo da Educação Básica 2019 (INEP, 2019)

A partir deste panorama, depreende-se que o município é o ente de referência no provimento do ensino fundamental no estado do Ceará, como preceitua a legislação nacional. Entretanto, apresenta infraestrutura e recursos inferiores aos da rede estadual. Tendo em vista que os municípios, em geral, são heterogêneos e com capacidades distintas, a coordenação da

União e do estado tornam-se imprescindíveis para a ampliação das capacidades institucionais, técnico-burocráticas, de recursos e, supostamente, para a melhoria de resultados educacionais.

5.2 A trajetória da cooperação entre o governo do estado do Ceará e seus municípios

A trajetória da cooperação entre o governo do estado do Ceará e seus municípios possui raízes na cultura política e institucional, que coexiste com uma tradição de provimento de políticas públicas sob uma lógica municipalista com apoio técnico e financeiro do governo estadual, tendo sido bastante estudada na bibliografia nacional. No caso da política educacional existe um histórico de municipalização induzido, sobretudo, pelo governo do estado, porém, conforme argumentam Vieira e Vidal (2013), "embora no caso da relação estado(s)-município(s) se tende a associar colaboração à municipalização do ensino, esta, por si, não sinaliza a existência de um processo de tal natureza". Para os autores, o diferencial no Ceará é que "a municipalização foi buscada ao longo do tempo e em permanente processo de aproximação e negociação entre o governo estadual e os governos municipais" (Vieira; Vidal, 2013, p. 1081).

Vieira (2010) delimita três momentos da construção do regime de colaboração em matéria educacional do Ceará, que caminhou em conjunto com a municipalização do ensino fundamental: a instituição (1995-2002), a organização (2003-2006) e o fortalecimento (2007 em diante).

A fase denominada "instituição" teve como marco a legislação estadual que dispôs sobre o processo de municipalização do ensino público – Lei nº 12.452/1995. Essa lei estimulou os municípios a assumirem os anos iniciais do ensino fundamental, através de convênios, que envolveram transferências de recursos financeiros, cessão de professores e prédios do governo estadual aos municípios (Vieira; Vidal, 2013).

Ainda, sob a conjuntura da elaboração da reforma nacional no financiamento do ensino fundamental em 1995, o governo do Ceará instituiu o chamado "Fundefinho", que, a partir de convênios, inicialmente, com 6 municípios[58], estabeleceu um custo/aluno mínimo de R$180,00[59], a ser repassado àqueles municípios que assumissem a oferta das séries iniciais do ensino fundamental. Dando continuidade a essas ações, em 1996, o governo do estado do Ceará firmou convênios de municipalização com 124 municípios. No entanto, Vieira (2010) aponta

[58] Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás.

[59] Este valor foi estimulado pelo Ceará em 1995, anteriormente à publicação da Lei do Fundef em 1996 (Lei nº 9.242/1996), que entrou em vigor em janeiro de 1997.

que este repasse de recursos do estado aos municípios e, posteriormente, o Fundef, gerou um processo de municipalização desenfreado, sem controle da qualidade (Vieira, 2010). Houve um aumento de cerca de 36% das matrículas na rede municipal entre 1995 e 1997.

Esse processo acelerado de municipalização durante os anos 1990 impulsionou propostas para a construção de outras ações de cooperação com os municípios, que envolveram repasses de recursos financeiros, pessoal, instalações, equipamentos entre outros (Vieira; Vital, 2013). Ações mais concretas também foram objeto de cooperação, como o concurso único de professores organizado pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC) em parceria com 153 municípios, o Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras (PRASEM e PRASEMPRE, 1997), o programa de formação inicial docente em serviço para a rede pública estadual e municipal, em parceria com quatro universidades públicas do Ceará (Magister Ceará e Proformação) (Naspolini, 2001; Vieira, 2010).

Todavia, para Costa e Ramos (2020), os acordos e convênios desta época atuaram em ações pontuais de base financeira e técnica, impositivas e com tempo determinado. Apesar dessas ações auxiliarem no avanço do regime de colaboração, não se institucionalizou "um instrumento legal mais abrangente, sobretudo nas relações entre o estado e os municípios" (Costa; Ramos, 2020, p. 120)

Abrucio, Segatto e Pereira (2017) constataram que uma das ações que teve mais efeito na melhoria da relação de cooperação entre estado e municípios foi a reestruturação do modelo de atuação regional do governo estadual em 1996, no qual houve a transformação de 14 Delegacias Regionais de Educação em 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação[60] (CREDE). Essa reforma teve como objetivo descentralizar a gestão e o acompanhamento educacional para as regionais, com vistas a gerar aproximação entre a SEDUC e a rede própria e municipal de ensino. Nesse último aspecto, as CREDEs teriam a função de fortalecer a coordenação de ações compartilhadas entre estado e municípios – Secretarias Municipais de Educação e unidades escolares –, principalmente, por meio de mecanismos de assessoramento técnico-pedagógico e monitoramento.

Ao longo desse processo de intensa municipalização do ensino fundamental, da busca pela qualificação da burocracia e de reorganização da estrutura institucional da SEDUC, houve um amadurecimento da relação entre estado e município, que, mesmo que de forma incipiente,

[60] Em 2007 foi alterada a nomenclatura para Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, além da redução para 20 CREDEs, em decorrência da criação das Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza.

substanciou estratégias focadas na melhoria das capacidades financeiras e burocráticas dos municípios para provimento do ensino fundamental.

A etapa denominada "organização" por Vieira (2010) é caracterizada pela busca da "regulamentação e efetivação do regime de colaboração estado municípios", como descrito no "Plano de Educação Básica Escola melhor, vida melhor" (2003-2006). Para tal, foi criado um grupo de trabalho para discutir a implementação de ações colaborativas, basicamente no que se refere aos recursos humanos, ao planejamento do espaço físico e da rede escolar e ao transporte escolar.

De acordo com documentos oficiais (Ceará, 2006), as iniciativas vislumbravam sete grandes eixos: i) apoio técnico e pedagógico às secretarias municipais de educação; ii) disponibilização de sistema de georreferenciamento da rede pública escolar; iii) apoio técnico na elaboração dos planos municipais de educação; iv) cessão de prédios patrimoniais da rede estadual para atendimento da oferta de ensino fundamental da rede municipal; v) adesão ao sistema permanente de avaliação da educação básica (SPAECE); vi) desenvolvimento de ações de educação no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e; vii) apoio técnico e financeiro a 60 municípios de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM).

Paralelamente, foi criado o Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), sob a coordenação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará[61], com a participação ativa da SEDUC, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da Associação dos Municípios e Prefeitos (APRECE-CE), da União dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (UNDIME-CE) e apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e universidades cearenses (UFC, UECE, UVA, URCA e UNIFOR).

O Comitê realizou audiências públicas, seminários internacionais e diversas reuniões por todo o estado, além da realização das seguintes pesquisas que foram centrais para apresentar um diagnóstico e propor ações (Ceará, 2012b):

i) Avaliação amostral dos níveis de leitura, escrita e compreensão de texto de cerca de 8 mil alunos da 2ª série do ensino fundamental (atual 3º ano), de 255 escolas situadas em 48 municípios. Os resultados indicaram que 39% dos alunos não leram o texto; 15% leram muito mal, soletrando e sem compreender; 31% leram com dificuldade e compreenderam parcialmente; e apenas 15% leram e compreenderam.

[61] O CCEAE foi uma iniciativa do então deputado estadual Ivo Gomes, ex-secretário de educação de Sobral.

ii) Exame dos programas dos cursos de pedagogia de cinco instituições de formação de professores do Ceará, com ênfase na atuação nos anos iniciais do ensino fundamental. O diagnóstico demonstrou que as universidades não possuíam estrutura curricular adequada para atuação na alfabetização.

iii) Análise da organização do trabalho escolar e docente na alfabetização em 36 escolas situadas em 15 municípios, por meio de entrevistas com Secretários Municipais de Educação, professores e diretores de escola, além da observação da prática técnico-pedagógica de professores alfabetizadores nas salas de aula. As observações demonstraram que as escolas não priorizavam a organização do tempo e do espaço escolar para a alfabetização; a maior parte dos professores não tinha metodologia para alfabetizar; os materiais pedagógicos eram utilizados de modo inadequado; o acompanhamento pedagógico por parte das equipes municipais de educação era insuficiente; e não havia políticas e definições claras para a alfabetização.

Além das pesquisas, o Comitê, ao atuar como arena política, realizou sete audiências públicas no estado do Ceará e dois seminários internacionais sobre alfabetização. Nesse contexto, o analfabetismo escolar entrou fortemente na agenda como um problema público: prefeitos, secretários municipais e profissionais de educação puderam debater a questão em conjunto com outros atores.

Concluído o trabalho do CCEAE e em meio à mobilização social em torno da redução do analfabetismo escolar, a APRECE-CE e a UNDIME-CE, com parceria técnica e financeira do UNICEF, decidiram criar o Programa Alfabetização na Idade Certa em 2005, com o objetivo de apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino da leitura e escrita nos anos iniciais do ensino fundamental.

Como pode-se observar ao longo desta seção, as ações cooperativas do governo do estado do Ceará para provimento municipal, principalmente do ensino fundamental foram incrementais, abarcando a municipalização, a busca pela qualificação da burocracia, a reorganização da estrutura institucional, a assessoria técnica e financeira e o consequente foco na melhoria da qualidade da educação. Todo esse processo permitiu o avanço no fortalecimento do regime de colaboração e sua "institucionalização" a partir de 2007 (recorte temporal desta pesquisa), como denominado por Vieira (2010), com a instrumentalização do PAIC, dos mecanismos financeiros – alteração da regra de distribuição da cota-parte do ICMS para educação e o Prêmio Escola Nota Dez –, além de outras ações de monitoramento e avaliação, que, sobremaneira, podem ter impactado nas capacidades estatais dos municípios para provimento do ensino fundamental, conforme hipotetizado nesta tese, e como será avaliado a seguir.

5.3 O PAIC, o Prêmio Escola Nota é Dez e o modelo de rateio da cota-parte do ICMS e seus mecanismos e instrumentos de cooperação

Tendo em vista os objetivos específicos da pesquisa, nesta seção são apresentadas as principais políticas de cooperação junto aos municípios para provimento do ensino fundamental, implementadas a partir de 2007 – PAIC, Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) e a distribuição da cota-parte do ICMS –, identificando as mudanças no seu desenho ao longo do período analisado. Nesta análise, são identificados e analisados os mecanismos e instrumentos de cooperação destas políticas, que têm o potencial de ampliar a capacidade dos municípios e os resultados educacionais.

5.3.1 Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC)

Como mencionado na seção 5.2, em meio à mobilização social em torno da redução do analfabetismo escolar, a APRECE-CE e a UNDIME-CE, em parceria técnica e financeira do UNICEF, decidiram criar o Programa Alfabetização na Idade Certa em 2005, com o objetivo de apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino da leitura e escrita nos anos iniciais do ensino fundamental.

Como piloto, entre 2005 e 2006, participaram 56 municípios[62]. A principal ação da fase inicial consistiu na realização de duas avaliações externas em leitura e escrita dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, de caráter censitário. O programa elaborava a prova, pré-testava os itens, consolidava a avaliação e formava os municípios para fazerem a aplicação. A avaliação diagnóstica da aprendizagem dos alunos era considerada a primeira etapa para a formulação de estratégias e implantação de ações. Concluídas as avaliações, o programa passou a apoiar os municípios pedagogicamente (Ceará, 2012b).

Em 2007, ao assumir o governo do estado do Ceará, o governador Cid Gomes responsabilizou-se em apoiar os municípios no desafio de melhorar a situação diagnosticada pelo CCEAE. Nisso, a alfabetização de todas as crianças até os 7 (sete) anos de idade foi

[62] Acopiara, Altaneira, Aracati, Assaré, Autora, Barroquinha, Baturité, Beberibe, Boa Viagem, Canindé, Caridade, Choro, Cratéus, Crato, Croata, Dep. Irapuan Pinheiro, Fortim, Frecheirinha, General Sampaio, Guaiúba, Guaramiranga, Hidrolândia, Itaiçaba, Itapajé, Itapiúna, Jaguaretama, Jaguaribe, Jijoca de Jericoacoara, Jucás, Madalena, Maranguape, Mauriti, Morada Nova, Moraújo, 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.

selecionada como uma prioridade e o estado assumiu a implementação do PAIC, tornando-o uma política pública (Ceará, 2012b).

A formulação do programa foi coordenada pela SEDUC com base na experiência de Sobral e nas pesquisas desenvolvidas na primeira fase do PAIC (2005 e 2006). Em continuidade ao trabalho realizado pelas instituições, a SEDUC assinou um Termo de Parceria juntamente com o Secretaria de Cultura (SECULT), UNICEF, APRECE-CE e UNDIME-CE, com o objetivo de "desenvolver e/ou fortalecer no âmbito da rede pública de ensino, nos municípios que aderirem formalmente ao Programa, políticas de educação infantil e de alfabetização de crianças matriculadas nos dois primeiros anos do ensino fundamental" (Ceará, 2007c).

Neste contexto, foi instituído o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), por meio da Lei nº 14.026/2007, "por meio do qual o Estado, em cumprimento ao regime de colaboração, poderá prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem" (Ceará, 2007b). Este Programa dispõe de uma série de mecanismos e instrumentos que podem potencialmente ampliar a capacidade dos municípios em prover serviços educacionais. Adiante serão mapeados os instrumentos que compõem os seguintes mecanismos, mobilizando os conceitos de Radin (2010): programático, estrutural, técnico-pedagógico e comportamental.

I) Mecanismo Estrutural

O mecanismo estrutural está relacionado com as regras, estruturas, definição de responsabilidades e relações formais, que visam melhorar a coordenação e integração das ações entre o governo estadual com os municipais. No PAIC, um dos principais instrumentos é o Termo de Compromisso ("Protocolo de Intenções"), o arranjo institucional e organizacional específico para cooperação, tanto a nível estadual quanto a nível regional; e a integração dos níveis de governo e seus atores, a partir de responsabilidades compartilhadas.

O Protocolo de Intenções, celebrado entre o governo estadual e cada governo municipal[63], anualmente, prevê que compete aos municípios "oferecer o apoio logístico e materiais necessários para realização das atividades pertinentes à proposta" e "disponibilizar as equipes técnicas para implementação de todas as ações propostas pelo Programa" (Ceará, 2007c). Os objetivos desse Protocolo enfatizam a priorização dos processos da alfabetização e da aprendizagem; o compromisso dos professores e incentivos por desempenho; a meritocracia

[63] Anualmente, este Protocolo é repactuado, através da assinatura do Termo de Cooperação.

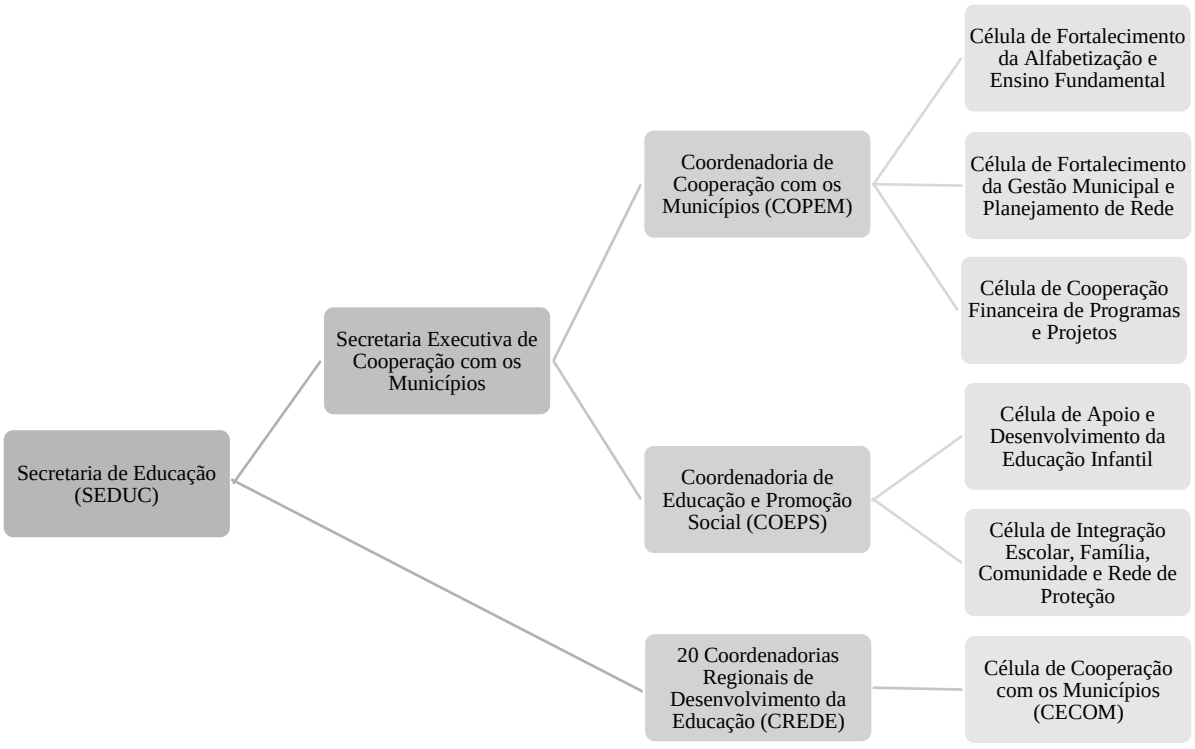
para seleção de núcleos gestores escolares; a implantação de sistemas de avaliação municipais; a ampliação da jornada; e a implementação do documento curricular referencial.

Ao estado, por meio da SEDUC, compete: i) oferecer assessoria técnica e financeira aos municípios nos eixos do programa; e ii) observar na relação com os municípios os princípios do respeito nas relações institucionais entre os entes, a adequação à realidade e a diversidade dos municípios, o respeito à autonomia dos entes federados, a descentralização, regionalização e a democratização educacional do ensino público (Ceará, 2007c). Cabe ainda ao estado o estabelecimento de mecanismos de cooperação com os municípios, visando a ampliação e melhoria da qualidade dos serviços educacionais.

Portanto, como a rede de ensino fundamental do Ceará é quase integralmente municipalizada, a maioria das ações do PAIC são implementadas diretamente pelos municípios. Cabe ao estado, assim, um papel mais de coordenador do que de implementação *per se* da política educacional.

Para operacionalização do PAIC, o estado do Ceará implantou uma estrutura institucional direcionada em 2007, especificadamente, para ações de cooperação com os municípios, como ilustrado no organograma a seguir:

Figura 10: Estrutura institucional da SEDUC destinada à cooperação aos municípios



Fonte: Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC). Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2023/04/034-seduc_organo_35369_31-3-23.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2023.

Destaca-se a criação de uma Secretaria Executiva de Cooperação com os Municípios, inserida na estrutura em 2019, é dividida em duas Coordenadorias: Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (COPEM) e Coordenadoria de Educação e Promoção Social (COEPS), sendo que a primeira é mais relevante para os objetivos desta pesquisa, visto que é um órgão específico voltado para políticas públicas desenvolvidas em cooperação com os municípios.

A COPEM[64] têm como principais atribuições a gestão das ações de cooperação técnica e financeira com os municípios; o desenvolvimento de propostas para melhoria da educação em cooperação com as instituições representativas do Estado, dos municípios e da sociedade civil; o fomento de uma cultura de acompanhamento dos indicadores educacionais; e o apoio aos municípios na melhoria das práticas de gestão municipal, planejamento e acompanhamento pedagógico.

Apesar da SEDUC ser o canal institucional dos municípios no governo estadual, a relação dos municípios se dá, de forma mais direta, com as Célula de Cooperação com os Municípios (CECOMs), que foram criadas nas 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs) com o início do PAIC. Estas atuam em parceria com os municípios, por meio das Secretarias Municipais de Educação (SMEs), na condução nas ações nas escolas.

A partir do compartilhamento de responsabilidades, as instâncias do estado, regionais e municípios implementam as ações do PAIC, como sintetizado no Quadro 10:

Quadro 10: Principais instituições e suas responsabilidades na implementação do PAIC

Instituição	**Vinculação**	**Responsabilidade e atribuições**
SEDUC/COPEM	Estadual – central	• Elaboração de diretrizes, metas e objetivos do PAIC, bem como sua reformulação; • Articulação com os prefeitos e outros atores; • Assessoria técnica nos eixos de ação do programa; • Planejamento e monitoramento de ações do PAIC; • Elaboração de materiais didáticos e condução das formações continuadas das CREDEs; • Custeio das ações do programa: materiais, recursos humanos, formações, etc. • Avaliação os resultados educacionais dos alunos, por meio dos protocolos e SPAECE.

[64] Disponível em <https://www.seduc.ce.gov.br/coordenadoria-de-cooperacao-com-os-municipios-para-desenvolvimento-da-aprendizagem-na-idade-certa-copem/>. Acesso em 04 abr. 2023.

Instituição	Vinculação	Responsabilidade e atribuições
20 CREDEs (regionais)/CECOM	Regional	• Articulação com os Secretários Municipais de Educação e as equipes do PAIC; • Realização de visitas técnicas às SMEs e escolas; • Condução de reuniões e seminários com as equipes da SME; • Realização das formações continuadas com as equipes das SMEs; • Apoio técnico na elaboração e execução do Plano de Trabalho Anual (PTA) do PAIC junto aos municípios; • Auxílio aos municípios para análise de dados dos resultados educacionais.
184 Municípios/ SME	Municipal	• Realização das formações continuadas com os professores e gestores escolares; • Organização e repasse dos materiais didáticos às escolas; • Apoio logístico e materiais necessários para realização das atividades do programa; • Disponibilização de equipes técnicas para implementação das ações propostas; • Elaboração do PTA, contendo metas, ações, responsáveis, procedimentos e indicador para acompanhamento do PAIC. • Acompanhamento rotineiro das escolas municipais; • Análise dos resultados educacionais das escolas.
Escolas municipais	Municipal	• Implementação das ações com foco na alfabetização e aprendizagem dos alunos, com base nos materiais disponibilizados e nas formações; • Participação nas formações continuadas; • Intermediação e solução das problemáticas que circundam a implementação das ações nas escolas; • Análise dos resultados educacionais e implementação de estratégias para sua melhoria.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações obtidas no site da SEDUC e nas entrevistas.

A estrutura burocrática do PAIC é complexa e variada, indo do alto escalão da SEDUC até os professores nas escolas, como também identificado por Schwaitzer (2021). Nesta estrutura, diversos atores atuam diretamente no processo de implementação e monitoramento do PAIC, saindo da SEDUC, passando pelas CREDEs, e chegando até as SMEs e nas escolas. No Quadro a seguir são listadas e sintetizadas as suas atribuições:

Quadro 11: Atores e principais atribuições na implementação do PAIC

Atores	Responsabilidade e atribuições
Estado – SEDUC/COPEM	
Secretário	• Definição e implantação das diretrizes gerais das políticas; • Provisão dos recursos para as políticas públicas; • Representação do estado em instâncias de governança e debate; • Articulação com os municípios e outras instituições.

Atores	Responsabilidade e atribuições
Gerente	• Gerenciamento das ações em cada um dos eixos do PAIC; • Articulação do PAIC e acompanhamento das ações, junto com as CREDEs; • Proposição de diretrizes e reformulações.
Consultor e equipe pedagógica	• Coordenação dos processos de planejamento, formação, monitoramento, produção e revisão de materiais didático-pedagógicos no âmbito do PAIC; • Elaboração do plano de ação anual, ementa, agenda, pauta, slides e guia das atividades que serão desenvolvidos nos encontros formativos; • Responsabilização em todo processo de formação regional, desde o planejamento até ministração das formações. • Elaboração de estratégias de intervenção pedagógica com as equipes da SEDUC/ CREDEs; • Realização de tratativa de dados educacionais de cada eixo de avaliação para fins de análise.
Regional – CREDE/CECOM	
Coordenador Regional	• Articulação com os Secretários Municipais de Educação e as equipes do PAIC • Coordenação das políticas a nível regional, conforme diretrizes da SEDUC.
Gerente regional	• Articulação do PAIC e acompanhamento das ações na região; • Interlocução com os gerentes municipais do PAIC e com a SEDUC; • Monitoramento e análise do processo de construção, execução e avaliação do PTA elaborado pelas equipes municipais do PAIC; • Monitoramento da distribuição dos materiais do PAIC, bem como o processo de prestação de contas junto à SEDUC; • Realização de encontros formativos com as equipes de gestores escolares; • Viabilização do apoio necessário para a realização do SPAECE nos municípios; • Coordenação do processo de disseminação e análise dos resultados das avaliações do PAIC junto às equipes da SME.
Formador Regional	• Participação nas formações realizadas pela SEDUC; • Responsabilização pelo processo de formação das equipes municipais; • Produzir e enviar as matrizes dos materiais que serão usados nos encontros, conjuntamente com a equipe da SEDUC; • Participação da elaboração dos materiais didáticos-pedagógicos; • Elaboração de estratégias de intervenção pedagógica com as equipes técnicas da SEDUC/CREDE/SME.
Município – SME	
Secretário Municipal	• Articulação com o estado e regional, bem como com outras instituições; • Representação do município nas instâncias de governança; • Formação de equipes na SME; • Viabilização da implantação das ações das políticas.
Gerente municipal	• Coordenação das ações do PAIC no município; • Interlocução com a SME para viabilizar a implementação das ações do PAIC, bem como com a CREDE, diretores, coordenadores, professores e comunidade local; • Coordenação do processo de construção, execução e avaliação do PTA do PAIC, bem como coordenar a execução das metas acordadas e definidas; • Monitoramento da distribuição dos materiais do PAIC no município, bem como o processo de prestação de contas junto à SEDUC; • Coordenação dos processos de formação da gestão realizados no município; • Coordenação do processo de disseminação e análise dos resultados das avaliações do PAIC junto às escolas.

Atores	Responsabilidade e atribuições
Formador Municipal	• Participação nas formações realizadas pela CREDE e SEDUC (quando for o caso); • Responsabilização pelo processo de formação dos professores nas escolas; • Participação da elaboração dos materiais didáticos-pedagógicos complementares; • Elaboração de estratégias de intervenção pedagógica com as equipes técnicas da CREDE/SME.
Município - Escolas	
Diretor / Coordenador	• Gestão das ações para que as políticas sejam efetivadas nas escolas; • Participação das formações e encontros gerenciais; • Responsabilização pela impressão dos materiais de apoio pedagógico; • Avaliação dos resultados educacionais e implementação de estratégias para sua melhoria nas escolas.
Professor	• Participação das formações continuadas; • Implantação das estratégias pedagógicas de melhoria da alfabetização e aprendizagem em sala de aula.

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações dos documentos da SEDUC e das entrevistas.

II) Mecanismo Programático

O mecanismo programático refere-se à formação de parcerias, nas quais as diretrizes, metas, os objetivos e os recursos, inclusive orçamentários e financeiros, são compartilhados entre os níveis de governo. No PAIC, esse mecanismo é materializado, a partir de instrumentos desenhados governo estadual, que induzem mudanças no cenário educacional nos municípios.

Conforme artigo 2º da Lei nº 14.026/2007, em sua versão original, o programa teve por finalidade estabelecer "condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção de idade-série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização" (Ceará, 2007b).

Inicialmente, o PAIC era direcionado apenas para o 2º ano do ensino fundamental, dado que a alfabetização foi o problema público central. Todavia, considerando a evolução na proficiência da alfabetização neste nível de ensino, o PAIC foi ampliado até o 5º ano do ensino fundamental em 2011 (PAIC+5), e depois ampliado até o 9º ano do ensino fundamental, através da Lei nº 15.921/2015 (MAISPAIC). A partir desse novo escopo, o nome do Programa transformou-se de "Programa Alfabetização na Idade Certa" para "Programa de Aprendizagem na Idade Certa". Em 2022, o PAIC iniciou o processo de incluir no escopo a educação integral para os anos finais, no entanto, ainda não foram alteradas as normativas e diretrizes básicas.

A cooperação do estado ao programa formou-se, inicialmente, a partir de 5 (cinco) eixos prioritários: educação infantil; avaliação externa; literatura e formação leitora; gestão do

sistema municipal de educação e gestão pedagógica. Com a expansão do PAIC até o 9º ano do ensino fundamental, foram readequados os 5 (cinco) eixos em: i) anos iniciais do ensino fundamental ("Fundamental I"); ii) anos finais do ensino fundamental ("Fundamental II"); iii) literatura e formação do leitor; iv) avaliação externa e v) gestão municipal.

Nos eixos "ensino fundamental I e II" os objetivos principais são oferecer cooperação técnico-pedagógica aos municípios para a implementação de propostas didáticas; produzir materiais didáticos estruturados e materiais de apoio pedagógico para professores e alunos; elaborar planos curriculares prioritários; viabilizar a formação continuada dos professores e apoiar pedagogicamente as ações nos municípios e escolas.

No eixo "literatura e formação do leitor" o foco é democratizar o acesso ao livro de literatura, promovendo espaços para leituras compartilhadas, além da aquisição, distribuição e dinamização de acervos às todas escolas da rede municipal de ensino, ambos custeados pela SEDUC. Neste eixo, a principal estratégia é a elaboração e dinamização de acervos literários por meio de cantinhos de leitura em todas as salas de aula de educação infantil e 1º e 2º anos do ensino fundamental. Além disso, há a produção de livros próprios por escritores locais e aquisição de livros.

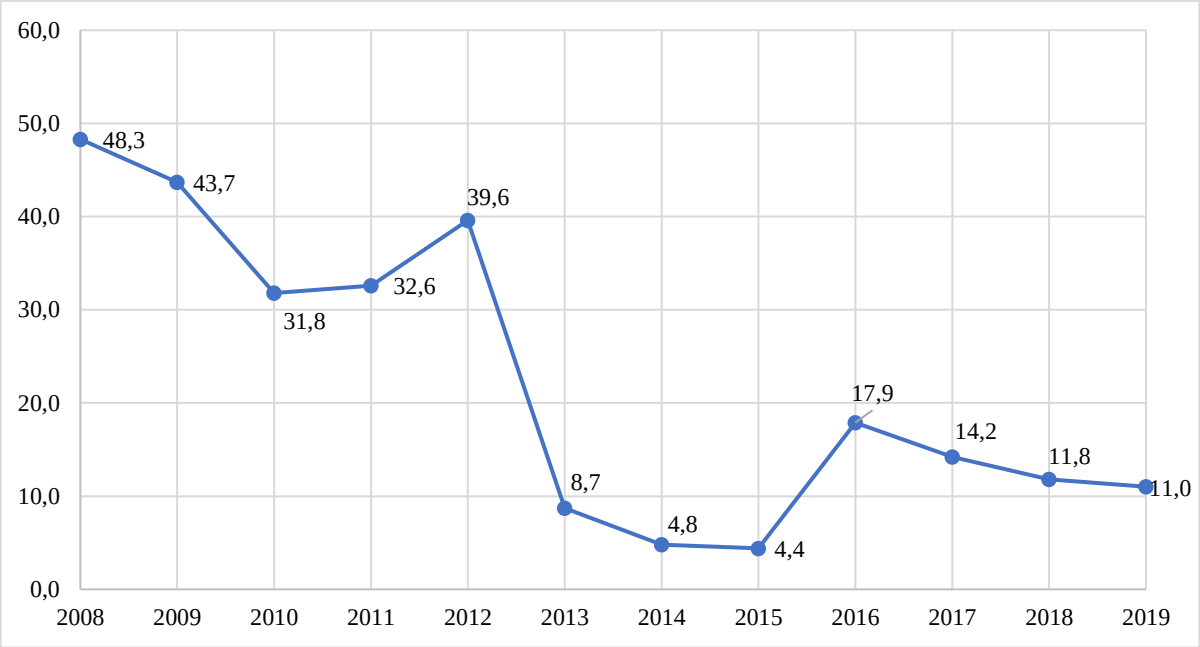
O eixo de "avaliação externa" tem como principal objetivo a realização de avaliações diagnósticas dos alunos do ensino fundamental das escolas públicas de todos os municípios cearenses, com vistas a subsidiar o planejamento das intervenções pedagógicas. Para Fonseca (2013, p. 63), um dos diferenciais das avaliações do PAIC "é a rapidez na consolidação e na devolução dos resultados, para que ocorram, o mais breve possível, as intervenções necessárias". A avaliação conta, ainda, com a disponibilização de um sistema informatizado, o *SisPaic*, que é responsável pela digitação dos dados destas avaliações.

O eixo "gestão municipal" é voltado para qualificação e fortalecimento institucional das Secretarias Municipais de Educação (SMEs) e da gestão escolar. A incorporação deste eixo é fruto da constatação do relatório do CCEAE (2006), que concluiu que existe fragilidade nas gestões municipais frente às políticas de alfabetização/aprendizagem e ao acompanhamento efetivo das atividades pedagógicas e da gestão educacional.

Para implementar as ações dos eixos do PAIC e cumprir os objetivos compartilhados, o governo do estado do Ceará provisiona recursos orçamentários para manter a estrutura e implementar as ações do programa em todos os municípios cearenses. Este recurso não é transferido diretamente aos municípios, ou seja, o estado que é responsável por todo o ciclo orçamentário e financeiro do PAIC. Como ilustrado a seguir, em 2008 e 2009, anos de início da implementação da política, foi o período de maior previsão orçamentária para a política,

porém, ao longo do tempo houve um decréscimo do valor previsto, sendo mais expressivo a partir de 2012, conforme demonstra a Figura 11 a seguir:

Figura 11: Orçamento destinado para o PAIC, em milhões de reais (2008-2019)



Fonte: Elaboração própria, com base nas Leis Orçamentárias Anuais (2008-2019). Disponíveis em <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-orcamentaria-anual/>. Acesso em 19 abr. 2022
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA na data-base de dez./2019.

Conforme identificado no desenho, as estratégias do PAIC estão em torno dos cinco eixos, nos quais cada um possui objetivos específicos, metas e ações (Apêndice E). As ações de cada eixo são universais, ou seja, são direcionadas à toda rede municipal que oferta o ensino fundamental, mediante Protocolo de Intenções formalizado com os 184 municípios cearenses, anualmente.

III) Mecanismo Técnico-pedagógico

O mecanismo técnico-pedagógico envolve a transferência de conhecimentos, habilidades e recursos técnicos, humanos e materiais entre o governo estadual e municipais, com vistas a efetivar os objetivos coletivos. No PAIC, este mecanismo é materializado por diversos instrumentos, nos quais destacam-se a concessão de bolsa de pesquisas e extensão tecnológica; a formação continuada de professores e gestores escolares; a elaboração e distribuição de materiais de apoio didático-pedagógico para alunos e professores; a assessoria

técnico-pedagógica; a disponibilização de acervos e textos literários; e o monitoramento e avaliação educacional.

a) Concessão de bolsas de pesquisas e extensão tecnológica

Para execução das ações de cooperação técnico-pedagógica no âmbito do PAIC, a Lei nº 14.026/2007 autorizou a concessão de bolsa de pesquisa e de extensão tecnológica a servidores públicos, ou não, com o objetivo "de realizar pesquisas e ministrar treinamentos e capacitação das equipes da Secretaria da Educação e dos técnicos e professores da rede municipal de ensino" (Ceará, 2007b).

Estas bolsas constituem em um instrumento de apoio à execução das ações, através da atuação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, visando ao intercâmbio e ao aprimoramento do conhecimento e à implementação de tecnologias educacionais para o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, o incremento de materiais e a promoção de capacitações de equipes da SEDUC, CREDE e dos técnicos e professores das redes municipais de ensino (Ceará, 2012a).

Existem cinco modalidades de bolsa, que podem ser agrupados em: os consultores, que trabalham na própria SEDUC; os formadores regionais, que atuam junto às CREDEs e formadores municipais, que por sua vez atuam junto aos professores nas escolas municipais; os gerentes regionais, e os gerentes municipais, sendo a atuação desses últimos junto às SMEs. No Anexo A encontra-se o detalhamento dos tipos de bolsas prevista em lei, com a descrição do profissional e suas funções.

Conforme a legislação, as bolsas são concedidas e pagas, mensalmente, pela SEDUC. Cabe a cada rede de ensino conduzir a seleção dos profissionais, obrigatoriamente, considerando critérios técnicos de avaliação: currículo, plano de trabalho e entrevista.

b) Formação continuada de professores

A SEDUC, por meio de sua equipe pedagógica e consultores são incumbidos de elaborar o Plano Anual de Formação, que define os parâmetros básicos do processo de formação, incluindo a definição de diretrizes para a seleção dos formadores, para a organização do calendário integrado.

Como averiguado no desenho, as formações continuadas de professores, elaboradas pela SEDUC, são destinadas à totalidade dos municípios cearenses e são realizadas em "cascata",

ou seja, o formador da SEDUC capacita o formador regional, que, por conseguinte, repassa o conteúdo formativo aos formadores municipais, e estes, por fim, capacitam os professores da rede municipal de ensino. No entanto, em alguns locais o formador regional também atua como formador municipal no mesmo eixo, e o professor como formador municipal: “Eu como professora era minha própria formadora” (Entrevistada 28- G3/G4).

As formações abordam, principalmente, temáticas referentes às metodologias recomendadas de utilização do material distribuído e às melhores práticas de ensino-aprendizagem. A formação do 1º ao 2º ano do ensino fundamental foca, especialmente, no processo de alfabetização; do 3º ao 5º na aprendizagem do português e matemática; e do 6º ao 9º na aprendizagem do português, matemática e ciências. Os professores também participam de formações de outros componentes curriculares (educação física, ensino religioso e arte). Para além dos conteúdos básicos, também são realizadas oficinas com temas da cultura popular e regionalizado, além de temas mais transversais, como inclusão e diversidade.

No desenho também é previsto 64 horas/ano de formação das equipes regional e municipal distribuídas em 4 jornadas bimestrais de 16 horas cada; e 64 horas/ano de formação do professor distribuídas em 8 encontros de 8 horas mensais, de preferência subdividida em dois dias a cada mês.

No processo de realização das formações, cabe o município disponibilizar as equipes técnicas para participar dos processos formativos e fornecer o apoio logístico e materiais necessários às atividades.

c) Formação continuada de gestores escolares

As formações para a equipe de gestão escolar – diretores e coordenadores escolares – focam nos meios de atender com êxito os aspetos relevantes dessa política educacional, a saber: diagnóstico, planejamento, modelo de gestão com foco no aluno e em seus resultados de aprendizagem, qualificação do tempo pedagógico, entre outros. Estas formações atuam como ponte entre as SMEs e os professores, em que os gestores interligam a implementação das ações nas escolas e a sua execução pelos professores.

As formações também acontecem “em cascata”, ou seja, a equipe da SEDUC capacita os gerentes regionais, que, por conseguinte, repassa o conteúdo formativo aos gerentes municipais, e estes, por fim, capacitam os gestores escolares da rede municipal de ensino.

Nestas formações são tratadas várias temáticas, nas quais destacam-se: gestão de pessoas e administrativa (não inclui gestão financeira); gestão democrática; perfil de diretor e

coordenador e suas atribuições; análise de documentos norteadores (LDB, DCRC, BNCC); estratégias de gestão para trabalhar com professores e alunos; processo de monitoramento e avaliação dos resultados; além de temas transversais, como inclusão e diversidade.

d) Materiais de apoio didático-pedagógico

O material estruturado consiste em um conjunto de documentos articulados entre si: o livro do aluno, o bloco de atividades, o manual do professor e as orientações para o formador, além de um "instrumental de leitura" que possa aferir em tempo real o êxito da utilização do material estruturado. O "livro do aluno" e o "bloco de atividades" são os materiais que transformam currículo em um conjunto didático aplicado em sala de aula. Portanto, todo o trabalho de formação será exitoso se tiver a capacidade de fazer com que o material didático seja efetivamente utilizado pelo professor, a partir das diretrizes previstas no "manual do professor" (Melo *et al.*, 2019). Para os autores, esses materiais funcionam como âncora de todo o processo, na medida em que é em torno deles que girarão as ações voltadas para fazer com que as aulas "de fato aconteçam". É em torno do material estruturado que se organizam as formações regional, local e do professor.

A responsável pela elaboração do material estruturado é a equipe da SEDUC com auxílio dos consultores e/ou editoras contratadas. A CREDE é incumbida de adequar os materiais às formações, conforme realidade e distribuí-los aos municípios. Aos municípios cabe analisar os materiais e decidir quais serão trabalhados em sua rede e encaminhá-los às escolas.

Para definição do conteúdo dos materiais são consideradas duas fontes de *inputs*: de um lado, o material acadêmico, oriundo das pesquisas nesta área; e de outro, dados e informações produzidos pelo monitoramento e avaliação do processo educacional. Além disso, são considerados as informações advindas dos meios menos formalizados de escuta do trabalho dos formadores, tanto do formador regional, quanto do formador do professor (Meto *et al.*, 2019).

e) Disponibilização de acervos e textos literários

Por meio do eixo literatura e formação do leitor, o estado viabiliza o acesso à literatura, com o objetivo de assegurar o direito da criança e do jovem ao desenvolvimento humano, à formação cultural e à inclusão social.

Para isso, o estado conduz ações de aquisição, distribuição e dinamização de acervos às escolas municipais. Para escolha dos acervos, a SEDUC conduz um concurso, nos quais os

professores de escolas municipais e particulares podem participar. Uma das exigências é que as histórias tenham diálogo com a identidade e a realidade cearense.

Ao receber as coleções, as escolas disponibilizam aos alunos no "Cantinho da Leitura", nos quais os conteúdos são trabalhados em interligação com os materiais de apoio didático-pedagógico e com as estratégias delineadas no processo formativo.

f) Assessoria técnico-pedagógica

Este instrumento envolve três ações principais: assessoria à equipe da SME em todos eixos do programa; acompanhamento dos formadores municipais e acompanhamento das escolas e atuação dos professores.

A assessoria às SMEs é realizada pela equipe das CREDEs. Além das assessorias mais técnicas, as regionais têm um cronograma para realização de visitas *in loco* às SMES e às escolas (quando necessário) para realizar os acompanhamentos pedagógicos e avaliar a implementação da estratégia do PAIC pelas gerências, formadores e pelos professores.

