

COLLABORATION REGIME IN CEARÁ: BETWEEN FEDERAL COOPERATION AND REGULATORY AND INDUCTIVE MECHANISMS

Resumo

A finalidade deste artigo é analisar o regime de colaboração no Estado do Ceará, tomando como norte a efetivação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) em dois municípios cearenses, no período entre 2007 e 2018. Como referencial, seguiram-se teóricos que se alinham às definições de colaboração federativa, regulação e indução educacional, tendo em vista entender o dinamismo de governança e accountability. Em consonância, a metodologia alicerça-se numa abordagem qualitativa, fundamentada na Análise de Conteúdo, a partir do estudo de caso em dois municípios cearenses, referidos anonimamente como Paulo Freire e Anísio Teixeira. Para o aprofundamento da compreensão da análise da realidade, privilegiou-se entrevistas semiestruturadas com dez atores educacionais, dentre eles, secretários municipais, gestores escolares e conselheiros municipais de educação. Os resultados revelam que, mesmo que o Paic tenha potencializado os índices educacionais, ele opera sob uma forma assimétrica e verticalizada de controle, na qual o Estado conduz políticas através de avaliações externas como o Spaece e estímulos fiscais. Nessa perspectiva, considera-se o regime de colaboração cearense como um arranjo complexo que ultrapassa a cooperação técnica, estruturando-se como um sistema de comando, sob tensão da autonomia dos municípios em relação à padronização pedagógica e ao desempenho.

Palavras-chave: *Colaboração; Programa de alfabetização; Índices educacionais.*

Abstract

The purpose of this article is to analyze the collaborative framework in the State of Ceará, using as a guiding reference the implementation of the Literacy at the Right Age Program (Paic) in two municipalities of Ceará, during the period from 2007 to 2018. As theoretical references, the study draws on scholars aligned with the concepts of federative collaboration, regulation, and educational induction, with a view to understanding the dynamics of governance and accountability. In line with this, the methodology is grounded in a qualitative approach, based on Content Analysis, through a case study conducted in two municipalities in Ceará, referred to anonymously as Paulo Freire and Anísio Teixeira. To deepen the understanding of the analysis of reality, semi-structured interviews were conducted with ten educational actors, including municipal secretaries, school administrators, and members of municipal education councils. The results reveal that, although Paic has enhanced educational indicators, it operates under an asymmetric and verticalized form of control, in which the State drives policies through external assessments such as Spaece and fiscal incentives. From this perspective, the collaborative framework in Ceará is considered a complex arrangement that goes beyond technical cooperation, structuring itself as a system of command, under tension with municipal autonomy in relation to pedagogical standardization and performance.

Keywords: *Collaboration; Literacy program; Educational indicators.*

¹ Doutora em Ciências da Educação. Secretaria da Educação do Ceará (Seduc). E-mail: claudiaguararu@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4170-6547>

1 INTRODUÇÃO

A organização da educação brasileira está ancorada em um modelo federativo que pressupõe a atuação articulada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse contexto, o regime de colaboração emerge como princípio fundamental da política educacional, com o objetivo de assegurar o direito à educação com qualidade e equidade. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) instituiu as bases desse modelo ao estabelecer a repartição de competências entre os entes federados, reforçando a necessidade de cooperação para a garantia do acesso e permanência na escola.

Na mesma constituição, no Art. 18, que trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, os municípios foram compreendidos como entes autônomos da federação em igualdade aos demais entes (a União, os Estados e o Distrito Federal). Assim, os municípios passaram a assumir papel central na implementação de políticas educacionais, especialmente no ensino fundamental e na educação infantil, consolidando um modelo descentralizado de gestão.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996) (Brasil, 1996), criam-se as bases para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. Sob essa conjuntura, o estado do Ceará destaca-se como uma das experiências mais emblemáticas de municipalização do ensino fundamental no Brasil, uma vez que já se observavam iniciativas de colaboração entre o governo estadual e os municípios, que se intensificaram na década de 1990 com o objetivo de evitar sobreposição de ofertas em um cenário de escassez de vagas públicas (Mendes, 2023).

