

Larissa Martins Dantas ¹
Willana Nogueira Medeiros Galvão ²

COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIME IN CEARÁ: INTERMEDIATE AGENCIES AND PERFORMANCE IN THE MUNICIPALITIES

Resumo

As Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) fazem parte da administração estadual, atuando de forma descentralizada e apoiando o funcionamento do regime de colaboração, exercendo um papel importante na interlocução das políticas educacionais nos municípios. Partindo da discussão acerca do regime federativo e os fundamentos do regime de colaboração no âmbito educacional, o objetivo deste trabalho é compreender a função e a organização das Credes considerando seu papel na implementação de políticas. O estudo possui abordagem qualitativa com combinações metodológicas de revisão de literatura e documental. As análises bibliográfica e documental apontam como eixos principais de atuação junto aos municípios: acompanhamento (Paic) e avaliação (Spaece). Dessa forma, a governança multiescalar, associada ao regime de colaboração, constitui elemento central para a organização das políticas educacionais, permitindo articular diferentes escalas de decisão e fortalecer a capacidade do Estado de responder demandas educacionais induzindo políticas nos municípios. Conclui-se que a Crede representa a ótica de burocratas de médio escalão consolidando a prática de uma gestão por resultados.

Palavras-chave: Regime de Colaboração; Federalismo; CREDE; Gestão municipal.

Abstract

The Regional Coordinations for the Development of Education (Crede) are part of the state administration, operating in a decentralized manner and supporting the functioning of the collaboration regime, while playing a key role in mediating educational policies at the municipal level. Building on the discussion of the federative regime and the foundations of the collaboration regime in the educational sphere, the objective of this study is to understand the function and organization of the Crede, considering their role in policy implementation. The study adopts a qualitative approach with mixed methodological combinations of literature review and documentary analysis. The bibliographic and documentary analysis identifies as main axes of action with municipalities: monitoring (Paic) and evaluation (Spaece). Thus, multiscalar governance, associated with the collaboration regime, constitutes a central element for organizing educational policies, enabling the articulation of different decision-making scales and strengthening the state's capacity to respond to educational demands by inducing policies at the municipal level. It is concluded that the Crede represents the perspective of middle-level bureaucrats, consolidating the practice of results-based management.

Keywords: Collaboration Regime; Federalism; CREDE; Municipal Management.

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Professora da Universidade Estadual do Ceará. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9913-285X>. E-mail: lari.dantas@uece.br

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1136-0648>. E-mail: willananogueira@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, o Ceará tem se destacado nas avaliações e nas políticas educacionais pelos seus resultados, sendo atribuído parte do êxito ao regime de colaboração com seus municípios. O estado tem assumido um papel de coordenação da política educacional, "[...] sistematizando uma engenharia colaborativa que articula e integra mecanismos da gestão e pedagógico das escolas, transversalizados pelos resultados educacionais" (Ramos; Costa; Camarão, 2023, p. 53).

O regime federativo define-se como uma rede complexa cujo "[...] objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo" (Abrucio, 2010, p. 41). Os estudos sobre o caso cearense de alinhamento com os municípios revelam que, antes mesmo do processo de municipalização, já era possível observar ações que sustentam a divisão de responsabilidades estabelecidas pela Constituição de 1988 (Vieira; Vidal, 2013; Vieira; Plank; Vidal, 2019). As ações de cooperação cearenses foram iniciadas na década de 1970, sendo um dos primeiros casos de descentralização municipalista no país, algo que se contrapõe ao caráter centralizador que marcava a época (Vieira, 2010).

A atuação dos órgãos intermediários da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, as denominadas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), constituem-se política que consolida o regime de colaboração a partir de um modelo gerencialista. Entende-se que o federalismo e o regime de colaboração aplicado no Estado exerce papel de burocracia de médio escalão, viabilizando a implementação das políticas educacionais.

O estudo possui abordagem qualitativa com combinações metodológicas de revisão de literatura e documental. O objetivo é compreender a função e organização das Credes considerando seu papel na implementação de políticas. O artigo possui quatro seções além desta introdução: a fundamentação teórica apresenta reflexões acerca do regime federalista de organização do Estado brasileiro e o regime de colaboração para execução das políticas

educacionais; os procedimentos metodológicos de ordem qualitativa escolhidos para realização do presente artigo; a estrutura e organização das Crede, com suas iniciativas e políticas que adentram os municípios e as considerações finais.