A gerência regional atua fortemente na assessoria e apoio às gerências locais, tanto tecnicamente, na provisão de relatórios com leituras de dados de avaliação e monitoramento; como politicamente, articulando as instâncias locais horizontalmente (por exemplo, por meio de fórum de secretários municipais), e verticalmente, aproximando as redes locais do núcleo do sistema de educação.

Nos municípios, a gerência local atua no apoio à direção das escolas no que se refere à elaboração do calendário de atividades e à provisão de dados de monitoramento e avaliação que auxiliem as escolas a melhorarem sua capacidade de ensinar, conforme diretrizes delineadas.

No caso do processo formativo e seus resultados, cabe ao formador regional acompanhar o trabalho dos formadores municipais, verificando se a implementação está satisfatória e se há continuidade no processo iniciado na formação recebida.

Do mesmo modo, cabe ao formador municipal verificar se o que foi planejado nas formações está chegando de maneira satisfatória na sala de aula. Assim, o formador municipal apoia e acompanha o trabalho do professor – o que inclui, por exemplo, verificação dos planos de aula do professor e análise do uso que o professor faz do material estruturado. Para esse monitoramento, é prevista a realização de visitas técnicas do formador municipal às salas de aula de sua localidade, sobretudo, para auxiliar os professores na aplicação das metodologias em sala de aula.

g) Monitoramento e avaliação dos resultados educacionais

As ações de avaliação e monitoramento objetivam difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SMEs conscientes dos seguintes fatores: i) importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos; ii) responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável; iii) necessidade de utilizar os resultados das avaliações de forma apropriada e estratégica, com vistas a promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem.

Para isso, uma série de instrumentos avaliativos e de monitoramento são implementados, nas quais destacam-se: a análise dos resultados da avaliação externa, oriundos do SPAECE; os protocolos e avaliação formativa, que são aplicados nas escolas duas vezes ao ano; e ferramentas mais ágeis de monitoramento em sala de aula.

O SPAECE é sistema de avaliação externa, censitário e com ciclos anuais, que permite monitorar a educação pública em todo o estado do Ceará – de modo semelhante ao sistema nacional, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse sistema cearense tem por finalidade diagnosticar o desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio. Desse modo, é possível analisar a evolução do desempenho dos alunos e os fatores associados, através de indicadores educacionais que possibilitam a definição de ações prioritárias de intervenção na rede pública estadual e municipal. Conforme apresentado na Portaria nº 101/2000, que o institui, o SPAECE tem como objetivos principais:

> i) consolidar a cultura avaliativa no Estado do Ceará; ii) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos, escolas e rede pública de ensino; iii) fornecer informações que subsidiem o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação pública; iv) disponibilizar informações que possibilitem orientar as escolas quanto a construção da proposta pedagógica e da elaboração de seu planejamento; e v) disseminar os resultados obtidos no SPAECE pelas escolas cearenses da rede pública de ensino fundamental e médio, possibilitando o monitoramento e acompanhamento dos sistemas de ensino no Ceará. (Ceará, 2000).

Para expressar de maneira objetiva o desempenho escolar do ensino fundamental, o SPAECE possui uma escala de proficiência dividida em níveis conforme aumenta a pontuação na disciplina avaliada: o SPAECE-Alfa (2º ano) 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 de proficiência em português e matemática (muito crítica, crítica, intermediária e adequada).

Em geral, estes resultados do SPAECE são utilizados como subsídio na definição de ações prioritárias de intervenção nas redes públicas, por meio do PAIC, além de serem a base

para a implementação de políticas públicas com mecanismos de incentivos associados à melhoria dos indicadores educacionais.

De forma complementar, a avaliação formativa (protocolos), realizada semestralmente, é um diagnóstico rápido da situação do desempenho de cada aluno e em qual descritor é necessária uma maior intervenção pedagógica tempestiva. Ademais, é uma importante ferramenta para certificar os efeitos das ações que estão sendo desenvolvidas pelos profissionais da educação nas escolas, e, se necessário, reformular os planos traçados e as formações.

Os municípios são os responsáveis pela impressão das avaliações e toda logística de aplicação nas escolas. Cabe às escolas e/ou gerências locais inserirem no sistema (SISPAIC), disponibilizado pelo estado, os dados de desempenho dos alunos de seus municípios, após a aplicação das avaliações. As gerências regionais, por seu turno, realizam o monitoramento dos dados no sistema e elaborarem um relatório sobre o desempenho dos alunos na avaliação formativa por município e por escola da sua região. Mais do que apresentar os resultados da avaliação, tal relatório contém uma análise das dificuldades dos alunos e uma proposta de intervenção prática, com foco nos descritores com menor percentual de acertos e nas habilidades por eles requeridas.

Igualmente relevante é a existência de instrumentos de monitoramento da aprendizagem mais ágeis, por meio do qual mensura-se periodicamente a evolução do processo de aprendizagem dos alunos. Mensal ou bimestralmente são aplicados instrumentais de leitura e escrita para auxiliar os professores na identificação do estágio de desempenho dos alunos e servir como base empírica de propostas de intervenções pedagógicas.

Para discutir os resultados, as regionais realizam reuniões (fóruns) ou seminários com as equipes da SME, para traçarem estratégias em conjunto. Posteriormente, as SMEs também realizam reuniões com as escolas para repassar as diretrizes e elaborem novas estratégias, a partir da realidade de cada local.

IV) Comportamental

Neste mecanismo, o enfoque recai sobre as relações entre os representantes de instituições para o estabelecimento de estruturas de governança e comunicação, colaboração mútua e estabelecimento de relações de confiança. No âmbito do PAIC, existem duas principais instâncias de comunicação e governança, que atuam nessa perspectiva, a saber: Comitê Executivo e Fóruns Regionais. O Comitê é uma instância, no qual reúnem representantes da SEDUC e das CREDEs, bimestralmente, para discussão de assuntos prioritários e estratégicos

para educação. Já os Fóruns Regionais são instâncias de governança e comunicação entre as CREDES e os Secretários Municipais de Educação e suas equipes do PAIC. Nesses espaços, bimestralmente, são realizadas reuniões para discutir problemas comuns, divulgar as análises dos resultados e socializar as experiências exitosas.

Além dessas instâncias de governança, a comunicação é realizada por meio de reuniões e acompanhamentos frequentes, tanto a partir dos desdobramentos das reuniões do Comitê e fóruns quando oriundas das demandas diárias. Nisso, a comunicação e resolução dos conflitos, geralmente, é em cadeia: SEDUC com as CREDES; CREDEs com as SMEs; e, por fim, das SMEs com as escolas.

Além destas estruturas de governança de articulação entre estado e municípios, no início do PAIC foi criado o Comitê de Articulação do PAIC, composto por representantes das seguintes organizações: SEDUC, Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult), UNICEF, APRECE, UNDIME-CE, Fórum de Educação Infantil, Universidade Federal do Ceará (UFC), União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDMCE), e Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).

Em busca de uma reaproximação e fortalecimento desta parceria, em 2021 foi constituído o Grupo de Trabalho Intersetorial pela SEDUC, por meio da Portaria nº 0559/2021, composto por representantes da Aprece, Undime/CE, SEDUC e CREDE. Este Grupo tem "o propósito de estudar e discutir estratégias que possibilitem o ensino de qualidade e o desenvolvimento de políticas educacionais no regime de colaboração entre estado e municípios cearenses, com foco na promoção da equidade e da qualidade na educação infantil e no ensino fundamental", além de buscar formas para "estabelecer condições necessárias para o fortalecimento das parcerias entre os entes participantes, articulando e propondo medidas e aspectos técnico-administrativos para o transporte escolar, melhorias na infraestrutura e demais pautas de cooperação financeira" (Ceará, 2021).

5.3.2 Prêmio Escola Nota Dez (PENDez)

O Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) é um mecanismo de indução financeira adotado no Ceará com o objetivo de fortalecer, valorizar e ampliar o trabalho empreendido pelos municípios e escolas em relação à alfabetização e aprendizagem de crianças. Portanto, este projeto também surgiu como resposta aos elevados índices de analfabetismo. A proposta do prêmio é valorizar o trabalho das escolas e estimular a melhoria do desempenho, assim como

induzir a cooperação entre escolas por meio de relações de cooperação e troca de experiências. "É uma ação que busca promover a disseminação de práticas de gestão e pedagógicas voltadas para a melhoria da aprendizagem" (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017, p. 40).

O embrião do projeto foi o "Prêmio Escola do Novo Milênio", criado em 2002 pela Lei Estadual nº 13.203/2002, que concedia bonificações financeiras aos professores e técnicos administrativos das escolas estaduais, cujos alunos da 8ª série do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio tivessem desempenho satisfatório no SPAECE. Em 2004, a premiação foi reformulada e originou o "Prêmio Escola Destaque", que bonificava com 14º salário os servidores e professores das 50 escolas estaduais com melhor desempenho em indicadores como taxa de aprovação, taxa de abandono e nota no SPAECE (Vieira, 2007; Carneiro, 2018).

Em 2009, integrando às ações do PAIC, o projeto foi reformulado e tornou-se "Prêmio Escola Nota Dez", instituído por meio da Lei nº 14.371/2009, que inova ao direcionar esforços para o ensino fundamental, tendo como público-alvo as escolas públicas.

Com base na análise documental, identificou-se os seguintes mecanismos e instrumentos do PENDez: estrutural, programático e técnico-pedagógico.

I. Mecanismo Estrutural

O PENDez, assim como o PAIC, é vinculado à SEDUC/COPEM. A cadeia institucional desse projeto envolve desde as estruturas do estado até as escolas municipais, perpassando pelas regionais (CREDEs).

O estado do Ceará, por meio da SEDUC, é responsável pela previsão orçamentária e disponibilização dos recursos financeiros às escolas, bem como pela gestão do PENDEz, envolvendo a identificação das escolas premiadas e apoiadas e realização de oficinas de orientação às escolas municipais para elaboração e execução dos Planos de Aplicação de Recursos Financeiros (PARF). Caso o PARF seja aprovado, a equipe da SEDUC também atua desde o monitoramento da execução das ações até prestação de contas, em conjunto com gerentes regionais e municipais[65].

No desenho da política é previsto a pactuação entre estado e municípios, por meio de um Termo de Cooperação, no qual se comprometem a apoiar as escolas no município, de forma técnica e jurídica, com a elaboração, execução e prestação de contas do PARF.

[65] Os gerentes são os mesmos que atuam no PAIC.

Para acompanhamento periódico, os gerentes regionais e municipais dos respectivos municípios envolvidos com o prêmio realizam visitas para acompanhamento da execução das ações das escolas participantes, de modo a atestar a realização das ações planejadas. Conforme Pinto (2019), o monitoramento das ações pelas equipes das CREDES e municípios ocorre não só pelas visitas às escolas, como também por meio de reuniões com a equipe gestora da escola, reuniões com os professores e coordenadores pedagógicos, análise dos relatórios produzidos pelas escolas e participação nas reuniões de cooperação.

Em síntese, o programa é implementado pelas seguintes principais instituições:

Quadro 12: Principais instituições e suas atribuições na implementação do PENDez

Instituição	**Vinculação**	**Atribuições**
SEDUC/COPEM/ CECOF	Estado – central	• Identificar as escolas premiadas e apoiadas, conforme resultados do SPAECE; • Orientar a elaboração do PARF junto aos supervisores das CECOM (regionais) e os gerentes regionais e municipais dos respectivos municípios envolvidos; • Analisar e aprovar o PARF; • Disponibilizar os recursos financeiros para as unidades escolares.
CREDEs /CECOM	Estado - regional	• Apoiar no acompanhamento das ações do PARF junto às escolas; • Apoiar no monitoramento do processo de execução do PARF elaborado pelas escolas; • Acompanhar a prestação de contas pelas escolas.
Município/SME	Município	• Acompanhar internamente as escolas municipais; • Auxiliar as escolas na elaboração, execução e prestação de contas do PARF; • Monitorar o processo de execução do PARF; • Acompanhar a prestação de contas pelas escolas.
Escolas municipais	Município	• Elaborar e implementar o PARF; • Realizar ações de cooperação entre as escolas premiadas e apoiadas; • Realizar a prestação de contas do PARF.

Fonte: Elaboração própria.

II. Mecanismo Programático

No geral, o PENDez apresenta os seguintes objetivos estratégicos, alinhado aos objetivos do PAIC: i) promover a melhoria da alfabetização e aprendizagem dos alunos do ensino fundamental da rede pública; ii) reconhecer e premiar escolas que obtiverem os maiores resultados no Índice de Desempenho Escolar (IDE); iii) oportunizar para as escolas premiadas

o desenvolvimento de ações de cooperação técnico-pedagógico de apoio às escolas com menores resultados; e iv) estimular as escolas premiadas a manter um trabalho de qualidade educacional.

O desempenho das escolas é baseado no Índice de Desempenho da Educação (IDE), calculado a partir das notas resultantes da avaliação externa do SPAECE. O IDE foi criado com o propósito de expressar de maneira objetiva o desempenho das escolas nas avaliações do SPAECE, em uma escala que varia entre 0 e 10. Esse índice possui três versões, o IDE-Alfa, o IDE-5 e o IDE-9, que representam o desempenho da escola no processo de alfabetização do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, respectivamente, e é composto por três elementos: a proficiência da escola, a taxa de participação na avaliação e o fator de ajuste para a universalização do aprendizado. Para Correa (2018, p. 113), esse formato "pretende estimular as escolas a propiciar a maior aprendizagem possível para todos os alunos e inibir estratégias de seleção dos melhores alunos com a finalidade de aumentar a média e alcançar o prêmio".

De acordo com o desenho do PENDez, para ser elegível a receber a premiação, as escolas públicas precisam se destacar entre as 150 que obtiverem os melhores IDE em cada nível do ensino fundamental (2º, 5º e 9º anos). Além disso, concede apoio financeiro às 150 escolas com os piores resultados nesse indicador visando mitigar a desigualdade de desempenho escolar.

Ao longo do tempo o programa teve duas alterações: em 2011 foram incluídas as escolas que possuem 5º ano do ensino fundamental, e em 2015, as que possuem 9º ano, nos mesmos termos, conforme Leis estaduais nº 15.052/2011 e nº 15.923/2015, respectivamente. Seguem as sínteses das alterações do PENDez no Quadro 13:

Quadro 13: Previsão de escolas premiadas e apoiadas do PENDez, por nível de ensino (2008-2019)

Ano/ Nível de Ensino	Escola Premiada			Escola Apoiada		
	2º ano	5º ano	9º ano	2º ano	5º ano	9º ano
2008	150	-	-	150	-	-
2009	150	-	-	150	-	-
2010	150	-	-	150	-	-
2011	150	150	-	150	150	-
2012	150	150	-	150	150	-
2013	150	150	-	150	150	-
2014	150	150	-	150	150	-
2015	150	150	-	150	150	-
2016	150	150	150	-	150	150
2017	150	150	150	-	150	150
2018	150	150	150	-	150	150
2019	150	150	150	-	150	150

Fonte: Elaboração própria, com base nas legislações do Ceará (2009, 2011, 2015)

Para receber o prêmio, as escolas premiadas precisam cumprir algumas condicionalidades:

Quadro 14: Condicionalidades para recebimento do PENDez

Condição	Resultados do 2º ano	Resultados do 5º ano	Resultados do 9º ano
Escola	• ter, no momento da avaliação de alfabetização do SPAECE, pelo menos 20 alunos matriculados no 2º ano; • ter obtido média de IDE-Alfa situada no intervalo entre 8,5 e 10,0; • ter no mínimo 90% de alunos matriculados no 2º ano, avaliados pelo SPAECE.	• ter, no momento da avaliação do SPAECE, pelo menos 20 alunos matriculados no 5º ano; • ter obtido média de IDE-5 entre 7,5 e 10,0; • ter no mínimo 90% de alunos avaliados pelo SPAECE, no 5º ano.	• ter, no momento da avaliação do SPAECE, pelo menos 20 alunos matriculados no 9º ano; • ter obtido média de IDE-9 entre 7,5 e 10,0; • ter no mínimo 90% de alunos avaliados pelo SPAECE, no 9º ano.
Município	O município deverá ter um mínimo de 70% de alunos do 2º ano de sua rede, situados no nível "desejável" da escala de alfabetização do SPAECE e 30% dos alunos no nível "adequado" da escala de Língua Portuguesa e da escala de Matemática do 5º ano, como condição para que escolas de sua rede possam receber o Prêmio.		

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das legislações e decretos.

Considerando as regras e condicionalidades da política, não houve premiação de todas as escolas previstas em todos os anos, conforme demonstra no Tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Quantidade de escolas elegíveis e premiadas do 2º, 5º e 9º anos (2008-2016)

Edição	2º ano	5º ano	9º ano
2008	148	-	-
2009	150	-	-
2010	150	-	-
2011	150	90	-
2012	150	56	-
2013	150	95	-
2014	150	124	-
2015	150	150	1
2016	150	112	3
2017	150	150	32
2018	150	150	37
2019	150	150	62
Média	149,8	119,7	27,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Pinto (2019), de 2008 a 2015; e Seduc (2023), de 2016 a 2019.

Nota: s/n = Sem informações

No 2º ano, praticamente em todas as edições do PENDez houve premiação da totalidade das escolas. No entanto, o mesmo não foi efetivado para os 5º e 9º anos: no 5º ano a média de escolas premiadas é de 119,7 e no 9º ano, apenas 27.

Para premiação das escolas, anualmente, é realizada uma cerimônia, com a participação do governador, prefeitos e secretários, equipes técnicas e os profissionais das escolas. A adoção da demonstração pública de reconhecimento é uma estratégia simbólica utilizada pelo estado para dar publicidade, gerar incentivos às escolas e ressaltar a importância da política (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Schwaitzer, 2021).

Para recebimento da contribuição financeira, as 150 escolas com menores desempenhos ("escolas apoiadas") também precisam cumprir algumas condicionalidades: ter pelo menos 20 alunos matriculados no ensino fundamental e ter, no mínimo, 90% dos alunos avaliados no SPAECE.

No desenho inicial, o valor da premiação por escola foi calculado considerando o *per capita* (por aluno) de R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) correspondente à multiplicação

do número de alunos avaliados no 2º ano do ensino fundamental. As escolas com menores IDE foram beneficiadas com contribuição financeira equivalente à multiplicação do número de alunos avaliados considerando o valor *per capita* de R$1.250,00 (mil e duzentos e cinquenta reais) para implementação do plano de melhoria dos resultados. Após a publicação da Lei nº 15.052/2011, o valor da premiação passou para R$ 2.000,00 (dois mil reais) correspondente à multiplicação do número de alunos avaliados nos 2º e 5º anos do ensino fundamental e o valor *per capita* para as escolas apoiadas passou para R$1.000,00 (hum mil reais).

Nos moldes vigentes, a partir da publicação da Lei nº 15.923/2015, as 150 escolas premiadas recebem um montante de R$ 2.000,00 (dois mil reais) pelo número de alunos avaliados nos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. Também são beneficiadas com contribuições financeiras, as 150 escolas públicas que obtiverem os menores resultados nas avaliações do SPAECE de 5º e 9º anos do ensino fundamental, expressos respectivamente pelo IDE-5 e IDE-9, para implementação de plano de melhoria dos resultados de aprendizagem de seus alunos.

Os repasses financeiros para as escolas premiadas são efetuados em duas parcelas (75% e 25%), sendo a segunda condicionada à manutenção ou melhoria dos resultados positivos, além de apoiar por até dois anos uma escola que tenha IDE entre os 150 mais baixos do estado para que estas aumentem também seus resultados. A contribuição financeira para as escolas apoiadas também é dividida em duas parcelas (50% e 50%) e depende do alcance de metas dos resultados, ou seja, elevar o IDE.

Conforme desenho da política, as seguintes regras devem ser cumpridas pelas escolas para a aplicação do recurso financeiro:

Quadro 15: Regras para uso do recurso financeiro do PENDez

Tipo de escola	Primeira parcela	Segunda parcela
Escola premiada	Escolas do 2º ano: • Até 20% para bonificação dos profissionais; • Até 80% para investimento em material didático e pedagógico, formação continuada, reforma escolar e material permanente. Escolas do 5º e 9º ano: • Até 20% para bonificação dos profissionais; • Até 80% para investimento em material didático, formação pedagógica, reforma escolar e material permanente; • Até 10% para a cooperação técnico-pedagógica (mínimo de seis visitas à escola apoiada).	• Até 30% para bonificação dos profissionais; • Até 100% para investimento em material didático e pedagógico, formação continuada, reforma escolar e material permanente.

Tipo de escola	Primeira parcela	Segunda parcela
Escola apoiada	• Até 90% para investimento em material didático e pedagógico, formação continuada, reforma escolar e material permanente; • Até 10% para a cooperação técnico-pedagógica (mínimo de seis visitas à escola premiada)	• Até 30% para bonificação dos profissionais; • Até 100% para investimento em material didático e pedagógico, formação continuada, reforma escolar e material permanente.

Fonte: Manual de Orientações para Elaboração, Execução e Prestação de Contas do Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros do Prêmio Escola Nota Dez (Ceará, 2017)

Dessa forma, a normativa determina que a aplicação dos recursos para escolas premiadas e apoiadas devem ser utilizados exclusivamente em ações técnico-pedagógicas que visem à melhoria das condições das escolas e da aprendizagem de seus alunos, tais como: incentivo ao bom desempenho dos profissionais da escola; apoio logístico em capacitações e treinamentos; bonificação e formação continuada; melhoria das instalações físicas e equipamentos e enriquecimento dos acervos didático-pedagógicos.

III. Mecanismo Técnico-pedagógico

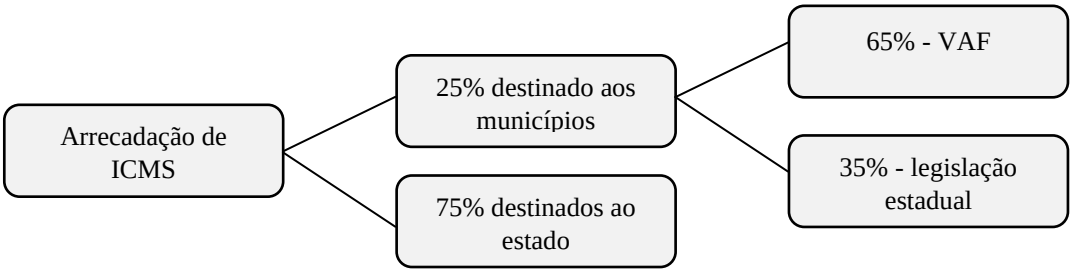
No PENDez o principal instrumento técnico-pedagógico é o incentivo à cooperação entre escolas. Conforme previsto no desenho da política, as escolas premiadas, obrigatoriamente, têm que desenvolver em parceria, pelo período de até dois anos, ações de cooperação técnico-pedagógicas com escolas com piores indicadores de desempenho (“escolas apoiadas”). Dentro desta estratégia, cada escola premiada fica responsável por implementar, em parceira com uma escola apoiada, ações de cooperação técnico pedagógica com o objetivo de manter ou melhorar os resultados de aprendizagem de seus alunos. Para Correa (2018, p. 126), a premissa dessa proposição é que as escolas premiadas “dominam uma série de atividades pedagógicas e rotinas de gestão que, uma vez compartilhada com as escolas apoiadas, podem potencializar as chances dessas escolas superarem seus baixos resultados”.

Para induzir os atores a aderirem a esta proposta de aprendizagem interinstitucional, a SEDUC retém parte dos recursos financeiros dados na primeira parcela e os utiliza para convencimento dos atores na segunda, ou seja, repassam a segunda parcela se cumprirem as condicionalidades, sendo que uma delas é efetivar a cooperação entre escolas. Para certificar esta cooperação, as CREDEs analisam as informações constantes nos relatórios de acompanhamento e o formulário da execução das ações planejadas (IPECE, 2020).

5.3.3 Cota-parte do ICMS para educação

O ICMS é o tributo que gera a principal fonte de receitas para os estados, sendo também aquele de maior arrecadação. O texto original da CF-88 estabeleceu que do total arrecadado de ICMS, 75% são recursos do Tesouro Estadual e o restante (25%) devem ser distribuídos aos municípios (artigo 158, inciso IV). Desse montante destinado aos municípios, 75% da cota deve ser distribuída conforme o Valor Adicionado Fiscal – VAF, de cada município, isto é, onde ocorreu o fato gerador do imposto, e 25% da cota compete ao estado legislar sobre a forma de distribuição. Com a alteração ocasionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, foram modificados os percentuais de distribuição da quota-parte municipal, como se observa na Figura 12:

Figura 12: Percentuais de distribuição do ICMS no Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir do artigo 158, inciso IV da CF-88 – alterado pela EC nº 108/2020

A Emenda Constitucional nº 108[66] também alterou a regra de distribuição, incluindo os resultados educacionais de aprendizagem como um dos itens vinculativos para repasse, nos seguintes termos:

> II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, **10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.** (BRASIL, 1988, art. 158, redação dada pela EC nº 108/2020, grifo nosso)

O art. 3º da referida legislação estabeleceu que os estados teriam prazo de 2 (dois) anos, contados da data da promulgação da Emenda (27/08/2020), para aprovar a lei estadual responsável por definir os critérios de distribuição do ICMS, isto é, até agosto de 2022.

[66] O reconhecimento da eficácia da legislação do Ceará influenciou a inclusão da obrigatoriedade de modificação dos critérios de repasse do ICMS na EC nº 108/2020 (Silva, 2020).

Considerando dados do estudo de Oliveira (2023), no Brasil, 25 dos 27 estados da federação[67] já implementaram o modelo de distribuição da cota-parte do ICMS vinculado aos resultados educacionais. Anteriormente à essa emenda, somente quatro estados possuíam essa vinculação: Ceará, Espírito Santo, Amapá e Pernambuco. No caso do Ceará, o critério de distribuição baseado no desempenho educacional dos alunos é regulamentado desde 2007, a partir da alteração da legislação.

Para Oliveira (2023, p. 113), esta regra de distribuição do ICMS aos municípios tem o objetivo de "fortalecer a educação nos municípios, oferecendo recursos adicionais para investimentos em infraestrutura, formação de professores, aquisição de materiais didáticos, entre outros aspectos que possam contribuir para a melhoria da qualidade da educação nas escolas municipais".

Tendo em vista os objetivos dessa pesquisa, identificou-se um mecanismo de cooperação do estado ligado ao modelo de rateio da cota-parte do ICMS aos municípios – o programático –, como detalhado a seguir.

I. Mecanismo Programático

No Ceará, o critério de distribuição baseado em indicadores educacionais é regulamentado desde 1996, por meio da Lei Estadual nº 12.612/1996 que alterou a Lei nº 12.172/1993[68]. Os recursos da quota-parte municipal eram distribuídos conforme os seguintes critérios: 5% proporcional à população de cada município, 7,5% de forma igualitária entre todos municípios e 12,5% proporcional ao gasto em educação sobre a receita municipal.

Em busca de inovar nos parâmetros de rateio, o Ceará, por meio da Lei Estadual 14.023/2007 alterou a Lei Estadual nº 12.612/1996. Conforme artigo 1º, a parcela de 25% oriunda de receita do produto da arrecadação do ICMS, deverá ser distribuída aos municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

> Art. 1º (...)
> I – 75% (sessenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal – VAF obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada município e dos valores adicionados totais do Estado, nos 2 (dois) anos civis imediatamente anteriores;

[67] Somente Minas Gerais e Rio de Janeiro ainda não deliberaram sobre o decreto que envolve o repasse do índice de qualidade da educação atrelado ao ICMS (Oliveira, 2023).

[68] Essa lei determinou que, dos 25%, 15% sejam distribuídos com base proporcional à população e os demais, 10%, divididos considerando o critério igualitário.

> **II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, 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 em avaliações de aprendizagem;**
> III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;
> IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental. (Ceará, 2007a, grifo nosso)

Em 2020, em conformidade com a legislação federal, a Lei Estadual nº 17.320/2020 alterou o artigo 1º da Lei Estadual 14.023/2007, no qual passou a vigorar os seguintes critérios: I – 65% referente ao VAF; II – 18% em função de indicadores que revelem a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos; III – 15% em função de indicadores de qualidade da saúde; IV – 2% em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município.

O Decreto Estadual nº 29.306/2008 e suas alterações dispõe sobre os critérios de apuração dos índices. De acordo com o artigo 1º, o indicador de educação é calculado a partir do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) de cada município, que é "formado pela aprovação nos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem" (Ceará, 2008, art. 1º, redação dada pelo Decreto Estadual nº 33.412/2019). Cumpre destacar, que somente em 2015, com a alteração da legislação, por meio da Lei nº 15.922/2015, que a apuração do índice passou a considerar também os anos finais do ensino fundamental, a partir da inclusão dos indicadores do 9º ano.

Com esse novo formato de repasse, a nova legislação fez com que a transferência, anteriormente sujeita a insumos – gastos –, passasse a ser condicionalizada ao desempenho das políticas (resultados obtidos). Nisso, o objetivo foi potencializar os resultados da política estadual, criando e fortalecendo uma maior parceria entre o estado e os municípios para que obtenham avanços em indicadores nas três áreas (educação, saúde e meio ambiente), em especial na educação. Além disso, objetiva eliminar "o efeito duplo" de concentração do mecanismo de repasse anterior, mais favorável aos municípios maiores, mais ricos e populosos, substituindo por uma forma mais distributiva e meritocrática.

5.4 Análise dos mecanismos e instrumentos das políticas de cooperação do estado do Ceará com os municípios

Nesta seção, o propósito é analisar o desenho das três políticas selecionadas a fim de identificar seus mecanismos e instrumentos de cooperação, que têm potencial para ampliar a capacidade dos municípios em prover serviços educacionais, além de verificar o nível de implementação dos objetivos e ações previstas, além de identificar a existência ou não de tratamento diferenciado entre os municípios.

A análise do desenho é informada por uma gama de fontes documentais, incluindo produções acadêmicas, normativas (legislações e decretos), materiais disponibilizados no site institucional da SEDUC, tais como relatórios, apresentações em slides e boletins, além de conteúdos advindos das entrevistas com atores-chave do estado (SEDUC), regionais (CREDE) e dos municípios (SME) e escolas (gestores, coordenadores e professores).

A literatura na qual esta tese dialoga, argumenta que uma coordenação efetiva depende da implantação de diversos instrumentos, que mobilizam recursos financeiros, políticos ou institucionais de natureza variada. No caso do Ceará, a coordenação na educação básica foi fortalecida, a partir da formulação e implementação de uma série de mecanismos e seus instrumentos, que, interligados, potencializaram a capacidade estatal dos municípios e geraram melhorias os resultados educacionais.

Com base no mapeamento, elencou-se 4 (quatro) mecanismos, subdivididos em 20 instrumentos, como apresentado no Quadro a seguir:

Quadro 16: Síntese dos mecanismos e instrumentos de cooperação

Mecanismos	**Instrumentos**
Estrutural	• Legislações e decretos estaduais; • Termo de Compromisso entre estados e municípios (“Protocolo de Intenções”): objetivos, competências e responsabilidades pactuados; • Arranjo institucional e organizacional específico para cooperação no estado e regionais; • Integração dos níveis de governo e seus atores, a partir de responsabilidades compartilhadas.
Programático	• Diretrizes, objetivos, metas e ações planejadas para cada política; • Disponibilização de recursos orçamentários nas Leis Orçamentárias do estado; • Distribuição da cota-parte do ICMS vinculada a resultados educacionais (indução financeira); • Premiação às escolas com melhor desempenho e apoio às escolas com piores desempenhos (indução financeira).

Mecanismos	Instrumentos
Técnico-pedagógico	• Concessão de bolsas de pesquisas e extensão tecnológica; • Formação continuada de professores; • Formação e capacitação de gestores escolares; • Elaboração e distribuição de materiais didáticos estruturados de apoio didático-pedagógico; • Disponibilização de acervos e livros literários; • Assessoria e apoio técnico-pedagógico; • Avaliação e monitoramento dos resultados educacionais: avaliação externa (SPAECE); protocolos; avaliação formativa; e ferramentas de monitoramento em sala de aula. • Cooperação entre as escolas com melhores e piores resultados.
Comportamental	• Instâncias de comunicação e governança: Comitê Executivo e Fóruns Regionais; • Comitê de Articulação do PAIC: participação de atores externos; • Atuação dos empreendedores de políticas públicas na comunicação e governança; • Realização de reuniões e acompanhamentos frequentes entre estado/regional e municípios/escola para resolução dos conflitos e alinhamento.

Fonte: Elaboração própria

5.4.1 Mecanismo Estrutural

Para efetivação das estratégias desenhadas para resolução do problema público – analfabetismo e resultados de desempenho insatisfatórios –, o governo do estado do Ceará utilizou um dos principais instrumentos de coordenação: os recursos institucionais. Como discutido na literatura, este instrumento incentiva e induz os governos subnacionais a seguirem determinadas escolhas e comportamentos.

No caso do Ceará, a Lei nº 14.026/2007, que institui o PAIC, apesar de não criar uma regra que deve ser obrigatoriamente seguida, prevê a cooperação técnica e financeira com os municípios cearenses. Nesse caso, os municípios ficam impelidos a cooperarem para receberem os benefícios dessa cooperação. Por outro lado, a Lei nº 14.023/2007, que alterou os critérios de distribuição da parcela da receita da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, e a Lei nº 14.371, que institui o PENDez e os critérios para oferta de premiação e de auxílio, induzem os municípios e escolas a atuarem na busca de melhoria dos resultados para recebimento de mais recursos financeiros. Assim, por meio destas regras, o estado do Ceará coordena e oferece incentivos para que os municípios sigam as diretrizes desenhadas.

Além da normatização, o Ceará criou uma estrutura institucional na SEDUC direcionada, especificadamente, para ações de cooperação com os municípios, com vistas a constituir uma pactuação de modo formal e duradouro, a partir do estabelecimento de

responsabilidades, objetivos e parâmetros concretos. Essa estrutura implantada foi crucial para o processo de institucionalização da política.

Para dinamizar as estratégias a nível regional, o estado fortaleceu as regionais (CREDEs). Como já bastante avaliado por outros estudos, este ambiente de gestão descentralizada favorece a implementação das políticas e o fortalecimento da relação entre estado e municípios (Abrucio; Segatto, Pereira, 2017; Costa; Ramos, 2020; Schwaitzer, 2021). Constata-se que, no caso do Ceará, as CREDEs têm significativa importância na articulação com os municípios e implementação das ações nos municípios. Isso é evidenciado, na menção de um entrevistado que atuou na SEDUC:

> Sem a CREDE não tem implementação do PAIC. As regionais são mais importantes que os secretários estaduais. Estão muito mais perto dos municípios, olho no olho. (...) As regionais conseguem atuar mais em municípios que carecem de mais atenção (Entrevistado 1 - G1)

Para Abrucio, Segatto e Pereira (2017, p. 43), essa estrutura regionalizada permite um acompanhamento customizado de acordo as necessidades e características dos municípios de cada regional, "o que possibilita maior flexibilidade nas ações de cooperação, assim como o aumento da capilaridade e da efetividade na ação da Secretaria estadual". Da mesma forma na pesquisa desta tese, observou-se que as CREDEs atuaram na adaptação das ações às realidades locais, como citado na entrevista com um ator-chave que atuou tanto na SEDUC quanto na CREDE:

> O estado empoderou as regionais. Elas têm legitimidade e autonomia para dialogar com escolas, Secretarias Municipais e prefeitos, mas continua conectada às diretrizes do estado. Com isso, passa a ter um papel pedagógico para além do administrativo e jurídico. (...) Isso aproxima mais as políticas de cooperação à realidade do território e promover mais equidade. (Entrevistado 3 - G1/G2)

Como previsto no desenho da política, o município, por meio das SMEs, é o ente responsável pela implementação do PAIC nas escolas. Mas essa parceria entre estado e município não foi automática e simples: foi necessária uma forte coordenação, com trabalho intenso de convencimento e indução, para que os municípios implementassem as ações pactuadas com o estado, embora tenham autonomia decisória. A menção de um entrevistado que atuou em uma CREDE enfatiza essa afirmação:

> Nem todos municípios aderiram efetivamente. Foi um processo longo convencer os prefeitos e secretários a implementarem a política, conforme diretrizes, para que o aluno atinja níveis adequados de aprendizagem. (Entrevistado 5 - G2)

Como é amplamente discutida pela literatura, apesar da coordenação pressupor algum grau de centralização de decisões no governo central/estadual, estas devem ser ancoradas em ações cooperativas negociadas com os níveis subnacionais, inclusive respeitando a autonomia destes. No caso estudado, apesar de haver uma relação de interdependência entre os entes, os municípios têm autonomia decisória na implementação das ações. Assim sendo, é um desafio compatibilizar essa interdependência e autonomia, de forma a minimizar os resultados díspares entre os municípios. Em meio à essa compatibilização, o processo de coordenação estadual torna-se mais desafiador.

Os entrevistados da SEDUC e CREDEs reconhecem esta autonomia municipal, porém questionam o quanto esta autonomia é um dificultador no processo de implementação das ações do PAIC, inclusive, podendo afetar os resultados educacionais:

> Quando o Secretário [municipal] não acredita no PAIC e não apoia temos dificuldade de implementar. Alguns municípios até hoje não conseguiram evoluir. (...) Cada município vai dizer e planejar como vai chegar na meta. Precisa ter um entendimento muito claro de como vai ser o processo de alfabetização e aprendizagem. Qual o caminho? Se não tiver, tem dificuldades. (Entrevistada 7 - G3)

> Tem municípios que não sabiam o que fazer. Não tinham uma estratégia. O poder de decisão é dos municípios. Só dialogamos e assessoramos. (...) Muitas decisões não são baseadas em evidências. (Entrevistado 8 - G2)

> A autonomia dos municípios gera barreiras também. Tem alguns que são mais difíceis de dialogar. Tem Secretários que nos deixam sem resposta, que não estão atentos e dedicados com a educação (...) A maioria destes municípios tem resultados ruins. (Entrevistada 13 - G2)

Os atores entrevistados dos municípios também reconhecem essa autonomia, mas também apontam as dificuldades que podem ocorrer devido às decisões tomadas pelos governos municipais.

> Os formadores tem autonomia para aplicar ou não as formações e materiais nas escolas. Nada vem rígido. Cada município vai aplicado em sua realidade. (Entrevistada 18 - G2/G3)

> Tem município que não atende ao que eles [estado] querem, pois querem resultados imediatos. Muitas formações não tem efeitos imediatos, mas indireto. Todo mundo tem autonomia. Então, muitas vezes a tomada de decisão do gestor não chega nas escolas. Pode se perder ao longo do caminho desta cascata. (...) Os municípios têm dificuldades. Tem mudança política, mudança de equipe, falta de investimento. Cada estratégia do município interfere. (Entrevistada 9 - G3/G4)

Uma das principais dificuldades na implementação das ações é a descontinuidade, decorrente das mudanças de governo quadrienalmente. Isso pode ter ocasionado alteração e redução da qualificação do secretariado e da equipe técnica, bem como à diminuição dos

investimentos em educação, como pontuado por uma entrevistada que atuou na SME e nas escolas:

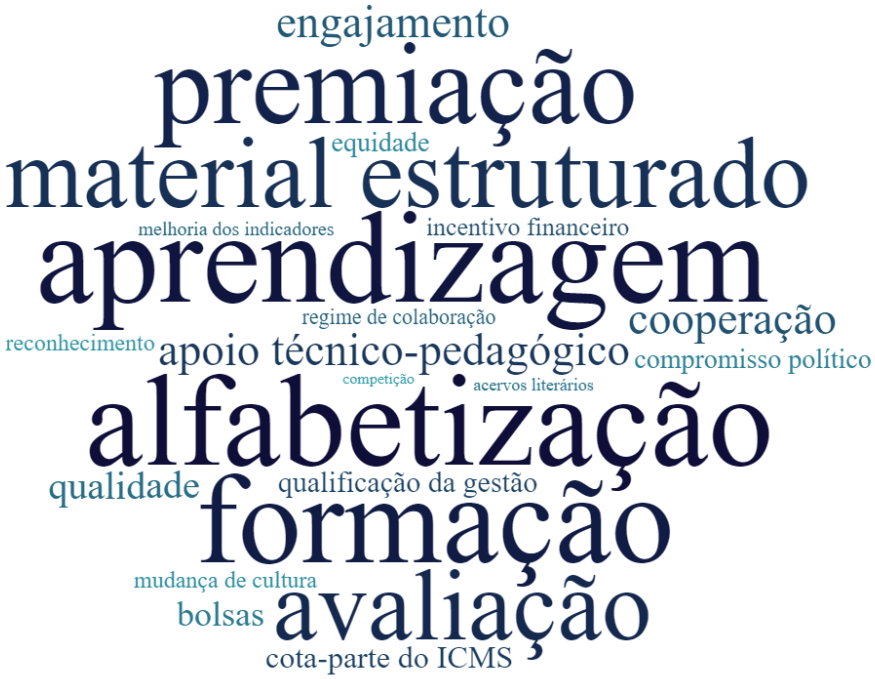
> O grande problema é a descontinuidade. Nas mudanças de gestão prejudica. Funciona se o Secretário for pedagógico, não somente administrativa. Precisa ter um olhar da avaliação externa, dos resultados. Em locais que tem continuidade, os resultados são melhores. [Município x] mudou equipe e está tendo dificuldades. Despencou nos índices por conta disso. Tem uma equipe que não tem muita experiência. (...) [Município x] não investe mais na educação e prejudica os índices (Entrevistada 9 - G3/G4)

Apesar dessas fragilidades no processo da implementação das políticas, conclui-se que o governo do estado do Ceará, através das normativas e de suas estruturas institucionais formalizadas especificadamente para cooperação com os municípios, coordena e induz fortemente os municípios para que estes implementem as ações conforme desenho. No entanto, ainda é desafiador, compatibilizar a interdependência e a autonomia dos municípios nesse processo de cooperação. Salienta-se, ainda, os governos autônomos podem ter capacidades distintas que afetam o modo pelo qual as ações são implantadas ou, até mesmo, o quanto de recursos financeiros e humanos são disponibilizadas para implementação das ações pactuadas com o governo estadual.