Na esteira do fortalecimento do regime de colaboração, é promulgado o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024). Porém, de acordo com Vidal *et al.* (2025), destacam-se problemas econômicos e políticos ao longo da sua vigência, sobretudo a partir da crise política iniciada em 2016, com o *impeachment* presidencial. Tal cenário provocou mudanças na agenda econômica e impactou o

financiamento da educação, especialmente com a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como emenda “de corte de gastos”. Somam-se a esse panorama, o enfraquecimento da coordenação federativa por parte do Ministério da Educação (MEC) e os efeitos da pandemia de Covid-19, que agravaram os indicadores educacionais. Diante desse quadro de crises, o PNE perdeu centralidade na agenda pública e evidenciou-se o comprometimento de sua efetividade ao longo de sua vigência.

Essa situação contribuiu para o adiamento da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), cuja finalidade é estabelecer normas para a implementação de políticas educacionais em regime de cooperação entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em consonância com a Constituição Federal. Sua efetivação ocorreu apenas em 2025 por meio da Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro (Brasil, 2025).

Por consequência, a ausência de normas orientadoras do regime de colaboração possibilitou que experiências subnacionais assumissem relevância analítica. Sob esse olhar, o estado do Ceará destaca-se por desenvolver, desde 2007, um modelo de coordenação interfederativa por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), instituído pela Lei nº 14.026/2007 (Ceará, 2007). O programa surgiu com o objetivo de oferecer cooperação técnica e pedagógica aos municípios, voltada à melhoria dos indicadores de alfabetização até os sete anos de idade. Ele consolidou-se como uma política estruturante que articula gestão, avaliação, formação docente e mecanismos de incentivo, configurando-se como uma expressão do regime de colaboração.

Considerando a ausência de regulamentação nacional do regime de colaboração no período investigado e a consolidação de experiências estaduais de cooperação federativa, como a desenvolvida no Ceará, questiona-se de que maneira os sujeitos participantes deste estudo percebem a constituição do *ethos* em torno do “regime de colaboração” e como esse processo materializa-se na implementação e consolidação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic).

Nessa perspectiva, o presente artigo objetiva analisar o regime de colaboração no estado do Ceará, tomando como referência a implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), em dois municípios cearenses, no período entre 2007 e 2018. Trata-se de um recorte de uma pesquisa mais ampla que investigou as políticas de municipalização no estado, cuja tese sustenta que a municipalização do ensino fundamental se consolidou como uma forma de colaboração entre o governo estadual e os municípios. Em sequência, os sujeitos da pesquisa indicaram o Programa Alfabetização/Aprendizagem na Idade Certa, coordenado pela Secretaria da Educação do Estado desde 2007, como o principal referencial de colaboração entre os entes federados.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção aborda a fundamentação teórica que sustenta o estudo; a terceira apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa; a quarta discute o regime de colaboração no Ceará à luz dos resultados obtidos, e a última seção reúne as considerações finais da investigação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O regime de colaboração encontra respaldo jurídico na Constituição Federal de 1988, especialmente no Artigo 211, que estabelece a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração e no Artigo 212, que trata do financiamento da educação. Complementarmente, a LDB (1996) regulamenta a distribuição de competências específicas e compartilhadas entre os entes federados.

Esse regime pode ser compreendido como uma forma de coordenação não hierárquica, baseada na cooperação entre entes autônomos. Conforme destacam Luce e Farenzena (2007), trata-se de uma "tessitura de complementaridades", na qual os sistemas educacionais são interdependentes e atuam de forma articulada. Nessa perspectiva, o regime de colaboração envolve: compartilhamento de responsabilidades; integração de políticas públicas; cooperação técnica e financeira e coordenação de ações educacionais.