2 REGIME DE COLABORAÇÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Existem Estados organizados constitucionalmente como federações. No entanto, o funcionamento produzido pelos seus arranjos federativos apresenta variações no tempo e no espaço, tornando os princípios políticos, jurídicos, institucionais e fiscais da federação flexíveis e dinâmicos. Logo, ainda que federalismo e federação estejam historicamente imbricados, representam fenômenos distintos (Costa, 2010). Federação refere-se a

[...] um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e, portanto, a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal (Costa, 2010, p. 730).

No federalismo, por sua vez, tem-se um sistema alicerçado na distribuição territorial, constitucionalmente definida e assegurada, de poder e autoridade entre instâncias de governo, de modo que governos centrais de âmbito nacional e suas instâncias subnacionais – estados e municípios – são independentes em sua esfera própria de ação, denotando que a divisão e compartilhamento de competências se constitui como elemento central para a compreensão da forma federativa de Estado (Nascimento; Lima, 2016).

Para analisar as dinâmicas federativas é preciso investigar o campo das relações intergovernamentais. Observa-se que não há associação imediata entre federalismo, descentralização e democratização. São, portanto, as formas das relações intergovernamentais entre o governo central e seus estados e municípios que irão tipificar o modo de atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas.

Pode-se inferir que o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem impacto na organização dos governos e na sua relação com seus cidadãos. O processo de decisão se materializa, nesse cenário, de forma distinta do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário. Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos.

Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e na elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles (Abrucio, 2010, p. 41).

Estes arranjos territoriais de poder prevêm o compartilhamento da soberania territorial, possibilitando a coexistência de diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é a convivência harmoniosa entre o princípio de autonomia e o de interdependência, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Abrucio (2010) observa que, no plano das políticas públicas, há cinco pilares presentes na Constituição de 1988: 1) a busca da universalização das políticas, com vistas a garantir os direitos sociais; 2) democratização da gestão estatal, em relação à participação no plano deliberativo e no controle do poder público; 3) profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas. Os dois últimos são interligados fazendo parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, visando garantir a municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa e cooperação intergovernamental.

O novo federalismo, inaugurado pela Constituição de 1988, destaca a descentralização como fio condutor, uma descentralização alicerçada na necessidade de transferir mais recursos e poder aos governos subnacionais, propor e garantir as condições

necessárias para a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das raras federações do mundo a conceder o status de ente federativo aos seus municípios (Nascimento; Lima, 2016).

É nesse cenário que surge a nomenclatura *regime de colaboração*, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, prevendo, no parágrafo único do art. 23, que: "[...] Leis complementares fixarão 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 (Brasil, 1988). O regime de colaboração é, portanto, um instituto jurídico e político que viabiliza a gestão associada dos serviços públicos se relacionando estreitamente com as competências materiais comuns previstas no art. 23 da CF de 1988. Estas referem-se aos serviços públicos que devem ser fornecidos por todos os entes federados (Araújo, 2013).

Ainda na CF (1988), em seu art. 211, referente à educação, preconiza-se que: "A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino", com a finalidade de garantir o direito à educação para todos (Brasil, 1988). Oferecer meios de acesso e permanência à educação é, portanto, dever de todos os entes federados e sua concretização está condicionada à cooperação e à colaboração.

No referido capítulo da Constituição, estão postas as condições para que a LDB (1996) assumisse o conceito de sistema único de educação básica. A proposta do compartilhamento do poder e da autonomia relativa dos entes federados é expressa em seu ordenamento jurídico, que define a forma federativa com o recorte de uma concepção cooperativa (Farias; Sousa, 2022).

O chamado pacto federativo recorre à cooperação e à colaboração dos estados e dos municípios para organização da governança. O regime de colaboração refere-se, portanto, à forma cooperativa e colaborativa de gestão estabelecida entre os entes federados, em busca do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma que se estabelece a articulação das políticas educacionais entre os sistemas de ensino (França, 2014).