5.4.2 Mecanismo Programático

Para implementação das três políticas de cooperação, o estado interviu de forma articulada e coordenada, a partir de uma série de objetivos e incentivos. A partir da análise de conteúdo das entrevistas, destacam-se os principais:

Figura 13: Nuvem de palavras – objetivos e incentivos



Fonte: Elaboração própria, a partir da análise de conteúdo das entrevistas

Apesar das políticas de cooperação terem desenhos distintos, ambas possuíam como objetivo comum garantir que todas as crianças sejam alfabetizadas até os sete anos de idade (até o 2º ano) e elevar os níveis de desempenhos dos alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental. As principais estratégias para atingir este objetivo foram pela via da implementação das ações técnico-pedagógicas, especialmente do PAIC, como será detalhado na subseção seguinte, e pelo incentivo financeiro, advindo do PENDez e da cota-parte do ICMS.

Como sabido, os incentivos financeiros são instrumentos que induzem os governos subnacionais a aderirem a determinadas políticas públicas iniciadas pelo governo central/estadual. No caso estudado, o PENDez atua como incentivo, tanto para os municípios que desejam ser reconhecidos politicamente quanto para as escolas que almejam receber o recurso financeiro e a premiação simbólica. Os entrevistados evidenciam esse argumento:

> É um sistema de reconhecimento. Engaja quando reconhece os atores. Vem trazer esse incentivo financeiro. Escolas de 20 alunos, recebe 200 mil. Dá pra reformar as escolas. É um incentivo para os professores também por causa da bonificação. (Entrevistado 5 - G2)

> Dá muita visibilidade para o município. A parte financeira é um grande incentivo. Faz com que a gente corra atrás para além da aprendizagem do aluno. (Entrevistada 6 - G3)

> Dá motivação às escolas. É uma competição sadia. Incentivo para a escola, tanto pelo recurso quanto pelo simbolismo. (Entrevistado 11 - G2)

Observa-se que a competição é uma estratégia chave, na qual pretende estimular uma disputa entre as melhores escolas, partindo do pressuposto que a expectativa prévia dos atores nas escolas fará com que se dediquem mais e, consequentemente, melhorem o resultado das escolas. Apesar do estímulo à competição, a busca pela premiação gera esforço e motivação interna tanto nos diretores, coordenadores, professores quanto nos alunos.

Todavia, assumindo-se que nem todos terão o estímulo suficiente para participar da competição e que um dos possíveis efeitos colaterais da competição seria o aumento da desigualdade entre escolas, os formuladores da política implantaram uma segunda estratégia de incentivos, baseada em compensação e apoio às escolas com pior desempenho na avaliação ("escolas apoiadas"), que visa corrigir possíveis distorções internas causadas pela primeira, isto é, pela competição. Nessa perspectiva, Correa (2018, p. 119) argumenta que "enquanto a premiação busca operar sobre as expectativas prévias dos agentes, incentivando que estes ofereçam melhores resultados em troca de recursos, o apoio opera em perspectiva inversa, oferece primeiramente os recursos para que os agentes o utilizem na melhoria esperada".

Considerando as condicionalidades previstas no desenho, a totalidade das escolas premiadas e apoiadas conseguem receber a primeira parcela, porém, na segunda parcela, o número de escolas a receber o recurso reduz no período de 2008 a 2019, conforme é demonstrado nas Tabelas a seguir:

Tabela 3: Escolas premiadas dos 2º e 5º anos que receberam 1ª e 2ª parcelas do PENDez (2008-2019)

Ano	2º ano			5º ano			9º ano		
	1ª parcela	2ª parcela	% 2ª parcela	1ª parcela	2ª parcela	% 2ª parcela	1ª parcela	2ª parcela	% 2ª parcela
2008	148	48	32%	-	-	-	-	-	-
2009	150	98	65%	-	-	-	-	-	-
2010	150	118	79%	-	-	-	-	-	-
2011	150	10	7%	90	1	1%	-	-	-
2012	150	34	23%	56	3	5%	-	-	-
2013	150	36	24%	95	11	12%	-	-	-
2014	150	34	23%	124	9	7%	-	-	-
2015	150	81	54%	150	9	6%	1	0	0%
2016	150	34	23%	112	9	27%	3	0	0%
2017	150	80	53%	150	9	6%	32	0	0%
2018	150	73	49%	150	37	25%	37	0	0%
2019	150	101	67%	150	24	16%	62	0	0%
Média	**150**	**62**	**42%**	**120**	**12**	**12%**	**27**	**0**	**0%**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Pinto (2019), de 2008 a 2015; e Seduc (2023), de 2016 a 2019.

Tabela 4: Escolas apoiadas dos 2º e 5º anos que receberam 1ª e 2ª parcelas do PENDez (2008-2019)

Ano	2º ano			5º ano			9º ano		
	1ª parcela	2ª parcela	% 2ª parcela	1ª parcela	2ª parcela	% 2ª parcela	1ª parcela	2ª parcela	% 2ª parcela
2008	148	107	72%	-	-	-	-	-	-
2009	150	136	91%	-	-	-	-	-	-
2010	150	147	98%	-	-	-	-	-	-
2011	150	40	27%	90	9	10%	-	-	-
2012	150	57	38%	56	12	21%	-	-	-
2013	150	51	34%	95	20	21%	-	-	-
2014	150	71	47%	124	30	24%			
2015	-	-	-	150	48	32%	1	0	0%
2016	-	-	-	112	30	27%	3	0	0%
2017	-	-	-	150	47	31%	31	0	0%
2018	-	-	-	150	61	41%	37	0	0%
2019	-	-	-	150	58	39%	62	1	0,02%
Média	**150**	**87**	**58%**	**120**	**35**	**27%**	**27**	**0,2**	**0%**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Pinto (2019), de 2008 a 2015; e Seduc (2023), de 2016 a 2019.

Conforme demonstrado nas Tabelas 3 e 4, um número não desejável de escolas premiadas e apoiadas receberam a segunda parcela, sobretudo as escolas do 5º e 9º anos do ensino fundamental, sendo que as escolas do último praticamente não receberam. O percentual médio de escolas premiadas que receberam a segunda parcela do 2º ano foi de 42% e do 5º ano, 12%. Em relação às escolas apoiadas, o percentual médio das escolas do 2º ano foi de 58% e do 5º ano, 27%. Verifica-se, portanto, que as escolas apoiadas recebem mais a segunda parcela do que as escolas premiadas.

As escolas não receberam a segunda parcela, pois não conseguiram cumprir as condicionalidades previstas no desenho. No caso das escolas premiadas, está condicionada à manutenção ou melhoria dos resultados positivos, de forma a manter a mobilização em torno do trabalho realizado, além de cooperar por até dois anos uma escola apoiada. E para as escolas apoiadas, depende da elevação dos resultados de desempenho. Portanto, a divisão em duas parcelas é uma estratégia do estado de tornar o projeto mais competitivo, pois as condicionalidades induzem as escolas a cumprirem as regras de elevarem o desempenho de seus alunos para, então, receberem segunda parcela. Nesse aspecto, reverter recursos financeiros em melhoria do desempenho é uma tarefa que demanda uma adequada capacidade por parte das escolas envolvidas.

Nesta mesma perspectiva, Pinto (2019, p. 57-8) já tinha identificado, a partir dos dados a seguir, as dificuldades das escolas de cumprirem as condicionalidades para recebimento da

segunda parcela, questionando, inclusive, o desenho e efetividade da implementação da política:

- Mais de 50% das escolas premiadas do 5º ano do ensino fundamental beneficiadas com o recurso financeiro do Prêmio não conseguem manter ou elevar suas médias nos Índices de Desempenho Escolar (IDE-5) nas avaliações do SPAECE entre as edições do o Prêmio Escola Nota Dez, o que pode indicar instabilidade na medida do índice que gera a nota da escola para a premiação. (...)

- Mais de 70% das escolas apoiadas do 5º ano não conseguem alcançar a meta nota 5 (IDE-5) estabelecida pela SEDUC, mesmo após dois anos de desenvolvimento de ações de cooperação técnico-pedagógica com a escola parceira. (...)

- Existência de um número pequeno de escolas premiadas e apoiadas que alcançam nas avaliações do SPAECE, IDE nota 10 e, por isso, não são consideradas "Escolas Nota Dez". (...)

- Baixo número de escolas premiadas e apoiadas que conseguem cumprir os critérios definidos na legislação para o recebimento da 2ª parcela do prêmio e da contribuição financeira, o que leva a considerar que a cooperação técnico-pedagógica desenvolvida entre as escolas não está funcionando. Ademais, o sucesso da política pode estar comprometido se ela estiver mal formulada. (...)

Nessa linha, de acordo com Costa e Vidal (2021), o recebimento da segunda parcela reduz devido a dois fatores básicos. O primeiro são as dificuldades em manterem ou elevarem seus resultados ou de atenderem aos critérios estabelecidos para a parceria entre escola premiada e escola apoiada. O segundo tem relação com a execução do PARF, especialmente no que se refere a compras públicas e à prestação de contas. Este desafio também foi constatado nesta tese, a partir da menção dos entrevistados:

> Um problema é o não recebimento da segunda parcela. Tem muita prestação de contas errada. As escolas utilizam o recurso de forma errada também. O não cumprimento das condicionalidades de melhoria do resultado também é um motivo. (Entrevistado 5 - G2)

> Tive dificuldade na prestação de contas. Foi muito difícil. Muitos relatórios, recibos e notas fiscais. Recebemos suporte da CREDE e do gerente da SME. Mesmo tirando as dúvidas é a escola que faz toda a parte burocrática. Muitas escolas não conseguem fazer e perdem o recurso. (Entrevistada 30 - G4)

Avalia-se que a execução e a prestação de contas do PARF são prejudicadas pela deficiência da capacidade técnico-burocrática dos gestores das escolas. Isso é evidenciado pelo estudo de Pinto (2019), que demonstrou que apenas 15,7% dos gestores das escolas fizeram o registro das ações no sistema "PARFIN", e, pelo relato destes, o motivo é a dificuldade de utilização desse sistema. Na visão da autora é preciso melhorar os processos administrativos para alocação de recursos na elaboração da prestação de contas:

> É um processo administrativo feito no interior da escola, muitas vezes o próprio gestor responsável não tem domínio na utilização do sistema pelas dificuldades pessoas ou falta de capacitação periódica que o auxilie no passo a passo para preenchimento dos campos necessários. As orientações para alocação dos recursos recebidos devem ser melhor discutidas na parceria. (Pinto, 2019, p. 96)

Nota-se, ainda, a falta de atuação do município no apoio técnico às escolas premiadas e apoiadas na elaboração, execução e prestação de contas do PARF, conforme pactuado no Termo de Cooperação. Como apontado pelos entrevistados:

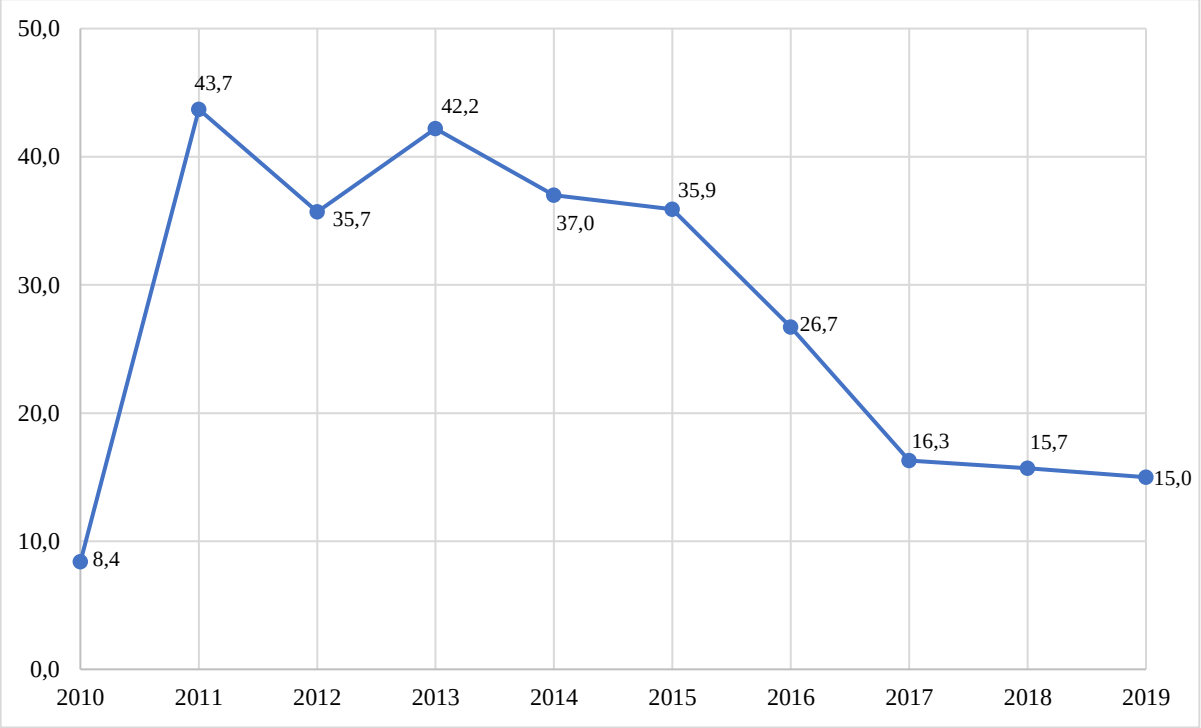
> Os municípios deveriam fazer essa assessoria. Mas na prática isso não acontece. Fica a cargo da regional assessorar as escolas. O monitoramento das Secretarias Municipais fica mais aquém. Como podemos adequar para incluir o município? Ele não se sente corresponsável. Muito município não valoriza o programa e não se sente corresponsável. (Entrevistado 8 - G2)

> Descaso dos municípios em auxiliar as escolas no processo. O município é corresponsável. Eles assinam um Termo que garante que as escolas vão ter essa ajuda das Secretárias. Eles precisam ajudar as escolas a aplicar o recurso direitinho. (Entrevistado 19 - G1/G2)

Também é observado a falta de um acompanhamento efetivo da SEDUC às escolas para certificar a implementação das ações, como destacado por uma entrevistada: “É uma iniciativa maravilhosa, mas precisaria de um acompanhamento melhor de como utilizar o recurso. Precisa capacitar melhor as escolas. Precisa de formação e acompanhamento das ações pelas escolas ao longo dos dois anos” (Entrevistada 23 - G1).

Esse incentivo também pode estar sendo prejudicado pela redução do orçamento e dos recursos financeiros disponibilizados pelo estado que, por consequência, ocasionou em atrasos na transferência dos recursos às escolas. Conforme Figura 14, houve um decréscimo do valor previsto para o prêmio de 2010 a 2019, devido, sobretudo à redução do ICMS, sendo mais expressivo a partir de 2015 – ano em que foi incluído o 9º ano no escopo.

Figura 14: Orçamento destinado para o PENDez, em milhões de reais (2010-2019)



Fonte: Elaboração própria, com base nas Leis Orçamentárias Anuais (2010-2019). Disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-orcamentaria-anual/>. Acesso em 19 abr. 2022

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA na data-base de dez./19.

Os entrevistados mencionaram que o atraso no recebimento dos recursos e o não pagamento pelo estado desde 2018 têm gerado desmotivação nas escolas e falta de confiança no PENDez:

> Desanima as equipes. Não teve evento. Tem escola que fala: pra que vamos concorrer se não vai receber recurso? Atrapalha o incentivo. Quando começa a não pagar, se não tiver jogo de cintura os resultados caem. (Entrevistada 7 - G3)
>
> Ganhamos em 2022, mas ainda não recebemos o recurso. Não fomos chamados para o evento. Todos estávamos com a expectativa, mas não aconteceu. Professor está ficando desmotivado. (Entrevistada 17 - G4)
>
> Está desacreditado, pois tem escolas que desde 2018 que não receberam o recurso. Desmotiva todo um trabalho. (Entrevistada 18 - G2/G3)

Portanto, este incentivo financeiro não está sendo implementado, como previsto, sobretudo, devido ao não cumprimento das condicionalidades pelas escolas municipais e pelo descumprimento da pactuação por parte do estado e dos municípios. Assim, o objetivo de induzir ações das escolas, pode ter sido afetado negativamente.

Sob mesma perspectiva do PENDez, o modelo de distribuição da cota-parte do ICMS vinculada aos resultados educacionais também foi um incentivo para que os municípios se

engajassem, continuadamente, no objetivo de melhorar os resultados educacionais, pois quanto mais desempenho os alunos tiverem, maior será a quantia do ICMS recebida. Evidencia-se esse incentivo, por meio das falas dos entrevistados:

> É um círculo virtuoso. Engaja os gestores municipais. Eles ficam mais dispostos e com boa vontade de investir em educação. Alcançam bons resultados e continuam a focar na educação. (...) Tudo esbarra na questão orçamentária. (Entrevistado 5 - G2)

> A gente conversava com os prefeitos que quanto melhor for os resultados, mais recurso eles recebem. Os olhos deles cresciam, o interesse também. A gente fazia esse discurso para eles aderirem às diretrizes. (Entrevistada 16 - G2)

> É um incentivo grande. Utilizamos a cota parte como estratégia de convencimento. A regional precisa trabalhar nisso, pois muitos municípios não sabem realmente o ganho do ICMS. (Entrevistado 22 - G2)

> O jeito que é formulado o modelo, mexe de um ano para outro. Não é estático. Não é previsível. De um ano para outro o município pode estar numa boa posição e no próximo, ficar bem atrás. Tudo depende da eficiência, do engajamento, do esforço. Muitos municípios se esforçam, buscam ser melhores em todos os anos. (Entrevistado 31 - G1)

No entanto, embora este modelo de repartição seja promissor, questiona-se nesta tese se o critério condicionado na meritocracia, ou seja, vinculado aos resultados, pode estar prejudicando o rateio dos recursos de forma redistributiva e equitativa. A literatura argumenta que as transferências intergovernamentais condicionadas são um importante instrumento coercitivo e de indução dos governos subnacionais, porém, a depender das condicionalidades, podem gerar externalidades negativas e manter as assimetrias.

Como demonstrado nos dados da Tabela 5, nota-se que a média do desvio-padrão do rateio do ICMS caiu 0,41 pontos percentuais entre os períodos pré (2004-2007) e pós implementação da Lei nº 14.023/2007 (2008-2019):

Tabela 5: Cota-parte do ICMS recebida pelos municípios cearenses (2004-2019)

Ano	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Desvio-padrão
2004	181	44,02	0,09	3,30
2007	181	40,37	0,08	3,07
2010	184	39,20	0,09	2,95
2013	184	38,90	0,09	2,92
2016	184	35,52	0,06	2,68
2019	184	34,06	0,05	2,57
Média I	**-**	**42,20**	**0,08**	3,19
Média II	**-**	**36,92**	**0,08**	**2,78**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados primários disponíveis no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ).

Nota: "Média I" (2004-2007) refere-se à regra da legislação antiga (Lei nº 12.612/1996); "Média II" (2010-2019) refere-se à legislação vigente (Lei nº 14.023/2007).

Ao longo do tempo a dispersão foi gradualmente reduzindo, demonstrando que, de certa forma, o incentivo colaborou para reduzir as discrepâncias de distribuição da cota-parte municipal do ICMS entre os municípios cearenses. O estudo de Silva (2021) também demonstrou esta redução da discrepância e complementa que:

> Em 2007, o município de Fortaleza – única metrópole do estado, com mais de 2,4 milhões de habitantes – obteve quase 41% do total destinado à cota parte do ICMS, enquanto Reriutaba e Senador Sá, com populações próximas de 19 mil e 6 mil habitantes, respectivamente, obtiveram menos de 0,08% naquele ano. Com a introdução da lei, municípios anteriormente beneficiados pelos critérios tradicionais, como Fortaleza, viram sua cota parte municipal reduzir. Em 2009, a capital ficou com 38,97%, proporção que em 2017 caiu para 35,11% (Silva, 2021, p. 42).

Ao investigar a parte do ICMS recebida pelos municípios via IQE de 2010 a 2019, nota-se que os municípios de menor estrato populacional são os que mais dependem do repasse de 18% da cota-parte referente à educação. A Tabela 6 a seguir corrobora essa afirmação:

Tabela 6: Percentual do ICMS recebido pelos municípios cearenses via IQE, por extrato populacional (2010-2019)

Ano	Estrato I (até 20.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2010	92	88,97	18,10	65,98	10,65
2013	88	86,37	22,25	66,75	10,19
2016	84	85,76	15,40	66,30	11,79
2019	83	84,80	22,79	65,63	11,93
Média	**-**	**86,47**	**19,64**	**66,16**	**11,14**

Ano	Estrato II (20.000 a 50.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2010	59	73,48	4,86	53,80	13,68
2013	61	70,50	5,00	49,29	13,59
2016	64	76,16	5,44	49,74	15,46
2019	65	75,68	3,77	49,67	16,50
Média	**-**	**73,95**	**4,77**	**50,62**	**14,81**

Ano	Estrato III (50.000 a 100.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2010	25	59,57	5,25	20,68	15,13
2013	26	46,62	4,27	24,37	12,33
2016	27	64,98	3,61	17,91	14,57
2019	27	59,32	2,84	16,69	14,24
Média	**-**	**57,62**	**3,99**	**19,91**	**14,07**

Ano	Estrato IV (acima de 100.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2010	8	13,53	0,19	3,94	4,40
2013	9	11,52	0,16	4,00	4,22
2016	9	13,29	0,16	3,46	4,19
2019	9	12,92	0,23	5,33	4,58
Média	**-**	**12,82**	**0,19**	**4,18**	**4,35**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados primários disponíveis no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ).

No Extrato I (até 20.000 hab.) e no Extrato II (20.000 hab. a 50.000), do total do valor recebido do ICMS, cerca de 66% e 51%, respectivamente, é referente a cota-parte advinda do IQE. Percebe-se, ainda, que na medida que aumenta a população dos municípios, menor é esta dependência: os municípios localizados no Extrato III (50.000 hab. a 100.000), o percentual é de cerca de 20% e no Extrato IV (acima de 100.000 hab.), 4%.

Esses dados demonstram que os municípios com menor população se beneficiaram do desenho da política de distribuição do ICMS. Caso estes dependessem somente do VAF para recebimento da cota-parte ICMS, iriam ser prejudicados, pois o VAF se caracteriza como uma transferência devolutiva, ou seja, recebe mais quem tem o potencial de gerar mais riqueza ou ganho econômico decorrente das diversas atividades. Nesse aspecto, Batista (2020) ressalta que:

> Este tipo de transferência infelizmente aumenta ainda mais os desequilíbrios horizontais, privilegiando os municípios mais desenvolvidos, com capacidades de agregar mais recursos em produção e circulação de mercadorias, enquanto que, por outro lado, os municípios menores, geralmente são os que mais dependem das transferências, e deixam de receber porque são pobres, não conseguiram agregar riquezas, também não recebem ou recebem valores muito baixos (Batista, 2020, p. 79-80).

No caso do Ceará, apesar de nem todos os municípios de pequeno porte serem os economicamente mais pobres, existe uma associação. Fortaleza, por exemplo, responde por 41,21% do PIB do Ceará, em 2019. Os outros quatro municípios com maiores participações no PIB[69] têm população superior a 200 mil habitantes. Considerando o PIB *per capita*, os cinco maiores também possuem população acima de 70 mil habitantes[70].

Considerando o valor total do ICMS recebido pelos municípios de 2004 a 2019, por extrato populacional, apresentados na Tabela 7, sinalizam que não houve muita variação nos períodos pré e pós implementação da Lei nº 14.023/2007, como visualizado na Tabela 7 seguir:

[69] Maracanaú (5,96%), Caucaia (4,23%), Juazeiro do Norte (2,98%) e Sobral (2,80%).

[70] São Gonçalo do Amarante (R$ 77.639,32), Eusébio (R$ 59.678,97), Maracanaú (R$ 42.778,34), Aquiraz (R$ 32.792,37), Fortaleza (R$ 25.254,44),

Tabela 7: Cota-parte do ICMS recebida pelos municípios cearenses, por extrato populacional (2004-2019)

Ano	Estrato I (até 20.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2004	90	0,49	0,09	0,13	0,05
2007	89	0,42	0,08	0,13	0,04
2010	92	0,39	0,09	0,14	0,04
2013	88	0,36	0,09	0,15	0,05
2016	84	0,41	0,06	0,16	0,05
2019	83	0,44	0,05	0,16	0,06
Média I	**-**	**0,45**	**0,08**	**0,13**	**0,04**
Média II	**-**	**0,40**	**0,08**	**0,15**	**0,05**

Ano	Estrato II (20.000 a 50.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2004	62	1,70	0,12	0,17	0,29
2007	62	2,11	0,12	0,17	0,29
2010	59	2,05	0,12	0,17	0,26
2013	61	1,98	0,12	0,18	0,24
2016	64	1,60	0,11	0,20	0,19
2019	65	2,62	0,10	0,19	0,32
Média I	**-**	**1,56**	**0,12**	**0,17**	**0,20**
Média II	**-**	**1,76**	**0,11**	**0,19**	**0,22**

Ano	Estrato III (50.000 a 100.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2004	22	1,21	0,18	0,45	0,28
2007	22	1,23	0,19	0,42	0,26
2010	25	2,15	0,14	0,39	0,44
2013	26	2,26	0,14	0,37	0,45
2016	27	2,17	0,17	0,47	0,52
2019	27	2,60	0,16	0,49	0,58
Média I	**-**	**1,87**	**0,18**	**0,47**	**0,38**
Média II	**-**	**2,29**	**0,15**	**0,44**	**0,52**

Ano	Estrato IV (acima de 100.000)				
	Nº de municípios	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-padrão
2004	7	44,02	0,79	2,10	14,55
2007	8	40,37	0,66	2,79	12,54
2010	8	39,20	0,65	2,43	12,23
2013	9	38,90	0,59	1,76	11,65
2016	9	35,52	0,48	2,01	10,61
2019	9	34,06	0,62	1,82	10,17
Média I	**-**	**42,20**	**0,73**	**2,45**	**13,54**
Média II	**-**	**36,92**	**0,58**	**2,01**	**11,17**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados primários disponíveis no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ).

Nota: “Média I” (2004-2007) refere-se à regra da legislação antiga (Lei nº 12.612/1996); “Média II” (2010-2019) refere-se à legislação vigente (Lei nº 14.023/2007).

Os municípios pertencentes ao Extrato I (até 20.000 hab.) e o Extrato II (20.000 hab. a 50.000) são os que recebem menores valores do ICMS ao longo do tempo: antes da legislação de 2007 a média da cota-parte era de 0,13 e 0,17, respectivamente, e, após a implementação da nova legislação, 0,15 e 0,19, respectivamente. Na medida que aumenta a população dos municípios, a média da cota-parte é maior. Os municípios pertencentes ao Estrato IV (acima de 100.000), por exemplo, recebiam 2,45 da cota-parte antes de 2007 e, depois da nova regra, mantiveram praticamente a mesma média (2,01).

Esses dados demonstram que a distribuição do repasse do ICMS aos municípios cearenses continua beneficiando municípios de grande porte. Isto se deve, principalmente, à regra de distribuição do ICMS que determinava que 75% da cota deve ser distribuída conforme o VAF, que, consequentemente, continua beneficiando mais os poucos municípios com economias mais pujantes.

Verifica-se, portanto, que o modelo de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios ainda privilegia os municípios de grande porte. Nesse sentido, a cota-parte vinculada ao IQE torna-se um atrativo para municípios de pequeno e médio porte, que precisam focar na educação para gerar resultados expressivos no desempenho dos seus alunos.

Infere-se, a partir deste modelo de rateio do ICMS, que o estado do Ceará atuou de forma a induzir o comportamento dos municípios para que estes alcancem resultados educacionais mais satisfatórios. Isso porquê, ao considerar o mérito como condicionante para recebimento do recurso, a regra do jogo gera um incentivo para que os municípios, principalmente os de pequeno e médio porte, se esforcem para obter melhores resultados de desempenho dos alunos de sua rede pública de ensino fundamental, e, consequentemente, receberem uma quota maior de recursos fiscais.

Não obstante, este incentivo pode estar mantendo assimetrias, ao não considerar outros aspectos dos municípios, como o número de matrículas e os aspectos socioeconômicos dos municípios. Essa visão também é compartilhada pelos entrevistados:

> Precisa olhar mais para equidade. Antes tinha um cenário mais parecido para todo mundo, um cenário ruim. Agora que tem cenários diferentes, precisa de um novo olhar, precisa de equilíbrio. Não pode olhar somente do ponto de vista dos resultados. É importante olhar também para a realidade social e financeira dos municípios. (Entrevistada 24 - G1)

> É preciso rediscutir a distribuição do recurso. (...) Alguns municípios que possuem um maior número de matrículas acabaram recebendo menos recurso e isso prejudica muito a educação nestes locais. (Entrevistada 32 - G1)

Nessa perspectiva, o estudo de Oliveira (2023) argumenta que a não inclusão de um parâmetro que permita a organização dos municípios por faixas populacionais tem impacto direto no desenvolvimento desse município e na qualidade da educação municipal ofertada para os mais pobres. Na visão da autora, também é necessário rever as regras da política para ponderar o recebimento dos recursos pelo número de matrículas e pelos aspectos socioeconômicos e socioeducacionais:

> Para garantir a equidade, seria necessário um olhar diferenciado em municípios em que a quantidade de pessoas em pobreza e extrema pobreza fosse analisada de maneira específica. (...) Seria importante que fossem analisadas as variáveis matrícula, índices de pobreza, tamanho da rede escolar, condições de atendimento urbano x rural, e outros indicadores que podem ser construídos envolvendo aspectos inerentes aos processos educacionais, como formação de professores, número de horas-aula diário, tamanho de turmas, etc. (Oliveira, 2023, p. 151).

Por fim, ao analisar as políticas de cooperação, constata-se que, apesar do esforço do estado para atingir o objetivo de alfabetizar e elevar os níveis de desempenho dos alunos, foram identificadas diversas fragilidades tanto no processo de coordenação e cooperação estadual quanto na gestão municipal e escolar, que prejudicaram a implementação das ações previstas e a concretização dos objetivos e metas previstos ao longo dos anos, em maior ou menor intensidade e constância, conforme síntese no Quadro a seguir:

Quadro 17: Principais fragilidades e riscos

Aspecto	**Fragilidades e riscos**
Coordenação e cooperação do estado	• Redução do orçamento ao longo do tempo; • Atraso no pagamento dos recursos financeiros às escolas premiadas e apoiadas; • Redução de bolsas e déficit das equipes técnico-pedagógicas; • Indisponibilidade de acervos e coleções literárias; • Atraso nas formações e no envio dos materiais didáticos; • Deficiência na capacitação às gestões municipais para utilização do recurso do prêmio; • Debilidade na interlocução entre o técnico e o pedagógico; • Mudança quadrienal dos governos do estado e falta de alinhamento e consenso sobre como implementar as políticas; • Critério de repartição do ICMS condicionado à meritocracia, sem considerar outros aspectos dos municípios, como critérios socioeconômicos, socioeducacionais e demográficos.

Aspecto	Fragilidades e riscos
Gestão municipal – SME	• Ingerência política na indicação de Secretários, técnicos pedagógicos, professores e diretores de escolas (com efeitos na qualidade das equipes); • Falta de acompanhamento pelas SMEs dos critérios utilizados para a contratação de gestores de escolas; • Apoio insuficiente por parte do município na execução das ações do PAIC; e na elaboração, execução e prestação de contas dos recursos recebidos pelas escolas premiadas e apoiadas. • Baixa remuneração e alta rotatividade dos professores das escolas municipais; • Falta de revisão dos planos de cargo, carreira e remuneração dos profissionais de educação; • Mudança de gestão municipal e alteração das equipes pedagógicas; • Baixa arrecadação própria e falta de recursos financeiros; • Não acompanhamento dos resultados educacionais e do cumprimento das metas fixadas.
Gestão e qualidade das escolas	• Gestão escolar ineficiente e com profissionais desqualificados; • Infraestrutura física inadequada e falta de espaços pedagógicos, como bibliotecas, sala de leitura, laboratórios de informática e ciências, quadra de esportes; • Falta de recursos pedagógicos (computadores, impressoras, livros, TVs, internet, materiais de apoio); • Falta de insumos para impressão dos materiais; • Número de escolas reduzido no recebimento da 2ª parcela do PENDEz, por não cumprimento das condicionalidades; • Dificuldade dos professores de repassarem em sala de aula os conteúdos das formações e materiais; • Resistências de alguns professores em aplicar novas metodologias de ensino (mudança de cultura).
Fatores externos - sociedade	• Criminalidade em algumas localidades; • Pobreza; • Falta de apoio e participação dos pais e familiares; • Baixa escolaridade dos pais; • Pandemia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Relatório de Auditoria da Controladoria Geral do Estado - CGE (Ceará, 2014), Relatório de Avaliação Executiva do IPECE (2021) e entrevistas com os atores

Nos primeiros anos de implementação das políticas, o estado exerceu uma forte coordenação, impulsionada pelos instrumentos de cooperação com os municípios. No entanto, no decorrer dos anos, houve um arrefecimento das políticas, sobretudo, devido à redução do orçamento, que impactou em reduções ou em atrasos na implementação das ações, a exemplo do atraso no pagamento dos recursos às escolas premiadas e apoiadas.

No âmbito dos governos municipais, a implementação das ações e a concretização dos objetivos pactuados muitas vezes foram prejudicados, principalmente, pela (in)capacidade política, financeira, de capacidade de recursos (infraestrutural) e técnico-burocrática dos municípios e de suas escolas. Por outro lado, diante da ausência e redução da cooperação do

estado, muitos municípios fortaleceram suas capacidades estatais e elaboraram suas próprias estratégias para prover o ensino fundamental.

Além dos fatores intrínsecos aos governos estadual e municipais, fatores externos da sociedade também afetaram negativamente a implementação das ações. Dentre eles, destacam-se a pobreza e a criminalidade: o Ceará é o 8º estado brasileiro que possui um maior percentual de pobreza (39,9%) (IBGE, 2020) e o primeiro estado que possui maior criminalidade (45,2%), representada pela taxa de homicídios por 100 mil/hab. (IBGE, 2021). A baixa escolaridade e a falta de apoio dos pais também são fatores negativos: considerando a população de 25 anos ou mais de idade no Ceará, 13,92% eram analfabetos; 59,94% tinham o ensino fundamental completo, 46,08% possuíam o ensino médio completo e 11,77%, o superior completo (IBGE, 2021). Isso é evidenciado pelas entrevistadas que atuaram como gestoras e professoras nas escolas:

> É difícil. Os alunos abandonavam as escolas. Perdemos alunos para droga, muita facção, alta vulnerabilidade. A nossa escola estava um fracasso (...) Precisamos mais da ajuda dos pais. Conscientizar os pais que podemos mudar a realidade. Mudar cultura do povo é muito difícil. Tem horas que a gente quer desistir. (Entrevistada 15 - G4)

> Desafio maior é a questão do apoio da família. Estamos inserindo numa comunidade muito difícil. A família não participa, muitos não são alfabetizados. (...) A comunidade está mais violenta. As famílias sobrevivem com o Bolsa Família, nossas crianças são pobres. Atuamos como médicos, enfermeiros, pais. Se não tiver elementos fundamentais e apoio do +PAIC não tem como fazer as crianças aprenderem. (Entrevistada 17 - G4)

> Temos crianças e adolescentes em situação de pobreza, sem estrutura familiar, pais analfabetos. A comunidade impõe uma responsabilidade muito grande nas escolas. Por isso precisamos de ter mais apoio do nosso estado para melhorar esse cenário, para melhorar os resultados (Entrevistada 27 - G4)

Apesar do período da pandemia ocasionada pela COVID-19, entre 2020 e 2022, estar fora do período de análise desta tese, destaca-se que também teve efeitos negativos na aprendizagem dos alunos. Conforme dados do SPAECE, em 2019, a proficiência média do 2º ano do ensino fundamental era de 210 (adequado) e no 1º semestre de 2022, reduziu para 116 (alfabetização incompleta). No 5º ano, em 2019, a proficiência média de português e matemática era de 239 (adequado) e no 1º semestre de 2022, reduziu para 191 (intermediário). E no 9º ano, que já apresentava proficiência média de português e matemática crítica em 2019 (264), reduziu para 243 no 1º semestre de 2022. Este impacto negativo foi mais significativo nos alunos pobres das escolas públicas, que estão em situação de vulnerabilidade e têm menos recursos e acesso à tecnologia, como mencionado pelos entrevistados.

> Depois da pandemia as coisas ficaram muito mais difíceis. Os pais deixaram tudo para a escola, aumentou a violência. Isso tem fragilizado muito o ensino. As crianças mais pobres que mais sofreram. Elas não tinham computadores, celular. Como iam aprender? Agora que estamos tentando retomar a aprendizagem das crianças (Entrevistada 17 - G4)

> Pandemia quebrou a série histórica dos resultados. Os alunos mais afetados foram os da periferia, os mais vulneráveis. Eles não tinham como aprender sem ter acesso aos materiais, aos vídeos gravados pelas professoras. Recuperar está sendo um desafio para nós (Entrevistada 25 - G3/G4)

Ressalta-se ainda que, como muitos municípios não tinham capacidade suficiente, tiveram mais dificuldades para lidar com o cenário que demandava inovação para lidar com o ensino à distância e, no pós-pandemia, para recuperar a aprendizagem dos alunos. Para auxiliar neste processo, o governo do estado do Ceará lançou, em 2021, o Pacto pela Aprendizagem, que investiu em tecnologia, plataformas de aprendizagem e material de apoio à recuperação de estudantes de todas as escolas municipais. Além disso, foram transferidos recursos financeiros a todos os municípios, que foram utilizados, principalmente, na reforma e na aquisição de equipamentos para as escolas; no reforço da conectividade com equipamentos tecnológicos; e no apoio às atividades extracurriculares para atuar na recuperação das aprendizagens dos alunos[71]. Nas entrevistas também foi mencionada a importância deste programa de cooperação com os municípios:

> Na pandemia que Pacto pela Aprendizagem disponibilizou 130 milhões em equipamentos tecnológicos em todas escolas com oferta de ensino fundamental. Todas receberam computador, impressora, webcam. Também teve transferência de recursos financeiros para que os municípios, a partir de um Plano de Ação, pudessem atuar na recomposição e recuperação da aprendizagem. (Entrevistado 3 - G1/G2)

> Teve o Pacto pela Aprendizagem na pandemia para compra de material, equipamentos tecnológicos (impressora, computadores), recurso financeiro para bolsistas de reforço escolar e outras aquisições para recompor as aprendizagens perdidas na pandemia. Ajudou muito nosso município (Entrevistada 25 - G3/G4)

5.4.3 Mecanismo Técnico-pedagógico

Como mapeado na subseção 5.3.1, os instrumentos técnico-pedagógicos desenhados no PAIC, voltados para o ensino fundamental, envolvem a concessão de bolsa de pesquisas e extensão tecnológica; a formação continuada de professores e gestores escolares; a elaboração e distribuição de materiais de apoio didático-pedagógico para alunos e professores; a assessoria

[71] Disponível em <https://www.seduc.ce.gov.br/pacto-pela-aprendizagem/>. Acesso em 28 jan. 2024.

técnico-pedagógica; a disponibilização de acervos e textos literários; e o monitoramento e avaliação educacional.

A partir da análise documental, constata-se que os bolsistas (consultores, gerentes e formadores) desempenham papel central na execução das atividades técnico-pedagógicas dos eixos do PAIC, nas quais destacam-se as formações continuadas de professores e gestores; os encontros formativos e treinamentos às equipes da SME; a produção de materiais pedagógicos; e as assessorias técnico-pedagógicas. Estes profissionais estavam presentes tanto no estado e regionais quanto nos municípios, sendo um instrumento basilar para a implementação qualificada das políticas pactuadas.

As formações continuadas dos professores são um dos principais instrumentos do PAIC, ao suprir uma das principais deficiências dos municípios: a falta de equipes qualificadas para elaboração e implantação dos conteúdos formativos e a interligação destes com outras estratégias pedagógicas. No Ceará, as formações foram realizadas em todos os 184 municípios e em todas as escolas, e induziram a implantação de nova metodologia de ensino-aprendizagem. A menção de duas entrevistadas que atuaram como diretora e formadora regional e municipal, respectivamente, enfatizam esse entendimento:

> As visitas dos formadores fazem com que o crescimento da educação aconteça. Os professores gostam das formações, eles gostam de participar. Os temas bem ecléticos e auxiliam os professores no seu dia-a-dia. Sem estas formações, a gente não ia conseguir melhorar tanto. (Entrevistada 14 - G4)

> Todo estado do Ceará, os 184 municípios, estão alinhados no mesmo rumo. Todos recebem uma formação. É um ponto positivo de se pensar algo estruturado em toda rede, um suporte em cima disso aí, tanto de formação quanto de material. Nas formações que acontecem as práticas que levam a desenvolver esses resultados que temos hoje. (Entrevistada 18 - G2/G3)

As formações, além de atuar no processo de ensino-aprendizagem, induzem também uma lógica de análise dos resultados da alfabetização e aprendizagem dos alunos, como mencionado pela formadora regional e municipal:

> No início do ano sempre é aplicado o protocolo para avaliação diagnóstica. Então a gente vê quais são as fragilidades desde o primeiro protocolo. As formações vão ser iniciadas a partir disso. Qual conteúdo eles estão tendo mais dificuldade? Cada formação é pensada a partir daí. Não é um trabalho solto. Acaba estruturando, acaba mostrando onde está o problema: se é a rede toda que está com deficiência e porque existe essa diferenciação. (Entrevistada 18 - G2/G3)

Porém, foram identificadas três principais fragilidades no processo de implementação das formações: a primeira é a variação de município para município da replicação do conteúdo

aos professores pelos formadores municipais, sendo que em alguns é reduzida muito a carga-horária prevista; a segunda foi a não disponibilização das equipes de formadores para participar dos processos formativos; e a terceira foi o não fornecimento do apoio logístico, alimentação e materiais necessários às atividades. Isso é evidenciado pelas entrevistas:

> Atualmente, as formações não estão chegando na ponta. A formação é de 16h na SEDUC, na regional somente 8h e nas escolas somente 4h. Há um déficit. Isso não acontecia no começo. (...) O município informa que não tem condição de tirar o professor 16h da sala de aula. O município não aceita e informam que são autônomos para decidir. Esquecem da pactuação. (Entrevistado 35 - G1)

> Tem muitos problemas de logística, principalmente mais no final do ano que tem mais corte de gastos [pelo município]. Corta nossas formações ou fazem somente meio horário, pois se fosse o dia todo deveria arcar com alimentação. (...) Muitos municípios não dão alimentação e acabam prejudicando as formações. Tem professores que estão longe da sede, 25km. Eles precisam de apoio para alimentação e transporte. (...) Por isso nossos resultados não melhoram como desejamos (Entrevistada 29 - G4)

> Dificuldade de deslocar os formadores para a regional. Não eram garantidas as diárias pelas Secretarias Municipais. Não forneciam transporte para as formações na sede. Ficava mais frágil a situação destes municípios e profissionais. (Entrevistada 16 - G2)

Como já argumentado, as peculiaridades e a autonomia dos municípios é um fator desafiador dentro do processo de cooperação entre os entes. Isso é evidenciado no processo formativo, no qual o município decide implementar ou não as diretrizes do estado, podendo, inclusive, ter impactado negativamente os resultados alcançados. Além da autonomia, muitos municípios têm dificuldades financeiras, que os limita a cumprirem suas responsabilidades.