No Ceará, o Paic emerge como política de fortalecimento do regime de colaboração com adesão imediata dos 184 municípios. Seu objetivo central é garantir a alfabetização na idade certa por meio de cooperação técnica e financeira entre estado e municípios. Entretanto, a adesão ao programa implica a aceitação de um conjunto de normas e diretrizes previamente definidas pelo governo estadual, limitando a autonomia dos municípios. Esse aspecto revela uma contradição fundamental: o regime de colaboração, que pressupõe horizontalidade, opera, na prática, sob uma lógica hierárquica, reforçando processos de regulação e indução educacional sob ação do governo estadual.

O conceito de regulação, conforme Maroy (2011), refere-se à criação de instrumentos destinados a coordenar as ações dos diferentes atores no âmbito da comunidade educativa e local. Por sua vez, Lotta e Bittelman (2014) argumentam que a indução compreende iniciativas que buscam desencadear ações orientadas à consecução de objetivos previamente definidos.

Segundo as autoras, a adesão dos entes subnacionais a políticas, programas ou sistemas pode ocorrer de forma voluntária ou coercitiva, sendo, em geral, mediada por incentivos condicionados ao cumprimento de requisitos previamente estabelecidos. Dessa forma, a natureza da colaboração assume feições de prescrição, criando um terreno fértil para regulação, indução e avaliação das políticas públicas (Costa; Vidal; Vieira, 2019).

De acordo com Afonso (2010), o conceito de *accountability* corresponde a um modelo de regulação das políticas públicas, particularmente no campo educacional, estruturado a partir de três dimensões articuladas: avaliação, prestação de contas e responsabilização. A avaliação constitui a base do sistema na medida em que cria as condições para a emergência dos processos de prestação de contas e responsabilização. Por meio das avaliações em larga escala, o Estado produz indicadores de desempenho, monitora os resultados das redes de ensino e estabelece parâmetros comparativos capazes de orientar metas e justificar intervenções. A prestação de contas refere-se à publicização das informações e dos resultados educacionais perante diferentes instâncias

administrativas e sociais, implicando transparência e justificação pública das ações desenvolvidas. Já a responsabilização corresponde à atribuição de consequências aos resultados alcançados, por meio de mecanismos de indução baseados em recompensas, sanções ou condicionalidades vinculadas ao desempenho educacional. Nessa perspectiva, a *accountability* configura-se como um mecanismo de regulação educacional que articula monitoramento, transparência e indução de desempenho no âmbito das relações federativas.

A análise a seguir dar-se-á a partir de três categorias analíticas, consideradas fios condutores do processo do regime de colaboração no Ceará: concepção e gestão do ensino fundamental em regime de colaboração; política de avaliação educativa e política de formação de professores.

3 REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ

3.1 Concepção e gestão do ensino fundamental em regime de colaboração

O Programa Alfabetização/Aprendizagem na Idade Certa constitui uma política pública educacional inicialmente formulada no âmbito local, pelo estado do Ceará e, posteriormente, incorporada pela União por meio de sua inclusão no plano nacional. Nessa perspectiva, de acordo com Diógenes e Silva (2022), o Paic deixou de se configurar como uma política de caráter estritamente governamental, passando a consolidar-se como uma política educacional de Estado no Brasil.

Embora o regime de colaboração tenha-se constituído em um dos pilares da organização da educação brasileira, previsto na Constituição Federal de 1988, sua operacionalização tem revelado tensões entre a autonomia, a interdependência federativa e os objetivos anunciados pela política. Com base na análise de conteúdo e na percepção de atores educacionais, problematiza-se, a partir deste ponto, o caráter assimétrico das relações entre estado e municípios no Ceará, em busca de evidenciar tensões entre a autonomia federativa e os mecanismos de indução e regulação presentes no âmbito do Paic.

