

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE
DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) COMO POLÍTICA
DE GESTÃO COMPARTILHADA**

Luane Diniz Dos Santos

SME do Crato e Missão Velha. Crato, Ceará, Brasil

luanedinizdossantos@gmail.com

Marcelo Ribeiro Da Silva

Mestrando em Educação- Universidade Regional Do Cariri (URCA). Crato, Ceará, Brasil

marceloproficial@gmail.com

Resumo: A pesquisa buscou analisar o Regime de Colaboração entre o Estado e os municípios do Ceará, sobretudo como acontece a gestão compartilhada por ter se tornado um modelo de referência para o sistema educacional brasileiro. Possui como objetivo, buscar entender como funciona o Regime de Colaboração entre Estados e Municípios no Ceará e quais os instrumentos utilizados para sua efetivação. Fizemos uso da metodologia da pesquisa bibliográfica por entender que ela é uma excelente fonte diante do grande acervo sobre o tema. O estudo conseguiu encontrar mecanismos de responsabilização educacional ligados a bônus e recompensas por meio do ICMS e do prêmio escola nota dez implantados no estado do Ceará e geridos rigorosamente por meio da avaliação externa em larga escala denominada Spaece, formando assim, um sistema robusto de accountability educacional em todos os municípios cearenses pautados no Regime de Colaboração.

Palavras chave: Regime de Colaboração. Gestão Compartilhada. Paic.



REALIZAÇÃO:



UECE



AINPGP

Associação Nacional de Instituições de Ensino Superior

INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro, se estrutura na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), determina que os entes federados devem atuar em regime de colaboração. A intenção desse modelo é tentar superar a fragmentação das políticas públicas no intuito de garantir que estados e municípios trabalhem em conjunto para assegurar o direito à aprendizagem em suas diferentes esferas. No Brasil, o Ceará ocupa a principal posição quando se refere no domínio dessa articulação, consolidando um modelo de gestão compartilhada.

O modelo de colaboração federativa cearense pode ser observado, com a implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), estrutura-se em um pacto que engloba cooperação técnica e financeira entre o governo estadual e os 184 municípios do estado do Ceará. Este regime de colaboração não se limita apenas ao repasse de recursos, mas envolve, sobretudo, o monitoramento constante de indicadores educacionais, a formação continuada de professores por equipes especializadas do PAIC e o incentivo à meritocracia por meio da cota-parte do imposto ICMS Educacional. Essa organização estrutural gerou resultados expressivos, o estado do Ceará ocupando as primeiras posições no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mesmo diante de tantos desafios socioeconômicos significativos.

A partir dessa perspectiva, nasce o questionamento sobre os limites e as possibilidades desse modelo de gestão compartilhada: como o regime de colaboração cearense consegue equilibrar a autonomia municipal com as diretrizes estaduais de forma tão eficaz?

Assim, o objetivo desse artigo busca entender como funciona o Regime de Colaboração entre Estado e Municípios no Ceará e quais os instrumentos utilizados para sua efetivação.

Para essa finalidade, faremos uso da revisão bibliográfica com suporte teórico em alguns autores referência no tema tais como: Vieira e Vidal (2013), Abrucio e Segatto (2014), Afonso (2009) entre outros.

A presente reflexão justifica-se pela necessidade de compreender as engrenagens dessa política pública, analisando se o sucesso cearense reside na estrutura técnica do planejamento ou na força do pacto político-institucional estabelecido entre os gestores. Este estudo pretende, portanto, oferecer uma análise sobre a trajetória dessa política e sua implantação na educação básica.

O trabalho se encontra estruturado em quatro seções além da introdução: a primeira seção apresenta um breve panorama histórico sobre a constituição brasileira e o federalismo educacional, a segunda aborda o regime de colaboração entre o estado do Ceará e seus municípios a as políticas criadas enfatizando o PAIC, a terceira seguimos com os resultados encontrados e por fim, as considerações finais.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO EDUCACIONAL

A Constituição Federal de 1988 se firmou como um marco na consolidação dos direitos sociais no Brasil. No campo educacional, os artigos 205 a 214 desenharam as bases normativas do sistema educacional brasileiro. O artigo 205, um dos mais conhecidos no campo educacional, dispõe que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Já o artigo 211 estabelece que: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. (BRASIL, 1988, art. 205 e 211). Assim, a união fica responsável por coordenar em nível federal, fornecer assessoria técnica e financeira, além da sua função redistribuição e suplementação de recursos aos estados e municípios (BRASIL, 1988). Os estados atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental. A constituição assegurou o direito a educação para todos e um dos resultados foi a melhoria na relação entre seus parceiros e entes federados. Para Vieira e Vidal isso aconteceu em decorrência de:

[...] condições políticas, financeiras e de implementação que viabilizaram maior aproximação entre as instâncias do poder público. Condições institucionais foram criadas para assegurar o cumprimento do direito à educação, mediante a introdução e o aperfeiçoamento de mecanismos financeiros de transferências entre a União, estados e municípios. (Vieira; Vidal, 2013, p. 3).