Por outro lado, o processo formativo dos professores também pode ter sido prejudicado pela baixa capacidade técnico-burocrática da equipe técnica da SME, que possuem dificuldade de planejar e elaborar as ações. Conforme estudo de caso de Oliveira (2019) apesar de possuir ações importantes no processo de formação dos professores, ainda existem alguns desafios que comprometem estas formações, dentre os quais destacam-se:

> a) não possuir um plano de formação que norteie o trabalho da formadora; b) não ter um cronograma fixo para a realização dessa importante prática, o que também compromete a periodicidade e a carga horária de formação anual (...); c) não ter definido o perfil do professor que a SME pretende desenvolver no percurso formativo; e d) não disponibilizar uma rotina didática, mensalmente, com todo o passo a passo para os professores seguirem. (Oliveira, 2019, p. 81-2)

Do mesmo modo que a formação de professores, a formação continuada de gestores escolares é realizada em todos os municípios. A estratégia de focar na gestão escolar foi necessária para a qualificação dos gestores, o planejamento das ações, o engajamento das

equipes e para o monitoramento nos resultados de cada escola e de cada aluno. Na percepção de uma coordenadora escolar:

> (...) a formação da gestão é muito boa. Ajuda muito a gente. A formadora regional acompanha, participa dos encontros pedagógicos com a gente. É um guia para nos ajudar como fazer a gestão da escola. Também nos ajuda a entender os resultados dos nossos alunos. (Entrevistada 17 - G4).

Durante quatro anos, estas capacitações não ocorreram, sendo retomada apenas em 2017, como mencionado por uma entrevistada:

> Não tinha formação de gestor desde 2013. Tinha um acompanhamento mais geral, mas não tinha formação específica voltada para gestão. Uma formação mais centrada na gestão de resultados. Como analisar resultados educacionais? Como mudar a rota do planejamento? O que implementar para melhorar? (Entrevistada 32 - G1)

Essa ausência da atuação do estado durante um período evidencia que os objetivos do eixo "gestão municipal" não foram cumpridos, o que impactou negativamente nas estratégias, tendo em vista que todos instrumentos estão interligadas. Isso é evidenciado pela fala das gestoras de duas escolas:

> Eu sentia falta de uma capacitação para nós. Os professores estavam mais alinhados, pois tinham capacitação. Nós não. As vezes o município fazia reunião com a gente, mas faltava uma capacitação para que a gente também ajudasse os professores nas práticas pedagógicas do +PAIC nas salas de aula. (Entrevistada 27 - G4).

> Tinha a formação dos professores, mas não tinha nossa formação. Ficava descoberto. A gente tinha dificuldade de entender os resultados dos nossos alunos. A formação veio para isso, pra nos ajudar a conhecer nossa escola e como podemos melhorar. (Entrevistada 30 - G4).

A assimetria dos resultados educacionais e a redução destes no pós-pandemia, em 2022, mudaram a estratégia do estado para as formações em municípios que permanecem com resultados educacionais insatisfatórios. Para além das formações "em cascata", iniciou-se o processo de formações diretamente da regional aos gestores e professores:

> Se for verificado pelas avaliações que alguns municípios tem um grande percentual de alunos com baixo desempenho e não consegue avançar, a SEDUC dá formação prioritária para estes municípios e escolas. Seja porque as ações universais não estão surtindo efeito esperado, seja porque a customização da regional também não consegue superar a dificuldade. (Entrevistado 3 - G1/G2)

> A CREDE juntou todas as escolas [prioritárias], deu uma formação, trouxe bastante material de suporte. Criaram um grupo do *Whatsapp* para compartilhar material. Eles estão sempre que estão à disposição. Nós não estamos sós. (...) Tinha antes, mas ano passado intensificou mais. Antes vinha o coordenador da CREDE e conversava, passava informações. Agora vem a equipe toda para formação e fazemos um dia de formação. É um trabalho mais minucioso e direcionado. A gente precisa desse apoio. Esse diálogo entre CREDE e município é muito importante. (Entrevistada 30 - G4)

Com este novo instrumento de cooperação mais focalizado, o estado coordena de forma a reduzir a assimetria de resultados entre os municípios. Na percepção dos entrevistados, apesar da mudança de estratégia ainda ser recente, tem surtido efeitos positivos na melhoria da atuação do município e nos resultados educacionais.

Anteriormente à 2022, ficava somente a cargo da regional decidir sobre a melhor estratégia a ser implementada. Nesta nova lógica, a SEDUC centraliza a decisão e coordena as diretrizes para implementação de ações focalizadas, de forma mais estruturada. Apesar disso, essa diretriz não está formalmente prevista no desenho do PAIC.

Para além das formações, o estado coopera com a elaboração de materiais didáticos para professores e alunos. Apesar de ter um material universal, isto é, direcionado para todos os municípios, a CREDE é incumbida de adequar os materiais às formações, conforme realidade dos municípios da regional. Aos municípios, também cabe adequá-los à realidade de cada escola. Isso é enfatizado na fala do gerente e formadora municipal e regional:

> As regionais têm autonomia para aplicar ou não nos municípios. Nada vem rígido. Cada município também vai aplicando na sua realidade. (Entrevistada 18 - G2/G3)

> O material é único e não atendem as 184 realidades. Desafio é adequar o material às realidades. Nem todos utilizam com excelência. (Entrevistado 11 - G2)

Na percepção da maioria dos entrevistados, o material produzido especificadamente para realidade cearense, complementa o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), disponibilizado pelo governo federal:

> O PAIC deu um assistencialismo muito grande. Material muito estruturado, com qualidade, para aluno e professor. Complementa muito os livros do PNLD. (...) Materiais são muito bons, principalmente do 2º ano. É estruturado é pensado na realidade do Ceará. (Entrevistada 9 - G3/G4)

> O material ajuda muito nossos professores na sala de aula. Sem o PAIC a gente ia ter muita dificuldade de ter conteúdo para melhorar o ensino dos nossos alunos de forma mais didática (Entrevistada 28 - G2/G4)

Este é um exemplo claro da evidência de que, apesar do governo federal coordenar diversas políticas e programas para melhoria da educação básica, cabem aos governos estaduais coordenarem ações em seus territórios, de forma colaborativa, para adequarem os instrumentos às realidades locais.

Isso também pode ser identificado nos acervos literários disponibilizados pelo estado às escolas municipais. Estes possuem conteúdos que refletem a identidade e realidade cearense, como mencionado pelos representantes da SEDUC:

> O eixo literatura tem um material riquíssimo. A coleção PAIC, Prosa e Poesia é a principal coleção, elaborada para a realidade da nossa cultura. (...) É essencial para o processo de alfabetização e aprendizagem dos nossos alunos. (Entrevistada 23 - G1)

> Antes do PAIC não tinha acervo suficiente e sem qualidade. E não tinha ligação com a identidade da população. Hoje tem livros com temáticas de regionalismo, lenda, fauna, universo símbolo, recontos de histórias, teatro, fantoche. As crianças precisam se identificar com que estão lendo. (Entrevistado 35 - G1)

Entretanto, um dos principais problemas para os entrevistados é que as escolas não recebem novos acervos do estado desde 2018:

> Diminuiu o envio dos livros e das coleções. Recebemos pouca coleção. Prejudica porque as crianças não têm dinheiro para comprar livro. Então precisa dos livros nas escolas pra ter acesso. (...) Todos os anos recebíamos. Tem uns 4 ou 5 anos que não recebemos. Só estamos recebendo do governo federal. (Entrevistada 17 - G4)

> As escolas recebiam os livros de literatura antes, mas agora não mais. Desde 2018 que não recebem. Teve o concurso este ano (2023), mas ainda não foram distribuídos. (...) Como dar formações aos professores sem os livros de literatura? Como os professores trabalham com os livros? Como não temos mais, está complicado. Estamos usando livros de domínio público como suporte. (Entrevistada 23 - G1)

Novamente, identificou-se uma ausência da atuação do estado, que evidencia que os objetivos do eixo “literatura e formação do leitor” não foram efetivamente cumpridos, prejudicando a implementação das estratégias de alfabetização e aprendizagem dos alunos, a partir de 2018.

Para que todos os instrumentos técnicos-pedagógicos estejam continuadamente alinhados e implementados nos municípios, o estado realiza assessorias, especialmente via CREDEs. Em períodos de mudanças quadrienais dos governos municipais, a assessoria é intensificada para reiterar as estratégias e capacitar os novos profissionais alocados, como mencionado pelos entrevistados:

> Essa conversa iniciava quando o prefeito fosse eleito, junto com o Secretário de Educação, caso tivesse definido. Antes de assumir tinha a reunião. Passávamos o cenário da educação dos municípios, os programas, premissas, quais eram as estratégias. (...) Em alguns municípios, quando tinha mudança de governo, tirava toda equipe do PAIC e mandavam para sala. Desestruturavam tudo. (Entrevistada 16 - G2)

> As dificuldades estão relacionadas a política. A gente forma o formador e de repente ele sai na mudança de governo. O que foi investido no formador, tem que correr atrás de novo em formar. (Entrevistada 36 - G1)

Em todo esse processo de assessoramento e apoio, a SEDUC/COPEM atua em um contexto mais geral, não realizando muitas ações focalizadas nos municípios. Apesar disso, ocasionalmente, a SEDUC é acionada para realizar uma ação mais focada, principalmente quando os resultados insatisfatórios são decorrentes de uma má gestão municipal, como apontado por um entrevistado: "São feitas mais visitas da Secretaria. Mais conversas secretários e as vezes com prefeitos, principalmente quando os resultados podem ser devido a escolhas de gestão erradas e que poderiam ser melhoradas" (Entrevistado 3 - G1/G2).

No geral, esse papel de assessoramento mais focalizado cabe à CREDE, que customizam o processo, a partir de uma diretriz e orientado central: "Esse papel mais customizado é feito pelas CREDEs. Elas que atuam na equidade. Realizam assessorias e visitas específicas em alguns municípios que precisam mais" (Entrevistado 3 - G1/G2).

Os municípios prioritários, ou seja, aqueles que tem os piores resultados educacionais, recebem assessoria mais focalizada, principalmente direcionando a formação de equipes qualificadas, o planejamento e execução de ações, de acordo com os resultados de cada escola, como pontuado pelos entrevistados:

> Conversávamos com os secretários em municípios, principalmente os que tinham os piores resultados. A gente conversa muito sobre lotação de professores. Inserir professores adequados para a série. Quando começou o PAIC não tinham esse entendimento, colocavam qualquer professor. (Entrevistada 21 - G2)

> Equipe vai no município prioritário, faz visitas, dialoga, conversa. Vai nas escolas e conversa com diretor, professor e aluno. Fazemos um relatório e trazemos a equipe técnica e Secretário para devolutiva. Montamos uma estratégia baseada na avaliação municípios. Não é nada impositivo, então é a relação é boa. Os efeitos são bons. Muitos municípios conseguiram reverter o quadro. (Entrevistado 22 - G2)

> Eles (equipe da CREDE) vieram fazer um momento com a gente, com todos os professores. Eles apresentaram os resultados e o que precisamos melhorar. Apresentam as evoluções. Recebemos a visita de formadores regionais de escolas prioritárias também. (Entrevistada 29 - G4)

Em muitas regionais, essa estratégia vem sendo implementada desde o início do programa, porém em outras, iniciou somente em 2022, a partir da diretriz oriunda da SEDUC/COPEM. Em algumas CREDES, além de ter um enfoque especial para "municípios prioritários" também tem ações focalizadas em municípios com maior número de matrículas ("municípios focais"). Nestes, também são realizados acompanhamentos e visitas com maior frequência.

Constata-se que, ao assessorar os municípios, o estado induz os municípios a fortalecerem suas práticas de gestão municipal, especialmente quanto à estruturação de equipes municipais para a implementação do PAIC e, a partir delas, a organização de equipes para

interpretação dos indicadores e das metas avaliativas. Em outros termos, “orienta à profissionalização e institucionalização da avaliação municipal” (Oliveira, Costa e Vidal, 2021, p. 284).

Neste aspecto, o monitoramento e a avaliação dos resultados também são instrumentos de cooperação do estado, nas quais estão interligados a todos os outros instrumentos técnico-pedagógicos. Na visão dos entrevistados, pós-2007 houve um fortalecimento da cultura de avaliação, por meio do SPAECE e dos protocolos avaliativos:

> O SPAECE disseminou uma cultura da avaliação, que antes não existia A falta de dados antes trazia uma sensação de que as coisas estavam indo bem e que a educação pública estava cumprindo o seu papel, mas não estava. Disseminar essa cultura de avaliação foi definitivo para implementar ações para aprendizagem na idade certa. Teve um forte apoio dos municípios a partir da indução do governo estadual. (...) Os municípios precisaram fortalecer sua gestão para participar disso. (Entrevistado 3 - G1/G2)

> É gratificante. Quando vemos as avaliações e a evolução, acreditamos mais na pactuação. Senão, cada um trabalharia de uma forma, sem direcionamento em rede. A gente não ia entender os resultados e nossa região, estado. (Entrevistada 25 - G3/G4)

> No começo as escolas tinham mais dificuldade de entender os resultados para melhorar. Hoje tem dinâmica melhor nas escolas. Todo mundo falando a mesma língua, tem uma sintonia das escolas. Todo mundo tem empolgação com o SPAECE. Antes era muito escuro. Agora sabemos do resultado e trabalhamos mais perto das escolas. Avançou muito. (Entrevistada 30 - G4)

> Antes faltava o acompanhamento sistemático. Hoje têm os diagnósticos de leitura e escrita o ano todo. Hoje sei quais são os alunos com melhor desempenho e os que tem mais dificuldade. Entendemos porque o João ou a Maria não aprende. Sabemos onde está a ferida da educação. (Entrevistada 17 - G4)

Como evidenciado nas falas, há uma forte coordenação do estado para que os municípios compreendam os seus resultados e elaborem suas próprias estratégias para lidar com estes resultados.

No PENDez também tem um instrumento técnico-pedagógico, por meio da indução da cooperação entre escolas premiadas e apoiadas, como mapeado na subseção 5.3.2. Os estudos constataram que esta cooperação é bem sucedida e gera diversos ganhos para as escolas participantes, por meio de uma diversidade de ações (Calderón *et al.*, 2015; Mota, 2018; Pinto, 2019), tais como: diagnóstico das principais problemáticas, reestruturação do reforço escolar; adoção de novas metodologias e práticas pedagógicas; aplicação de simulados; e realização de oficinas e gincanas.

Ao encontro destes estudos, esta tese também constata, por meio das entrevistas com os atores entrevistados (gestores, coordenadores e professores) que atuam nas escolas, que a esta cooperação entre escolas é efetiva:

> Foi um presente pra nós. Deram o caminho pra gente e aprendemos muito. Tinha muita coisa desconhecida que a gente não sabia. Eles vinham, sentavam com a direção e coordenação para fazer orientações. Eles também. aplicaram simulados nos alunos. Fomos também visitar a escola. Assistimos aula. Até gravamos aula. Foi muito motivador. Colocaram nossos pés no chão. (...) Trouxe bons resultados pra nossa escola. (Entrevistada 15 - G4/Escola Apoiada)

> A experiencia é única. A gente levava todo o material, tinha escuta ativa, sentava com professores, diretores e apresentávamos o trabalho. E dávamos dicas de como favorecer a aprendizagem dos alunos. Essa partilha é importante no processo educacional. (...) As escolas eram bem receptivas. (Entrevistada 28 - G2/G4/Escola Premiada)

> Foi uma troca de experiência muito bacana. A gente aprendia com a escola [apoiada] de lá também. Eles nos deram muitas sugestões pedagógicas, novas metodologias. (Entrevistada 30 - G4/Escola Premiada)

Por meio destes instrumentos técnicos-pedagógicos, analisados nessa subseção, conclui-se que o governo do estado do Ceará coordena uma série de ações, que, ao encontro dos estudos, geraram ganhos positivos no planejamento escolar; nas metodologias e práticas docentes do ensino fundamental; na qualificação e formação das equipes da SME, gestores escolares e professores; no conteúdo dos materiais didáticos; e na promoção de uma cultura de avaliação e monitoramento dos resultados (Fonseca, 2013; Codes *et al.*, 2019; Ribeiro; Bonamino; Martinic, 2020).

No entanto, no decorrer dos anos e com as mudanças quadrienais dos governos estaduais, houve um arrefecimento das políticas, sobretudo, devido à gestão da SEDUC e à redução do orçamento, que impactou na diminuição de equipes técnicas no estado e de bolsas destinadas aos municípios, nos atrasos na entrega de materiais e formações e na indisponibilização de acervos literários às escolas. Esse arrefecimento das políticas é mencionado dos entrevistados:

> Mudança de governo do estado foi prejudicial. Cada governo não tem consenso em como implementar o PAIC. Eles [estado] demoram na entrega de material, demoram a fazer as formações. Em abril o ano letivo já iniciou a muito tempo. A vantagem é que os municípios não esperam. Eles [municípios] já iniciam as formações e produções de materiais. O lado bom é que fortaleceu os municípios ao longo do tempo. (Entrevistada 18 - G2/G3)

> A equipe na SEDUC é muito preparada, mas precisa de mais recursos do estado para continuar, precisa de mais pessoas para continuar. Tudo estava presente e bem forte antes. Agora a vaca está no deserto. (Entrevistada 23 - G1)

> Estado precisa discutir mais a política. Precisa ser redirecionada e reorganizada. Precisaria retomar investimento em todos os eixos. Se não continuar investindo, não tem continuidade. (...) Antes a gente tinha formador específico nos municípios no eixo de formação do leitor, hoje não tem nem na regional nem no município. Assim não consegue chegar nas escolas. (...) Não envia acervo desde 2018. Concurso literário não aconteceu mais. (Entrevistado 35 - G1)

Conclui-se, ainda, que é variável a efetivação da implementação das ações em cada município. Como constatado no estudo de caso nesta tese, é previsível essa variabilidade à nível subnacional, devido à três principais fatores: o primeiro é a autonomia dos municípios, sendo que estes têm escolha por implementar ou não as diretrizes do estado; o segundo é que os municípios possuem diferentes capacidades administrativas, políticas e financeiras para operacionalizá-las; e o terceiro é a multifatorialidade dos problemas sociais, que demanda um desenvolvimento das políticas públicas sob uma perspectiva mais abrangente e transversal. Portanto, a coordenação foi prejudicada por diversos fatores endógenos e exógenos aos governos estadual e municipais, demandando mudanças das estratégias nos mecanismos e em seus instrumentos de cooperação.

5.4.4 Mecanismo Comportamental

Em 2007, em meio ao processo de início de implementação do PAIC, houve uma intensa comunicação do estado junto aos municípios. Apesar de uma certa desconfiança por parte dos prefeitos no início, todos aderiram ao PAIC em 2007, como mencionado pelos entrevistados:

> Prefeitos assinaram sem muita expectativa. Não havia confiança dos prefeitos. Eles não tinham dimensão do problema, pois os resultados educacionais não eram publicados. (...) O trabalho de campo que deu materialidade. (Entrevistado 1 - G1/G2)

> Em maio já lançamos o PAIC. O governador já chamou os prefeitos e todos aderiram. Começamos a estruturar tudo a partir daí. (...) Como operar todos os eixos? Temos que fazer uma teia, uma rede de pessoas envolvidas com o assunto. Trabalhar na forma de teia. (Entrevistada 10 - G1/G3)

O governador, na figura do Cid Gomes, foi um ator central nesse processo, ao promover articulação com os prefeitos. Anteriormente, este ator em conjunto com outros atores – que também passaram a atuar como lideranças no governo estadual –, conduziram ações de um programa de alfabetização no município de Sobral[72], considerada como uma experiência exitosa. Como mencionado por um entrevistado:

> Muitos atores que atuavam em Sobral foram muito importantes nesse processo. Muitos atuaram como Secretário, até mesmo o governador Cid. Eles sofreram com o distanciamento do estado lá. Por isso essas pessoas foram sensíveis e fortaleceram as regionais também. Tinham uma expertise muito grande. (...) Muitos idealizaram lá em Sobral. Sobral foi inspiração" (Entrevistado 1 - G1/G2)

[72] Cid Gomes foi prefeito de Sobral de 1997 a 2005.

Esse grupo de atores-chave atuou (e atua) como empreendedores de políticas públicas[73], desempenhando um papel ativo na promoção, na comunicação e na defesa da cooperação do estado na educação, ao influenciar a agenda de decisões políticas. Como argumentam Abrucio, Segatto e Pereira (2017), "no Ceará foi constituído um grupo coeso, em termos técnicos e políticos, que foi capaz de estabelecer uma alteração na agenda educacional, aproveitando-se da experiência anterior e criando novos instrumentos".

A comunicação é considerada pela literatura como um dos aspectos necessários para o estabelecimento de estruturas que facilitam a consulta, a coordenação e a tomada de decisão conjunta entre os governos. No caso cearense, os atores da SEDUC e CREDEs contribuíram para o fortalecimento de uma rede de comunicação, que foi central no processo de governança e de reformulação das políticas de cooperação.

Verifica-se, ainda, uma forte comunicação entre os atores (face-a-face, telefone, e-mails, etc.), que foi eficaz no fortalecimento da pactuação e na implementação das ações, confirmando a noção de que as comunicações, formais e informais, contribuem para o desenvolvimento da confiança e respeito mútuos necessários para uma colaboração eficaz.

Todavia, na percepção de alguns entrevistados, ao longo do tempo a SEDUC se distanciou dos municípios e que seria necessária essa reaproximação para fortalecimento do debate e comunicação:

> No começo tinha conversa entre SEDUC e municípios, prefeitos e secretários. Depois foi distanciando. Tinha reuniões com os coordenadores do PAIC para preparar para fazer as viagens para os municípios. Não tem mais. Precisa de alinhamento. Quais são os problemas? Precisa de debate. (Entrevistada 23 - G1)

A literatura também prevê que a pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais são instrumentos de coordenação necessários para fortalecer a pactuação e para impor obrigações morais entre as partes envolvidas. Ademais, podem ser elementares para induzir os governos a compartilhar decisões e definir responsabilidades e, nesse sentido, têm potencial para favorecer uma conduta mais baseada na negociação e barganha.

No caso cearense estudado, existem duas principais instâncias de comunicação e governança, que atuaram nessa perspectiva: o Comitê Executivo e os Fóruns Regionais. O Comitê atuou de forma bem estratégica no processo de implementação das políticas de cooperação, inclusive subsidiando as tomadas de decisões das mudanças no desenho. Nos últimos anos, tem um viés mais tático-operacional, mais voltado para a implementação das

[73] Kingdon (1995)

ações do PAIC e PENDez. Essa percepção é compartilhada pelos entrevistados que foram representantes do Comitê:

> Nas reuniões a educação é discutida de forma densa e muitas coisas podem mudar de direcionamento neste Comitê. Foi muito forte e estratégico no começo para o PAIC, inclusive para no desenho e tomada de decisão. Não foi uma cabeça brilhante na Secretaria, foi uma discussão com as regionais. Sem o coordenador regional não faz sentido, pois eles visualizam melhor os municípios. Criou-se um senso de governança compartilhada, apesar de alguns serem mais autoritários. Coloca os coordenadores na mesma página. (Entrevistado 1 - G1/G2)

> Discutem os assuntos prioritários, estratégicos para educação. Para que haja um alinhamento estratégico. Informações do que está acontecendo em cada região. (...) É previsto que seja bimestral, mas depende da necessidade. (Entrevistado 3 - G1/G2)

> Hoje é mais tático-operacional e num viés implementador. As discussões atuais são mais sobre implementação do PAIC" (Entrevistado 1 - G1/G2).

Os Fóruns Regionais, nos quais participam atores das CREDES e da SME, são importantes instâncias de pactuação e de reforço do compromisso político dos municípios. Por reunir atores políticos e técnicos, é um dos momentos de debate acerca da utilização e atualização das estratégias, do material estruturado e das formações, como mencionado pelos entrevistados:

> Os fóruns ajudam a entender os resultados das avaliações e a fazer planos a partir dos dados das avaliações para melhorar. Lá são discutidas as estratégias de atualização das formações, dos materiais. Também discute sobre gestão e liderança. Bem produtivo esse fórum. Há uma aproximação entre os municípios. (...) Cada encontro dois secretários compartilham experiências. (Entrevistado 2 - G1/G3)

> Encontros em que todas regionais estão juntas e discutem e planejam a cada bimestre. Discutem a avaliação e correção de rotas de forma coletiva. Geralmente são bimestrais. Depende da necessidade. No final do ano, por exemplo, são discutidos assuntos relacionados às avaliações. (Entrevistado 3 - G1/G2)

O estudo de Segatto (2015, p. 108) já tinha constatado que "esses fóruns precisam ser mais institucionalizados, pois eles ainda não ocorrem de forma sistemática em todas as regiões. Esta pesquisa corroborou com essa conclusão pois, constatou-se, a partir das entrevistas, que não há institucionalização dos Fóruns Regionais e que há diferenciação da periodicidade (bimestralmente ou semestralmente) e do formato (presencial ou online) em cada região.

A institucionalização frágil desses fóruns parece ter prejudicado negativamente a cooperação e a implementação dos outros instrumentos em três fatores. O primeiro refere-se à pactuação conjunta de normativas, responsabilidades e compartilhamento de decisões entre estado e municípios. No caso estudado, o Protocolo de Intenções entre estado e municípios define as macros responsabilidades de cada ente, porém não há quaisquer outros documentos

identificados que definam como as decisões devem ser debatidas, tomadas e compartilhadas no âmbito das políticas de cooperação.

O segundo está relacionado às obrigações morais entre os entes para implementação das ações. Apesar da coordenação do estado, foi possível visualizar a falta do senso de responsabilidade e compromisso de alguns municípios, que pode ter favorecido o descumprimento das pactuações e a não implementação das ações em sua plenitude.

O terceiro relaciona-se ao papel desses fóruns em favorecer uma conduta mais baseada na negociação e barganha. Como não há regra clara de como os fóruns operam no âmbito estadual, unanimemente, cada regional conduz as negociações de uma forma com os municípios. Isso pode ter prejudicado a busca por soluções conjuntas para os problemas que são coletivos, ou seja, de todo o estado cearense, bem como ter dificultado a manutenção de um ambiente de confiança e colaboração entre governos.

Além destas estruturas de governança de articulação entre estado e municípios, no início do PAIC foi criado o Comitê de Articulação do PAIC, composto por representantes governamentais e não-governamentais. Este Comitê se reunia bimestralmente, sendo muito ativo no início do PAIC, especialmente na fase de formulação do programa. À medida que o PAIC foi se consolidando, o Comitê foi reduzindo sua atuação, embora ainda exista e ocorram reuniões, quando necessário (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017). Este estudo também constatou que houve redução dos encontros e da atuação dos atores externos aos governos, como identificado pela fala dos entrevistados:

> Não tem frequência de encontro. Como a política é mais estável, são consultados para discutir questões pontuais. É mais ativo quando há mudança. (Entrevistado 5 - G2)

> Estes atores, a Unicef, Aprece, Undime, não estão mais presentes. Não está mais forte o Comitê (Entrevistada 23 - G1)

> Alguns se distanciaram. Undime mantém uma certa aproximação, mas a nível de cúpula. As gestões do estado afastaram os atores há uns 8 anos. Teve uma desarticulação com os parceiros. Aquela reunião que acontecia, não tem mais (...) Quanto mais parceria tiver dos setores da sociedade, melhor será. Quando diminui as articulações, as decisões são tomadas por pequeno número de pessoas. Isso não é muito bom pensando em uma grande política. (Entrevistado 35 - G1)

Na visão de um entrevistado, esse distanciamento e atuação pontual de alguns atores, como a Undime e Aprece, é devido ao fato de os municípios não precisarem, necessariamente, destas instituições para dialogarem ou reivindicarem algo, tendo em vista que o principal canal de comunicação destes são as CREDEs:

> A Undime legitima a política, mas perdeu um pouco da sua relevância, pois quem constrói de fato são os Secretários Municipais por meio das regionais. Os Secretários não precisam necessariamente da Undime para reivindicar algo à Secretaria, porque eles podem ser ouvidos por meio das regionais. A Undime se reúne de forma religiosa, mensalmente para discutir questões logísticas, como transporte escolar e algum aspecto da política, caso a SEDUC não tenha se mostrado sensível. O próprio presidente da Undime é alguém que mantém diálogo com a regional. A legitimidade é construída mais na base do que por via da Undime. Da mesma forma acontece com os prefeitos, por meio da Aprece. (Entrevistado 1 - G1/G2)

Considera-se que esse enfraquecimento da articulação com instituições não-governamentais pode ter limitado a representatividade da sociedade civil e a diversidade de perspectivas nos processos decisórios, além de ter dificultado a transparência, a *accountability* e o controle social das políticas implementadas.

Destaca-se ainda o papel das instituições do terceiro setor, que implementam projetos nos municípios, convergindo (ou não) com as ações do PAIC e PENDez. Na percepção dos entrevistados, estas instituições exercem influência em alguns municípios e podem interferir nas ações e diretrizes do estado. Por isso, é necessária uma maior interlocução da SEDUC com estas instituições:

> Hoje tem penetração do terceiro setor, Nova Escola, Gestar, Braudel, Instituto Natura, Instituto Lemman. Eles vão direto às escolas. desenvolvem projetos nos municípios. Vejo com uma certa preocupação. É uma influência grande, sem a discussão necessária com agentes. Estes institutos têm projetos que podem não estar nas diretrizes do estado. Acredito que precisa ser melhor discutido. (Entrevistado 35 - G1)

Constata-se, que no caso estudado, que a coordenação é realizada, através das relações entre os atores governamentais, que favorecem o estabelecimento de relações de confiança entre eles, por meio das estruturas de governança e comunicação. Porém, ainda é necessária maior institucionalização dessas instâncias, de forma a tornar o processo de coordenação mais estável e uniforme entre as regiões.

Conclui-se também que houve um arrefecimento das estratégias de comunicação e governança tanto com os municípios quanto com os atores não governamentais, que pode ter gerado impactos negativos na cooperação intergovernamental e no debate público voltado para resolução de problemas públicos comuns.

5.4.5 Algumas conclusões

No contexto cearense, as relações intergovernamentais entre o estado e os municípios, no âmbito da política de educação básica foram fortalecidas pelos mecanismos e instrumentos de coordenação: estruturais, programáticos, técnico-pedagógicos e comportamentais. Através

destes, o estado coordenou e induziu as escolhas e as tomadas de decisões dos municípios. Para efetivar essa coordenação, o estado centralizou algumas decisões, corroborando a literatura, porém, ancorou-se na pactuação e implementação de ações cooperativas com os municípios, além de ter buscado preservar os princípios da autonomia e da interdependência.

Para exercer essa coordenação e intervir nos níveis subnacionais, o estado do Ceará deteve de recursos institucionais e poder decisório, especialmente por meio dos instrumentos jurídicos (leis e decretos); da estrutura institucional no âmbito do estado e das regionais, dotada de profissionais com capacidade técnico-burocrática; e da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros que financiaram as ações do PAIC e PENDez.

No entanto, notou-se um arrefecimento da coordenação e atuação do estado no decorrer dos anos, que gerou efeitos negativos nos instrumentos estruturais (como redução da equipe da SEDUC direcionada para ações com os municípios); instrumentos técnico-pedagógicos (a exemplo da diminuição de equipes técnicas no estado e de bolsas destinadas aos municípios, nos atrasos na entrega de materiais e formações, na indisponibilização de acervos literários às escolas); nos instrumentos programáticos (a exemplo dos atrasos no pagamento do PENDez) além de efeitos negativos na comunicação e governança.

Constatou-se, ainda, ao analisar os instrumentos, que essa coordenação tende a favorecer perfis específicos de municípios, tanto a partir do desenho quanto na fase da implementação. No PAIC, apesar do desenho prever ações para todos os municípios, de forma universal, há ações direcionadas no processo de implementação para os que não obtiveram resultados satisfatórios. Essas ações focalizadas podem ter auxiliado na redução das assimetrias de resultados entre os municípios, corroborando com os estudos que afirmam que o governo estadual ocupa um papel de coordenador da política educacional, ao contribuir para a redução das heterogeneidades e desigualdades entre os municípios. Por outro lado, o PENDez e a regra de repartição da cota-parte do ICMS atuam de forma meritocrática, ou seja, quem ganha mais são aqueles governos municipais e escolas que possuem melhores resultados de desempenho. Ao criar esse desenho de favorecimento dos melhores, este formato pode prejudicar a equidade territorial.

Apesar das fragilidades e adversidades identificadas, os mecanismos e instrumentos foram implementados, de forma interligada, em maior ou menor intensidade e constância ao longo do período analisado, e podem ter favorecido a potencialização das capacidades estatais dos municípios. Em concordância com a afirmação de Silva (2021), estes instrumentos criaram pesos e contrapesos cuja complementariedade foi elemento crucial para melhoria do ensino público ofertado.

6. EXPLORANDO OS EFEITOS DA COOPERAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ NA CAPACIDADE MUNICIPAL E NOS RESULTADOS EDUCACIONAIS

Haja vista o objetivo geral da tese, este capítulo se propôs a analisar a influência das principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, de modo a compreender seus efeitos nas capacidades municipais e nos resultados do ensino fundamental, além de analisar se essas políticas afetam os municípios de modo diferenciado.

Como analisado no Capítulo 5, estas políticas tem uma série de mecanismos estruturais, programáticos, técnico-pedagógicos e comportamentais, que potencialmente ampliaram essa capacidade municipal, a partir de diversos instrumentos, que, por conseguinte podem ter gerado efeitos positivos sobre os resultados educacionais.

Com vistas a cumprir os objetivos dessa pesquisa, este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção analisa os resultados do ensino fundamental da rede municipal e sua possível relação com as capacidades municipais. A segunda examina a evolução da capacidade municipal e sua possível relação com os mecanismos e instrumentos das políticas de cooperação dos governos do estado do Ceará. E a terceira e última seção avalia se há diferenciação da atuação cooperativa do estado entre os municípios e, em caso positivo, quais os efeitos sobre as capacidades e resultados educacionais e as possíveis diferenças entre municípios favorecidos ou não pela atuação do estado.

6.1 Resultados educacionais e capacidade estatal

Conforme discutido pela literatura, apresentada no Capítulo 3, a capacidade estatal influencia as políticas públicas. Essas capacidades englobam uma variedade de elementos que permitem ao governo cumprir suas responsabilidades, formular e implementar políticas públicas, fornecer serviços e manter o funcionamento adequado das instituições públicas. Na política de educação básica, os municípios precisam ser dotados de uma série de capacidades que lhes permitam desenvolver e aprimorar as políticas públicas.

Embora o conceito de “capacidade estatal” seja abrangente e envolva inúmeras dimensões, neste estudo, foi construído um índice multidimensional, o Índice de Capacidade Municipal (ICM), que varia de 0 a 1 e que agrega três dimensões: capacidade técnico-administrativa, financeira e infraestrutural. Este índice foi construído com base em 11 (onze) variáveis, formadas por diversos indicadores, como reiterado no Quadro seguir.

Quadro 18: Variáveis e indicadores para elaboração do índice de capacidade educacional dos municípios cearenses

Dimensões	**Variáveis**	**Indicadores**
Técnico-burocrática (ICT)	Adequação da formação inicial dos docentes	Taxa de docentes do ensino fundamental com ensino superior –rede municipal
	Qualificação acadêmica e profissional	Taxa de docentes do ensino fundamental com especialização – rede municipal
	Formação continuada dos docentes	Taxa de docentes do ensino fundamental com formação continuada (mais de 80h/ano) – rede municipal
	Contratação dos docentes	Taxa de docentes do ensino fundamental contratados via concurso público – rede municipal
Infraestrutural (ICI)	Espaços para atividades pedagógicas, desportivas e culturais	Taxa de escolas da rede municipal que ofertam o ensino fundamental, com a existência de: - Biblioteca - Sala de leitura - Laboratório de informática - Laboratório de ciências - Quadra de esportes
	Recursos pedagógicos	Taxa de escolas da rede municipal que ofertam o ensino fundamental, com a existência de: - TV - Internet - Computadores (média por aluno) - Retroprojetor/equipamento multimídia
	Organização do atendimento das redes de ensino	Média de alunos do ensino fundamental por turma – rede municipal
Financeira (ICF)	Receita em manutenção e desenvolvimento do ensino	Percentual de no mínimo 25% de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE
	Despesa com educação	Percentual de despesas com educação em relação às despesas de todas áreas
	Despesa com docente por aluno	Despesa com professores por aluno da educação básica
	Gasto por aluno	Gasto por aluno do ensino fundamental

Fonte: Elaboração própria.

As Tabelas 8, 9 e 10 a seguir apresentam a evolução dos dados dos índices de cada dimensão de capacidade municipal, através das medidas de posição e do coeficiente de variação (CV):

Tabela 8: Evolução do índice de capacidade técnico-burocrática (ICT) – Ceará (2011-2019)

Ano	Mínimo	Média	Máximo	CV (%)
2011	0,10	0,35	0,85	30,49
2012	0,14	0,40	0,84	29,60
2013	0,12	0,39	0,81	28,62
2014	0,14	0,40	0,82	29,52
2015	0,09	0,39	0,79	31,60
2016	0,14	0,41	0,85	32,70
2017	0,11	0,42	0,79	30,86
2018	0,11	0,44	0,90	30,27
2019	0,13	0,44	0,97	28,54

Fonte: Elaboração própria

Tabela 9: Evolução do índice de capacidade infraestrutural (ICI) – Ceará (2011-2019)

Ano	Mínimo	Média	Máximo	CV (%)
2011	0,03	0,34	0,75	0,34
2012	0,04	0,36	0,76	0,36
2013	0,04	0,39	0,79	0,39
2014	0,03	0,42	0,78	0,42
2015	0,04	0,42	0,71	0,42
2016	0,04	0,43	0,71	0,43
2017	0,05	0,41	0,67	0,41
2018	0,06	0,41	0,65	0,41
2019	0,15	0,41	0,64	0,41

Fonte: Elaboração própria

Tabela 10: Evolução do índice de capacidade financeira (ICF) – Ceará (2011-2019)

Ano	Mínimo	Média	Máximo	CV (%)
2011	0,13	0,35	0,82	33,23
2012	0,12	0,38	0,70	32,52
2013	0,16	0,37	0,89	28,61
2014	0,15	0,34	0,56	26,79
2015	0,14	0,37	0,72	26,22
2016	0,05	0,34	0,74	28,50
2017	0,07	0,35	0,73	32,97
2018	0,15	0,36	0,74	32,68
2019	0,13	0,36	0,71	31,66

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar a evolução de 2011 a 2019, observa-se que houve aumento em todas dimensões que compõem o índice de capacidade municipal. Destas, a dimensão que teve uma maior evolução foi a capacidade técnico-burocrática, na qual a média do índice passou de 0,35 para 0,44, isto é, 27% de aumento. Esse panorama evidencia que houve uma progressão da qualificação e da formação inicial e continuada dos profissionais de educação, além de um aumento de profissionais concursados que atuam nos municípios.

A média do índice da dimensão “infraestrutural” teve um aumento de 19%, indicando que as escolas melhoraram a organização do atendimento; os recursos pedagógicos (TV, internet, computadores, etc.) e os espaços para atividades pedagógicas, desportivas e culturais, tais como bibliotecas, sala de leitura, laboratórios e quadra de esportes.

O índice que teve uma menor evolução foi o da dimensão “financeira”, no qual aumentou somente 2% de 2011 a 2019. Isso indica que não houve alteração significativa das receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Ressalta-se que as transferências de recursos federais (como Fundeb, convênios e transferências diretas de programas para transporte e alimentação[74]) e estaduais (como o ICMS e convênios) são instrumentos que impactam significativamente as receitas e despesas dos municípios, especialmente nos que possuem capacidade reduzida de arrecadação própria.

Em relação ao coeficiente de variação (CV)[75], observa-se que em todas as dimensões há uma alta variabilidade entre os municípios. A capacidade infraestrutural é a que mais reduziu a heterogeneidade; e a técnico-burocrática” e a “financeira” praticamente se mantiveram estáveis ao longo do período analisado. Esse panorama demonstra que, apesar da evolução positiva das capacidades, não houve redução substancial das assimetrias entre os municípios. Pressupõe-se que as políticas e ações implementadas pelos três entes – União, estado e municípios – não conseguiram eliminar as desigualdades de capacidades entre os municípios cearenses.