A LDB (1996), em seu art. 8º, elegeu o regime de colaboração como forma articulação dos sistemas. Esta, porém, só se efetiva no âmbito de decisões governamentais, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação, por sua vez, pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independentemente de ações de governo, traduzindo, assim, a forma expressa pela Constituição Federal de 1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado (França, 2014).

A CF de 1988 amplia direitos já existentes e define outros, gerando a elevação dos custos para o setor público, como o aumento de despesas com educação, por exemplo. Assim, seria necessário refletir que “[...] o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo” (Dourado, 2013, p. 766).

Nesse contexto de criar as condições objetivas mínimas, a Emenda Constitucional nº 14/96 cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) como estratégia para assegurar maiores recursos para o ensino fundamental e para que a instância promotora da oferta de matrículas recebesse recursos para arcar com os custos dessa oferta.

Tanto a CF de 1988, quanto a LDB de 1996, assim como a Lei nº 9.424/96, que regulamenta o Fundef, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas. Em 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Financiamento do Ensino Básico (Fundeb), que distribui um conjunto maior de impostos, contemplando todas as matrículas da educação básica, não mais apenas o ensino fundamental.

Mendes (2022) destaca a importância da política de fundos no processo de municipalização do ensino no Brasil. O autor observa que, apesar das dificuldades iniciais relacionadas à disparidade financeira e técnica entre os municípios, à medida que se intensificava o processo de municipalização ocorreram aumentos

na qualidade do ensino, representada pela elevação da taxa de aprovação, aumento do número de professores com curso superior e redução da taxa de abandono.

Nessa perspectiva, o regime de colaboração alicerçado na política de fundos constitui um arranjo institucional que viabiliza a articulação federativa na educação, buscando equilibrar autonomia local e coordenação nacional, de modo a garantir a implementação das políticas educacionais em um sistema marcado pela diversidade territorial e administrativa.

A dinâmica política é resultado de interações, envolve pessoas, instituições e redes de relacionamentos. A burocracia é compreendida como o corpo permanente não eleito do Estado, sendo um dos pilares institucionais para o pleno funcionamento eficiente do sistema democrático (Cavalcante; Lotta, 2015).

As políticas são implementadas pela burocracia em interação, e não há somente um agente responsável por todo o processo, mas um sistema (Lotta, 2008). A implementação não é a simples execução das diretrizes, mas, fundamentalmente, é fruto de interações realizadas com finalidades, nas quais múltiplos fatores podem interferir, tais como o contexto em que se aplica, as condições de trabalho, a discricionariedade desses agentes, suas diversas interpretações advindas dos processos de comunicação, treinamentos, além de suas crenças e seus valores pessoais.

Os agentes administrativos que operam nos níveis intermediários da gestão pública são os burocratas de médio escalão. Esses atores desempenham papel central na mediação entre formulação e execução das políticas, influenciando a dinâmica de coordenação entre diferentes níveis de governo e os resultados das políticas educacionais (Lotta, 2008; Cavalcante; Lotta, 2015; Lotta, Pires e Oliveira, 2014).

Os primeiros estudos que focam a implementação de políticas públicas e enxergam a figura dos burocratas remontam aos anos 1970 e tinham como ponto central os processos de tomada de decisão em um formato de cima para baixo (abordagem *top-down*). Assim, os burocratas seriam completamente subordinados aos

tomadores de decisão, como se houvesse claramente uma divisão entre decisão e ação.

O movimento gerencialista nas últimas décadas tem desencadeado mudanças no perfil desses profissionais, aproximando-se de uma perspectiva mais relacional e caracterizando-se como um elo entre regras e a aplicação prática, "[...] entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas" (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 480).

3 METODOLOGIA

Esse trabalho constitui-se como uma pesquisa exploratória, uma vez que busca oferecer maior compreensão sobre as relações entre o regime de colaboração e a funcionalidade da Crede, como órgão intermediário da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, para mediar as relações institucionais com seus municípios, no escopo do regime de colaboração.

Ao delimitar seus contornos, o estudo busca identificar antecedentes e mapear convergências e divergências presentes na temática, possibilitando uma aproximação mais ampla do problema (Triviños, 1987). Para isso, utiliza como procedimentos metodológicos o levantamento bibliográfico e a análise documental, que constituem o material de referência do artigo. Dessa forma, as discussões desenvolvidas fundamentam-se em uma abordagem teórica e exploratória, sem a intenção de examinar dados empíricos, abrindo espaço para o aprofundamento do tema em futuras investigações.