Fatores, que fomentaram uma lógica cooperativa, rompendo com modelos excessivamente centralizadores ou fragmentados, criando uma nova forma de colaboração entre União, Estados e Municípios reduzindo as disparidades existente entre os estados e municípios brasileiros em prol de uma educação mais igualitária. Alguns instrumentos foram criados no intuito de fortalecer a educação, entre eles podemos citar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, permitiu o aumento das matrículas e o acesso as escolas públicas.

A partir desse momento o fundo sofreu modificações para incidir sobre outros problemas educacionais e outras etapas da educação, já que, era previsto nesse primeiro momento apenas para o ensino fundamental, sobretudo, para elevar as matrículas escolares. A partir de uma lente ampliada dos problemas educacionais foram pensadas novas estratégias e instrumentos para solucionar os demais problemas. As modificações e alterações só foram instituídas depois de dez anos da primeira versão do fundef. A lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007), define estabelece as competências administrativas e normativas referentes aos Estados, Municípios e União formando um regime de colaboração bem distinto onde cada esfera seria responsável por cumprir suas incumbências de modo a solucionar os problemas educacionais.

No entanto, cabe ressaltar a discrepância entre os municípios brasileiros, a forma que foi desenhado abrangendo e colocando todos os municípios no mesmo “nível” é ilógico, na prática sabemos das dicotomias existentes dentro de um mesmo país. Abrucio e Segatto (2016) trazem muito claro o conceito de heterogeneidade, que se refere as diferenças territoriais/geográficas, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais que influenciam o processo de construção da política educacional e seus resultados. De fato as condições incidem diretamente sobre os resultados educacionais.

A heterogeneidade é bem mais complexa e exige um aprofundamento para compreender sua dimensão. Ela transpassa a dimensão financeira, não podendo ser reduzida apenas a fatores financeiros existentes entre as regiões do país, seus Estados e seus diversos municípios, ela é fruto de trajetórias e suas reverberações sociais, sobretudo, da forma burocrática de cunho político que impede algumas ações de acontecerem. Podemos citar a dualidade entre alguns entes federados, enquanto alguns já consolidaram corpos técnicos estáveis, capazes de criar e executar ações próprias e darem continuidade no desenvolvimento de programas, outros ainda não conseguem construir uma equipe pedagógica qualificada em decorrência da instabilidade administrativa municipal e fragilidade da gestão sem falar na falta constante de recursos para esse fim.

O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO DO CEARÁ E SEUS MUNICÍPIOS

O regime de colaboração Cearense é considerado o modelo de gestão educacional com os melhores resultados do Brasil. Para se consolidar foi necessário muitas intervenções e ajustes, inclusive nas leis do estado. Ele não acontece apenas por interesse das lideranças

políticas, mas depende de mecanismos mais amplos que envolvem fatores técnicos, financeiros para dar o suporte necessário e pedagógico, formando um tripé que se articulam meticulosamente bem, de modo que, conseguem alcançar bons resultados na educação.

Estabelecer um regime de cooperação não se constitui tarefa fácil, muito menos plausível de acontecer em poucos anos. O estado do Ceará se tornou pioneiro na política de regime de colaboração compartilhada com o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) que veremos a seguir, mas cabe ressaltar que apesar do êxito do programa, existiu várias tentativas na criação de diversas políticas de colaboração entre Estado e municípios no regime de colaboração frustradas até chegar no modelo atual.

Durante o governo Lúcio Alcântara (2003-2006) já foram criados instrumentos norteadores para o regime de colaboração. Existia a preocupação sobre os recursos humanos, como seriam geridos e se conseguiriam suprir as necessidades do momento, fatores que necessitam de um bom planejamento pautado no regime de colaboração. Nessa perspectiva foi cunhado um grupo de estudos capaz de pensar e planejar como seria feito algumas ações com base no modelo de colaboração, sendo estabelecidas algumas ações tais como: Formação continuada para secretários dos municípios e diretores escolares, empréstimos de servidores do estado para os municípios, apoio especializado para construção dos planos de educação, sessão de prédios estaduais para os municípios, suporte financeiro aos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), reformas, compras de equipamentos e mobílias e por fim investimentos em materiais de capacitação/formação continuada. (Vieira, 2010).