Na Tabela 11, a seguir, são apresentados os dados estatísticos do ICM de 2011 a 2019, ou seja, do índice multidimensional elaborado a partir da média dos índices das três dimensões de capacidade.

[74] Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

[75] O CV pode ser interpretado da seguinte forma neste estudo: i) menor ou igual a 20%, considera-se que o conjunto de dados é razoavelmente homogêneo; e ii) maior que 20% indica que há mais heterogeneidade observada.

Tabela 11: Evolução do ICM (2011-2019)

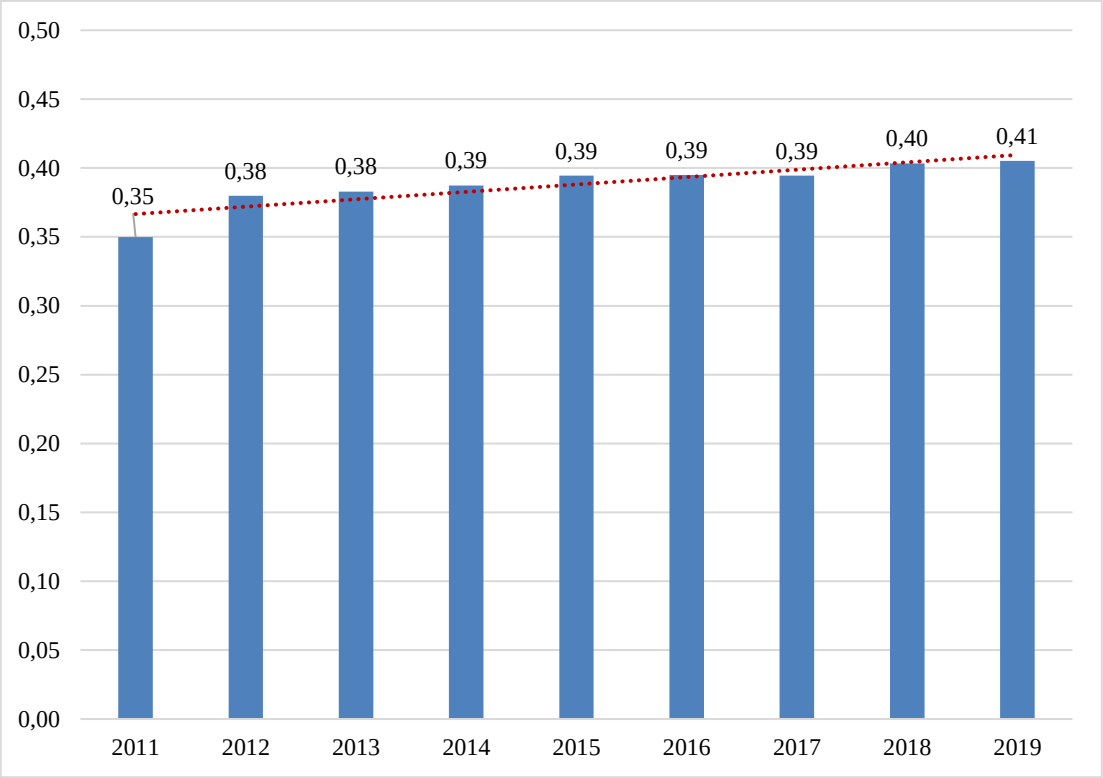
Ano	Mínimo	Média	Máximo	Coeficiente de Variação (%)
2011	0,20	0,35	0,56	18,77
2012	0,23	0,38	0,61	17,42
2013	0,20	0,38	0,62	16,08
2014	0,24	0,39	0,55	15,13
2015	0,24	0,39	0,54	15,80
2016	0,21	0,39	0,54	15,39
2017	0,22	0,39	0,59	16,73
2018	0,22	0,40	0,56	16,00
2019	0,26	0,41	0,58	14,91

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar os dados, nota-se uma evolução positiva do ICM ao longo do tempo, na qual a média passou de 0,35 para 0,41, representando 16% de aumento. Verifica-se, ainda, que a variabilidade entre os municípios reduziu 16% ao longo do tempo, passando de 18,8% para 14,9%. Esses dados ainda indicam uma razoável homogeneidade entre os municípios cearenses quando se analisa o índice multidimensional, uma vez que, no geral, o coeficiente de variação foi inferior a 20%. Como o ICM é a média aritmética das três dimensões, uma dimensão pode compensar a outra em alguns municípios.

Para evidenciar com mais clareza essa evolução positiva do índice geral de capacidade municipal, segue Figura 15, que mostra que ICM evoluiu de 0,35 para 0,41 no período de 2011 a 2019, ou seja, houve um aumento de 17%.

Figura 15: Evolução do ICM (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

Os índices de capacidade municipal dos 184 municípios do estado foram classificados em alto, médio e baixo. Segue a classificação das escalas:

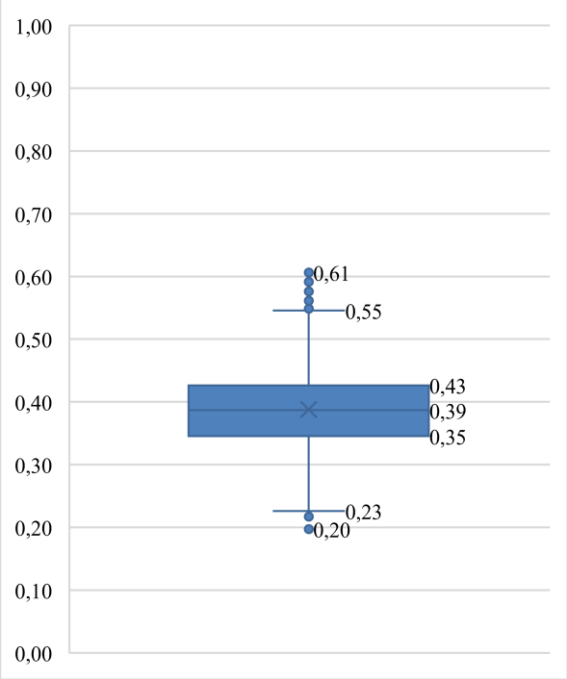
Quadro 19: Classificação da capacidade municipal (2011-2019)

Nível de capacidade	**Multidimensional - ICM**	**Técnico-burocrática - ICT**	**Capacidade Infraestrutural - ICI**	**Capacidade Financeira - ICF**
Baixo	≤ 0,34	≤ 0,31	≤ 0,31	≤ 0,27
Médio	0,35 - 0,43	0,32 – 0,48	0,32 – 0,48	0,28 – 0,43
Alto	≥ 0,44	≥ 0,49	≥ 0,49	≥ 0,44

Fonte: Elaboração própria

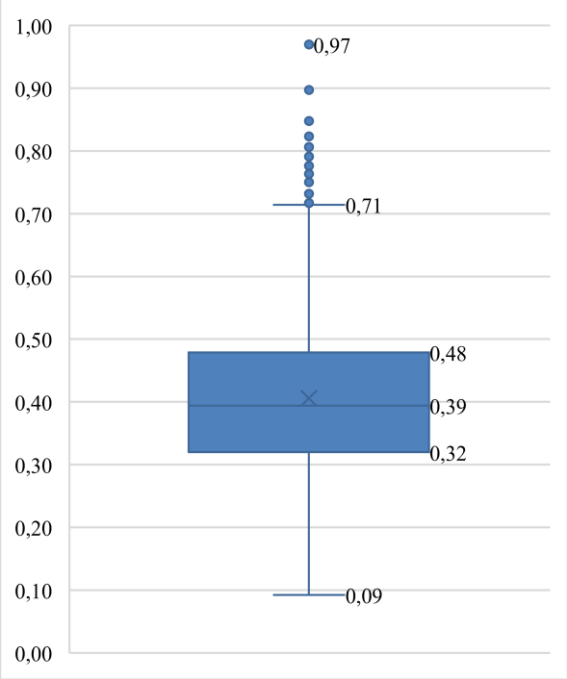
A classificação foi elaborada, a partir da análise da distribuição dos quartis, como ilustrado nas figuras a seguir:

Figura 16: Distribuição dos quartis do ICM (2011-2019)



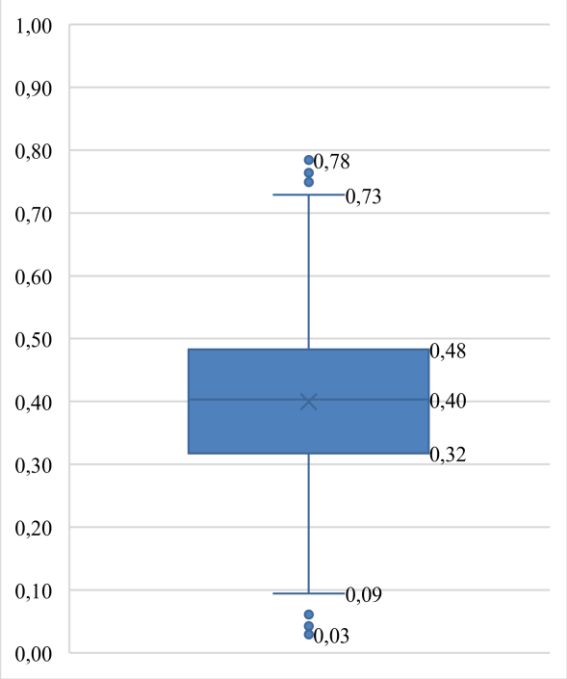
Fonte: Elaboração própria

Figura 17: Distribuição dos quartis do ICT (2011-2019)



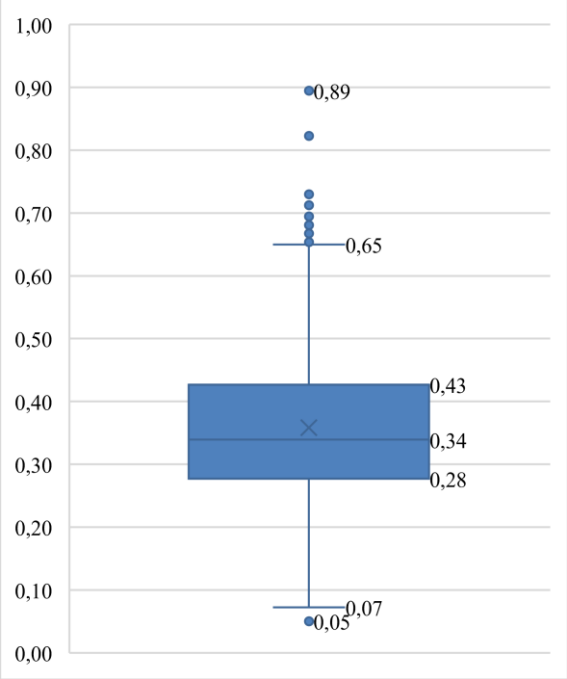
Fonte: Elaboração própria

Figura 18: Distribuição dos quartis do ICI (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

Figura 19: Distribuição dos quartis do ICF (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

A partir dessa classificação, evidencia-se evolução positiva e progressiva do Índice de Capacidade Municipal (ICM) em todos os anos do período analisado, conforme demonstrado na Tabela 12:

Tabela 12: Distribuição dos municípios, por classificação do ICM - Ceará (2011-2019)

Ano	Alto		Médio		Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%
2011	19	10,3	79	42,9	86	46,7
2012	35	19,0	94	51,1	55	29,9
2013	36	19,6	100	54,3	48	26,1
2014	34	18,5	107	58,2	43	23,4
2015	44	23,9	100	54,3	40	21,7
2016	42	22,8	109	59,2	33	17,9
2017	49	26,6	95	51,6	40	21,7
2018	56	30,4	92	50,0	36	19,6
2019	51	27,7	104	56,5	29	15,8

Fonte: Elaboração própria

Os resultados indicam que em 2011, 86 municípios possuíam baixa capacidade (46,7%); 79, média capacidade (42,9%) e 19, alta capacidade (10,3%). Em 2019, esse panorama se reverteu: 29 municípios apresentavam baixa capacidade (15,8%); 104, média capacidade (56,5%) e 51, alta capacidade (27,7%). Observa-se, portanto, uma evolução muito positiva de aumento de municípios com alto e médio ICM, e no sentido inverso, uma redução substantiva de municípios com baixo ICM.

As classificações dos índices de capacidade técnico-burocrática (ICT), infraestrutural (ICI) e financeira (ICF) também seguem a mesma tendência do ICM, na qual verifica-se um aumento de municípios com alta e média capacidade, e no sentido inverso, uma redução de municípios com baixa capacidade, conforme visualizado nas tabelas adiante:

Como observado na Tabela 13, no caso do ICT, avançou-se de 39% municípios com baixa capacidade em 2011 para apenas 12% em 2019. Correspondentemente, o aumento de municípios com alta capacidade foi expressivo, passando de 9%% para 32%. Destaca-se que a maioria dos municípios possuía média capacidade técnico-burocrática de 2011 a 2019.

Tabela 13: Distribuição dos municípios, por classificação do ICT – Ceará (2011-2019)

Ano	Alto		Médio		Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%
2011	16	8,7	97	52,7	71	38,6
2012	34	18,5	105	57,1	45	24,5
2013	34	18,5	98	53,3	52	28,3
2014	41	22,3	104	56,5	39	21,2
2015	42	22,8	95	51,6	47	25,5
2016	49	26,6	90	48,9	45	24,5
2017	53	28,8	94	51,1	37	20,1
2018	57	31,0	99	53,8	28	15,2
2019	59	32,1	103	56,0	22	12,0

Fonte: Elaboração própria

Do mesmo modo, o ICI avançou ao longo do tempo estudado, como visualizado na Tabela 14, a seguir: em 2011, 48% municípios possuíam baixa capacidade e em 2019, reduziu para 17%; e, por conseguinte, houve um aumento de municípios com alta capacidade, passando de 17% para 23%. Também se destaca uma evolução dos municípios de média capacidade infraestrutural, passando de 35% para 60%. A maior evolução positiva maior ocorreu na categoria de média capacidade infraestrutural, onde houve uma ampliação significativa no número de municípios.

Tabela 14: Distribuição dos municípios, por classificação do ICI - Ceará (2011-2019)

Ano	Alto		Médio		Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%
2011	32	17,4	64	34,8	88	47,8
2012	32	17,4	78	42,4	74	40,2
2013	42	22,8	91	49,5	51	27,7
2014	49	26,6	94	51,1	41	22,3
2015	53	28,8	97	52,7	34	18,5
2016	58	31,5	100	54,3	26	14,1
2017	49	26,6	106	57,6	29	15,8
2018	46	25,0	109	59,2	29	15,8
2019	43	23,4	110	59,8	31	16,8

Fonte: Elaboração própria

O ICF se manteve mais estável ao longo do tempo, com pequenos avanços: em 2011, 26% baixa capacidade e em 2019, reduziu para 21%. Paralelamente, os municípios com alta capacidade passaram de 22% para 26%. Portanto, durante o período analisado, a capacidade financeira é a que teve uma melhora menos significativa, como observado na Tabela 15 a seguir.

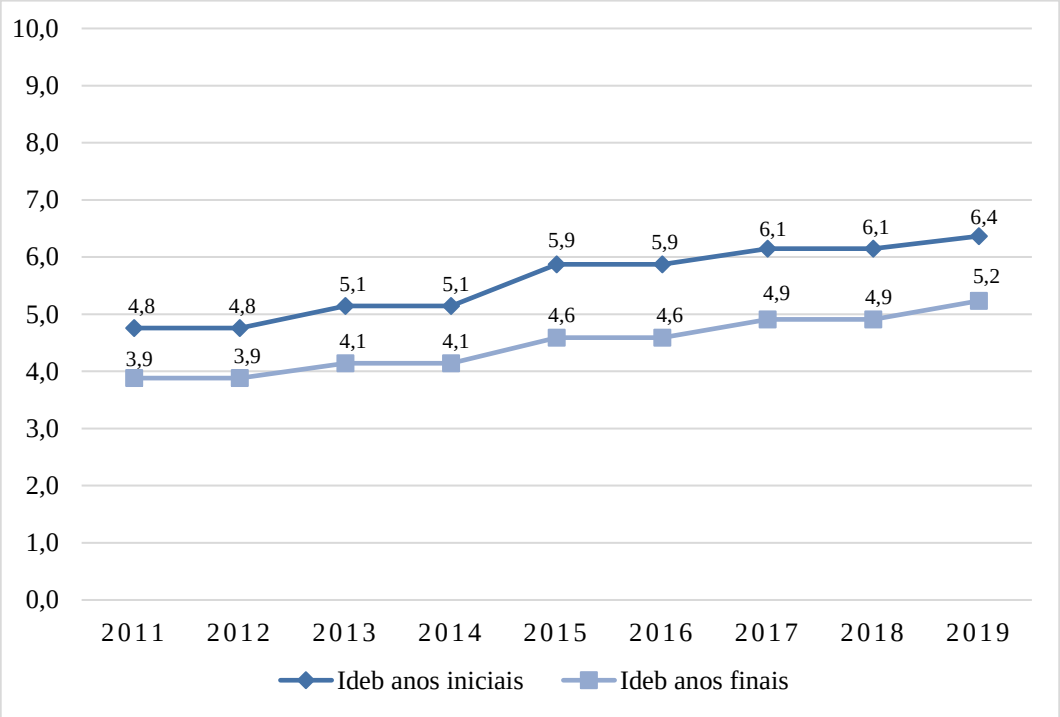
Tabela 15: Distribuição dos municípios, por classificação do ICF - Ceará (2011-2019)

Ano	Alto		Médio		Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%
2011	40	21,7	96	52,2	48	26,1
2012	60	32,6	82	44,6	42	22,8
2013	43	23,4	107	58,2	34	18,5
2014	34	18,5	101	54,9	49	26,6
2015	37	20,1	117	63,6	30	16,3
2016	27	14,7	114	62,0	43	23,4
2017	39	21,2	87	47,3	58	31,5
2018	45	24,5	94	51,1	45	24,5
2019	48	26,1	97	52,7	39	21,2

Fonte: Elaboração própria

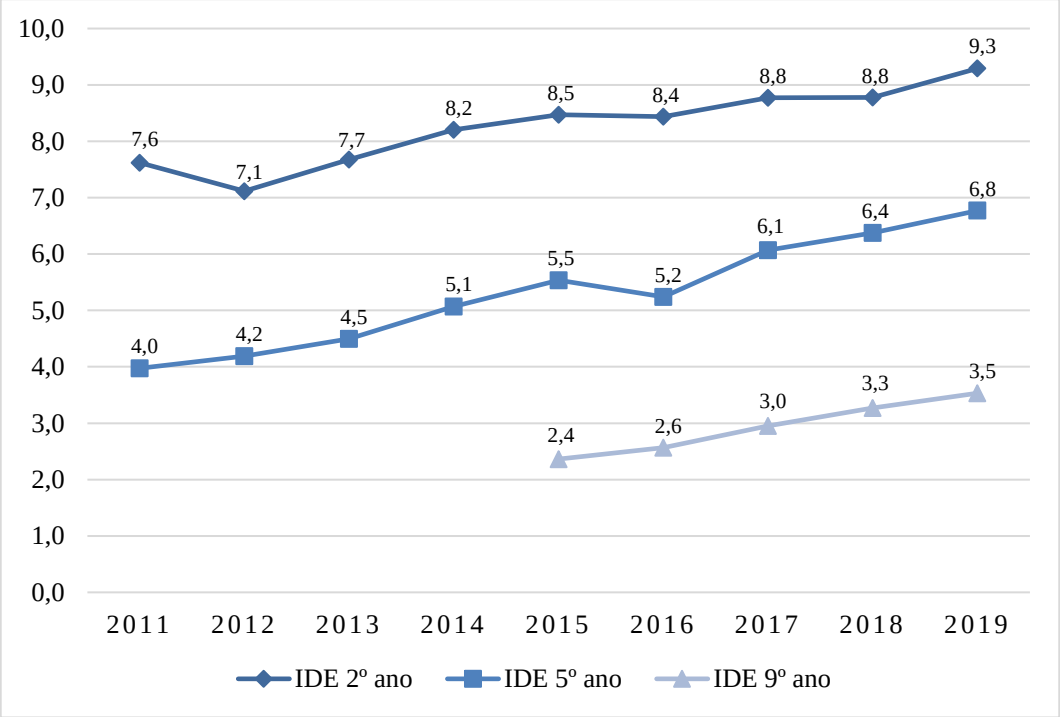
A tendência de evolução positiva também é identificada pela média dos resultados educacionais dos 184 municípios, representados pelos índices IDE (2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental) e Ideb (anos iniciais e finais):

Figura 20: Evolução da média dos resultados educacionais dos municípios cearenses – Ideb (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

Figura 21: Evolução da média dos resultados educacionais dos municípios cearenses – IDE (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

Nota: O IDE 9º ano passou a ser calculado a partir de 2015.

Conforme observado nas figuras 20 e 21, apesar dos anos iniciais apresentarem resultados mais elevados, em ambos houve uma melhoria nos resultados de 33% de 2011 a 2019.

Os mesmos resultados positivos foram identificados nos IDEs, índices resultantes do SPAECE. No 2º ano do ensino fundamental, o IDE passou de 7,6 para 9,6, representando um aumento de 22% entre 2011 e 2019. No 5º ano, essa evolução foi ainda significativa, apesar dos resultados serem inferiores ao 2º ano: em 2011, o IDE era de 4,0 e em 2019, subiu para 6,8, representando um aumento de 70%. No 9º ano, em 2015 o IDE era 2,4 e em 2019 alcançou 3,5, ou seja, em 4 (quatro) anos houve um aumento de 46%.

Para melhor visualização dos resultados educacionais nos municípios cearenses no período analisado, na Tabela 16 são apresentadas as medidas de posição e o coeficiente de variação (CV)[76]:

Tabela 16: Evolução dos resultados educacionais cearenses – Ideb e IDE (2011-2019)

Resultados	**2011**				**2015**			
	Mínimo	**Média**	**Máximo**	**CV (%)**	**Mínimo**	**Média**	**Máximo**	**CV (%)**
Ideb anos iniciais	3,30	4,76	7,50	13,98	4,10	5,87	8,80	14,49
Ideb anos finais	2,80	3,88	5,40	12,01	3,20	4,59	6,70	11,66
IDE 2º ano	3,36	7,62	10,00	20,27	5,30	8,47	10,00	16,38
IDE 5º ano	2,13	3,97	9,52	34,85	2,93	5,54	9,81	30,08
IDE 9º ano	-	-	-	-	1,21	2,36	5,37	31,55

Dimensão	**2017**				**2019**			
	Mínimo	**Média**	**Máximo**	**CV (%)**	**Mínimo**	**Média**	**Máximo**	**CV (%)**
Ideb anos iniciais	4,20	6,15	9,10	14,11	4,70	6,37	9,40	13,55
Ideb anos finais	4,00	4,91	7,20	10,71	3,90	5,24	7,80	11,48
IDE 2º ano	4,70	8,77	10,00	14,22	6,10	9,29	10,00	9,67
IDE 5º ano	2,94	6,07	9,88	28,66	3,46	6,77	9,93	26,34
IDE 9º ano	1,46	2,95	6,45	30,72	1,75	3,53	9,19	36,32

Fonte: Elaboração própria

[76] O CV pode ser interpretado da seguinte forma neste estudo: i) menor ou igual a 20%, considera-se que o conjunto de dados é razoavelmente homogêneo; e ii) maior que 20% indica que há mais heterogeneidade.

Os dados indicam uma razoável homogeneidade entre os municípios cearenses nos resultados educacionais, exceto no IDE 5º e 9º anos. No Ideb, ao longo do tempo analisado apresentou baixa variabilidade. Nos IDEs do 2º e 5º anos do ensino fundamental, o coeficiente de variação reduziu com mais intensidade: no 2º ano, passou de 20,27% para 9,67%; e no 5º ano, de 34,85% para 26,34%. No 9º ano, os municípios são mais heterogêneos e não houve muitas alterações no período analisado: em 2015, a variabilidade era 31,55%; em 2015, 30,75% e em 2019, aumentou, passando para 36,32%.

Para auxiliar nas análises descritivas, o Ideb total (anos iniciais e finais) de todos os 184 municípios cearenses foi classificado em alto, médio e baixo, em cada um dos períodos analisados. Segue a classificação:

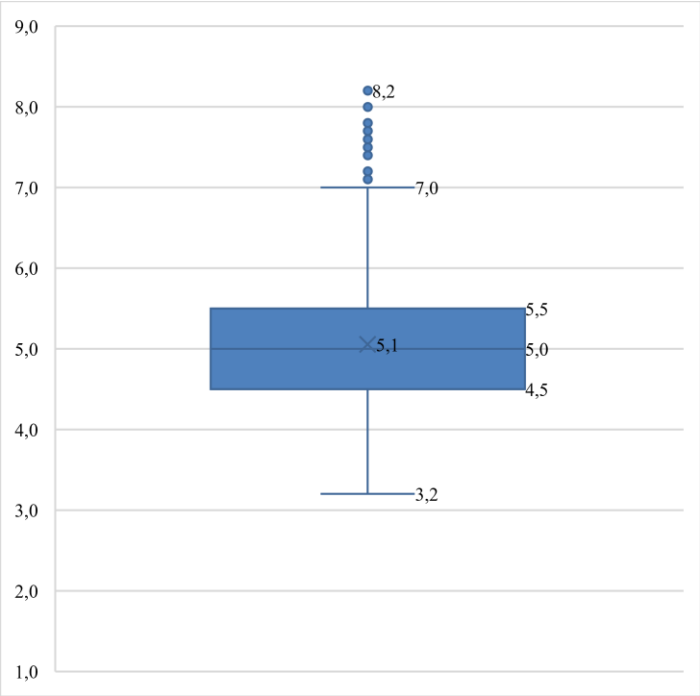
Quadro 20: Classificação do Ideb dos municípios (2011-2019)

Nível de resultado educacional	**Escala**
Baixo	≤ 4,4
Médio	4,50 - 5,5
Alto	≥ 5,6

Fonte: Elaboração própria

Do mesmo modo, a classificação foi elaborada, a partir da análise da distribuição dos quartis, conforme Figura 22:

Figura 22: Distribuição dos quartis do resultado educacional - Ideb total (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

A partir dessa classificação, confirma-se uma evolução positiva dos resultados educacionais, conforme dados apresentados na Tabela 17:

Tabela 17: Distribuição dos municípios de acordo com os resultados educacionais (Ideb) - Ceará (2011-2019)

Ano	Alto		Médio		Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%
2011	6	3,3	59	32,1	119	64,7
2012	6	3,3	59	32,1	119	64,7
2013	11	6,0	104	56,5	69	37,5
2014	11	6,0	104	56,5	69	37,5
2015	47	25,5	125	67,9	12	6,5
2016	47	25,5	125	67,9	12	6,5
2017	73	39,7	107	58,2	4	2,2
2018	73	39,7	107	58,2	4	2,2
2019	122	66,3	62	33,7	0	0,0

Fonte: Elaboração própria

Os resultados de 2011 mostraram que 64,7% dos municípios (119) tinham baixos resultados educacionais, 32,1% (59) tinham resultados médios e 13% (6) tinham resultados mais altos. Em 2019, houve melhora significativa: todos os municípios (100%) tinham resultados médios (95) ou altos (122), ou seja, nenhum com município com baixo resultado em 2019. Essa evolução notável aponta que a baixa variabilidade entre os municípios ocorre numa situação bastante positiva em relação aos resultados educacionais no conjunto do estado.

Os dados apresentados sugerem uma associação positiva entre o ICM e os resultados educacionais, ambos com progressão ao longo do período analisado. Para evidenciar essa associação entre estas duas variáveis, aplicou-se também a técnica de correlação de Pearson nos dados dos índices de capacidade municipal e no Ideb dos 184 municípios de 2011 a 2019:

Tabela 18: Correlação entre capacidade municipal e Ideb total - Ceará (2011-2019)

Correlação Ideb	2011	2015	2019	2011-2019
ICM	0,116*	0,024	0,184*	0,154*
ICT	0,127	0,090	0,177	0,021
ICI	0,207*	0,150*	0,011	0,230*
ICF	0,067	0,003	0,083	0,008

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ** a correlação é significativa no nível 0,01 / * a correlação é significativa no nível 0,05.

Como observado na Tabela 18, no geral, há uma correlação positiva entre capacidade municipal (ICM) e resultados educacionais (Ideb), mas em grande parte não significativa estatisticamente. Ao analisar os dados das dimensões da capacidade municipal, observa-se que há correlação positiva com significância apenas para o ICI, exceto 2019. O ICT e o ICF possuem correlação sem significância estatística.

Em busca de evidências, aplicou-se a correlação de Pearson entre as variáveis que compõem os índices e o Ideb total, conforme Tabela 19 a seguir:

Tabela 19: Correlação entre as variáveis que compõem a capacidade municipal e Ideb total - Ceará (2011-2019)

Dimensões	**Variáveis**	**Ideb**
Técnico-burocrática (ICT)	Adequação da formação inicial dos docentes - ensino superior	-0,128**
	Qualificação acadêmica e profissional – especialização	0,373**
	Formação continuada dos docentes – anos iniciais	0,077**
	Formação continuada dos docentes – anos finais	0,060**
	Formação continuada dos docentes - outras	0,122*
	Contratação dos docentes por concurso	-0,078**
Infraestrutural (ICI)	Espaços para atividades pedagógicas, desportivas e culturais:	
	- Biblioteca	0,093**
	- Sala de leitura	0,169**
	- Laboratório de informática	-0,050*
	- Laboratório de ciências	0,079**
	- Quadra de esportes	0,284**
	Recursos pedagógicos:	
	- TV	0,145**
	- Internet	0,450**
	- Computadores (média por aluno)	0,027
	- Retroprojetor/equipamento multimídia	-0,008
	Organização do atendimento - média de alunos/turma	0,047
Financeira (ICF)	Receita em manutenção e desenvolvimento do ensino (%)	0,009
	Despesas com educação em relação às despesas totais (%)	-0,029
	Despesa com professores por aluno	0,196**
	Gasto por aluno	0,461**

Fonte: Elaboração própria

Nas variáveis da capacidade técnico-burocrática a correlação indica que ter professores com especialização e formação continuada são condições para melhores resultados educacionais (Ideb). Isso pode ser decorrente do PAIC, que possui como instrumento a implementação de ações de formação continuada de professores. No entanto, ter professores com ensino superior e concursados possuem correlação negativa com o Ideb do ensino fundamental. Essas duas últimas variáveis podem ter comprometido a correlação entre índice de capacidade técnico-burocrática e o Ideb.

A maioria das variáveis da capacidade infraestrutural apresentaram correlação positiva com Ideb, assinalando que escolas com espaços para atividades pedagógicas, desportivas e culturais, tais como biblioteca, sala de leitura, laboratório de ciências e quadra de esportes educacionais; e com recursos pedagógicos, como TV, internet e computadores, tendem a ter alunos com melhores resultados. As únicas variáveis que apresentaram correlação negativa com

Ideb foram laboratório de informática e retroprojetor/equipamento multimídia, sendo que o último não apresentou significância. A média de alunos por turma também não apresentou significância.

As variáveis da capacidade financeira apontaram que ter um maior gasto por aluno e um maior gasto com professores por aluno são condições para melhoria dos resultados educacionais. No entanto, o percentual de receita com manutenção e desenvolvimento do ensino (mínimo de 25%) e o percentual de despesas com educação em relação às despesas totais não apresentaram significância. Essas duas últimas variáveis podem ter comprometido a correlação entre índice de capacidade financeira e o Ideb. É importante destacar que o modelo de cota-parte do ICMS pode ter influenciado todas as variáveis analisadas.

Tendo em vista que é de se esperar que as condições socioeconômicas influenciam a capacidade dos entes e os resultados das políticas públicas, optou-se por associar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) com os índices de capacidade (ICM, ICT, ICI e ICT) e com Ideb total do ensino fundamental, conforme Tabela 20 a seguir:

Tabela 20: Correlação entre IDHM e capacidade municipal e entre IDHM e resultados educacionais - Ceará (2011-2019)

Indicador	2011	2015	2019	2011-2019
ICM	0,260**	0,187*	0,145*	0,187**
ICT	-0,018	-0,031	-0,127	-0,036
ICI	0,537**	0,541**	0,457**	0,511**
ICF	-0,213	-0,272	-0,178	-0,195
Ideb	0,241**	0,110	0,028	0,094**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ** a correlação é significativa no nível 0,01 / * a correlação é significativa no nível 0,05.

De 2011 a 2019, nota-se que existe uma correlação positiva entre o IDHM e ICM, ICI. No entanto, possui correlação negativa sem significância com ICT e ICF. Isso que indica que outras variáveis podem estar influenciando a capacidade técnico-burocrática e financeira, a exemplo da atuação do nível estadual de governo que deve estar compensando as fragilidades municipais com incentivos financeiros (cota parte do ICMS e PENDez) e capacitação técnico-pedagógica e materiais estruturados por meio do PAIC.

A relação entre IDHM e Ideb é positiva, sugerindo que as condições socioeconômicas dos municípios também podem estar afetando os resultados educacionais para além da atuação do nível estadual de governo. Salienta-se que em 2015 e 2019 não apresentou significância estatística nessa relação.

Nesta seção, foi evidenciado que a capacidade municipal (ICM) é um dos fatores que está associado com a melhoria dos resultados do ensino fundamental nos municípios do estado do Ceará, corroborando com a literatura, que argumenta que a capacidade estatal é uma variável importante para o desenvolvimento das políticas públicas. Outra constatação foi de que houve ampliação da capacidade dos municípios no período analisado, tanto no índice agregado de capacidade (ICM) quanto nos subíndices relativos às três dimensões do índice agregado. A melhoria foi mais expressiva no Índice de Capacidade Técnico-burocrática (ICT), seguida pelo aumento na dimensão infraestrutural (ICI), e apresentando menor aumento relativo no Índice de Capacidade Financeira (ICF).

A questão que se coloca a seguir é: a cooperação do estado atuou para melhoria desta capacidade dos municípios de prover o ensino fundamental? É o que será analisado adiante.

6.2 Relação entre cooperação do estado e capacidade municipal

Nesta tese, foram analisadas uma série de mecanismos e instrumentos de cooperação formulados e implementados pelo governo do estado do Ceará desde 2007 para melhorar a alfabetização e a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental da rede municipal. Uma indagação que orienta esse estudo é se estes instrumentos podem ter gerado efeitos, diretos e indiretos, na capacidade estatal – técnico-burocrática, infraestrutural e financeira – dos municípios. Este ente federativo, conforme disposições constitucionais e normativas, deve ser o principal provedor do ensino fundamental, que, independentemente de suas capacidades, devem atuar para ampliação da qualidade do ensino.

Cooperação do estado e capacidade técnico-burocrática

É possível inferir que as capacidades técnico-burocráticas foram fortalecidas pela coordenação do estado, através da disponibilização de bolsas para contratação de equipe qualificada de consultores, gerentes e formadores; da formação e capacitação de gestores

escolares; da formação continuada dos professores; das assessorias técnico-pedagógicas às equipes da SME; e dos processos de avaliação e monitoramento.

Anteriormente à 2007, a maioria dos municípios não possuía equipes qualificadas para implementação de ações técnico-pedagógicas, como informado pelos entrevistados. Isso afetava o planejamento, a elaboração de materiais e conteúdos didáticos para as escolas, as formações continuadas e o monitoramento dos resultados. Com a institucionalização do PAIC, todos os municípios receberam bolsas para formarem suas equipes e isso foi essencial para o fortalecimento da gestão municipal e implementação de todas as ações pactuadas.

Todavia, o efeito da cooperação do estado nas capacidades técnico-burocráticas não foi homogêneo e com mesma intensidade entre os municípios, por diversos fatores, identificados em entrevistas não representativas, dentre os quais destacam-se três. O primeiro fator é o não cumprimento integral do termo de cooperação pelos municípios, sobretudo no processo de formação continuada dos professores. Verificou-se, ao longo desta pesquisa, que alguns municípios reduziram a carga-horária prevista, não disponibilizaram as equipes para participar dos processos formativos e não forneceram apoio logístico necessário às atividades.

O segundo fator são os problemas do processo de implementação das políticas pelo governo estadual, como atrasos no início das formações e na distribuição de materiais de apoio didático-pedagógico. Constata-se que os municípios que possuíam ou adquiriram uma maior capacidade técnico-administrativa conseguem elaborar seus próprios materiais até a chegada do material elaborado pela SEDUC. Porém, os municípios com menor capacidade enfrentam dificuldades, como informado por uma entrevistada que atuou como formadora em um município que obteve resultados insatisfatórios ao longo do tempo:

> A vantagem é que os municípios não esperam. A SEDUC demora na entrega de material somente em abril. Eles já iniciam as formações e produções de materiais. Isso fortaleceu os municípios ao longo do tempo. Mas os municípios que as equipes mudam e que não tem boa gestão, tem grande dificuldade. (Entrevistada 18 - G2/G3)

Pontua-se ainda que os municípios que possuem menor capacidade, sobretudo financeira, também enfrentaram dificuldades para imprimir a grande demanda de materiais, que são enviados em formato digital. Na maioria dos municípios, a impressão está a cargo das escolas, que, frequentemente, deixam de imprimir os materiais por falta de recursos, como mencionado pelas gestoras escolares entrevistadas:

> A gente precisava imprimir os materiais na escola. Eles compartilham pelo drive. Hoje não imprimimos mais, pois não temos recursos para compra de folha e tinta. (Entrevistada 26 - G4)

> Não tem muito material para trabalhar, pois precisa imprimir. A escola que tem que imprimir, mas poderia ser a Secretaria também. Teve um ano que o PAIC arcou com os cadernos e ajudou muito a gente. (...) Não tem impressão para todo mundo, pois não tem muita folha disponível. A gente sempre dá um jeito. Precisamos comprar do nosso bolso para algumas atividades. (Entrevistada 29 - G4)

> Agora mandam em mídia. Nem todo mundo olha. Tem professores que não acompanham a técnica. (...) A escola que imprimi. Hoje a escola tem até mais recursos do governo federal [PDDE] que ajudam nestas impressões. Quando não dá, a Secretaria ajuda também. É uma dificuldade pra gente. (Entrevistada 30 - G4))

O terceiro fator é que alguns municípios possuem alta capacidade técnico-burocrática e são independentes da cooperação do estado. Assim, apesar das ações técnico-pedagógicas serem universais, com adaptações regionais e locais, podem ter efeitos mais representativos nos municípios com menor capacidade técnico-burocrática, como mencionado por um entrevistado:

> A grande maioria dos municípios não tem como pagar consultorias para fazer formações, produzir materiais e contratar equipes. Então ajuda, principalmente, as redes pobres, que não tem essa expertise. (Entrevistado 2 - G1/G3).

Observa-se que os municípios que possuem uma maior capacidade técnico-burocrática conseguem elaborar formações e materiais para auxiliar as escolas. Estes, inclusive questionam que a formação continuada disponibilizada pelo estado é insuficiente, pois avançaram na aprendizagem dos alunos acima da média:

> A formação do estado não é suficiente, pois avançamos. Não atende a expectativa do nosso município. É uma formação pensada para todo estado do Ceará. Temos que moldar e adaptar para nossa realidade. (Entrevistada 7 - G3).

> Nosso município e outros municípios conseguem andar com as próprias pernas sem a SEDUC. Deveria existir incentivos diferentes. [Município x] já faz material de alfabetização e para outros níveis. Então o programa precisava investir em outras coisas também. (Entrevistado 2 - G1/G3)

> Material não atende todas as nossas necessidades. Nós conseguimos crescer e precisamos agregar mais. Material didático é construído por nós. Criamos a capacidade de produzir complementares. (...) Os professores tinham dificuldades com o material do programa. As atividades propostas não estavam condizentes com nossos alunos. (Entrevistada 4 - G3/G4)

Em outra perspectiva, a análise qualitativa evidenciou que o estado também induziu fortemente uma cultura de avaliação educacional, nos quais muitos municípios cearenses desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação externa pós-2007. Conforme estudo de Oliveira, Costa e Vidal (2021), 64 municípios (34,7%) possuem algum tipo de avaliação municipal, no qual o grau de institucionalização é variado. A maior concentração na

implantação de avaliações municipais se dá no período de 2016 a 2019, sendo que 16 delas foram criadas em 2017 e 14 em 2018, revelando ser um fenômeno recente.