A análise evidenciou que o regime de colaboração no Ceará materializa-se por meio de pactos institucionais que envolvem planejamento, execução e monitoramento conjunto das políticas educacionais. Um marco relevante foi a assinatura de um Protocolo de Intenções entre estado e municípios, viabilizando a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), posteriormente ampliado para Programa de Aprendizagem na Idade Certa. Esse programa consolidou-se como referência nacional, estruturando uma política baseada em metas, acompanhamento sistemático e apoio técnico-pedagógico aos municípios. A criação das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) fortaleceu a presença do estado nos territórios, ampliando a capacidade de coordenação.

O estudo evidencia três concepções predominantes entre os atores educacionais: regime como pacto federativo pelo direito à educação; colaboração como divisão de responsabilidades entre entes e foco na aprendizagem como objetivo central.

Apesar do reconhecimento da importância da colaboração, observa-se que o modelo assume características de verticalização. O estado, como ente mais forte, define diretrizes e metas, enquanto os municípios atuam predominantemente como executores. Esse cenário configura o chamado paradoxo da descentralização, no qual a municipalização do ensino não implica necessariamente autonomia, mas, sim, desconcentração de responsabilidades.

3.2 Política de avaliação educativa

A avaliação educativa emergiu como eixo central da política educacional cearense. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece), instituído em 1992 e ressignificado no contexto das reformas implementadas desde 2007, em articulação com o Programa Alfabetização na Idade Certa, passou a desempenhar um papel estruturante na política educacional cearense, articulando avaliação, gestão por resultados e cooperação federativa, deixando de ser apenas um instrumento de medição para se tornar um eixo indutor de políticas públicas. Nesse cenário, o sistema de avaliação externa, articulado a

mecanismos de responsabilização, orienta a tomada de decisões e o direcionamento de recursos.

Os resultados de aprendizagem passaram a ser utilizados como indicadores-chave de desempenho, influenciando práticas pedagógicas e gestão escolar. Observa-se a adoção de uma lógica gerencial, baseada em metas, monitoramento e incentivos.

No Ceará, a avaliação educacional configura-se como um dos eixos estruturantes da política educacional, especialmente a partir da implementação do Paic, evidenciada pela adoção de múltiplos instrumentos de mensuração dos resultados de aprendizagem. Desse modo, o Spaece, instituído e coordenado pelo governo estadual e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que compõe o Ideb, constituem mecanismos intergovernamentais que coexistem com iniciativas próprias dos sistemas municipais de ensino, conforme apontado pelos atores da pesquisa:

A gente recebe avaliações externas, como o Spaece, a Prova Brasil, que avalia o Ideb da escola, e a gente tem as avaliações municipais também. Eu poderia citar o sistema próprio de avaliação..., que a Secretaria Municipal de Educação em parceria com as escolas, elas fazem essa avaliação (Diretor/a da Escola Sílvia Coelho, município Paulo Freire).

Nós temos o Spaece, a prova Ana, Prova Brasil e o Saeb. Saeb do Governo Federal, a Ana também acontece em anos ímpares e o Spaece anualmente (Diretor/a Escola Maria Luíza, município Anísio Teixeira).

Observa-se, ainda, que a avaliação externa passou a abarcar não apenas a verificação das aprendizagens no Ensino Fundamental, mas também a concessão de incentivos financeiros que funcionam como mecanismos indutores de adesão à política estadual, reduzindo, na prática, as alternativas dos municípios que não estejam em conformidade com a cultura da avaliação. Esse entendimento é corroborado por Costa e Vidal (2021, p. 13), ao destacarem que cabe ao Estado "[...] a concepção do modelo, o estabelecimento do modus operandi, dos objetivos e metas a serem alcançados, bem como a definição dos benefícios destinados aos municípios e às escolas que atingem os resultados previstos". Portanto, embora os municípios disponham formalmente de autonomia para instituir sistemas próprios de avaliação, os resultados educacionais permanecem sendo aferidos e monitorados pelos sistemas

estadual e federal. Os depoimentos dos entrevistados evidenciam essa relação de dependência e indução na constituição de sistemas avaliativos locais, fortemente orientados pelo Spaece:

O Saeb é de 2 em 2 anos, o Spaece não, é todo ano, final de ano, a gente recebe o Spaece, independente ou não do quantitativo de aluno. Tem aquela série que é avaliada. A gente sempre trabalha em cima dos descritores do Spaece, então o sistema próprio do município, ele também tem cobrado habilidades que estejam ligadas aos descritores do Spaece (Diretor/a da Escola Sílvia Coelho, município Paulo Freire).