A pesquisa bibliográfica buscou investigar as temáticas: regime de colaboração no Brasil e burocracia de médio escalão, e as categorias sugerem uma aproximação ao modelo gerencialista adotado pelas Crede.

Tem-se como princípio a teoria da governança multiescalar ou multinível, uma abordagem analítica utilizada para compreender a complexidade de processos decisórios no campo das políticas públicas

em contextos descentralizados. É importante analisar o modo como "[...] regras, incentivos e instrumentos nacionalmente definidos limitam, mas não eliminam, o espaço para decisões subnacionais" (Bichir, 2018, p. 53).

A teoria é mobilizada tanto para esclarecer os sentidos presentes nos documentos quanto para problematizar as relações institucionais e os arranjos político-administrativos identificados. Dentre os desafios postos se encontram os pactos entre os diferentes entes federativos, ou mesmo entre entes federativos da mesma natureza, visando ao fortalecimento de políticas regionais, descentralizadoras e municipalistas.

Tais estratégias metodológicas integradas permitem relacionar a trajetória histórica da Crede as suas práticas documentadas, oferecendo uma compreensão analítica e teoricamente situada de sua organização e seu funcionamento.

4 CREDE: HISTÓRICO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

No fim dos anos 1980, com a ascensão política de um grupo de jovens empresários interessados em modificar o panorama cearense, considerado por eles, de atraso e miséria, inicia-se a adoção de medidas que normalizaram e viabilizaram a configuração da atual política educacional cearense.

O governo das mudanças, liderado pelos governadores Tasso Jereissati (1987-1990; 1995-2002) e Ciro Gomes (1991-1994), realizou reformas na estrutura e organização do estado com vistas à modernização da gestão pública no Ceará, com o incremento da industrialização e redução da máquina estadual.

Seguindo a mesma linha mudancista, tem-se ainda a gestão de Lucio Alcântara (2003-2006), Cid Gomes (2007-2014) e Camilo Santana (2015-2022), ou seja, foram cinco governadores diferentes eleitos em nove mandatos, que, independentemente da filiação partidária, do ponto de vista da gestão pública seguem os mesmos princípios. A falta de viés político comum não interfere nesse aspecto, tendo em vista que é uma característica do sistema político brasileiro

a flutuação entre partidos devido à ausência de ideologias fundantes.

O modelo gerencialista, inaugurado por Margaret Thatcher, na Inglaterra, e por Ronald Regan, nos Estados Unidos, ganha espaço em outras democracias ao redor do mundo desde meados dos anos 1980. O formato neoliberal de redução do Estado e desburocratização é iniciado em âmbito nacional e logo se capilariza para os entes subnacionais. O modelo tripartite, adotado na CF 88 e aprofundado na LDB de 96, de oferta de ensino é um exemplo nessa organização gerencialista com destaque para o poder local do município nessa equação.

No caso cearense, já nos anos 1960, há registros de municípios cearenses com atendimento de mais de 50% das matrículas do ensino fundamental. Em 1977, foi criado o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), primeira iniciativa de municipalização do ensino no Ceará, cuja origem encontra raízes na política nacional de desenvolvimento do Nordeste e na Lei nº 5.692/71, que sugeria a progressiva passagem do ensino de 1º grau para o âmbito da administração municipal, como aponta Mendes (2022).

Desse modo, com a chegada do referido grupo político ao poder, adotando como slogan o "fim do coronelismo", as mudanças na gestão inauguram um novo processo de governança, assumindo um papel de conciliador entre os interesses supranacionais e a execução das políticas, filtrando-as e reorientando suas práticas no interior de cada município. Bravo e Alavarase (2022, p. 2163) pontuam que é possível observar, "[...] no plano empírico, um processo de expansão da burocracia intermediária no Brasil desde o final da década de 1990, sugerindo que a atuação da burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e relevantes para a atividade governamental".

No Ceará, os Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) substituem as antigas Delegacias Regionais de Educação (Dere), conforme o Decreto nº 24.274, de 22 de dezembro de 1996. Em 2007, a denominação muda para Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação, mantendo a sigla e atualmente, são 20 Coordenadorias Estaduais e

três Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor).