Por meio das entrevistas observou-se que houve influência do estado para que os municípios implantassem seus próprios sistemas de avaliação externa, sobretudo a partir de 2015:

> [Município x] tem seu próprio sistema de avaliação. A gente precisou ter para acompanhar mais de perto nossos alunos ao longo do ano letivo. (...) Teve uma orientação da regional pra gente criar. (Entrevistado 2 - G1/G3)

> Temos um sistema de avaliação própria para preparar o aluno do 1º ao 9º ano. Aplicamos as avaliações bimestralmente que ajudam a gente entender mais a evolução das escolas. (...) Precisamos implantar para nos ajudar mais no Mais PAIC e nas outras iniciativas com foco no aluno (Entrevistada 6 - G3)

> Muitos municípios da nossa regional implantaram seus sistemas a partir de 2015. A gente atuou muito junto aos municípios para que esse processo acontecesse. (Entrevistada 13 - G2)

Além dos instrumentos técnico-pedagógicos, percebe-se que a coordenação do estado também fortaleceu a capacidade técnico-administrativa, a partir da indução da seleção técnica e qualificação de gestores escolares e Secretário Municipal de Educação; da valorização e profissionalização docente; da revisão de cargos, carreiras e remuneração do magistério municipal, como citado pelos entrevistados:

> Prefeitos tiveram muito cuidado ao selecionarem secretários. Raramente vai encontrar uma pessoa destoante na Secretaria Municipal. A confiança é mais técnica do que política. (...) Há um compromisso político. É o fortalecimento da gestão municipal que integra o PAIC. O estado provoca o prefeito quando vê que a gestão não está boa. Quando vê que a coisa não está andando, os resultados não melhoram, induz o prefeito a mudar o dirigente, induz seleção dos gestores de forma mais técnica. Tem um sistema não formal de devolutiva de avaliação dos secretários. Vai mostrando sua capacidade de atuação para melhorar os resultados. (Entrevistado 1 - G1/G2)

> O nível de escolaridade dos dirigentes melhorou, formação acadêmica, mestrado, doutorado também melhorou. Foi induzido esse processo, foi assinado um termo de compromisso para isso acontecer. Antes era mais indicação política. Tinha secretários que não eram nem formados na área de educação. Hoje é inaceitável. (...) O município deve realizar seleção para diretor das escolas. Cresceu acima da média do país. (...) Muitos municípios também revisaram ou elaboraram planos de cargos e carreira dos profissionais. (Entrevistado 3 - G1/G2)

> Melhorou a competência, muito recrutamento de gente boa. A meritocracia se ampliou tanto no estado quanto nos municípios. Prefeitos viram que precisavam de Secretários mais qualificados. Até davam conselhos para os colegas: não pode ser indicação política, deve ser alguém capaz. (...) Aconteceu uma mudança de cultura organizacional (Entrevistado 12 - G1)

Os achados dessa pesquisa corroboram que houve um processo de fortalecimento da gestão municipal e melhoria da capacidade técnico-burocrática, tanto no nível das secretarias quanto das escolas. Como menciona Costa e Ramos (2020, p 128), "(...) em tempos de PAIC, a coordenação e a ação colaborativa no Ceará têm instrumentalizado os processos de gestão, avaliativos e pedagógicos, tornando todo o funcionamento da gestão municipal capitaneado pelo programa, isto é, todas as ações voltadas ao ensino fundamental compreendem as metas/ações estabelecidas para as gestões municipais". Assim, embora o programa tenha como mote a alfabetização/aprendizagem, o princípio colaborativo estabelecido no PAIC incide fortemente na difusão de um novo modelo de gestão para as SMEs, que, por consequência, teve influências significativas nas capacidades técnico-burocráticas dos governos municipais em prover o ensino fundamental.

De forma semelhante e utilizando indicadores distintos dos utilizados neste trabalho, Schwaitzer (2021) também constatou que os municípios cearenses apresentaram notável avanço na capacidade burocrática desde 2007, sobretudo devido ao PAIC, assumindo destaque em comparação com municípios de outros estados do Nordeste, especialmente, e mesmo do Brasil, em geral, como apresentado nos dados das *proxys* a seguir:

Tabela 21: Balanço dos resultados sobre capacidades estatais municipais na educação

Indicadores	**Ceará**	**Média (Brasil)**	**Posição (Brasil)**	**Posição (nordeste)**
Secretaria exclusivamente educacional (2018)	84%	61%	3º	2º
Secretário 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 própria, a partir dos dados de Schwaitzer (2021, p. 124)

No entanto, este processo também não foi universal e homogêneo entre os municípios, pois alguns ainda não focaram em fortalecer suas capacidades para avançar na educação. Estes, por exemplo, selecionaram secretários e equipe pedagógica sem qualificação devida e não conduziram processos seletivos de gestores escolares considerando critérios técnicos, como pontuado pelos entrevistados:

> Isso não se refletiu tanto na capacidade dos diretores escolares em algumas localidades. Não tem tanto rigor. Tem muita indicação política. As escolas estão localizadas em bairros tem mais influência política. (Entrevistado 1 - G1/G2)

> O estado induziu os municípios a contratarem secretários mais qualificados, mas ainda tem muito secretário de cargo político. (...) Os diretores também: antes de 2020 ainda tinha muita indicação política. Tem município que não melhora porque ainda querem fazer muita politicagem com educação. Colocam os vereadores para indicar professores, diretores, coordenadores. Falta valorizar. Preferem não tomar atitudes. Não querem causar mal-estar. Isso tira voto. (Entrevistado 2 - G1/G3)

> Quando o Secretário não acredita no PAIC e não apoia, tem dificuldade de implementar as ações. Alguns municípios até hoje não conseguiram evoluir. [Município x] não consegue evoluir. As pessoas não estão certas. Gerente não vai nos fóruns, não tem experiência. (...) Importância de colocar bons formadores também. [Município x] não consegue, não foca no essencial, não consegue progredir. Se não tem uma boa gestão, não tem bons resultados. Tudo começa na gestão. (Entrevistada 7 - G3)

A análise das entrevistas confirma a análise estatística apresentada na seção 6.1, que demonstra que apesar da evolução positiva na média das capacidades técnico-burocráticas dos municípios e do número de municípios na classificação "alta", ainda persistem disparidades e municípios com baixa capacidade técnico-burocrática no Ceará. Dessa forma, as ações do governo estadual contribuem para reduzir a heterogeneidade, mas não a eliminam completamente, uma vez que outros fatores também influenciam as capacidades.

Cooperação do estado e capacidade infraestrutural

A cooperação do estado também atuou na ampliação das capacidades infraestruturais. Diretamente, através da disponibilização de acervos e livros literários para as bibliotecas e salas de leitura; do recebimento de parcela maior de ICMS, sobretudo a quota advinda ao IQE; e por meio da aplicação do recurso do PENDez pelas escolas, que são predominantemente utilizados para melhoria da infraestrutura física e para aquisição de mobiliários e equipamentos e materiais, como identificado na análise das entrevistas:

> Premiação dá um grande dinheiro extra para escolas. Utilizam em reformas, compram mobiliário. (Entrevistado 2 - G1/G3)

> Retorno muito bom para as escolas. Geralmente gastam com material, impressora, computador, jogos. (Entrevistada 7 - G3)

> As escolas usaram o recurso para reforma do laboratório de informática, pintura da escola, biblioteca. Investimento forte em infraestrutura. 70% do plano é infraestrutura e equipamentos (Entrevistado 19 - G1/G2)

> Escola utilizou a maioria do recurso em materiais didáticos, livros, jogos, equipamentos eletrônicos, multimídia, notebook, armário. (Entrevistada 26 - G4/Escola Premiada)

> A escola se equipou. Equipamentos, TV, datashow, construção de sala de recreação, praça (área de lazer, playground), utensílios para alimentação, armários, sons, laboratório de informática. Também compramos materiais didáticos e pedagógicos, biblioteca com acervo variados, jogos pedagógicos. (Entrevistada 27 - G4/Escola Premiada)

> Utilizamos grande parte do recurso para construir a rampa de acesso, melhorar o muro, os banheiros. Também compramos muito material. (Entrevistado 34 - G4/Escola Apoiada)

De forma indireta, o estado induz a ampliação da capacidade infraestrutural por meio de duas formas: a primeira, a partir do discurso de que, ao melhorar a qualidade infraestrutural das escolas, é possível gerar efeitos no desempenho dos alunos; e a segunda, por meio do interesse dos municípios em obter melhores resultados para garantir uma maior cota-parte do ICMS e para terem mais escolas premiadas:

> A infraestrutura das escolas era ruim e depois de 2007 melhorou muito por conta do ICMS e Prêmio. É um incentivo para os municípios. Eles procuram melhorar as escolas para terem escolas nota dez e receberem mais recursos do ICMS. (Entrevistado 5 - G2)

> Investimos em reformas, biblioteca. Também investimos na reconstrução de escolas. Faz muita diferença ter mais recurso. Receber mais cota parte permite investir nisso, junto com o recuso do Fundeb (Entrevistada 6 - G3)

> A escola tinha péssima estrutura. Parede rachada, cadeiras quebradas, nem para os alunos sentarem. Professores sem formação. Não aceitamos estar entre os piores. (...) Município reformou a escola, novos equipamentos. Sala climatizada, mobiliários novos. (Entrevistada 14 - G4/Escola Apoiada)

> Como o PAIC financia grande parte técnico-pedagógica, investimos na estrutura das escolas que estavam muito ruins. Fizemos reformas, investimos na climatização das escolas. A gente faz isso porque queremos ter muitas escolas nota dez (Entrevistada 25 - G3/G4)

Apesar do fortalecimento, para os entrevistados, ainda é necessário avançar nos investimentos em infraestrutura escolar e insumos para auxiliar no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Uma entrevistada sintetizou bem essa questão:

> Infraestrutura melhorou, mas precisa melhorar mais. Nem todas as escolas foram contempladas com as melhorias. Afeta muito na aprendizagem. (...) Nas escolas estaduais tem melhores estruturas e materiais. Os municípios precisam dar condições adequadas, precisa ter biblioteca, livros, ambientes de recreação, laboratórios. Escolas que tem mais computador, data show, multimídia, som, bons materiais tem resultados melhores. Os equipamentos favorecem o ensino aprendizagem. (...) As impressoras precisam ser boas para imprimir os materiais. Se não tem, prejudica a implementação do PAIC, pois o material precisa ser impresso. A gestão precisa focar nisso. (Entrevistada 28 - G2/G4)

Essa evidência está em consonância com o estudo de Calderón *et al.* (2015), que apontam como fragilidades infraestruturais a reduzida quantidade, carência ou falta de acesso a multimeios, que deem suporte às práticas pedagógicas diferenciadas; e carência de espaço físico adequado para as atividades técnico-pedagógicas nas escolas municipais.

Essa análise advinda das entrevistas corrobora com a análise estatística apresentada na seção 6.1, que evidencia evolução das capacidades infraestruturais, tanto na média estadual quanto no quantitativo de municípios na classificação "alta" capacidade, porém, também demonstra que persistem heterogeneidade e municípios com baixa capacidade infraestrutural.

Cooperação do estado e capacidade financeira

A capacidade financeira dos municípios foi ampliada, tanto através dos incentivos financeiros da cota-parte do ICMS/IQE e do recurso do PENDez para escolas e municípios específicos, quanto a partir da indução de uma maior provisão de receitas e despesas, como mencionado pelos entrevistados:

> O PAIC não tem repasse direto. Há uma indução do estado para que os municípios disponham receita de cerca de 30% para educação. (Entrevistado 1 - G1/G2)
>
> A regional (CREDE) incentiva os municípios a colocarem mais recursos na educação básica. Mas nosso município tem problemas de arrecadação própria, então receber mais ICMS dos nossos resultados (da educação) nos ajuda a investir mais nos nossos alunos. (Entrevistada 6 - G3)
>
> O estado nos incentiva a financiar mais a educação para gente melhorar o ensino dos nossos alunos. A gente tenta fazer isso. (Entrevistada 25 - G3/G4)
>
> Nas reuniões na CREDE, eles nos recomendam investir mais na educação. Não adianta ter somente o PAIC, precisa ter mais investimento nas escolas. (...) Nosso município sempre tenta colocar mais de 25% na educação. (Entrevistado 33 - G3/G4)

Ademais, para os entrevistados, os municípios que tendem a progredir mais nos resultados educacionais são os que dispõem de mais receitas e despesas para a educação:

> Para melhorar mais os resultados, os municípios precisam investir na educação. O município que gasta mais de 25% se destacam mais. Eles precisam ter consciência disso. (Entrevistado 1 - G1/G2)
>
> Eles [municípios] podem utilizar o recurso [ICMS] em qualquer área, mas muitos investem mais na educação, pois sabem que podem ter retorno da próxima avaliação. (Entrevistada 32 - G1)
>
> O desempenho dos alunos depende de mais recursos. Não tem como melhorar sem investir. (...) A gente percebe que os municípios que investem mais na educação dos nossos alunos, atingem patamares melhores no SPAECE. (Entrevistada 13 - G2)

Para avaliar a influência do incentivo financeiro do estado nos municípios foram avaliados os dados da cota-parte do ICMS, advinda do índice de educação (IQE), e das escolas premiadas e apoiadas.

Incentivo financeiro "cota-parte do ICMS/IQE"

Como apresentado nos dados a seguir, a cota-parte do ICMS/IQE, teve um aumento no valor *per capita* (por aluno) ao longo do tempo. Porém, a média do coeficiente de variação (CV)[77] de 93% demonstra que existe uma alta heterogeneidade entre os municípios. Como a regra de repartição é a partir dos resultados educacionais, sem considerar algum parâmetro demográfico ou socioeconômico, este modelo pode estar reforçando a desigualdade entre os municípios no recebimento do ICMS/IQE.

Tabela 22: Evolução do repasse da cota-parte do ICMS/IQE aos municípios cearenses, por aluno (R$) (2011-2019)

Ano	Mínimo (R$)	Média (R$)	Máximo (R$)	CV (%)
2011	10,09	796,94	3.945,46	89,90
2012	15,66	965,17	5.226,58	84,69
2013	13,63	1.109,18	6.050,09	95,59
2014	11,36	1.181,15	6.905,60	103,58
2015	9,87	1.152,11	5.326,33	97,46
2016	10,95	1.153,51	6.165,01	94,56
2017	11,88	1.263,32	5.660,84	93,01
2018	18,03	1.270,81	5.276,32	86,31
2019	15,17	1.409,93	6.957,26	93,01
Média	12,96	1.144,68	5.723,72	93,12

Fonte: Elaboração própria.
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA de dez./2019.

Com o propósito de associar o incentivo financeiro advindo do ICMS/IQE por aluno com a capacidade financeira (ICF) foram criados 4 (quatro) grupos de municípios:

[77] O CV pode ser interpretado da seguinte forma neste estudo: i) menor ou igual a 20%, considera-se que o conjunto de dados é razoavelmente homogêneo; e ii) maior que 20% indica que há mais heterogeneidade.

Grupo 1: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio e possuíam ICF alto/médio

Grupo 2: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio e possuíam ICF baixo

Grupo 3: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno baixo e possuíam ICF alto/médio

Grupo 4: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno baixo e possuíam ICF baixo.

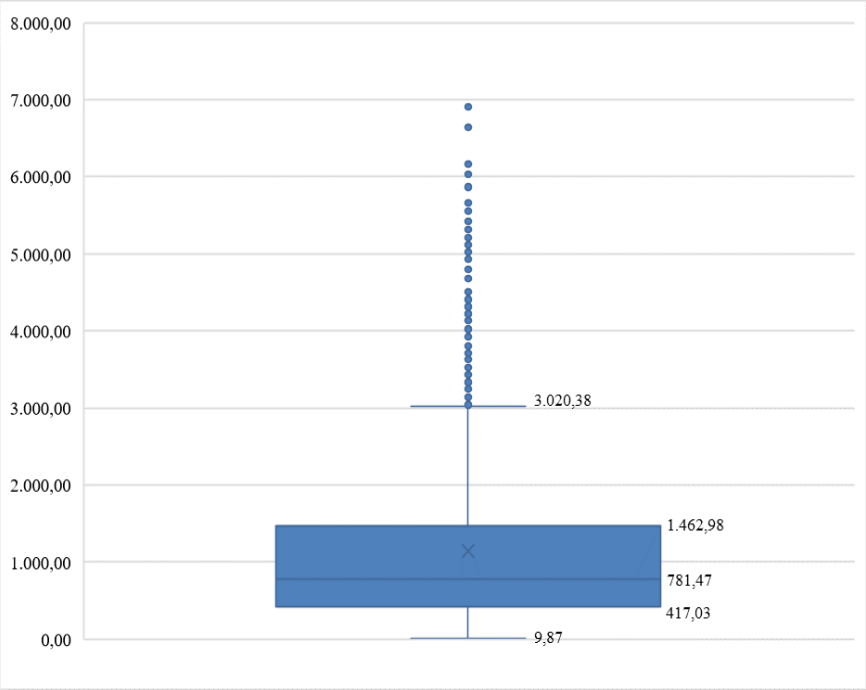
As classificações do ICMS/IQE por aluno em baixo, médio e alto foram definidos com base nas escalas da distribuição dos quartis (Figura 23). Optou-se por agrupar as classificações "alto" e "médio" em um único grupo para otimizar a análise e facilitar a visualização dos dados.

Quadro 21: Classificação da cota-parte do ICMS/IQE por aluno (2011-2019)

Classificação	Escala
Baixo	≤ R$ 417,02
Médio	R$ 417,03 - R$ 1.462,98
Alto	≥ R$ 1.462,99

Fonte: Elaboração própria

Figura 23: Gráfico da distribuição dos quartis da cota-parte do ICMS/IQE por aluno (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria

A distribuição dos municípios nos quatro grupos definidos acima a partir da associação entre a cota-parte do ICMS/IQE e capacidade financeira (ICF), de 2011 a 2019 é ilustrada na Tabela 23 a seguir:

Tabela 23: Número e percentual de municípios, por grupo da associação entre da cota-parte do ICMS/IQE e ICF (2011-2019)

Ano	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
2011	53	28,8	68	37,0	17	9,2	46	25,0
2012	71	38,6	63	34,2	31	16,8	19	10,3
2013	99	53,8	42	22,8	30	16,3	13	7,1
2014	121	65,8	14	7,6	39	21,2	10	5,4
2015	126	68,5	12	6,5	40	21,7	6	3,3
2016	126	68,5	10	5,4	40	21,7	8	4,3
2017	138	75,0	1	0,5	45	24,5	0	0,0
2018	147	79,9	3	1,6	33	17,9	1	0,5
2019	148	80,4	0	0,0	36	19,6	0	0,0

Fonte: Elaboração própria

Ao longo do tempo, o Grupo 1 é o que teve uma maior evolução: em 2011, cerca de 29% dos municípios que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio também tinham ICF alto/médio em 2011, mas em 2019 esse percentual passou para 80%. Esses dados sugerem o quanto o incentivo advindo do ICMS/IQE está associado positivamente com a capacidade financeira dos municípios. Mas também mostra a grande concentração dos municípios do estado nesse grupo. Essa constatação também é evidenciada pela redução do percentual de municípios do Grupo 2, que passou de 37% para 0%, ou seja, uma redução significativa de municípios com ICMS/IQE por aluno alto/médio e capacidade financeira baixa.

O Grupo 3, nos quais pertencem os municípios com ICMS/IQE por aluno baixo e ICF alto/médio aumentaram ao longo do tempo: em 2011, 9% dos municípios pertencia a esse grupo e em 2019, passou para 20%. Em busca de evidências foram realizadas entrevistas com dois atores de um município pertencente a este grupo em praticamente todos os anos. Observa-se que neste município há um grande esforço para investir mais em educação, o que pode ter contribuído para aumento da capacidade financeira, para o qual não contribuiu o ICMS/IQE.

O Grupo 4, em 2011 possuía 25% dos municípios e nenhum em 2019, indicando redução do percentual de municípios que possuíam ICMS/IQE por aluno baixo e ICF baixo.

Com vistas a verificar se o ICMS/IQE por aluno também tem associação com a capacidade municipal (ICM), considerando o índice multidimensional, também foram criados 4 (quatro) grupos de municípios:

Grupo 5: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio e possuíam ICM alto/médio

Grupo 6: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio e possuíam ICM baixo

Grupo 7: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno baixo e possuíam ICM alto/médio

Grupo 8: Municípios que receberam ICMS/IQE por aluno baixo e possuíam ICM baixo

A Tabela 24 apresenta a distribuição dos municípios nos quatro grupos da associação entre da cota-parte do ICMS/IQE por aluno e capacidade municipal (ICM), de 2011 a 2019:

Tabela 24: Número e percentual de municípios, por grupo da associação entre da cota-parte do ICMS/IQE por aluno e ICM (2011-2019)

Ano	Grupo 5		Grupo 6		Grupo 7		Grupo 8	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
2011	70	38,0	51	27,7	28	15,2	35	19,0
2012	91	49,5	43	23,4	38	20,7	12	6,5
2013	106	57,6	35	19,0	30	16,3	13	7,1
2014	99	53,8	36	19,6	42	22,8	7	3,8
2015	108	58,7	30	16,3	36	19,6	10	5,4
2016	111	60,3	25	13,6	40	21,7	8	4,3
2017	105	57,1	34	18,5	39	21,2	6	3,3
2018	121	65,8	29	15,8	27	14,7	7	3,8
2019	126	68,5	22	12,0	29	15,8	7	3,8

Fonte: Elaboração própria

Seguindo a mesma tendência da relação entre ICMS/IQE e ICF, o Grupo 5 é que evoluiu mais durante o período analisado: em 2011, 38% dos municípios que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio tinham ICM alto/médio e em 2019 passou para 68,5%. Esses dados demonstram tanto que o incentivo advindo do ICMS/IQE também está associado com a capacidade municipal, como apontam o aumento da proporção de municípios com alto/médio ICM. Essa verificação também é confirmada pela redução do percentual de municípios do

Grupo 6, que passou de 27% para 12%, ou seja, uma redução significativa de municípios com ICMS/IQE por aluno alto/médio e capacidade municipal baixa.

O Grupo 7, nos quais pertencem os municípios com ICMS/IQE por aluno baixo e ICM alto/médio tiveram pouca variação ao longo do tempo. Em busca de evidências, foram realizadas entrevistas com 4 (quatro) atores de 2 (dois) municípios pertencentes a este grupo em praticamente todos os anos. Nota-se que nestes municípios há um grande esforço para implementar as ações técnico-pedagógicas, o que pode ter contribuído para aumento destas capacidades.

Em outra perspectiva de análise, destaca-se que Sobral também pertence ao Grupo 7 durante os nove anos analisados. Apesar dos resultados satisfatórios, que, por conseguinte, ocasiona em um maior recebimento da ICMS/IQE, este município é prejudicado pela regra de repartição, pois tem um número alto de alunos do ensino fundamental (4ª colocação do Ceará). Portanto, pressupõe-se que a regra pode estar o prejudicando municípios que possuem um quantitativo alto de alunos, por não possuir um parâmetro que pondere a distribuição pelo número de população, como também argumentou Oliveira (2023).

O Grupo 8, em 2011, possuía 19% dos municípios e em 2019, 3,8%, indicando redução do percentual de municípios que possuíam ICMS/IQE por aluno baixo e ICF baixo.

A partir dos dados, constata-se que a maioria dos municípios passaram a pertencer no grupo que receberam ICMS/IQE por aluno alto/médio e possuíam capacidade (ICF e ICM) alto/médio. Isso indica uma associação entre este incentivo financeiro e as capacidades municipais. Para evidenciar essa associação, aplicou-se também a técnica de correlação de Pearson nos dados dos índices de capacidade municipal e no ICMS/IQE por aluno dos 184 municípios de 2011 a 2019:

Tabela 25: Correlação entre ICMS/IQE por aluno e capacidade municipal - Ceará (2011-2019)

Correlação ICMS/IQE por aluno	**2011**	**2015**	**2019**	**2011-2019**
ICM	0,206**	0,055*	0,149*	0,115**
ICF	0,239**	0,133*	0,189*	0,125**
ICT	0,085	0,013	0,001	0,044
ICI	0,025	0,017	0,004	0,025

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ** a correlação é significativa no nível 0,01 / * a correlação é significativa no nível 0,05.

Os resultados da correlação vão ao encontro dos resultados apresentados pela análise descritiva dos grupos. Como visualizado na Tabela 25, o ICMS/IQE por aluno possui correlação positiva com a capacidade financeira (ICF), ou seja, os municípios que recebem uma maior cota-parte dos recursos do ICMS por aluno, advinda da parcela condicionada ao desempenho dos alunos (IQE), são os que tendem a ter uma maior capacidade financeira. O ICF contribuiu também para que o ICM tenha relação positiva com ICMS/IQE. As demais dimensões, representadas pelo IQT e ICI não apresentaram significância estatística.

As variáveis que mais influenciaram na correlação positiva entre ICF e ICMS/IQE por aluno foram o percentual de receitas com educação ($0,075^{**}$), gasto por aluno ($0,356^{**}$) e despesa com docentes por aluno ($0,163^{**}$). O percentual de despesas com educação em relação às despesas totais teve relação negativa ($-0,173^{**}$).

Incentivo financeiro "PENDez"

Para avaliar a relação entre o incentivo financeiro, advindo do PENDez, e capacidade municipal foram analisados os dados das escolas premiadas e apoiadas de 2011 a 2019. Para isso, cada escola premiada ou apoiada dos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental foi classificada de acordo com a classificação do Índice de Capacidade Municipal (ICM) e do Índice de Capacidade Financeira (ICF) de cada município, como apresentado nas tabelas a seguir:

Tabela 26: Número e percentual de escolas premiadas e apoiadas, por classificação do ICM (2011-2019)

Ano	Escolas premiadas						Escolas apoiadas					
	ICM Alto		ICM Médio		ICM Baixo		ICM Alto		ICM Médio		ICM Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
2011	21	8,7	109	45,2	111	46,1	73	30,4	67	27,9	100	41,7
2012	31	15,0	76	36,9	99	48,1	67	32,5	61	29,6	78	37,9
2013	30	12,1	93	37,5	125	50,4	105	43,0	75	30,7	64	26,2
2014	37	13,7	112	41,3	122	45	84	31,0	84	31	103	38
2015	93	31,1	110	36,8	96	32,1	27	18,0	101	67,3	22	14,7
2016	64	24,2	95	35,8	106	40	25	21,7	72	62,6	18	15,7
2017	68	20,4	137	4,1	128	38,4	67	36,8	90	49,5	25	13,7
2018	86	25,5	132	39,2	119	35,3	68	36,4	90	48,1	29	15,5
2019	80	22,1	172	47,5	110	30,4	84	39,6	108	50,9	20	9,4
Média	57	19,2	115	36	113	40,6	67	32,2	83	44,2	51	23,6

Fonte: Elaboração própria

Como observado na Tabela 26, as escolas premiadas estavam distribuídas por todos os tipos de municípios, embora localizadas, mormente, em municípios com ICM baixo e médio. Cabe registrar, ainda, que houve um aumento de escolas localizadas em municípios com ICM alto e médio.

Já as escolas apoiadas estavam localizadas, principalmente, em municípios com ICM alto e médio, o que se relaciona com a diminuição de municípios com ICM baixo. Ao longo do tempo, houve um aumento das escolas apoiadas situadas em municípios com ICM alto e médio, e no sentido inverso, redução das escolas situadas em municípios com ICM baixo.

Esse resultado é contra intuitivo, já que, hipoteticamente, as escolas premiadas estariam em municípios com melhores capacidades. Uma possível justificativa para este resultado é que escolas com bom e mau desempenho se distribuem em todos os tipos de municípios já que o incentivo é para as escolas e não para o município. Pode-se supor que o incentivo financeiro pode estar induzindo apenas algumas escolas a melhorarem suas capacidades para obterem melhores resultados, não necessariamente o município em sua totalidade.

Tabela 27: Número e percentual de escolas premiadas e apoiadas, por classificação do ICF (2011-2019)

Ano	Escolas premiadas						Escolas apoiadas					
	ICF Alto		ICF Médio		ICM Baixo		ICF Alto		ICF Médio		ICF Baixo	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
2011	52	21,6	89	36,9	100	41,5	22	9,2	90	37,5	128	53,3
2012	64	31,1	58	28,2	84	40,8	82	39,8	70	34	54	26,2
2013	66	27,4	62	25	118	47,6	111	45,5	58	23,8	75	30,7
2014	77	28,4	105	38,7	89	32,8	43	15,9	105	38,7	123	45,4
2015	62	20,7	107	35,8	130	43,5	15	10,0	107	71,3	28	18,7
2016	50	18,9	101	38,1	114	43	11	9,6	68	59,1	36	31,3
2017	53	15,9	134	40,2	146	43,8	43	23,6	92	50,5	47	25,8
2018	71	21,1	125	37,1	141	41,8	43	23,0	101	54	43	23
2019	88	24,3	142	39,2	132	36,5	76	35,8	75	35,4	61	28,8
Média	65	23,3	103	35,5	117	41,3	50	23,6	85	44,9	66	31,5

Fonte: Elaboração própria

Como visualizado na Tabela 27, os dados do PENDez relacionados com a capacidade financeira apontam que as escolas premiadas também estavam localizadas, em sua maioria, em municípios com ICF baixo e médio. Observa-se, ainda, que houve um aumento de escolas localizadas em municípios com ICM alto e médio.

As escolas apoiadas estavam localizadas, principalmente, em municípios com ICM baixo e médio. Ao longo do tempo, houve um aumento das escolas situadas em municípios com ICM alto e redução das escolas situadas em municípios com ICM baixo.

Constata-se que tanto a relação do PENDez com o ICM quanto com o ICF induz que não houve efeitos concretos da premiação no sentido de aumentar as capacidades municipais, uma vez que o incentivo é destinado às escolas, sendo que independente da capacidade municipal, em todos os tipos de municípios encontram-se tanto escolas com alto quanto com baixo desempenho. Sugere-se que o efeito desse incentivo seja mais simbólico, ao dar reconhecimento às boas escolas e incentivar as outras a melhorarem seus resultados.

Visando uma análise aprofundada das escolas premiadas e apoiadas, sob a perspectiva municipal, as escolas foram agrupadas em seis grupos de municípios:

Grupo 1: Municípios com escolas premiadas e nenhuma apoiada;

Grupo 2: Municípios com escolas apoiadas e nenhuma premiada;

Grupo 3: Municípios com escolas premiadas e escola apoiadas, sendo maior número de premiadas;

Grupo 4: Municípios com escolas premiadas e escola apoiadas, sendo maior número de apoiadas;

Grupo 5: Municípios com escolas premiadas e apoiadas em mesma quantidade;

Grupo 6: Municípios não contemplados pelo programa.

Nota-se que, considerando a média ao longo do tempo, a maioria dos municípios são pertencentes aos Grupos 1, 2 e 6, como visualizado na Tabela 28 a seguir:

Tabela 28: Número e percentual de municípios, por grupo de escolas - PENDez (2011-2019)

Ano	G1		G2		G3		G4		G5		G6	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
2011	60	33%	54	29%	4	2%	3	2%	9	5%	54	29%
2012	42	23%	65	35%	6	3%	0	0%	3	2%	68	37%
2013	65	35%	53	29%	2	1%	2	1%	3	2%	59	32%
2014	59	32%	58	32%	8	4%	3	2%	1	1%	55	30%
2015	59	32%	52	28%	7	4%	1	1%	4	2%	61	33%
2016	56	30%	58	32%	7	4%	2	1%	0	0%	61	33%
2017	57	31%	57	31%	10	5%	3	2%	3	2%	54	29%
2018	59	32%	55	30%	8	4%	6	3%	4	2%	52	28%
2019	70	38%	62	34%	10	5%	3	2%	2	1%	37	20%
Média	58,6	32%	57,1	31%	6,9	0,0	2,6	1%	3,6	2%	55,7	30%

Fonte: Elaboração própria.

Os dados mostram certa desigualdade entre os municípios, apontada pelo percentual expressivo (de 20 a 37% no período) de municípios não comtemplados pelo programa (Grupo 6), ou seja, nem tiveram escolas premiadas nem apoiadas. Isso sugere que mesmo não tendo as melhores escolas, estes municípios não possuem escolas com pior desempenho que demandaria apoio.

A média no período similar de municípios, tanto com escolas premiadas como com escolas apoiadas, confirma a afirmação anterior, ou seja, a premiação aponta para escolas "boas" em diversos municípios e não é relacionada diretamente com o desempenho geral do município em relação aos resultados educacionais. Na mesma lógica, é inexpressivo o percentual de municípios que têm majoritariamente escolas apoiadas (Grupo 4) e dos que têm majoritariamente escolas premiadas (Grupo 3). Ou seja, o PENDez é focado em escolas individualmente e não no município.

Considerações sobre a relação entre cooperação do estado e capacidade municipal

Em suma, os achados dessa seção trazem indícios de que a atuação do estado junto aos municípios, no geral, teve efeitos positivos sobre a capacidade destes em prover o ensino fundamental. Como defendido pela literatura, para coordenar ações de melhoria das

capacidades estatais dos governos autônomos locais é preciso superar considerar certas condições que, se ausentes, podem gerar problemas nas relações entre os entes governamentais. Destacam-se as principais condições corroboradas no caso cearense. A primeira é a capacidade de *enforcement* intergovernamental. No caso pesquisado são delineadas regras para os entes estadual e municipais, além das estratégias utilizadas pelo estado induzirem o fortalecimento da capacidade estatal, principalmente da gestão municipal. No Protocolo de Intenções, por exemplo, são previstos como objetivos a alocação de recursos necessários; a valorização e profissionalização docente; a revisão de cargos, carreiras e remuneração do magistério municipal; a realização de seleção de núcleos gestores, a partir de critérios técnicos e meritocráticos; e a implantação de sistemas municipais de avaliação.

A segunda condição está relacionada com a combinação entre coordenação federativa e a autonomia subnacional. No Ceará, o governo estadual coordena, a partir de uma série de objetivos, metas e responsabilidades pactuados com todos 184 municípios, nos quais esses últimos possuem autonomia para implementarem ou não as ações, além de aceitarem ou não as recomendações realizadas pelas equipes do governo estadual. No Protocolo de Intenções pactuado, inclusive, prevê que é de competência do estado "observar, na relação com os municípios, os princípios do respeito nas relações institucionais entre os entes, a adequação à realidade e a diversidade dos municípios, o respeito à autonomia dos entes federados, a descentralização, a regionalização e a democratização educacional do ensino público".

A terceira condição é promover o fortalecimento dos fóruns de gestão federativa, visto que são nessas arenas que as demandas são pactuadas entre os níveis de governo. No caso cearense, o Fórum Regional, no qual participam membros do estado/regionais e das SMEs, é a principal instância de governança e comunicação entre estado e municípios. Muitas discussões realizadas nesta instância são consideradas no âmbito de decisão do estado, além de ser palco de diversos alinhamentos estratégicos entre os atores envolvidos. Não obstante, esses fóruns precisam ser mais institucionalizados, pois não estão formalizados, além de não funcionarem de forma sistemática em todas as regiões.

A quarta condição para coordenar ações com foco nas capacidades estatais dos governos locais é dispor de um financiamento estável e contínuo. No Ceará, apesar do governo estadual prever orçamento todos os anos para financiar o PAIC e PENDez, houve uma redução desse recurso ao longo do tempo, impactando, sobretudo, na redução de bolsas e de equipes técnicas, além do atraso na transferência de recursos às escolas premiadas e apoiadas.

A quinta condição está relacionada aos custos de adesão. No estudo em questão, os municípios devem garantir todo apoio logístico, materiais e equipe para a realização das ações,

e o estado dar todo suporte técnico, pedagógico e financeiro. Entretanto, o estado combina cooperação com "cobranças" pela melhoria da gestão municipal e aumento do investimento nas escolas, porém, não existem contrapartidas diretas para adesão. A indução para adesão é feita somente pela via financeira e fiscal, através das regras de recebimento do PENDez e da cota-parte do ICMS, respectivamente.

Como analisado nesta tese, para ampliar a capacidade dos municípios o estado do Ceará implementou uma série de instrumentos, sendo que cada um teve uma influência maior ou menor nas dimensões dessa capacidade. A capacidade técnico-burocrática foi ampliada, sobretudo, a partir da implementação dos instrumentos técnico-pedagógicos, como disponibilização de bolsas para contratação de equipe qualificada de consultores, gerentes e formadores; da formação e capacitação de gestores escolares; da formação continuada dos professores; das assessorias técnico-pedagógicas às equipes da SME; e dos processos de avaliação e monitoramento. Além disso, houve um forte processo de indução para que os municípios focassem na seleção técnica e qualificação de gestores escolares e secretários municipais; na valorização e profissionalização docente; e na revisão de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais de educação.

A capacidade infraestrutural foi ampliada a partir dos instrumentos técnico-pedagógicos, com destaque para a disponibilização de acervos e livros literários para as bibliotecas e salas de leitura; e a partir da aplicação do recurso do PENDez pelas escolas, que predominantemente foram utilizados na melhoria da infraestrutura física e para aquisição de mobiliários, equipamentos e materiais. Além disso, o estado induziu essa ampliação, por meio de um discurso de que ao melhorar a qualidade infraestrutural das escolas, é possível gerar efeitos positivos no desempenho dos alunos, que, por conseguinte, podem beneficiá-los financeiramente pela via do ICMS.

Já a capacidade financeira dos municípios foi ampliada, tanto através do recebimento de maior cota-parte do ICMS quanto a partir da indução do estado para que os municípios aumentem a provisão de receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, foi observado que o recurso do PENDez para escolas premiadas e apoiadas atuaram de forma mais simbólica, não tendo efeitos palpáveis na capacidade municipal.

Pode-se concluir, portanto, que as capacidades em suas múltiplas dimensões são condições necessárias para influenciar positivamente os resultados educacionais. E é de interesse dos municípios aumentar esses resultados.

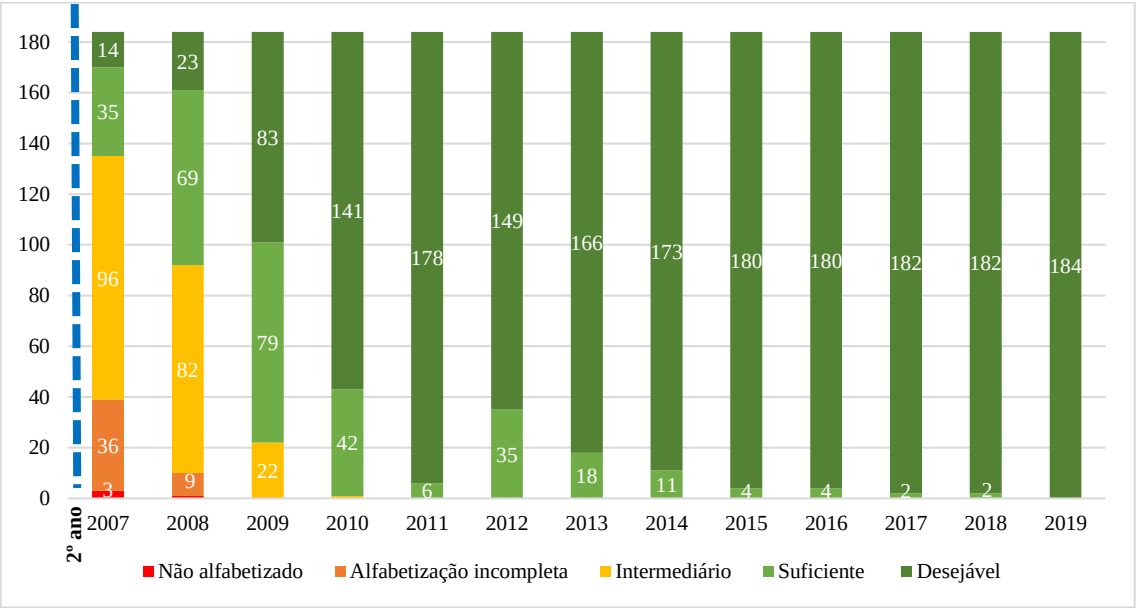
6.3 Efeitos da cooperação do estado nas capacidades municipais e nos resultados educacionais

A literatura com a qual esta tese dialoga argumenta que os estados assumiram, no âmbito do ensino fundamental, uma dupla função: executiva e coordenativa. Este aspecto institucional, complexificado pela autonomia municipal, exige uma atuação cooperativa por parte dos governos estaduais (Abrucio; Segatto, 2021; Licio; Pontes, 2020; Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2018; Silva, 2020), tanto para influenciar as capacidades estatais destes quanto para induzirem avanço dos resultados educacionais.

No caso do Ceará, a literatura constatou que as políticas de cooperação do estado do Ceará com municípios – PAIC, PENDez e cota-parte do ICMS –, contribuíram para a melhoria dos resultados educacionais na maioria dos municípios (Batista, 2020; Brandão, 2014; Carneiro; Irffi, 2018; Carneiro, 2018; Costa; Canoy, 2015; Irffi *et al.*, 2021; Karminski; Petterini; Irffi, 2013; Resende, 2018). Mesmo utilizando diferentes estratégias metodológicas e optando ter como objeto uma política específica, os resultados encontrados pelos estudos são semelhantes: houve um efeito positivo entre cooperação e desempenho escolar, sobretudo no 2º e 5º ano do ensino fundamental.

Ao encontro destes estudos, esta tese também constata melhoria progressiva dos resultados de desempenho após a implementação destas políticas. Para demonstrar, seguem os dados da média do total de municípios por padrão de desempenho escolar dos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal, de 2007 (início das políticas para o 2º ano) a 2019:

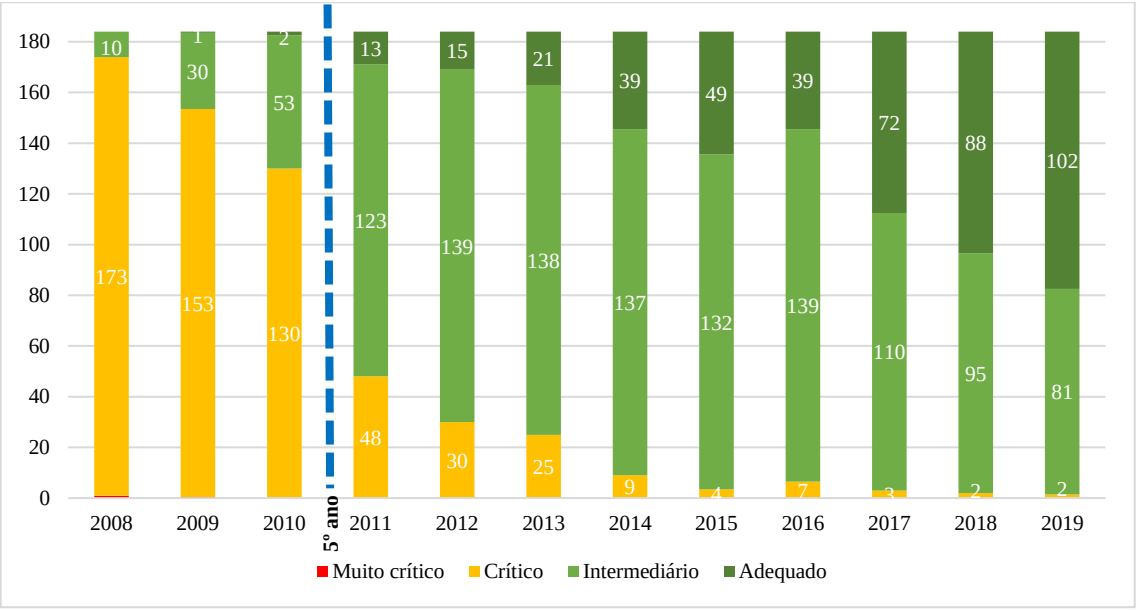
Figura 24: Total de municípios por padrão de desempenho no 2º ano (2007-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SPAECE Alfa.