Em síntese, a avaliação em larga escala ocupa posição central no regime de colaboração cearense. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) orienta a gestão educacional ao vincular os resultados de desempenho a mecanismos de indução e incentivos financeiros. Nesse contexto, destacam-se duas políticas: o Prêmio Escola Nota Dez (PEN10) e o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tais mecanismos configuram um sistema educacional orientado pela *accountability*, no qual avaliação, monitoramento, transparência e responsabilização articulam-se como instrumentos de regulação e indução do desempenho educacional no âmbito das relações federativas.

Embora contribuam para a melhoria dos indicadores, tais políticas geram efeitos controversos tais como: padronização curricular; pressão sobre professores e gestores; redução da qualidade à performance em testes. Além disso, há críticas quanto à inadequação de avaliações padronizadas em contextos educacionais heterogêneos (Camarão; Ramos; Albuquerque, 2015).

3.3 Política de formação de professores

A formação continuada de professores é um dos pilares do Paic, sendo articulada à política de avaliação antes mencionada. As formações nos municípios mostraram-se orientadas pelos descritores das avaliações externas, os materiais estruturados distribuídos pelo Paic e o alinhamento curricular, o que se confirma a partir dos relatos:

Por quê? Porque todo o período do ano letivo, a gente trabalha em cima dos descritores do Spaece, todas as

nossas intervenções, todos os nossos diagnósticos, eles são ligados aos descritores do Spaece. Então, como o sistema municipal de avaliação, que não é estadual, então, eles tentam buscar habilidades, ligadas às habilidades do Spaece. Elas estão todas articuladas, ou seja, não vou cobrar uma coisa que eles não estão fazendo. Então eu vou cobrar, o que está sendo trabalhado em sala de aula (Diretor/a da Escola Sílvia Coelho, município Paulo Freire).

Essa lógica encontrada nos municípios evidencia uma tendência à padronização pedagógica, na qual o ensino passa a ser direcionado pelos instrumentos avaliativos. Embora haja ganhos em termos de organização e acompanhamento pedagógico, críticos apontam que essa abordagem reduz a complexidade do processo educativo, limitando a autonomia docente e a diversidade curricular.

[...] (A) gente passa o ano inteiro trabalhando junto aos professores, com formações. Vem o material todo do Estado, eles também enviam o material do aluno e do professor. E aí, quando é agora, por exemplo, essas avaliações acontecem, em novembro, 27, 28 e 29. Ontem, inclusive aconteceu o Spaece, já do ensino médio, aqui no município e em todo Estado. E agora em 27, 28 e 29, vai ser o do ensino fundamental. Dia 27 a gente vai estar com as avaliações do 9º ano, dia 28 do 5º e dia 29 do 2º ano, que é o Spaece Alfa. Esse Spaece Alfa, é o que dá proficiência. O município consegue ter um bom desenvolvimento, principalmente em relação a recursos financeiros, que é através do ICMS (Secretário(a) de Educação, município Paulo Freire).

O plano de formação, conforme apontado pelos participantes da pesquisa, orienta-se prioritariamente para o cotidiano da sala de aula, bem como para a elaboração e/ou adoção de materiais pedagógicos estruturados, incluindo obras do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e outros livros selecionados pelos municípios para os alunos do Ensino Fundamental. Tal direcionamento busca promover nos estudantes, o desenvolvimento de habilidades de cálculo, leitura, escrita e produção textual, além de incentivar a elaboração e a socialização de materiais produzidos no âmbito das formações.