A implantação das Credes fez parte da implementação da política educacional "Todos pela Educação de Qualidade para Todos", no período de 1995 a 1998, que tinha como estratégia básica a descentralização e o desenvolvimento do modelo de gestão democrática, tendo a escola como ponto de partida (Ceará, s. d.). Segundo o art. 4º do Decreto nº 24.274, compete à Crede "[...] exercer, em âmbito regional, as ações de planejamento, cooperação técnica e financeira, orientação normativa, mobilização, articulação e integração institucional, objetivando a melhoria da qualidade da educação básica".

Com base em consultas às páginas institucionais das Credes, a estrutura organizacional do órgão, embora possa apresentar pequenas variações, em geral, segue um padrão institucional caracterizado como um modelo de gestão educacional composto por unidades técnico-administrativas denominadas "células", responsáveis por áreas consideradas estratégicas da política educacional. No topo da estrutura, encontra-se o coordenador, liderança regional que exerce articulação institucional e tomada de decisões.

A Célula de Desenvolvimento da Educação e da Aprendizagem (Cede) compõe um eixo de caráter essencialmente pedagógico, responsável pela assessoria a gestão escolar, promovendo formação continuada, acompanhamento pedagógico e monitoramento de programas e projetos educacionais, com foco na melhoria da aprendizagem e nos indicadores educacionais. Além disso, coordena ações relacionadas às avaliações externas e ao fortalecimento das práticas pedagógicas nas escolas da rede estadual. Associada à Cede, encontra-se a Superintendência Escolar, instância técnica responsável pelo acompanhamento direto das unidades escolares. Sua atuação envolve o monitoramento de indicadores, processos escolares e instrumentos de gestão, buscando apoiar a tomada de decisão e fomentar a autonomia das escolas, ao mesmo tempo em que fortalece a articulação entre escola e Secretaria da Educação.

A Célula de Cooperação com os Municípios (Cecom) constitui elemento de articulação com os municípios. Sua função é promover o regime de colaboração, articulando políticas, programas e projetos educacionais, a exemplo do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) e acompanhamento de indicadores educacionais municipais.

Observa-se também a presença de um terceiro setor, que responde pela gestão administrativa e, em alguns casos, de pessoal, a Célula de Gestão Administrativo Financeira (Cegaf). A unidade é responsável pela aplicação dos recursos públicos nas escolas estaduais e pelo acompanhamento da prestação de contas da região em que se encontra, bem como lotação de professores, infraestrutura, logística e execução financeira, garantindo as condições operacionais necessárias ao funcionamento das escolas e suporte aos municípios. Nota-se que, em algumas Credes, a Gestão de Pessoas é realizada por setor específico (Ceará, s.d.).

De modo geral, a organização das Credes revela uma estrutura funcional baseada em três grandes eixos: (1) gestão pedagógica e acompanhamento da aprendizagem (Cedeia e Superintendência Escolar); (2) articulação federativa e cooperação institucional (Cecom) e (3) suporte administrativo e de recursos (Cegaf). Essa configuração evidencia um modelo de governança educacional que busca integrar dimensões pedagógicas, administrativas e colaborativas, com forte ênfase no acompanhamento sistemático das escolas estaduais e na indução de resultados educacionais para os municípios. Para Bravo e Alavarse (2022), trata-se de uma estrutura semi-horizantal, o que permite autonomia dos profissionais e afeta positivamente a qualidade técnica das ações desenvolvidas.

O fortalecimento dos organismos regionais em meados dos anos 1990, que passaram a assumir atribuições gerenciais, financeiras, de recursos humanos, de ensino e de gestão escolar, contribuiu para a efetivação da proposta de acompanhamento educacional no âmbito estadual (Naspolini, 2001). Nesse contexto, os delegados anteriormente indicados por critérios políticos foram substituídos por dirigentes selecionados por meio de processo

público, com nomeação realizada pelo Governador a partir de lista tripla.

A partir das mudanças de ordem estrutural, cabe observar a criação de instrumentos que balizaram o acompanhamento e o monitoramento, a exemplo do Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP), regulamentado pela Lei Estadual nº 12.711/1997.