Nota: Não alfabetizado - até 75; Alfabetização incompleta - 75 a 100; Intermediário - 100 a 125; Suficiente - 125 a 125; Desejável - acima de 150.

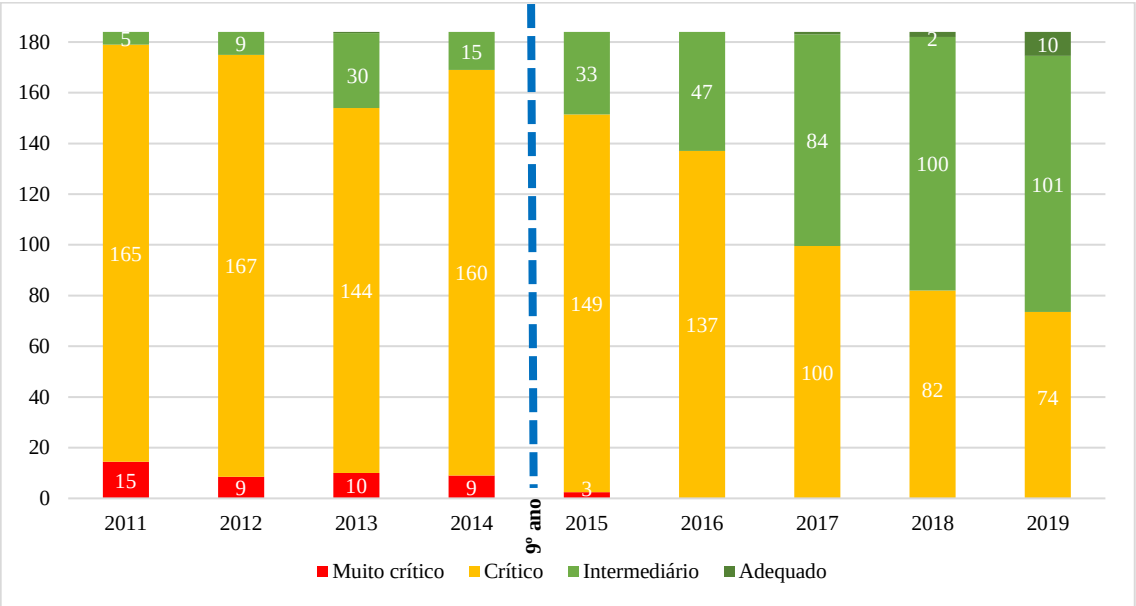
Figura 25: Número de municípios por padrão de desempenho no 5º ano (2008-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SPAECE 5º ano.

Nota: Muito crítico - até 125; Crítico - 125 a 175; Intermediário - 175 a 225; Adequado - acima de 225.

Figura 26: Número de municípios por padrão de desempenho no 9º ano (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SPAECE 9º ano.
Nota: Muito crítico - até 200; Crítico - 200 a 250; Intermediário - 250 a 300; Adequado - acima de 300.

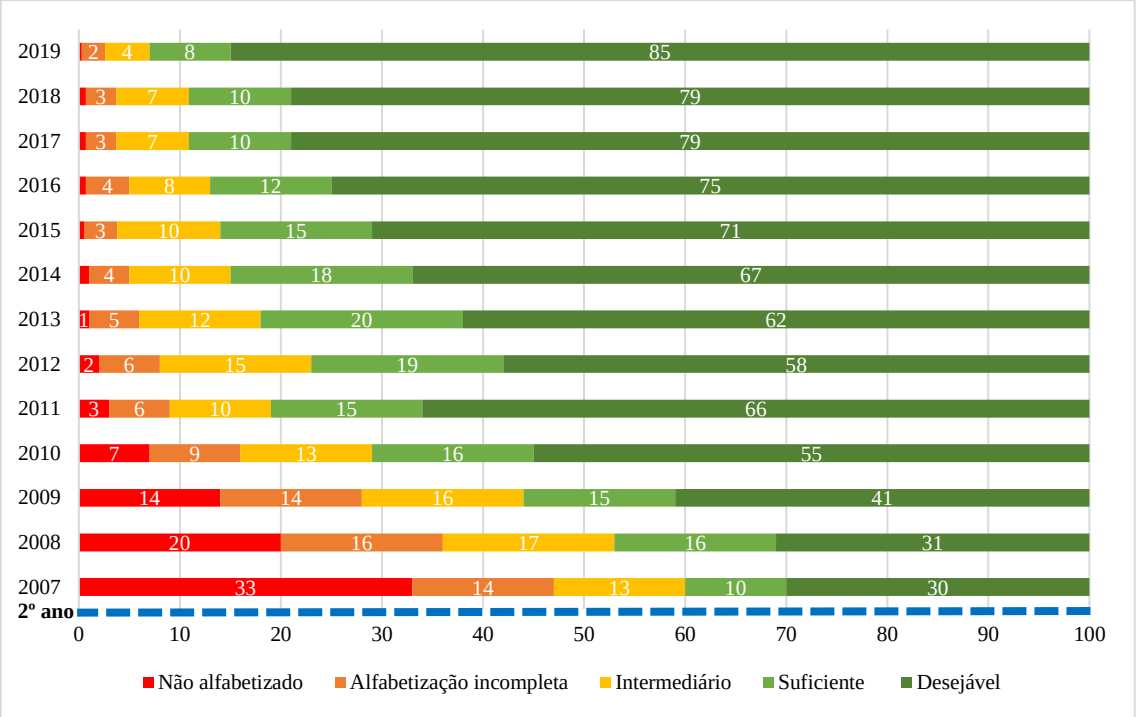
Observa-se a partir dos gráficos um aumento de municípios em nível desejável e adequado de proficiência. O resultado positivo foi mais expressivo no 2º ano do ensino fundamental, e isso pode estar relacionado ao escopo das políticas serem voltadas para este nível desde 2007. Conforme Figura 24, em 2007, 4 (7,6%) municípios estavam com proficiência adequada; e em 2019, a totalidade dos municípios alcançou média adequada.

No 5º ano também teve uma evolução na proficiência, sobretudo após 2011, ano em que foi incluído no escopo das políticas. Como demonstrado na Figura 25, em 2008 não possuía município em nível adequado e a maioria (94%) estava em nível crítico. Em 2019, 102 (55%) municípios já estavam em níveis adequados e apenas 2 municípios em nível crítico.

No 9º ano, apesar dos indicadores estarem aumentando desde 2011 (o que pode estar relacionado com os efeitos positivos nos outros níveis), a evolução foi mais expressiva após 2015, ano em que foi incluído no escopo da política. Em 2011 havia 15 (8%) municípios em nível muito crítico e 165 em nível crítico (90%). Em 2019, não se observou nenhum município em nível muito crítico e apenas 74 em nível crítico (40%). A grande maioria (55%) estava em nível intermediário no mesmo ano. Apesar do progresso, os anos finais do ensino fundamental continuam sendo um dos maiores desafios da educação básica.

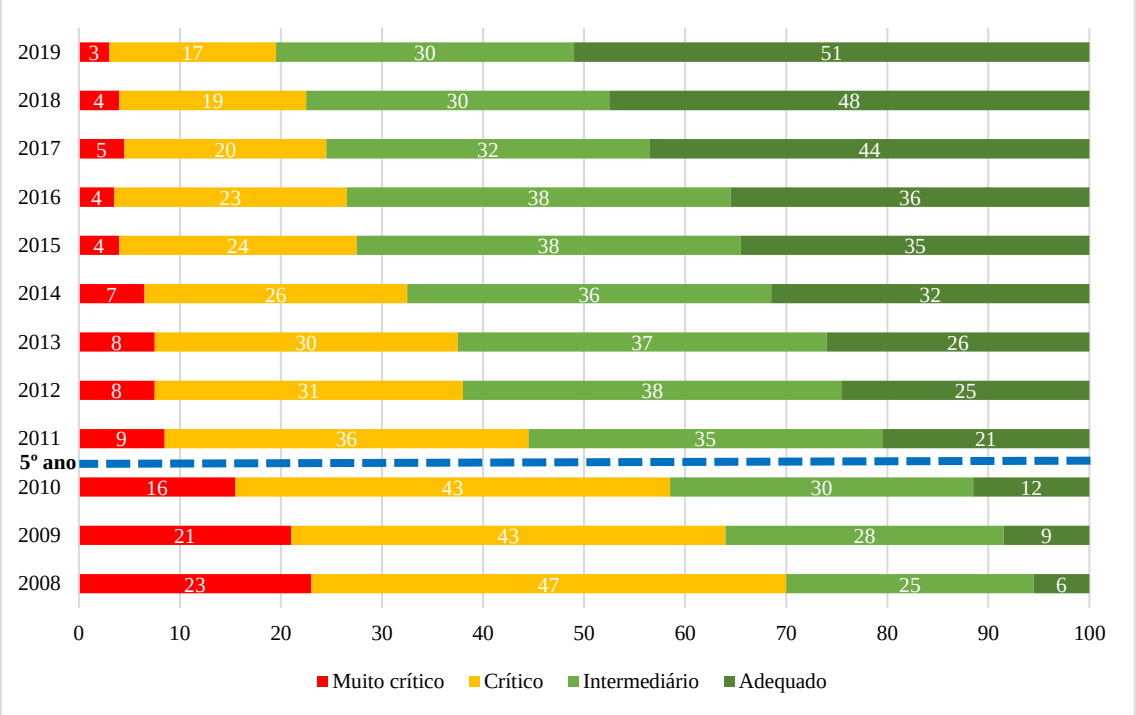
Para ilustrar mais a melhoria dos resultados educacionais, também seguem os dados do percentual de alunos dos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal, por padrão de desempenho escolar, de 2007 a 2019:

Figura 27: Distribuição dos alunos do 2º ano, por padrão de desempenho (%) (2007-2019)



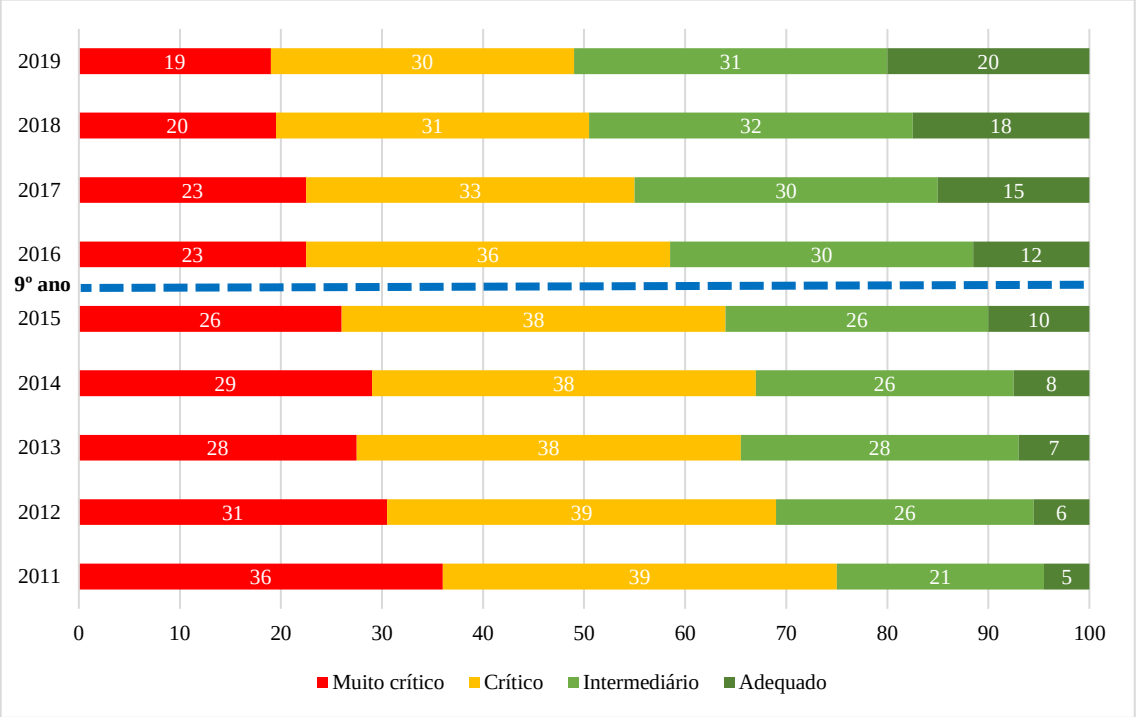
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SPAECE Alfa.
Nota: Não alfabetizado - até 75; Alfabetização incompleta - 75 a 100; Intermediário - 100 a 125; Suficiente - 125 a 125; Desejável - acima de 150.

Figura 28: Distribuição dos alunos do 5º ano, por padrão de desempenho – língua portuguesa e matemática (%) (2008-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SPAECE 5º ano.
Nota: Muito crítico - até 125; Crítico - 125 a 175; Intermediário - 175 a 225; Adequado - acima de 225.

Figura 29: Distribuição dos alunos do 9º ano, por padrão de desempenho – língua portuguesa e matemática (%) (2011-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SPAECE 9º ano.
Nota: Muito crítico - até 200; Crítico - 200 a 250; Intermediário - 250 a 300; Adequado - acima de 300.

O resultado positivo foi mais expressivo no 2º ano do ensino fundamental. Conforme Figura 27, o analfabetismo no Ceará passou de 33% em 2007 para 0,5% em 2019. No 5º ano também teve uma evolução na proficiência em língua portuguesa e matemática, como ilustrado na Figura 28: em 2008, 23% dos estudantes cearenses estavam em nível crítico e em 2019 foi reduzido para 3%. No 9º ano, embora tenha tido uma melhora substancial na proficiência, como visualizado na Figura 29, ainda tem resultados "muitos críticos".

Essa evidência de ampliação dos resultados é perceptível também para os entrevistados, que, inclusive, apontam que houve uma redução da desigualdade entre os municípios:

> A principal conquista é a equidade. Melhorou para todo mundo, em todos municípios e em todas escolas, apesar de ter municípios que ainda não conseguiram melhorar em todos os níveis, principalmente depois do 5º ano. (Entrevistado 1 - G1/G2)

> Resultados indicam um aumento de crianças alfabetizadas. Também houve crescimento da aprendizagem forte no 5º e 9º ano. Se olhar para o desvio padrão há uma promoção de equidade. A distância entre municípios de bons resultados e ruins estão diminuindo o desvio. (Entrevistado 3 - G1/G2)

Por toda discussão feita e pelos dados apontados, é plausível inferir que esses resultados positivos estejam associados às políticas de cooperação do estado. Entretanto, outra indagação deste estudo é se haveria diferenciação da atuação cooperativa do estado entre os municípios.

Especificamente, se algum instrumento era direcionado a municípios e escolas com características específicas, relacionadas à capacidade municipal e ao resultado.

Ao avaliar o desenho do PAIC, constatou-se que é uma política para todos os municípios cearenses, porém, existem algumas ações focalizadas para os que apresentam resultados insatisfatórios ("municípios prioritários"). Algumas regionais também atuam de forma focalizada em "municípios focais", ou seja, aqueles que têm maior número de matrículas. As informações destas ações foram oriundas das entrevistas, como destacado a seguir:

> O tratamento focalizado é pelo nível de aprendizagem nos resultados. Se for verificado pelas avaliações que alguns municípios têm um grande percentual de alunos com baixo desempenho e não consegue avançar, a SEDUC dá formação prioritária para estes municípios e escolas. Seja porque as ações universais não estão surtindo efeito esperado, seja porque a customização da regional também não consegue superar a dificuldade. São elaborados mais materiais complementares, feitas outras formações e mais visitas da Secretaria. Mais conversas secretários e as vezes com prefeitos, principalmente quando os resultados podem ser devido a escolhas de gestão erradas e que poderiam ser melhoradas. (...) Tentativa de promover equidade e diminuir a desigualdade. (Entrevistado 3 - G1/G2)

> Regionais atuam a partir do resultado dos municípios. Elas que dão as medidas dessa intensidade de atenção aos municípios. Tem casos em que os municípios apresentam resultados recorrentes e a regional foca mais. (Entrevistado 1 - G1/G2)

> Trabalho a parte para os municípios prioritários. Estudamos os dados com eles, identificamos as fortalezas e deficiências com o objetivo de melhorar os índices educacionais dos municípios. (...) Implementamos estratégias diferentes nestes municípios, a depender da realidade. (Entrevistado 8 - G2)

> Outra estratégia é trabalhar com as escolas focais, as de maior número de matricula e que podem impactar nos resultados do município e as prioritárias, de resultado ruim. Fazemos formação específica para os professores de língua portuguesa e matemática para fazerem momento formativo e técnico. Tudo visando a melhoria dos resultados. (Entrevistado 8 - G2)

Portanto, nestes municípios, o estado implementa ações de forma focalizada, especialmente, com os seguintes instrumentos: formação continuada de professores e gestores escolares; disponibilização de outros materiais didáticos estruturados de apoio didático-pedagógico; assessoria, apoio técnico-pedagógico e visitas.

Por meio dos instrumentos de incentivo financeiro – PENDez e cota-parte ICMS –, o estado também atua de forma focalizada, mas de forma inversa, através das regras de destinação dos recursos fiscais e financeiros. Através do PENDez, o estado premia financeiramente as 450 escolas que obtiverem os melhores resultados de desempenho de seus alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. Já via regra de distribuição do ICMS, o estado transfere uma quota parte maior de recursos fiscais aos municípios que obtiverem um desempenho educacional maior.

Dessa forma, a focalização é moldada pela competição e pela meritocracia, ou seja, quem ganha mais é quem tem um maior desempenho.

Apesar da competição gerar engajamento para busca de melhores resultados, aumento da eficiência, estímulo à inovação e ao desenvolvimento de novas soluções e melhoria da qualidade da educação, como ocorreu no caso cearense, pode contribuir também para a manutenção da desigualdade territorial (Abrucio; Sano, 2013; Treisman; Litvak, 2015). No caso estudado, os achados corroboram parcialmente esse argumento, considerando que, no geral, os municípios cearenses possuem heterogeneidades nas capacidades municipais, sobretudo quando se analisa as dimensões financeira, técnico-burocrática e infraestrutural. Já os resultados educacionais, no geral, são razoavelmente homogêneos. Observou-se, ainda, que tanto a capacidade municipal quanto os resultados reduziram as assimetrias ao longo do tempo analisado. No entanto, isso pode ser decorrente da busca pelo equilíbrio entre competição e cooperação: enquanto a busca pelo prêmio do PENDez e o modelo de repartição do ICMS, induzem, predominantemente, comportamentos competitivos, o PAIC e a cooperação entre escolas do PENDez induzem comportamentos de cooperação.

Embora se verifique maior equalização entre os municípios no decorrer dos anos, considera-se, ainda, que a implementação dos instrumentos de cooperação pode ter sido mais efetiva em municípios com perfis específicos. Nesse prisma, Padilha e Batista (2013) apontam que esta efetividade é mais presente nos municípios de pequeno porte e com menos recursos físicos, políticos e humanos, visto que existe maior abertura e dependência em relação às diretrizes educacionais estruturantes do estado. De outro modo: estes municípios passam a contar com apoio técnico, pedagógico e financeiro que os auxiliam a responder aos desafios de seu contexto. Ao encontro do estudo de Padilha e Batista (2023), os achados dessa pesquisa indicam que as políticas, sobretudo o PAIC, foram elementos-chave para que os municípios fortalecessem suas capacidades e se tornarem mais independentes. Apesar disso, grande parte dos municípios ainda são dependentes das políticas do estado, sobretudo os de pequeno porte, com menores capacidades municipais, conforme destacado por um entrevistado:

> Houve uma melhoria da capacidade. Se hoje o estado descontinuasse a política teria um grande prejuízo na educação. Tem uma dependência muita forte do estado. Em muitos municípios, acaba que a única política que tem é a do estado, a única formação de professores, a única que produz materiais. Apesar disso, estes municípios estão melhor preparados, tem técnicos melhores, são mais eficientes no gasto de seus recursos e definem prioridades com mais clareza, com base em evidências. Mas ainda são dependentes, principalmente os pequenos. Muitos municípios tem insuficiência financeira e corpo técnico. Se o estado descontinuasse, poderia retornar a forte desigualdade novamente. (Entrevistado 3 - G1/G2)

Por outro lado, é possível que a coordenação do estado não consiga lidar de modo efetivo nos grandes municípios, com uma maior capacidade estatal. Isso ocorre porque estes municípios muitas vezes têm sistemas educacionais mais complexos e recursos mais abundantes, o que pode tornar mais difícil para o estado implementar políticas que atendam a todas as suas necessidades. Nos achados dessa tese, constatou-se que, sobretudo, os instrumentos de formação continuada de professores e materiais didáticos estruturados não se adaptam aos municípios que possuem um avanço educacional. Nestes, as equipes possuem uma capacidade técnico-administrativa para estruturarem novas formações e materiais, de forma complementar às ações do PAIC.

Esta pesquisa também evidenciou que municípios, tanto os com reduzida capacidade quanto os com baixos resultados educacionais, também podem ter tido dificuldades ou não ter atuado efetivamente na implementação dos instrumentos de cooperação, especialmente os técnico-pedagógicos. Assim, é um desafio compatibilizar a interdependência e a autonomia entre os entes, de forma a minimizar os resultados díspares entre os municípios. Como é amplamente discutida na literatura, os governos municipais possuem autonomia, mas muitos não têm capacidades estatais para usufruir desta autonomia.

Em suma, esta pesquisa buscou responder as seguintes questões: *A implementação das políticas de cooperação do governo do estado do Ceará teve efeitos na ampliação das capacidades dos municípios em prover serviços educacionais? Em caso afirmativo, essa ampliação afetou positivamente os resultados educacionais? O desenho e a implementação das políticas tendem a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade e melhores resultados educacionais?*

Os resultados dessa tese trazem indícios de que as políticas de cooperação do estado do Ceará, mediante a formalização dos mecanismos e instrumentos de coordenação, favoreceram a ampliação das capacidades dos municípios.

Por meio do mecanismo estrutural, o estado do Ceará formalizou regras, responsabilidades compartilhadas e estruturas institucionais específicas para a cooperação, que induziram os municípios a implementarem ações que favoreceram a ampliação de suas capacidades. No entanto, foram identificados dois principais desafios: o primeiro é a compatibilização entre interdependência e a autonomia dos municípios, visto que nem todos os municípios optaram por implementar efetivamente as ações pactuadas com o estado; a segunda é que muitos municípios possuem capacidades distintas que afetam a implementação das ações ou a disponibilidade de recursos financeiros e humanos para tal.

Através do mecanismo programático, as políticas de cooperação formalizaram objetivos, metas e recursos financeiros compartilhados com os municípios. Apesar dos diferentes desenhos, ambas as políticas visavam garantir a alfabetização de todas as crianças até os sete anos de idade (até o 2º ano) e elevar o desempenho dos alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental. As principais estratégias para atingir este objetivo foram a partir das ações técnico-pedagógicas, especialmente do PAIC, e pelo incentivo financeiro, advindo do PENDez e da cota-parte do ICMS. Apesar do esforço do estado para atingir o objetivo de alfabetizar e elevar os níveis de desempenho dos alunos, foram identificadas diversas fragilidades tanto no processo de coordenação estadual quanto na gestão municipal e escolar, que prejudicaram a implementação das ações previstas e a concretização dos objetivos e metas previstos ao longo dos anos.

A partir do mecanismo técnico-pedagógico, o governo do estado do Ceará implementou uma série de instrumentos de transferência de conhecimentos e recursos técnicos, humanos e materiais com os municípios, que favoreceram a ampliação de suas capacidades, nos quais pode-se destacar a concessão de bolsa de pesquisas e extensão tecnológica; a formação continuada de professores e gestores escolares; a elaboração e distribuição de materiais de apoio didático-pedagógico para alunos e professores; a assessoria técnico-pedagógica; a disponibilização de acervos e textos literários; e o monitoramento e avaliação educacional. No entanto, no decorrer dos anos e com as mudanças quadrienais dos governos estaduais, houve um arrefecimento das políticas, sobretudo, devido à gestão da SEDUC e à redução do orçamento, que impactou na diminuição de equipes técnicas no estado e de bolsas destinadas aos municípios, nos atrasos na entrega de materiais e formações e na indisponibilização de acervos literários às escolas.

E por meio mecanismo comportamental, as relações entre os atores governamentais e entre estes e os atores não-governamentais foram fortalecidas, a partir de estruturas de governança e comunicação. Porém, ainda é necessária maior institucionalização dessas instâncias para tornar o processo de coordenação mais estável e uniforme entre as regiões cearenses. Constatou-se também que houve um arrefecimento das estratégias de comunicação e governança tanto com os municípios quanto com os atores não governamentais, o que parece ter gerado impactos negativos na cooperação intergovernamental e no debate público voltado para resolução de problemas públicos comuns do ensino fundamental.

Esse estudo sugeriu que a cooperação do estado foi uma das condições que contribuiu para a ampliação das capacidades técnico-burocrática, financeira e infraestrutural dos

municípios, que, consequentemente, atuaram na progressão dos resultados educacionais do ensino fundamental.

Conforme análise da seção 6.1, os resultados educacionais (Ideb) apresentaram associação positiva com a capacidade municipal (ICM), com ressalvas. Ao analisar as três dimensões (técnico-burocrática, infraestrutural e financeira) foi constatado que a correlação foi positiva com significância apenas para o ICI. No entanto, ao investigar a associação entre o Ideb e as variáveis que compõem os três subíndices, constatou-se:

a) Na capacidade técnico-burocrática, ter professores com especialização e formação continuada são condições para melhores resultados educacionais (Ideb). No entanto, a partir dos dados, ter professores com ensino superior e concursados indicaram associação negativa com Ideb.
b) A maioria das variáveis da capacidade infraestrutural apresentaram correlação positiva com Ideb, assinalando que escolas com espaços para atividades pedagógicas, desportivas e culturais, tais como biblioteca, sala de leitura, laboratório de ciências e quadra de esportes educacionais; e com recursos pedagógicos, como TV, internet e computadores, tendem a ter alunos com melhores resultados.
c) As variáveis da capacidade financeira apontaram que ter um maior gasto por aluno e um maior gasto com professores por aluno são condições para melhoria dos resultados educacionais. Todavia, o percentual de receita aplicada à educação e o percentual de despesas com educação em relação às despesas totais não apresentaram significância.

Na seção 6.2 foi evidenciado que os mecanismos e instrumentos de cooperação induzidos pelo governo estadual favoreceram a ampliação das capacidades municipais, que, por conseguinte, atuaram como condição para melhoria dos resultados educacionais. A capacidade técnico-burocrática foi ampliada, sobretudo, a partir da implementação dos instrumentos técnico-pedagógicos e através do processo de indução para que os municípios focassem na seleção técnica e qualificação de gestores escolares e secretários municipais; na valorização e profissionalização docente; e na revisão de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais de educação. A capacidade infraestrutural foi ampliada a partir dos instrumentos técnico-pedagógicos, da aplicação do recurso do PENDez pelas escolas, que predominantemente são utilizados na melhoria da infraestrutura física e para aquisição de mobiliários e equipamentos e materiais, e por meio da difusão de um discurso de que ao melhorar a qualidade infraestrutural das escolas, é possível gerar efeitos positivos no desempenho dos alunos. Já a capacidade

financeira dos municípios foi ampliada tanto através do recebimento de maior cota-parte do ICMS/IQE quanto a partir da indução do estado para que os municípios aumentem a provisão de receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este estudo também demonstrou que as políticas de cooperação do governo do estado com os municípios atuaram para melhoria dos resultados educacionais. Essa melhoria nos resultados foi mais expressiva no 2º ano, que estava incluído no escopo das políticas desde 2007. No 5º ano, também se observou uma evolução na proficiência, especialmente após 2011, ano em que foi incluído no escopo. No 9º ano, apesar da progressão nos indicadores, principalmente após 2015 – ano em que foi incluído no escopo –, os anos finais do ensino fundamental são um dos maiores desafios da educação básica.

Os achados da tese indicaram, parcialmente, que as políticas de cooperação e seus incentivos tendem a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade e melhores resultados educacionais.

No PAIC, apesar do desenho prever ações para todos os 184 municípios, de forma universal, há ações direcionadas no processo de implementação para os municípios e escolas que não obtiveram resultados educacionais satisfatórios, tais como realização de formações continuadas, distribuição de materiais complementares e assessoria técnico- pedagógica específicas. Esta focalização é uma forma de reduzir as assimetrias presentes no estado, apesar do cenário já apontar para uma redução da heterogeneidade pós-2007. Portanto, no âmbito do PAIC, o estado não tende a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade e melhores resultados educacionais. Pelo contrário, os municípios com maior capacidade são mais independentes e tendem a aderir às políticas do estado com menos intensidade do que os com capacidades reduzidas.

Não obstante, as políticas de incentivos financeiros produzem um tratamento diferenciado entre os municípios. O modelo de rateio da cota-parte do ICMS considera o desempenho educacional como regra para recebimento de maior parcela dos recursos fiscais. Ao criar esse desenho de favorecimento dos melhores, este formato pode prejudicar a equidade territorial. Com a intenção de fornecer evidências, constatou-se que há uma alta heterogeneidade nos recursos recebidos do ICMS/IQE por aluno, que se mantém ao longo do tempo. Foi verificado ainda que existe uma associação positiva entre essa cota-parte do ICMS/IQE e capacidade municipal, em específico com a capacidade financeira, ou seja, os dados evidenciam que os municípios que recebem um maior incentivo financeiro advindo da cota-parte do ICMS/IQE por aluno, são os que tendem a ter mais capacidade, o que indica um efeito retroalimentador da desigualdade. Dessa forma, os municípios que possuem alta

capacidade tendem a receber um maior incentivo, advindo da cota-parte ICMS. Salienta-se que essa tendência pode estar relacionada com a ascensão de municípios com capacidade média e alta, isto é, à medida que esses municípios ao aprimoraram seus índices de capacidade, também foram favorecidos com maiores recursos do ICMS.

O desenho do PENDez também considera o desempenho educacional como regra para premiação das escolas, produzindo tratamento diferenciado entre as escolas. Observou-se que existem escolas premiadas em todos perfis de municípios, não indicando que municípios que possuem alta capacidade tendem a receber um maior incentivo. Sugere-se que o efeito desse incentivo é mais no nível simbólico, ao dar reconhecimento às boas escolas e incentivar as outras a melhorarem seus resultados. Assim, não tem efeitos palpáveis no sentido de aumentar as capacidades municipais ou em reduzir a desigualdade entre os municípios.

Este estudo também sugeriu, a partir da percepção dos atores, que os municípios que possuem baixa capacidade municipal tem dificuldades de implementar as ações, especialmente as do PAIC e do PENDez. Foi apontado que essa dificuldade é devida, principalmente, a falhas na gestão municipal, falta de profissionais qualificados, recursos financeiros reduzidos e fragilidades infraestruturais.

Por fim, ao avaliar o caso cearense de forma ampla e detalhada, esta tese identificou os mecanismos e instrumentos por meio dos quais a coordenação e cooperação importam, possibilitando, assim, compreender os efeitos da atuação e indução do estado nas capacidades municipais e resultados do ensino fundamental.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese pretende ser uma contribuição para o debate acadêmico e governamental sobre os efeitos da coordenação e da cooperação intergovernamental, em um contexto federativo. Especificadamente, o objetivo da pesquisa foi analisar a influência das principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará, de modo a compreender seus efeitos nas capacidades estatais e nos resultados do ensino fundamental da rede municipal, e se essas políticas afetam os municípios de modo diferenciado.

Como base, fundamentou-se na literatura sobre federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais, com especial atenção ao contexto brasileiro. O Brasil, como país federativo tripartite, possui forte centralização da autoridade legislativa na União e descentralização da execução das políticas para os governos subnacionais. Nesse cenário, é necessário compatibilizar a autonomia dos entes federados com sua interdependência para buscar homogeneidade das políticas e minimizar desigualdades oriundas entre os municípios.

A complexidade do federalismo e das relações intergovernamentais, juntamente com as assimetrias socioeconômicas e a necessidade de melhorar as capacidades estatais dos governos subnacionais para implementar políticas sociais, demanda tanto a coordenação quanto a cooperação por parte dos níveis de governo mais amplos – federal e estadual. Como conceituado, a coordenação envolve a implementação de estratégias, mecanismos e instrumentos institucionais por parte dos níveis superiores de governo para produzir um padrão na execução das políticas e se relaciona com a necessidade de cooperação entre os entes com maior capacidade e os de menor capacidade para a produção de políticas, com vistas a produzir resultados mais homogêneos.

No caso da educação, em que a capacidade de coordenação do governo federal é mais reduzida quando comparada a outras políticas sociais, como saúde e assistência social, nas quais a União tem um potente instrumento de coordenação – a capacidade de financiamento –, a descentralização institucionalizada e a maior autonomia dos entes federados colocam os estados como atores fundamentais para a coordenação, no sentido de buscar resultados mais equânimes em seus municípios.

Embora a coordenação federal tenha sido fortalecida pós 1990 na política de educação básica, ainda não é suficiente, principalmente devido à três principais fatores: o Sistema Nacional de Educação não envolve mecanismos de articulação e negociação entre os entes, como as comissões bipartites e tripartites institucionalizadas nas política de saúde (SUS) e assistência social (SUAS); o regime de colaboração não foi regulamentado, dificultando o

compartilhamento das responsabilidades e custos entre os entes federados de modo sistêmico nacionalmente; e os programas federais não são suficientes no estabelecimento de padrões mínimos, na medida em que não há uma coordenação objetiva entre os governos federal, estaduais e municipais para sua implementação.

Portanto, para além da coordenação federal, os municípios dependem fortemente do papel coordenador do governo estadual para desenvolverem suas políticas. Coordenação esta que não deve ser dissociada de ações cooperativas, particularmente no ensino fundamental, o qual constitucionalmente deve ser preferencialmente provido pela rede municipal, independentemente de suas capacidades estatais.

No caso do Ceará, a cooperação do governo estadual com os municípios na educação tem raízes explicativas associadas a trajetória de cultura política e institucional, que coexiste com uma tradição de provimento de políticas públicas sob uma lógica municipalista com apoio técnico e financeiro. Tal cooperação foi fortalecida e institucionalizada após os anos 2000, a partir da implementação, de forma coordenada, de diversos mecanismos e instrumentos que se complementam e se equilibram para melhorarem a qualidade da educação básica. Para construção de um ambiente político favorável e para formação de alianças, foi primordial a apresentação dos resultados da alfabetização como evidência empírica de um problema público que deveria ser transformado, mediante a coordenação do estado e a implementação de ações conjuntas com os municípios.

Nesta tese, foram analisados os mecanismos e instrumentos de coordenação, que foram institucionalizados pelas três principais políticas de cooperação – PAIC, PENDez e cota-parte do ICMS. Através dos instrumentos estruturais, foram institucionalizadas regras, estruturas institucionais e responsabilidades compartilhadas com os municípios. Por meio dos instrumentos programáticos definiram-se objetivos, metas e recursos financeiros compartilhados com os municípios. Com o uso dos instrumentos técnico-pedagógicos estabeleceram-se instrumentos de transferência de conhecimentos e recursos técnicos, humanos e materiais com os municípios. E mediante os instrumentos comportamentais foram fortalecidas as relações entre os atores e as estruturas de governança e comunicação. Demonstrou-se nesta tese que estes instrumentos incentivaram e induziram os governos municipais a seguirem as diretrizes do estado, moldando suas escolhas, ações e comportamentos.

No entanto, a implementação desses instrumentos foi prejudicada em parte por diversos fatores endógenos e exógenos aos governos estadual e municipais. Dentre os fatores endógenos do governo estadual, identificou-se neste estudo que houve um arrefecimento das políticas, devido à gestão da SEDUC e à redução do orçamento, que impactou na diminuição de equipes

técnicas no estado e de bolsas destinadas aos municípios, nos atrasos na entrega de materiais e formações; na indisponibilização de acervos literários às escolas; e em atrasos no pagamento às escolas premiadas e apoiadas.

Entre os fatores endógenos dos governos municipais, observou-se as deficiências nas capacidades política, financeira, de capacidade de recursos (infraestrutural) e técnico-burocrática. Além disso, nem todos os municípios implementaram efetivamente as ações conforme previsto na pactuação com o estado, logo, compatibilizar a autonomia dos entes federados com sua interdependência para buscar homogeneidade das políticas e minimizar desigualdades oriundas entre os municípios, também é um desafio para a coordenação estadual.

Além dos fatores intrínsecos aos governos estadual e municipais, a literatura destaca que os fatores exógenos também afetaram negativamente a implementação das ações, nos quais destacam-se a pobreza e a criminalidade; a baixa escolaridade e a falta de apoio dos pais. Tendo em vista que estes fatores não foram objetos de investigação dessa tese, recomenda-se estudos futuros para analisar a interferência destes na coordenação das políticas públicas e seus efeitos.

Tendo em vista os objetivos e as questões de pesquisa que guiaram esta tese, conclui-se que a implementação das políticas de cooperação do governo do estado do Ceará favoreceu a ampliação das capacidades técnico-burocrática, financeira e infraestrutural dos municípios. Por meio da análise de documentos e das entrevistas, verificou-se que a capacidade técnico-burocrática foi ampliada, sobretudo, a partir da implementação dos instrumentos técnico-pedagógicos e através do processo de indução para que os municípios focassem na seleção técnica e qualificação de gestores escolares e secretários municipais; na valorização e profissionalização docente; e na revisão de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais de educação. A capacidade infraestrutural foi ampliada a partir dos instrumentos técnico-pedagógicos, da aplicação do recurso do PENDez pelas escolas, que predominantemente são utilizados na melhoria da infraestrutura física e para aquisição de mobiliários e equipamentos e materiais, e por meio de um discurso de que ao melhorar a qualidade infraestrutural das escolas, é possível gerar efeitos positivos no desempenho dos alunos. Já a capacidade financeira dos municípios foi ampliada tanto através do recebimento de maior cota-parte do ICMS quanto a partir da indução do estado para que os municípios aumentem a provisão de receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os incentivos financeiros foram uma das principais estratégias para induzirem o comportamento dos municípios para aumentarem suas capacidades. Aferiu-se, a partir da análise quantitativa, associação positiva entre cota-parte do ICMS/IQE por aluno e capacidade municipal. Os dados evidenciaram que os municípios que receberam um maior incentivo

financeiro advindo da cota-parte do ICMS/IQE por aluno foram os que tenderam a ter mais capacidade municipal, e em específico, mais capacidade financeira. Todavia, como a regra de repartição é a partir dos resultados educacionais, sem considerar algum parâmetro demográfico ou socioeconômico, este modelo pode estar reforçando a desigualdade entre os municípios. Foi constatada alta heterogeneidade nos recursos recebidos do ICMS/IQE por aluno, que se manteve ao longo do tempo.

Este estudo concluiu também que, apesar do PENDez ser um incentivo financeiro, não teve efeitos palpáveis no sentido de aumentar as capacidades municipais ou em reduzir a desigualdade entre os municípios. Sugere-se que o efeito desse incentivo é mais no nível simbólico, ao dar reconhecimento às boas escolas e incentivar as outras a melhorarem seus resultados.

Em suma, os achados dessa tese certificaram que a atuação do estado junto aos municípios impactou positivamente a capacidade destes em prover o ensino fundamental. Corroborando a literatura, para coordenar ações de melhoria das capacidades estatais dos governos autônomos locais, é preciso superar considerar cinco condições que, se ausentes, podem gerar problemas nas relações intergovernamentais. No caso cearense identificaram-se: i) a capacidade de *enforcement* intergovernamental, na qual são delineadas regras para os entes estadual e municipais, além das estratégias para indução do fortalecimento da capacidade estatal, principalmente da gestão municipal; ii) a combinação entre coordenação federativa e a autonomia subnacional, nos quais os municípios possuem autonomia para implementarem ou não as ações induzidas pelo estado; iii) a implantação de fórum de gestão federativa (Fórum Regional), que, embora seja arena em que as demandas são discutidas e pactuadas entre os níveis de governo, precisa fortalecer sua institucionalização; iv) a disposição de um financiamento estável e contínuo, que no caso cearense, houve redução ao longo do tempo, com impactos nas ações; v) custos de adesão, no qual não existem contrapartidas diretas para adesão; os municípios apenas devem garantir todo apoio logístico, materiais e equipe para a realização das ações. A presença parcial dessas condições no Ceará pode ter prejudicado as relações entre os entes e a coordenação de ações para o aprimoramento das capacidades municipais.

Esta tese também demonstrou que as políticas de cooperação do governo do estado com os municípios e a ampliação das capacidades foram condições necessárias para melhoria dos resultados educacionais. A partir da análise dos dados de proficiência dos alunos, observou-se que melhoria nos resultados foi mais expressiva no 2º ano do ensino fundamental, que estava incluído no escopo das políticas desde 2007. Nos 5º ano e 9º anos também observou-se uma evolução, decorrente tanto da inclusão destes níveis no escopo, em 2011 e 2015,

respectivamente, e do reflexo das ações implementadas para o 2º ano. Apesar dos avanços, os resultados dos anos finais do ensino fundamental ainda são insatisfatórios, o que os torna um dos principais desafios da educação básica, não somente no Ceará, mas em todo contexto brasileiro. Nesse sentido, o governo do estado do Ceará ampliou o escopo do PAIC em 2022, ao incluir a educação integral para os anos finais, mas ainda não atualizou as normativas e diretrizes básicas.

Ainda que as políticas de cooperação do estado (PAIC, PENDez e regra da cota-parte do ICMS) tenham contribuído para o crescimento dos indicadores educacionais, ressalta-se que, outros fatores também podem ter influenciado esses resultados, como a redução da pobreza e desigualdade, o aumento da renda *per capita*, o crescimento da escolaridade da população adulta, além de efeitos de outras políticas, como o Programa Bolsa Família[78].