Ressalta-se, ainda, que o conjunto das atividades formativas tem como eixo central o alinhamento entre os objetivos e as estratégias da política de aprendizagem e os processos de avaliação de desempenho. Adicionalmente, evidenciou-se que a formação apresenta forte vinculação ao cotidiano

escolar, materializando-se por meio de ações pedagógicas e da produção e/ou aquisição de materiais didáticos e estruturados, bem como de outros recursos indispensáveis ao desenvolvimento da aprendizagem no Ensino Fundamental. Esse conjunto de iniciativas contribui para a efetivação da política de aprendizagem no contexto da sala de aula (Mendes, 2023).

A investigação do fortalecimento do regime de colaboração no Ceará, materializado pelo Paic, constitui uma experiência inovadora e eficaz em termos de resultados educacionais. Contudo, sua análise crítica revela contradições importantes. O estudo demonstra que a articulação entre o estado e os municípios, mediada por pactos federativos e cooperação entre os entes federativos, permitiu avanços significativos na alfabetização de crianças na idade adequada. Entretanto, esse processo também se caracteriza por tensões e contradições, especialmente no que se refere à assimetria de poder, limitação da autonomia municipal, centralidade da avaliação como instrumento de regulação e predominância da lógica de *accountability*.

4 METODOLOGIA

Para atender ao objetivo da investigação do regime de colaboração em dois municípios cearenses, adotou-se a abordagem qualitativa, uma vez que trata de aspectos “[...] ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico” (Bogdan; Biklen, 1994, p. 16). E como estratégia de pesquisa, privilegiou-se o estudo de caso porque permite aprofundar os fenômenos preservando suas características holísticas e mais significativas (Yin, 2005). Dado o caráter concreto e contextualizado do estudo de caso (André, 2008), é possível elucidar evidências empíricas no âmbito local, espaço em que a política é traduzida, reinterpretada e materializada (Ball; Maguire; Braun, 2016).

A fim de definir os municípios participantes do estudo de caso, adotaram-se como critérios de seleção aqueles que apresentaram maior e menor crescimento no Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica (Ideb²), a partir dos quais foram escolhidos dois municípios para compor a pesquisa. Ressalta-se que, em conformidade com os princípios éticos da investigação, foram utilizados nomes fictícios para preservar o anonimato dos participantes e das localidades investigadas. Dessa forma, os municípios foram denominados Paulo Freire — entre aqueles que apresentaram os maiores índices de crescimento no Ideb — e Anísio Teixeira — entre os que registraram os menores índices de crescimento nesse indicador educacional.

Assim, os municípios selecionados apresentam as seguintes características: a) Município Paulo Freire: possui população de 15.684 habitantes, distribuída em uma área de 284,4 km² (IBGE, 2020), com oferta do ensino fundamental praticamente municipalizada e médias do Ideb dos anos iniciais (1º ao 5º ano) superiores às metas projetadas no ano de 2015, destacando-se entre os municípios que apresentaram maior crescimento nesse indicador; b) Município Anísio Teixeira: possui população de 276.264 habitantes, em uma área de 248,8 km² (IBGE, 2020); também com oferta do ensino fundamental praticamente municipalizada e médias do Ideb dos anos iniciais que ultrapassaram as metas projetadas para 2015, figurando entre os municípios com menor crescimento relativo no "indicador".

No que se refere à coleta de dados, optou-se pela entrevista qualitativa semiestruturada em virtude da necessidade de compreender as percepções dos diferentes sujeitos da pesquisa acerca das temáticas investigadas. Para tanto, elaborou-se um roteiro flexível, capaz de possibilitar ao pesquisador o aprofundamento das categorias analíticas do estudo e, simultaneamente, oferecer aos entrevistados a oportunidade de adequar suas respostas às especificidades de suas experiências (Bogdan; Biklen, 1994).