Constituiu-se por um conjunto de atividades para detectar, ao longo do trabalho educativo e de modo permanente, os pontos fortes, passíveis de incentivo e aperfeiçoamento no âmbito de cada unidade de ensino, bem como os pontos frágeis das ações educacionais em que as estratégias de melhoria da qualidade do ensino deveriam ser intensificadas de modo a corrigir a tempo as fragilidades junto à gestão escolar. E isso só seria possível com o fortalecimento das ações de acompanhamento às escolas. Assim, o SAP contemplava duas vertentes básicas: acompanhamento à gestão escolar e acompanhamento ao ensino (Freitas, 2017, p. 31).

Entre 1995 e 2002, o processo de municipalização foi ampliado a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), gerando pressões e propostas para outras ações de cooperação, a exemplo do concurso único de professores organizado pela Seduc em parceria com 124 municípios, o Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras e o programa público de formação inicial docente em serviço para a rede pública estadual e municipal, em parceria com universidades públicas do Ceará (Vieira, 2010; Abrucio *et al.*, 2016).

A partir do governo de Cid Gomes (2007-2014) e nos dois mandatos do governador Camilo Santana (2015-2022), é possível verificar ênfase em duas iniciativas na política educacional cearense: 1) O Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) e 2) Incremento das avaliações externas, especialmente o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece).

O Paic possui raízes no Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar, que, em 2004, conduziu um estudo em 48 municípios cearenses, tendo como objetivo indicar o nível de alfabetização dos alunos das escolas municipais do Estado. A partir dos resultados observados, criou-se um programa com cinco eixos – Gestão da Educação Municipal, Alfabetização, Formação do Leitor, Avaliação Externa

e Educação Infantil, o que tornou o Paic uma política governamental prioritária e em torno dele, construído um arranjo de cooperação entre o estado e os municípios, favorecendo uma nova cultura de gestão (Costa; Ramos, 2020). A criação do Comitê e o Paic representaram um ponto de inflexão na trajetória do regime de colaboração no Ceará. (Abrucio *et al.*, 2016).

Enquanto o Paic representa um valioso indicador de processo, pode-se caracterizar o Spaece como uma ferramenta de resultados. Criado em 1992, o Spaece tem possibilitado a criação de políticas

de *accountability* envolvendo premiação e bônus financeiros para municípios e escolas (Vidal, Costa e Oliveira, 2024; Costa *et al.*, 2024). Tanto o Paic quanto o Spaece são políticas que ganharam maior notoriedade, ampliando sua esfera de atuação e reorientando os municípios em prol de atingimento de metas educacionais. Um conjunto de regimentos, criado especialmente a partir de 2007, formaliza e intensifica a relação entre o Estado e os municípios, mediada por essas duas iniciativas, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Marcos legais da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007-2025)

Ano	Ato Normativo	Síntese do conteúdo
2007	Lei nº 14.026	Institui o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), com foco na garantia da alfabetização dos alunos na idade adequada.
2009	Lei nº 14.371	Cria o Prêmio Escola Nota 10, destinado a premiar escolas públicas com melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa).
2012	Lei nº 15.246	Reestrutura o Prêmio Escola Nota 10, ampliando-o para contemplar os resultados de aprendizagem nos 2º e 5º anos do ensino fundamental.
2015	Lei nº 15.921	Institui o Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic), ampliando o escopo do Paic para outras etapas do ensino fundamental.
2022	Lei Complementar nº 297	Amplia o Mais Paic, com foco na universalização do ensino fundamental em tempo integral na rede pública municipal do Ceará.
2023	Decreto nº 35.430	Regulamenta a Lei Complementar nº 297/2022, instituindo o Paic Integral e detalhando sua implementação nas redes municipais.
2025	Lei nº 19.176	Altera a legislação do Prêmio Escola Nota Dez, incluindo o 9º ano do ensino fundamental entre os anos contemplados.
2025	Decreto nº 36.585	Atualiza a regulamentação do Prêmio Escola Nota Dez, ajustando critérios e diretrizes operacionais do programa.