Além disso, conclui-se nesta tese, a partir da análise documental e das entrevistas, que, tanto o desenho quanto a implementação das políticas tendem a favorecer perfis específicos de municípios. No PAIC, apesar do desenho prever ações para todos os municípios, de forma universal, há ações direcionadas no processo de implementação para os que não obtiveram resultados satisfatórios. Essas ações focalizadas podem ter auxiliado na redução das assimetrias de resultados entre os municípios, corroborando com os estudos que afirmam que o governo estadual ocupa um papel de coordenador da política educacional, ao contribuir para a redução das heterogeneidades e desigualdades entre os municípios. Portanto, no âmbito do PAIC, o estado não tende a favorecer os municípios que já apresentam maior capacidade e melhores resultados educacionais. Pelo contrário, os municípios com maior capacidade são mais independentes e tendem a aderir às políticas do estado com menos intensidade do que os com capacidades reduzidas.

Por outro lado, os incentivos financeiros do PENDez e da regra de repartição da cota-parte do ICMS atuaram de forma meritocrática e competitiva, ou seja, quem ganha mais são aqueles governos municipais e escolas que possuem melhores resultados de desempenho. Ao criar esse desenho de favorecimento dos melhores, este formato pode prejudicar a equidade territorial. Ao analisar o ICMS/IQE foi identificado na pesquisa que há uma alta heterogeneidade nos recursos recebidos pelos municípios, assimetria essa que se mantém ao longo do tempo.

Apesar da competição gerar engajamento para busca de melhores resultados, aumento da eficiência, estímulo à inovação e ao desenvolvimento de novas soluções e melhoria da

[78] Exigência de frequência escolar das crianças de 6 a 16 anos para a família ter direito ao benefício.

qualidade da educação, como ocorreu no caso cearense, pode contribuir também para a manutenção da desigualdade territorial. No caso estudado, os achados corroboram parcialmente esse argumento, considerando que, no geral, os municípios cearenses possuem heterogeneidades nas capacidades municipais, sobretudo quando se analisa as dimensões financeira, técnico-burocrática e infraestrutural. Já os resultados educacionais, no geral, são razoavelmente homogêneos. Observou-se, ainda, que tanto a capacidade municipal quanto os resultados reduziram as assimetrias ao longo do tempo analisado. No entanto, isso pode ser decorrente da busca pelo equilíbrio entre competição e cooperação: enquanto a busca pelo prêmio do PENDez e o modelo de repartição do ICMS, induzem, predominantemente, comportamentos competitivos, o PAIC e a cooperação entre escolas do PENDez induzem comportamentos de cooperação.

Embora o cenário tenha se tornado menos assimétrico no decorrer dos anos, considera-se, ainda, que a implementação dos instrumentos de cooperação pode ter sido mais atrativa para municípios de pequeno porte e com menos recursos físicos, políticos e humanos, visto que existe maior abertura e dependência em relação às diretrizes educacionais estruturantes do estado. Os achados dessa pesquisa indicam que as políticas, sobretudo o PAIC, foram elementos-chave para que os municípios fortalecessem suas capacidades e se tornarem mais independentes. Apesar disso, grande parte dos municípios ainda são dependentes das políticas do estado, sobretudo os de pequeno porte, com menores capacidades municipais.

Não obstante, é possível que a coordenação do estado não tenha atraído os grandes municípios, com uma maior e capacidade estatal. Isso ocorre porque estes municípios muitas vezes têm sistemas educacionais mais complexos e recursos mais abundantes, o que pode tornar mais difícil para o estado implementar políticas que atendam a todas as suas necessidades. Nessa pesquisa, observou-se que os instrumentos de formação continuada de professores e materiais didáticos estruturados não se adaptam aos municípios que possuem um avanço educacional. Nestes, as equipes possuem uma capacidade técnico-administrativa para estruturarem novas formações e materiais, de forma complementar às ações do PAIC e podem prescindir dos recursos estaduais. Ao contrário, o PENDez é um atrativo para todas as escolas, independentemente de sua localidade, pois, como mencionado, reconhece simbolicamente as boas escolas e motiva as outras a melhorarem o desempenho de seus alunos.

Esta pesquisa também identificou por meio das entrevistas com os atores que os municípios, tanto os com reduzida capacidade quanto os com baixos resultados educacionais, podem ter tido dificuldades ou não ter atuado efetivamente na implementação dos instrumentos de cooperação, especialmente os técnico-pedagógicos. Assim, é um desafio compatibilizar a

interdependência e a autonomia entre os entes, de forma a minimizar os resultados díspares entre os municípios. Embora os governos municipais possuam autonomia, visualizou-se no caso cearense que muitos não têm capacidades estatais para usufruir desta autonomia.

As conclusões desta tese oferecem contribuições tanto para o campo de estudo quanto para produção de informações de caráter mais aplicado. No âmbito acadêmico, a pesquisa avança no conhecimento sobre os arranjos e práticas de coordenação e cooperação intergovernamental na política de educação, bem como sua relação com as capacidades e os resultados das políticas. A análise detalhada do caso cearense, com suas particularidades e desafios, enriquece o debate e abre caminho para novas pesquisas sobre o tema.

Em termos práticos, os resultados da tese fornecem subsídios para outros governos estaduais que buscam aprimorar e desenvolverem arranjos e práticas de coordenação e cooperação intergovernamental mais robustos na política de educação. As lições aprendidas com essa experiência podem ser replicadas em outros contextos, com adaptações às necessidades e realidades específicas de cada estado.

A escolha do contexto cearense revelou-se instigante, dada a diversidade de discussões que emergiram. A partir dessa experiência exitosa, propõe-se a ampliação do debate e estudos empíricos sobre a atuação coordenada do estado como fator explicativo para a ampliação das capacidades municipais, para o desenvolvimento e melhoria das políticas públicas, bem como para o aumento das equidades territoriais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: as experiências do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, Distrito Federal: Unesco, 2010. p. 271-286.

ABRUCIO, F. L. 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, p. 17-30.

ABRUCIO, F. L. *Cooperação intermunicipal*: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017. 278p.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da coordenação e cooperação no federalismo brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVIC, Gilberto (Orgs.). *Diálogos para o Desenvolvimento - República.* Brasília: Ipea, 2013. v. 10, p. 129-163.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: *Fundação Konrad-AdenauerStiftung*, 2001.

ADDISON, H. J. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in Political Science literature. *LSE Research Paper*, 2009.

AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. *In* PAGANO, Michael. A.; LEONARDI, Robert. (eds.). *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. NY: Palgrave Macmillan, 2007, p. 248-283.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização.* Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.l

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos.* CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades:* como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. 489p.

BATISTA, J. M. *Estudo do Índice de Qualidade Educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota parte do ICMS nos*

municípios do Ceará. 172f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 2020.

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

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 229p.

BEDNAR, J. *The Robust Federation*: principles of design. New York: Cambridge University Press, 2009. 256p.

BESLEY, T.; PERSSON, T. Wars and state capacity. *Journal of the European Economic Association*, v. 6, n. 2-3, p. 522-530, 2008.

BIERNARCKI, P.; WALDORF, D. Snowball sampling-problems andn techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods and Research*, v. 10, n. 2, p. 141-163, 1981.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations*: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010, 341p.

BRANDÃO, J. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014, Dissertação (Mestrado em Administração) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2014.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997*. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1997.

BRASIL. *Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro 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, 1996.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.* Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 2006.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007*. Prorroga o prazo previsto no *caput* do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto 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, 2020.

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

BRASIL. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 2003.

BRASIL. *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 nº 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, 2007.

BRASIL. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

BRASIL. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2020.

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.

CÂMARA, L. B. A Educação na Constituição Federal de 1988 como um Direito Social. *Direito em Debate*, n. 40, p. 4-26, 2013.

CARNEIRO, D. R. F. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará*: lições para o Brasil. 2018. 124 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia Aplicada, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CARNEIRO, D. R. F.; IRFFI, G. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. In: SACHSIDA, A. *Políticas públicas*: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 317-349.

CAVALCANTI, C. R. *Tensões federativas no financiamento da educação básica:* equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 168 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Relatório de Auditoria de Desempenho nº 220001.01.03.06.003.0914, Fortaleza: CGE, 2014. 152p.

CEARÁ. *Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008*. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega dos 25% do ICMS pertencentes aos municípios na forma da lei nº12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2008.

CEARÁ. *Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993*. Dá nova redação ao artigo 1º da lei nº 11.832/91, que dispõe sobre os critérios de distribuição do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 1993.

CEARÁ. *Lei nº 12.452 de 27 de junho de 1995*. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 1995.

CEARÁ. *Lei nº 12.612 de 7 de agosto de 1996*. Define, na forma do art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal, Critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 1996.

CEARÁ. *Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007*. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2007a.

CEARÁ. *Lei nº 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, Fortaleza, 2007b.

CEARÁ. *Lei nº 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, Fortaleza, 2009.

CEARÁ. *Lei nº 14.949, de 27 de junho de 2011*. Acrescenta dispositivo à Lei nº14.371, de 19 de junho de 2009 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2021.

CEARÁ. *Lei nº 15.276, de 28 de dezembro de 2012*. Disciplina regras adicionais à lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2012a.

CEARÁ. *Lei nº 15.921, de 15 de dezembro de 2015.* Altera a redação do caput do art. 2º da Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2015a.

CEARÁ. *Lei nº 15.922, de 15 de dezembro de 2015*. Altera a redação do inciso II do art. 1.º da Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2015b.

CEARÁ. *Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015.* Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com os melhores resultados de aprendizagem no Segundo, Quinto e novo anos do ensino fundamental. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2015c.

CEARÁ. *Lei nº 17.320, de 22 de outubro de 2020*. Altera a lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 2020.

CEARÁ. *Portaria nº 0559/2021-GAB, de 19 de outubro de 2021*. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Série 3, Ano XIII, nº 240, Fortaleza, 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. *Protocolo de Intenções*, Fortaleza, 2007c. Disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/images/PASTA_TATIANA/protocolo.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Manual de Orientações para Elaboração, Execução e Prestação de Contas do Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros do Prêmio Escola Nota Dez, Fortaleza: SEDUC, 2017. 98p.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem*: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará / Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fortaleza: SEDUC, 2012b. 196p.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence, and measures. *UNUMerit Working paper series*. 2013. Disponível em <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf >. Acesso em: 02 abr. 2023.

CODES, A. et al. Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento. *Relatório Institucional do Ipea*. Brasília: Ipea, 2018, 23p.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:* Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf >. Acesso em: 01 mai. 2023.

CORREA, E. V. *Accountability na Educação*: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará. 207f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

COSTA, F. L. O. Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil. 127f. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Regime de colaboração e educação no Ceará: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar. Mossoró, v. 6, n. 16, 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 83, n. 1, p. 121-141, 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Prêmio Escola Nota Dez no estado do Ceará: concessão, ajustes e responsabilização. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 102, n. 261, p. 415-436, 2021.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017*. São Paulo: Todos pela Educação, Editora Moderna, 2017. 178p.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DYE, T. R. *American federalism*: Competition among governments. Massachusetts/Toronto: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P. The capacity enhancing developmental State: concepts and national trajectories. (Texto para Discussão, n. 63), Niterói: UFF/CEDE, Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento – Cede. Seul: Unrisd-Koica, 2011.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia y crecimiento: um análisis transnacional de los efectos de las estructuras del estado weberiano em el crecimiento econômico. In: O'DONNELL, Guilhermo (org.). *Capacidades estatales.* diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomiento, p 241-276, 2015.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Dossiê Sociedade e Políticas Públicas - Sociologias*, v. 16, 2006.

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.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil*: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo.) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2010.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOERTZ, Gary. *Social science concepts*: A user's guide. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Revista Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; O., Vanessa E. (Orgs.). *Burocracias e Políticas Públicas no Brasil*: inserções analíticas. Brasília: Ipea, p. 85-104, 2018.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 15-30, 2014.

GRIN. E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, n. 20, p. 148-176, 2012.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, Fernando L. 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*, Brasília, n. 69, p. 85-122, 2018.

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

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP). *Relatório Final de Avaliação Externa:* Prêmio Escola Nota 10 [recurso eletrônico]. Fortaleza, 2020. Disponível em <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/07/Relatorio-de-Avaliacao-Executiva_Mapp_1341_SEDUC.pdf>. Acesso em jun. 2023.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP). *Relatório de Avaliação Externa:* MAIS PAIC [recurso eletrônico]. Fortaleza, 2021. Disponível em <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/01/Av_Executiva_MAPP1805_MAIS_PAIC.pdf>. Acesso em jun. 2023.

IRFFI, G. *et al*. Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, n. 4, p. 163-197, 2021.

JACCOUD, L. de B. Instrumentos de Coordenação e Relações Intergovernamentais. In: JACCOUD, L. de B (Org.). *Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras*. Brasília: Inep, 2020, p. 37-52

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. de Tarso F. MENDES, C. C. LASSANCE, A. (Orgs.). *Federalismo à brasileira*: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 23-35.

LICIO; E. C.; PONTES, P. Papel dos Governos Estaduais no Ensino Fundamental: coordenação intergovernamental importa?. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*, Brasília: Ipea, p. 387-412, 2020.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MELO; M. F. P. C.; BURGOS; M. T. B.; BELLATO, C.; PALÁCIOS, F. *Para Alfabetizar na Idade Certa*: protocolos para a organização de uma política de formação continuada e de incentivo ao compromisso com os resultados para professores alfabetizadores. CAEd, Programa de Pós-graduação em Gestão da Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Minas Gerais, 2019, 112p.

MIGDAL, J. *Strong Societies and Weak States:* state-society relations and state vapabilities in the Third World, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MONTEIRO NETO, A. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro*: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, p. 21-61, 2014.

MORENO, O. M. C. *Problemas complejos, transversalidad y coordinacion en el federalismo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2017, 291p.

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, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001.

OLIVEIRA, A. G. L. S. *Financiamento da Educação Básica no Ceará*: o ICMS na promoção da equidade. 2011f. Tese (Doutorando em Educação) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Ceará, 2023.

OLIVEIRA, A. G. L. S.; COSTA; A. G. C.; VIDAL, E. M. V. Avaliações Municipais no Ceará: características e uso dos resultados. *Revista Meta: Avaliação*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 274-299, 2021.

OLIVEIRA, R. C. C. Formação continuada de professores de Língua Portuguesa: cumprimento da meta do Programa Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC) no município de Acaraú/Ceará. 2019. 107p. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

PALOTTI, P. L. de M. *Coordenação Federativa e a "Armadilha da Decisão Conjunta"*: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. 151f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

PALOTTI, P. L. M; MACHADO, J. A. *Coordenação Federativa e a "Armadilha da Decisão Conjunta"*: as Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PADILHA, F.; BATISTA, A. A. G. O modelo de descentralização e a evolução dos indicadores educacionais no Ceará. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. 26., 2013, Recife. *Anais eletrônicos*. Rio de Janeiro: Anpae, 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/FredericaPadilha-ComunicacaoOrall-int.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2021.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M. PIERRE, J. *Challenges to state policy capacity*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005, p. 1-18.

PEREIRA, J. M. V. *Federalismo e Financiamento da Educação Pública*: uma análise da equidade fiscal na educação infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros. 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PETERS, G. *The search for coordination and coherence in public policy*: return to the center? Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.

PETERSON, P. *The price of federalism***.** New York: The Twentieth Century Fund, 1995.

PETTERINI, F. C.; IRFFI, G. D. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state of Ceará in municipal education and health indicators. *Economia*, [S. l.], v. 14, n. 3-4, p. 171-184, 2013.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PINTO, C. B. *Cooperação entre escolas como estratégia de melhoria do desempenho escolar*: um estudo sobre o Prêmio Escola Nota Dez. 139f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Análise Comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). *Capacidades*

Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea; p. 351-381, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política [online]*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RADIN, B. A. Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. Pierre (orgs.), *Administração Pública*: Coletânea. São Paulo/Brasília: Editora Unesp/Enap, 2010.

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, 2020.

RIKER, W. H. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Orgs.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley, v. 5, p. 93-172, 1975.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The State and economic transformation. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 48-75.

SCHWAITZER, B. P. *PAIC*: Arranjos de implementação e capacidades estatais. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Teologia e Ciências Humanas, PUC-Rio, 2021.

SARAIVA. A. L. *Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino*: um estudo de caso. 330f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

SCHARPF, Fritz W. Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research Boulder, Westview Press, 1997.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educaç*ão: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação,* v. 21, n. 65, p. 411-29, 2016.

SEGATTO, C. I.; 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, p. 1179-1193, 2018.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. L.; Capacidades Estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021

SILVA, L. N. S. Os Estados Importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 320f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, 2020.

SILVA, Y. D. *Incentivos educacionais a nível governamental funcionam*? Uma análise dos efeitos da Lei da Cota Parte cearense. 74 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) - Instituto de Ensino e Pesquisa, Insper, 2021.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-37.

SOARES, M. M. Formas de Estado: Federalismo. *Manuscrito*, Belo Horizonte, p. 1-20, 2013.

SOARES, M. M.; MACHADO, José A. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. 112p.

SOUZA, C. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós- 1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

STRELEC, T. C. 2017. *Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro*: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. 343f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2017.

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

TILLY, C. *The formation of national states in europe*. Princeton: Princeton University, 1975.

TOMIO, F. R. de L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba, n. 42, 2005.

TREISMAN, Daniel; LITVAK, Jonah. Federalism, intergovernmental relations, and the challenge of policy implementation. *Annual Review of Political Science*, v. 18, p. 179-201, 2015.

VAZ, A. C. N. *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento*: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado. 311f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – as Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

VIEIRA, S. L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007.

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

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, vol. 34, nº 125, p. 1075-1093, 2013.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação & Realidade*, v. 44, n. 4, p. 1-24, 2019.

WATTS, R. L. *Comparing federal systems*. 3ª ed. Kingston: McGill-Queen´s University Press, 2008.

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

WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

WRIGHT, Deil S. *Para entender las Relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

ZIBLATT, D. Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas em 1912. In: O'DONNELL, Guilhermo (org.). *Capacidades Estatales*: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomiento, p. 127-154, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Cargos/Função das entrevistas

Tipo	Unidade	Cargo/Função	nº
Grupo 1 (G1)	Estado - Nível Central (SEDUC)	Secretário(a) da Educação do Estado do Ceará (SEDUC)	3
		Assessor(a) Especial	1
		Secretário(a) Executivo de Cooperação com Municípios	1
		Coordenador(a) de Cooperação com os Municípios (COPEM)	4
		Assessor(a) do PAIC	1
		Consultor(a) do PAIC / Formador(a)	1
		Gerente do PAIC/ Prêmio Escola Nota 10	4
		Técnico(a) Educacional do PAIC / Formador(a)	5
		Subtotal	**20**
Grupo 2 (G2)	Estado - Nível Regional (CREDE)	Coordenador(a) da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE)	4
		Orientador(a) da Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM)	4
		Gerente do PAIC	3
		Formador(a) Regional	3
		Subtotal	**14**
Grupo 3 (G3)	Município - Nível Central (SME)	Secretário(a) Municipal de Educação (SME)	5
		Equipe Pedagógica - SME	1
		Gerente do PAIC - SME	4
		Formador(a) Municipal - SME	4
		Subtotal	**14**
Grupo 4 (G4)	Município - Escolas	Diretor(a) Escolar - Escola Apoiada	4
		Diretor(a) Escolar - Escola Premiada	4
		Coordenador(a) Escolar	3
		Professor(a)	10
		Pesquisador(a)	4
		Subtotal	**25**
-	-	Pesquisador(a)	4
TOTAL GERAL			**77**

Nota: Um ator-chave entrevistado pode estar contabilizado em mais de uma categoria, pois perpassou em mais de um cargo durante a trajetória das políticas de cooperação. Portanto, foi possível captar a sua percepção em mais de um cargo, inclusive, perpassando em mais de um nível de governo.

APÊNDICE B – Minuta do Roteiro de Entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Número da entrevista:

Data:

Horário de Início:

Horário de Término:

BLOCO 1: INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO(A):

Nome:

1. Qual é sua formação acadêmica?

2. É (ou foi) servidor de carreira do Estado/Município? Se foi, em qual período:

( ) Não

( ) Sim

3. Qual é/era o seu cargo/função durante a implementação das políticas de cooperação (PAIC/Prêmio Escola Nota Dez/cota-parte ICMS)?

4. Em qual órgão ou entidade você exerce/exercia esse cargo/função?

5. Qual foi a sua participação no PAIC e/ou Prêmio Escola Nota Dez?

BLOCO 2: IMPLEMENTAÇÃO

6. Qual principais objetivos e incentivos do PAIC, do Prêmio Escola Nota Dez e da cota parte ICMS?

7. Como é o apoio da SEDUC/CREDE/SME na implementação das políticas nos municípios?

8. Quais outros atores são importantes na implementação das políticas? (atores internos e externos)

9. Como foi a implementação do PAIC e/ou Prêmio Escola Nota Dez? Quais foram os resultados alcançados?

10. Quais foram os principais desafios e problemas enfrentados pelo PAIC e/ou Prêmio Escola Nota Dez?

11. (Somente para Prêmio Escola Nota Dez) Por que muitas escolas premiadas não receberam a segunda parcela do Prêmio Escola Nota Dez? Tiveram dificuldades para cumprimento das condicionalidades?

BLOCO 3: EFEITOS NA CAPACIDADE E NOS RESULTADOS

- **Capacidade técnico-administrativa**

12. A implementação das políticas de cooperação teve efeitos na:
    a) Qualificação e fortalecimento institucional das SMEs e da gestão escolar (eixo gestão municipal)
    b) Formação continuada dos docentes e gestores
    c) Elaboração do material didático

13. Os municípios que possuem menor na capacidade técnico-administrativa, tiveram algum acompanhamento técnico-pedagógico focalizado da SEDUC/CREDE? Se sim, de qual forma?

- **Capacidade financeira**

14. A implementação das políticas de cooperação teve efeitos na capacidade financeira dos municípios para provimento do ensino fundamental?

15. Os municípios que possuem menor na capacidade financeira-fiscal, ou seja, menor receita e despesa, tiveram alguma assistência focalizada da SEDUC/CREDE? Se sim, de qual forma?

- **Capacidade infraestrutural**

16. A implementação das políticas de cooperação teve efeitos positivos na capacidade infraestrutural (capacidade instalada de recursos) dos municípios?
- Considera-se como capacidade infraestrutural as dependências físicas (biblioteca, laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra de esportes) e os recursos pedagógicos (computadores, livros, TVs, internet, materiais de apoio), etc.

17. Os municípios que possuem menor na capacidade de infraestrutura tiveram alguma assistência focalizada da SEDUC/CREDE? Se sim, de qual forma?

- **Resultados educacionais**

18. A implementação das políticas de cooperação teve efeitos nos resultados educacionais (alfabetização, aprendizagem, IDEB, IDE) dos alunos?

19. Os municípios que possuem resultados educacionais ruins tiveram acompanhamento técnico-pedagógico e/ou tratamento focalizado da SEDUC/CREDE? Se sim, de qual forma?

SOLICITAÇÕES FINAIS

- Quais documentos relacionados ao PAIC/Prêmio Escola Nota Dez você indicaria para analisar?

- Você indicaria alguém para prestar mais informações sobre PAIC/Prêmio Escola Nota Dez?

APÊNDICE C – Minuta do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa "COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E CAPACIDADES MUNICIPAIS: uma análise das políticas estaduais aos municípios cearenses para provimento do ensino fundamental", desenvolvida por Jéssica Mára Viana Pereira, discente do Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação da Professora Telma Maria Gonçalves Menicucci.

1. O objetivo da pesquisa é analisar a influência das principais políticas de cooperação do governo do estado do Ceará (PAIC, Prêmio Escola Nota Dez e cota-parte do ICMS), de modo a compreender seus efeitos nas capacidades estatais e nos resultados do ensino fundamental da rede municipal, entre os anos 2007 e 2019, e se essas políticas afetam os municípios de modo diferenciado.

2. O convite se deve à sua atuação como [cargo/função].

3. A sua participação consistirá em participar de uma entrevista semiestruturada, por videoconferência, com duração de aproximadamente uma hora.

4. As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas a pesquisadora e sua orientadora.

5. O único risco previsto dessa pesquisa consiste em algum constrangimento que possa causar aos(as) entrevistados(as), por responder questões referente ao programa/projeto que atua ou que atuou.

6. Os benefícios com a participação nesta pesquisa serão para trazer contribuições tanto para o campo de estudo quanto para produção de informações de caráter mais aplicado. Nesse último ponto, os resultados da pesquisa podem trazer constatações para auxiliar os governos a desenvolverem arranjos e práticas de coordenação e cooperação intergovernamental mais efetivos na política de educação. O pressuposto inicial é que os arranjos cooperativos entre estados e municípios podem suprir carências na capacidade estatal, e, por consequência, gerar melhores resultados das políticas públicas.

7. Os participantes não terão nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância na continuidade da pesquisa a qualquer momento. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

8. Não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação, no entanto, caso haja qualquer despesa decorrente desta participação haverá o seu ressarcimento pelos pesquisadores.

9. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente da participação no estudo, os voluntários poderão pleitear indenização, segundo as determinações do Código Civil (Lei nº 10.406 de 2002) e das Resoluções 466/12 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde.

10. O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.

11. Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins desta pesquisa, e os resultados poderão ser publicados.

Qualquer dúvida, gentileza de entrar em contato com Jéssica Viana, pesquisadora responsável pela pesquisa, telefone [número de telefone], e-mail: [e-mail completo].

Eu, [nome completo], [documento] declaro ter sido informado(a) e concordo em ser participante da pesquisa acima descrita.

Em relação à gravação da entrevista, declaro que:

( ) Concordo

( ) Não concordo

_____

Assinatura do(a) entrevistado(a)

Data:

_____

Assinatura da entrevistadora

Data:

APÊNDICE D – Codinome e tempo de atuação dos(as) 36 entrevistados(as)

Codinome	Tempo de atuação
Entrevistado 1 - G1/G2	2007-2023
Entrevistado 2 - G1/G3	2013-2023
Entrevistado 3 - G1/G2	2007-2023
Entrevistada 4 - G3/G4	2007-2023
Entrevistado 5 - G2	2012-2023
Entrevistada 6 - G3	2017-2023
Entrevistada 7 - G3	2013-2023
Entrevistado 8 - G2	2019-2023
Entrevistada 9 - G3/G4	2007-2023
Entrevistada 10 - G1/G3	2007-2018
Entrevistado 11 - G2	2019-2023
Entrevistado 12 - G1	2007-2014
Entrevistada 13 - G2	2011-2023
Entrevistada 14 - G4	2011-2023
Entrevistada 15 - G4	2007-2023
Entrevistada 16 - G2	2007-2023
Entrevistada 17 - G4	2007-2023
Entrevistada 18 - G2/G3	2007-2023

Codinome	Tempo de atuação
Entrevistado 19 - G1/G2	2016-2023
Entrevistada 20 - G3	2007-2023
Entrevistada 21 - G2	2007-2023
Entrevistado 22 - G2	2007-2023
Entrevistada 23 - G1	2008-2023
Entrevistada 24 - G1	2019-2023
Entrevistada 25 - G3/G4	2007-2023
Entrevistada 26 - G4	2017-2023
Entrevistada 27 - G4	2007-2023
Entrevistada 28 - G2/G4	2007-2023
Entrevistada 29 - G4	2017-2023
Entrevistada 30 - G4	2007-2023
Entrevistado 31 - G1	2007-2019
Entrevistada 32 - G1	2017-2023
Entrevistado 33 - G3/G4	2017-2023
Entrevistado 34 - G4	2009-2023
Entrevistado 35 - G1	2008-2023
Entrevistada 36 - G1	2016-2023

APÊNDICE D – Objetivos específicos, metas e ações do PAIC

Eixo	Objetivos	Metas	Ações
Fundamental I (1º ao 5º ano)	• Oferecer cooperação técnico-pedagógica aos municípios para a implementação de propostas didáticas; • Produzir materiais didáticos estruturados e materiais de apoio pedagógico para professores e alunos dos 184 municípios; • Viabilizar a formação docente continuada e em serviço nos municípios, através de formadores do PAIC das SMEs; • Garantir que nenhum aluno ainda não alfabetizado, independente da turma em que esteja matriculado, fique sem ler e escrever nos anos iniciais do ensino fundamental.	• Alfabetização de 100% das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental; • Alfabetização de 100% dos alunos não alfabetizados do 3º ao 5º ano do ensino fundamental; • Apoio ao desenvolvimento das habilidades nos planos curriculares em 100% dos municípios.	• Realizar formação continuada aos professores; • Fortalecer o processo de acompanhamento pedagógico no âmbito do PAIC; • Implementar Material Estruturado e os Cadernos; • Produzir material de apoio pedagógico.
Fundamental II (6º ao 9º ano)	• Apoiar os municípios na melhoria das práticas de gestão municipal, planejamento e acompanhamento pedagógico; • Elevar a porcentagem dos alunos no nível adequado de aprendizagem; • Estimular a prática da leitura e formar leitores fluentes, aumentando o número de livros lidos por ano letivo; • Reduzir o abandono, a distorção idade/série e a evasão, assim, aumentando a porcentagem de jovens que concluem a etapa na idade adequada.	• 100% dos alunos estejam no nível adequado de proficiência em língua portuguesa e matemática; • Redução do abandono e da evasão escolar para 0%; • Apoio ao desenvolvimento das habilidades nos planos curriculares em 100% dos municípios.	• Realizar formação continuada aos professores; • Fortalecer o processo de acompanhamento pedagógico no âmbito do PAIC; • Implementar Material Estruturado e os Cadernos; • Produzir material de apoio pedagógico.
Literatura e Formação do Leitor	a) Crianças e Jovens: • Democratizar o acesso ao livro de literatura; • Estimular a criação de ambientes favoráveis de leituras compartilhadas entre professores e alunos. b) Educadores: • Realizar uma formação docente que valoriza a reflexão da ação.	• Distribuição de acervos literários de qualidade em 100% das turmas do Ensino Fundamental. • 100% das crianças e dos jovens dos municípios cearenses com acesso a acervo literário de qualidade e lido um mínimo de 12 (doze) títulos de literatura infantil e/ou infantojuvenil, por ano.	• Elaborar e distribuir acervos literários.

Eixo	Objetivos	Metas	Ações
	• Dinamizar os acervos literários por meio da interação com as outras linguagens artísticas. • Implantar acervos literários de qualidade, valorizando a leitura de diversos tipos e gêneros de textos, como meio de desenvolver o letramento literário.	• Todos os educadores tenham sido beneficiados com 120 horas anuais de formações docentes, voltadas para a Educação Literária. • Todos os alunos lendo com fluência e compreensão, verificado por meio de avaliações periódicas, internas e externas.	
Gestão Municipal	• Promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino, realizando assessoria técnico-pedagógica à gestão escolar; • Favorecer a implementação das políticas públicas, no âmbito educacional do Programa PAIC, no tocante à Gestão Pedagógica e à Gestão de Resultados; • Promover o assessoramento técnico às equipes de gestão do PAIC nas CREDEs e nas SMEs; • Contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento dos processos escolares de Gestão Escolar, por meio dos instrumentos de gestão (Projeto Político Pedagógico, Regimento Escolar e Plano de Ação); • Realizar a formação gerencial, em rede, das equipes técnicas das SMEs; e proporcionar formação continuada para gestores escolares; • Possibilitar ações junto aos municípios cearenses, no tocante ao monitoramento de processos e avaliação de resultados; • Coordenar e monitorar o acompanhamento das ações do PAIC, visando garantir a execução das ações planejadas e atingir as metas preestabelecidas; • Estabelecer indicadores educacionais de eficiência, de gestão de sistema e de gestão escolar.	**Resultado educacional:** • Elevação do IDEB para 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; • Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade; • Redução do abandono e da evasão escolar para 0% no Ensino Fundamental; • Correção do Fluxo escolar, nucleação das escolas; **Fortalecimento e qualificação da gestão:** • Cumprimento de 100% dos 200 dias letivos; • Fortalecimento da autonomia das escolas e da gestão escolar; • Definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores escolares, priorizando o mérito; • Revisão dos Planos de cargo, carreira e remuneração do magistério municipal, contemplando o piso salarial, a carga horária e incentivos para a função docente • Definição de critérios para contratação de professores focados no mérito; • Definição de políticas de acompanhamento às escolas da rede municipal e definição de política de formação de professores continuada e em serviço.	• Realizar encontros formativos com os formadores regionais e articuladores do PAIC; • Realizar visitas técnicas para acompanhar as formações; • Realizar encontros e seminários com as CECOMs e com os representantes municipais; • Preencher os dados e utilização pedagógica do SAAP; • Produzir e divulgar os materiais didático-pedagógicos para formadores e gestores escolares.

Eixo	Objetivos	Metas	Ações
Avaliação Externa	• Difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SME; • Diagnosticar a situação de aprendizagem da leitura, da escrita e compreensão textual dos alunos, comunicando os resultados da avaliação por município, por escola, por turma e por aluno; • Oferecer subsídios para que as SMEs desenvolvam uma gestão focada na aprendizagem dos alunos, fornecendo elementos para que, ao conhecer esta realidade, implementem políticas para elevar a qualidade do ensino; • Fornecer indicadores para efetuar a reenturmação dos alunos da rede municipal de ensino.	• Realização de avaliações diagnósticas com os alunos matriculados no ensino fundamental, pelo menos uma vez por ano; • Disponibilização do sistema informatizado (SISPAIC) para digitação dos dados das avaliações externas realizadas pelos municípios; • Divulgação dos resultados da avaliação, de forma apropriada, junto a diretores, supervisores e professores; • Utilização dos resultados da avaliação externa pelos municípios na definição de políticas educacionais locais; • Estruturação de uma equipe de avaliação externa na SMEs.	• Elaborar o desenho do protocolo de avaliação e disponibilizar aos municípios. • Analisar os resultados dos Protocolos de Língua Portuguesa (leitura e escrita) e de Matemática; • Realizar reunião com técnicos das CREDE e das SME dos 184 municípios, divulgando análises dos resultados dos protocolos; • Produzir relatórios pedagógicos: Relatório geral de resultados do estado do Ceará, Relatórios dos resultados por município, Relatórios dos resultados da produção escrita por aluno.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos materiais e site institucional da SEDUC-CE

APÊNDICE F - Síntese da trajetória do desenho do PAIC

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Legislação	Lei nº 14.026/2007 (institui o PAIC)	-	-	-	-	Lei nº 15.276/2012 (disciplina regras adicionais à Lei nº 14.026/2007 - concessão de bolsas)	-
Escopo	2º ano do ensino fundamental	2º ano do ensino fundamental	2º ano do ensino fundamental	2º ano do ensino fundamental	2º ao 5º ano do ensino fundamental	2º ao 5º ano do ensino fundamental	2º ao 5º ano do ensino fundamental
Ações/ Eixos de atuação	i) educação infantil; ii) alfabetização; iii) formação do leitor; iv) gestão da educação municipal; v) avaliação externa.	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações
Finalidade	(...) o estabelecimento de condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção de idade, série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização.	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legislação		Lei nº 15.921/2015 (altera a Lei nº 14.026/2007 e inclui o 9º ano - "Mais PAIC")				
Escopo	2º ao 5º ano do ensino fundamental	2º ao 9º ano do ensino fundamental	2º ao 9º ano do ensino fundamental	2º ao 9º ano do ensino fundamental	2º ao 9º ano do ensino fundamental	2º ao 9º ano do ensino fundamental
Ações/ Eixos de atuação	Idem	i) fundamental I (anos iniciais); ii)fundamental II (anos finais); iii) gestão da educação municipal; iv) literatura e formação do leitor; v) avaliação externa.	Idem	Idem	Idem	Idem
Finalidade (legislação)		(...) o estabelecimento de condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 9º ano do ensino fundamental sem distorção de idade, série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização.				

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das legislações e normativas

APÊNDICE G - Síntese da trajetória do desenho do PENDez

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Legislação	- Lei nº 14.371/2009 (institui o PENDez) - Lei nº 14.580/2009 (altera dispositivos da Lei nº 14.371/2009) - Decreto nº 29.896/2009 (regulamentação da política)	-	- Lei nº 14.949/2011 (acrescenta dispositivo à Lei nº 14.371/2009) - Lei nº 15.052/2011 (inclui 5º ano) - Decreto nº 30.797/2011 (regulamentação da política)	-	-	-
Escopo	2º ano do ensino fundamental	2º ano do ensino fundamental	2º e 5º ano do ensino fundamental	2º e 5º anos do ensino fundamental	2º e 5º anos do ensino fundamental	2º e 5º anos do ensino fundamental
Ações/ Eixos de atuação	i) Destinação de recursos financeiros (R$ 2.500,00 por aluno) para premiação das 150 escolas públicas com melhores resultados na alfabetização no 2º ano do ensino fundamental. ii) Destinação de recursos financeiros (R$ 1.250,00 por aluno) para 150 escolas públicas com pior desempenho (apoaiada) do 2º ano do ensino fundamental.	Sem alterações	i) Destinação de recursos financeiros (R$ 2.000,00 por aluno) para premiação das 150 escolas públicas com melhores resultados na alfabetização no 2º e 5º anos do ensino fundamental. ii) Destinação de recursos financeiros (R$ 1.000,00 por aluno) para escolas com pior desempenho (apoaiada) nos 2º e 5º anos do ensino fundamental.	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações
Finalidade	Premiação das escolas públicas com melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar (IDE-ALFA)	Sem alterações	Premiação das escolas públicas com melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar (IDE-ALFA e IDE-5)	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações

Ano	2015	2016	2017	2018	2019
Legislação	Lei nº 15.923/2015 (inclui 9º ano)	Decreto nº 32.079 (regulamentação da Lei nº 15.923/2015)	-	-	-
Escopo	2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental	2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental	2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental	2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental	2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental
Ações/ Eixos de atuação	i) Destinação de recursos financeiros (R$ 2.000,00 por aluno) para premiação das 150 escolas com melhores resultados de aprendizagem nos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. ii) Destinação de recursos financeiros (R$ 1.000,00 por aluno) para escolas públicas com pior desempenho (apoaiada) nos 5º e 9º anos do ensino fundamental.	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações
Finalidade	Premiação das escolas públicas com melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar (IDE-ALFA, IDE-5 e IDE-9)	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das legislações e normativas

APÊNDICE H - Síntese da trajetória do desenho da cota-parte do ICMS – educação

Anos

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Legislação	Lei nº 14.023/2007 (alterou a Lei nº 12.612/1996)	Decreto nº 29.306/2008 (regulamentação da legislação - critério para apuração dos índices)	-	-	-	-	-
Escopo	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental
Ações/ Eixos de atuação	A parcela de 25% oriunda de receita do produto da arrecadação do ICMS, deverá ser distribuída aos municípios, conforme os seguintes critérios: (...) 18% em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional - IQE (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 em avaliações de aprendizagem)	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legislação	-	Lei nº 15.922/2015 (inclui indicadores do 9º ano do ensino fundamental para cálculo do IQE)	-	-	-	-
Escopo	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos iniciais e finais do ensino fundamental	Anos iniciais e finais do ensino fundamental	Anos iniciais e finais do ensino fundamental	Anos iniciais e finais do ensino fundamental	Anos iniciais e finais do ensino fundamental
Ações/ Eixos de atuação	Sem alterações	A parcela de 25% oriunda de receita do produto da arrecadação do ICMS, deverá ser distribuída aos municípios, conforme os seguintes critérios: (...) 18% em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional - IQE (formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do **2º, 5º e 9º anos** do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem)	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações	Sem alterações

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das legislações e normativas

ANEXO

ANEXO A - Tipos de bolsas de pesquisa e de extensão tecnológica destinadas ao PAIC

Tipo de bolsa	Descrição do profissional	Funções principais
Bolsa de Extensão Tecnológica Nível I	Profissionais, servidores públicos ou não, com titulação de doutor ou detentores de amplo conhecimento na sua área de atuação, com graduação em qualquer área do conhecimento.	Execução de atividades voltadas ao atendimento dos objetivos do PAIC, nas áreas de gestão, gestão escolar, avaliação externa da aprendizagem e aperfeiçoamento pedagógico.
Bolsa de Extensão Tecnológica Nível II	Profissionais, servidores públicos ou não, com titulação de mestre nas áreas da educação	Execução de projetos e prestarem assessoria educacional que agregue conhecimento técnico e científico a uma das seguintes áreas de conhecimento: Educação Infantil, Gestão Pedagógica-Alfabetização e Formação de Professores; Gestão da Educação Municipal, Formação do Leitor, Avaliação Externa da Aprendizagem, bem como planejamento e elaboração de materiais didáticos que contribuam com as formações dos professores da Educação Básica.
Bolsa de Extensão Tecnológica Nível III	Profissionais, servidores públicos ou não, com titulação mínima de graduação nas áreas da educação.	Execução de atividades de planejamento, avaliação, acompanhamento e execução dos objetivos e metas para realização de estudos e reflexão continuada cada um dos eixos do PAIC sobre os conteúdos e estratégias formativas e supervisão e organização da estratégia de formação dirigida às equipes municipais.
Bolsa de Extensão Tecnológica Nível IV	Profissionais, servidores públicos ou não.	Capacitação contínua quanto às metodologias empregadas no PAIC e acompanhamento e avaliação da execução do programa.
Bolsa de Pesquisa Nível I	Profissionais, servidores públicos ou não, com titulação mínima de mestre nas áreas da educação.	Execução de atividades de planejamento, elaboração de Projetos de Pesquisa articulados com os objetivos e metas do PAIC, e a coordenação, supervisão e acompanhamento de equipes de pesquisas.
Bolsa de Pesquisa Nível II	Profissionais, servidores públicos ou não, com titulação de especialista nas áreas da educação.	Execução de procedimentos previstos em Projetos de Pesquisas e elaboração de Relatórios de Pesquisa relacionados com o PAIC.

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações do Anexo Único da Lei nº 15.276/2012