Com o objetivo de sistematizar o conhecimento produzido, realizou-se a Análise de Conteúdo do material coletado (Bardin, 2015), com o auxílio do

software Nvivo 11, mediante procedimentos de consolidação e categorização voltados à exploração dos conteúdos. Conforme Bardin (2015, p. 145), "a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogias), com critérios previamente definidos".

A exploração e interpretação dos conteúdos desenvolveram-se a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com dez sujeitos, sendo cinco em cada município: dois secretários municipais de educação, quatro diretores escolares, dois membros do Conselho Municipal de Educação (CME) e dois membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do regime revela a presença de elementos centrados na lógica do gerencialismo: foco em resultados; cultura de desempenho; uso de indicadores e incentivos financeiros. O regime de colaboração, desse modo, deixa de ser apenas um arranjo cooperativo e passa a funcionar como mecanismo de governança e controle. Os conceitos de regulação e indução que consistem na coordenação das ações por meio de normas e avaliações e no estímulo à adesão por meio de incentivos, respectivamente, são fundamentais para compreender a dinâmica. Essa combinação produz um modelo híbrido, no qual cooperação e controle coexistem.

Os municípios e o Estado compartilham metas, avaliações e mecanismos de acompanhamento. Assim, a colaboração deixa de ser apenas cooperação política e assume características de gestão orientada por resultados. O regime de colaboração no Ceará consolida-se mediante uma lógica regulatória

² Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Inep, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Ideb é calculado a partir dos dados obtidos no Censo Escolar e dos resultados dos estudantes nas avaliações oficiais do Inep do Saeb. O Saeb compreendia três avaliações: a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil (Brasil, 2015). A partir de 2019, a Aneb, a ANA e a ANRESC (ou Prova Brasil) passaram a ser designadas de Saeb.

baseada em metas, monitoramento e indução de comportamentos institucionais. Assim, a colaboração intergovernamental não ocorre apenas pela cooperação horizontal, mas também por mecanismos de coordenação e controle orientados pela lógica da *accountability* educacional.

Dessa forma, conclui-se que o regime de colaboração no Ceará não pode ser compreendido apenas como uma política de cooperação ou como um modelo de coordenação federativa, mas um arranjo complexo que articula colaboração, regulação e indução, refletindo as transformações contemporâneas das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico sobre a *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livros, 2008.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2015.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a elaboração e implementação de políticas, programas e ações educacionais em regime de colaboração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

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). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

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 caráter permanente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política de redistribuição da cota-parte do ICMS aos municípios do Estado do Ceará com base em indicadores de educação, saúde e meio ambiente. Diário Oficial do Estado do Ceará: Fortaleza, CE, 17 dez. 2007.

CAMARÃO, V.; RAMOS, J.; ALBUQUERQUE, F. C. **Política da gestão por resultados na educação cearense (1995–2014)**. *Revista Praia Vermelha*, v. 25, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/10160>. Acesso em: 14 abr. 2026.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Ceará em números 2019**. Fortaleza: IPECE, 2019. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara_em_numeros/2019/completa/Ceara_em_Numeros2019.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Evidências para uma agenda de pesquisa das políticas de responsabilização educacional no Ceará. In: Vidal, E. M.; COSTA, A. G. (Orgs.). **Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências**, 2021. ANPAE.

DIÓGENES, E. M. N.; SILVA, T. R. da. Desenho institucional do programa alfabetização na idade certa. *Revista Docentes*, v. 7, n. 19, p. 63–71, 2022. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/364>. Acesso em: 14 abr. 2026.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. **Estatísticas, sociais, população, estimativas da População**. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 14 abr. 2026.

MENDES, C. M. S. **A educação e as políticas de municipalização no Ceará**. 2023.

VIDAL, E. M. *et al.* Avaliando o PEE do Ceará a partir de uma leitura das metas prioritárias. *Revista Docentes*, v. 10, n. 33, p. 41–51, 2025. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/1359>. Acesso em: 14 abr. 2026.