Fonte: Elaboração própria, 2026

O arcabouço normativo que rege a política educacional cearense evidencia a ampliação da atuação estadual na condução de políticas implementadas nas redes municipais. A partir da adoção do Paic, que tinha como foco a alfabetização (atingindo turmas de educação infantil, 1º e 2º anos), o Estado foi gradativamente estendendo sua influência. Em um primeiro momento até o 5º ano com o Paic+5, lançado em 2011 pela Secretaria de Educação do Ceará, com o objetivo de ampliar as atividades exitosas desenvolvidas. O Paic+5 não teve um ato normativo próprio, constituindo-se como uma estratégia de expansão, posteriormente institucionalizada no âmbito do Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic), instituído pela Lei nº 15.921/2015.

Em 2015, o Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic) altera a nomenclatura a fim de incorporar o avanço nas etapas subsequentes, incluindo ações que contemplam desde a educação infantil até o 9º ano. Nos últimos anos, observa-se ênfase na adoção de estratégias que visam ampliar a educação integral nos municípios, contando para isso, com apoio financeiro estadual (Dantas; Sousa, 2025).

O acompanhamento e o monitoramento dos resultados também foi se aperfeiçoando com a transformação do SAP em Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige) e a criação do Sistema de Acompanhamento das Ações do Paic (Saap), vinculado ao Sige. De acordo com informações no portal eletrônico do Paic, o Saap possui o

[...] intuito de acompanhar as ações do Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic, pois possibilita a coleta de informações que são fundamentais para que o município tenha uma visão mais ampliada da sua rede escolar e possa direcionar um olhar para o aprimoramento das ações de gestão e das práticas educativas, permitindo também à Seduc essa visão. Permite ainda, que a Crede/Seduc tenha acesso às informações e dados atualizados relacionados aos sistemas municipais em tempo hábil, visto que estes encontram-se consolidados, bimestralmente, por escola, por município. (Ceará, s. d.)

É oportuno destacar que os atos normativos seguem uma lógica gerencialista, estimulando o planejamento das redes a fim da consecução de metas e recebimento de premiações, a exemplo do Prêmio Escola Nota 10 (Costa, Ramos, 2020; Vidal, Costa e Oliveira, 2024; Costa et al., 2024; Araujo, Costa e Zientarski, 2023). Entende-se que o fortalecimento de ações de monitoramento associadas às políticas de accountability conduzem ao ranqueamento, que se torna elemento estruturante na dinâmica interfederativa (Ramos, Costa e Camarão, 2023).

A lógica operante apresenta um modelo aparente de organização horizontal entre os órgãos intermediários e os municípios, indicando ações de cooperação. A atuação das Credes fortalecendo o regime de colaboração e a implementação de políticas atuando como burocracia de médio escalão induz o poder local a uma participação tutelada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção deste artigo foi compreender a função e organização das Credes considerando seu papel na implementação de políticas. A partir da

análise bibliográfica e documental realizada, foi possível compreender a estrutura desses órgãos intermediários, associada à literatura que evidencia a construção histórica de pactos colaborativos. Na medida em que o regime de colaboração é fortalecido com o acompanhamento da Crede, a gestão estadual induz mudanças nas gestões municipais, em particular, com base em mecanismos de *accountability*.

Experiências como o Paic evidenciam estratégias de coordenação federativa que envolvem apoio técnico, formação docente, sistemas de avaliação e incentivos institucionais voltados à melhoria da aprendizagem, contudo, limitam o poder local. Dessa forma, a governança multiescalar, associada ao regime de colaboração, constitui elemento central para a organização das políticas educacionais, permitindo articular diferentes escalas de decisão e fortalecer a capacidade do Estado de responder às demandas educacionais.

O regime de colaboração estrutura as relações entre os entes federados, enquanto a burocracia de médio escalão, exerce papel de governança intermediária viabilizando a implementação das políticas nas redes de ensino municipais do Ceará por meio de seu órgão regional. Sua atuação representa a ótica de burocratas de médio escalão que, por um lado, atribuem significado das políticas e, por outro, provocam mudanças nos municípios, consolidando a prática de uma gestão por resultados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L.; SEGGATO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2025/04/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf. Acesso em: 23 de mar. 2026.
- ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set./dez. 2013
- ARAÚJO, K.; COSTA, A.; ZIENTARSKI, C. Qual o lugar que as crianças do 2º ano do ensino fundamental ocupam na política de accountability escolar no estado do Ceará? **Ensaio**: aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 31, n. 119, p. 1-21, abr./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362023003103406> Acesso em: 25 mar. de 2026.
- BICHIR, R. M. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 52-60, dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/275b8edc-83aa-4e27-b3ac-40965b4b165d/content>. Acesso em: 20 abr. 2026.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB. 9394/1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRAVO, M. H. A.; ALAVARSE, O. M. Burocracia de Médio Escalão e avaliação educacional: Relações entre iniciativas do estado do Ceará e do Governo Federal. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2158-2176, nov. 2022 e-ISSN: 1982-5587 DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16694>. Acesso em: 27 de mar. 2026.
- CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação — Brasília: ENAP, 2015. 308 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>. Acesso em: 11 fev. 2026.
- CEARÁ. Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC). **Legislação**. Programa PAIC Integral, Fortaleza, [s.d.]. Disponível em: <https://paicintegral.seduc.ce.gov.br/2011/11/03/legislacao/>. Acesso em: 02 abr. 2026.
- 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**, [S. l.], v. 6, n. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1610>. Acesso em: 30 mar. 2026.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; SOARES, E. A.; SANTOS, A. L. F. Política educacional e rateio da cota-parte do ICMS em estados do Nordeste. **Educação e Cultura Contemporânea**, v. 21, p. 1-21, 2024 DOI: 10.5935/2238-1279.2024005. Acesso em: 30 mar. 2026.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

DANTAS, L. M.; SOUSA, A. E. F. Tempo integral nos municípios cearenses: oferta de matrículas e marcos legais. **Revista de Estudos em Educação e Diversidade - REED**, [S. l.], v. 6, n. 13, p. 1-14, 2025. DOI: 10.22481/reed.v6i13.18429. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/reed/article/view/18429>. Acesso em: 7 maio. 2026.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 34, n. 124, jul./out., p.761-785, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/abstract/?lang=pt#> . Acesso em: 15 abr. 2026.

FARIAS, L. M.; SOUSA, L. M. C. Federalismo: conceitos, definições e implicações na política educacional brasileira. **Revista Humanidades e Inovação**, v.9, n.08, p. 384-396, 2022. Disponível: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1996>. Acesso em 15 abr. 2026.

FRANÇA, M. Sistema federativo e regime de colaboração: o plano nacional de educação – demanda e investimentos. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, 2014. **Anais...** Biblioteca ANPAE/ Série Cadernos ANPAE, n. 18, 2014. Disponível: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf. Acesso em 15 abr. 2026.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP, 6., 2008, Campinas. **Anais...** Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/burocratas_de_medio_escalao.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

MENDES, C. M. S. A educação e as políticas de municipalização no Ceará. **Tese de Doutorado em Ciências da Educação**. Especialidade em Sociologia da Educação e Política Educativa. Universidade do Minho Instituto de Educação: Setembro, 2022. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/83337/1/Cl%c3%a1udia%20Maria%20Sales%20Mendes.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

NASCIMENTO, R. P.; LIMA, U. C. Federalismo e as políticas educacionais: do regime de colaboração ao Sistema Nacional de Educação. In: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Goiânia, 2016. **Anais...** Biblioteca ANPAE/ Série Cadernos ANPAE, v. 1, 2016. Disponível: https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_1/E1_A092.html. Acesso em: 15 abr. 2024.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/sDj4mnrjKWrd7h3NV3FjhM/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 23 de out. 2024.

RAMOS, J. F. P. ; COSTA, A. G. ; CAMARÃO, V. C. . Da colaboração à gestão por resultados na educação do Ceará. **CONHECER - DEBATE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**, v. 13, p. 50-70, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2023.13.30.8132>. Acesso em: 15 abr. 2026.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G.; OLIVEIRA, A. G. L. S. Aspectos históricos e políticos do protagonismo do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 13 p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/132873/92448>. Acesso em 17 abr. 2026.

VIEIRA, S. L., PLANK, D. N., VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação e Realidade**, v. 44, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/D73SdzLLSCT68PKFFGGF6vK/#>. Acesso em: 17 out. 2024.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. V. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2024.

VIEIRA, S. L. Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R. P. O.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 271-286.