A colaboração entre estado e seus 184 municípios materializou-se de fato por meio da criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), em 2007, através da Lei nº 14.026/2007. Diferente de modelos anteriores de colaboração pautados puramente no assistencialismo educacional, a nova estratégia cearense estruturou-se sobre pilares de corresponsabilidade com foco nos resultados. O estado ficou responsável pelo suporte técnico e oferta dos materiais necessários, os municípios ficaram responsáveis pela execução do programa nas unidades de educação. Os resultados dessa ação conjunta com o desenvolvimento do programa seriam e são, coletado e analisado por um sistema de avaliação externa rigoroso, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará (SPAECE).

Para Abrucio:

[...]regime de colaboração apresentou-se como "ideia perfeita para lidar com a necessidade de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos; na prática, porém, mostrou-se “pouco eficaz”, contribuindo para inquietações em torno das dificuldades desta relação. Isto é tão verdadeiro que

REALIZAÇÃO:



UECE



AINPGP

persiste a busca por novas respostas ao desafio da cooperação. Abrucio 2012, apud vieira e Vidal (2013, p. 03).

Em teoria o regime de colaboração elimina vários problemas educacionais e se constitui crucial para o arranjo entre esfera administrativa e estado, na prática a tal “autonomia” não vem acontecendo da forma que se planejou. A proposta é pouco eficaz em muitos pontos principalmente quando se fala da capacidade/diferenças institucionais tão distintas entre os 184 municípios do Ceará. Essa lacuna entre a teoria e prática deixa evidente que o problema não se encontra na interdependência, mas na descentralização sem mecanismos de técnicos robustos capazes de atender a demanda dos municípios, sem isso o regime fragmenta e aprofunda ainda mais as diferenças nos níveis educacionais dos municípios Cearenses.

O paic como política de gestão compartilhada

O PAIC consolidou-se como um marco histórico na educação do estado do Ceará ao estabelecer como política centrada no conceito de gestão compartilhada entre o Estado e seus municípios. Em contrapartida aos desenhos educacionais pré-estabelecidos com modelos educacionais verticais de imposição de diretrizes, o PAIC traz uma abordagem diferente, um pacto de corresponsabilidade onde a Secretaria da Educação do Ceará (SEDUC-CE) ocupou um espaço com a função de coordenação técnica e apoio logístico, os municípios, por sua vez, estabeleceram sua autonomia administrativa na execução pedagógica. Desse modo, o compartilhamento da gestão dos municípios, no que se refere as políticas educacionais passaram a fazer parte também do estado em uma ação conjunta e compartilhada.

Um dos instrumentos da gestão compartilhada é percebida com o suporte ofertado de forma padrão para todos os municípios do estado, fator que reduz as discrepâncias educacionais institucionais nos municípios. O PAIC oportunizou material qualificado, formações para professores e assessoria pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs). Esses instrumentos de formação, acessória e acompanhamento possibilita nivelar as condições de desenvolvimento educacional de municípios pequenos e grandes, mais também, possibilita o alcance dos objetivos de aprendizagem do programa por meio do monitoramento unificado com dados obtidos nas avaliações externas.

O modelo compartilhado de gestão no Ceará é pautado no monitoramento dos resultados das avaliações externas, tais resultados consistem na coleta de dados do no Sistema de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Para Abrucio, Segatto e Pereira (2016, p. 42) “A primeira ação é a elaboração de diagnósticos da situação da educação em cada

município, baseados em indicadores municipais e nos resultados de avaliações externas”. Nesse sentido a avaliação é utilizado como política de planejamento, por meio dos dados/resultados obtidos novos planejamentos são desenvolvimentos visando superar as dificuldades encontradas.

Concluimos essa engrenagem de gestão compartilhada ressaltando um instrumento capaz de potencializar os resultados desejados nessa modelo de gestão baseada em resultados. O incentivo financeiro ganha papel de destaque e se torna objeto de desejo de todos os municípios, a cota-parte do ICMS Educacional atrelados aos resultados das avaliações externas e o Prêmio Escola Nota Dez são destinados as escolas com os melhores resultados no ranking estadual.

A narrativa defende, que ao inter-relacionar incentivos financeiros aos indicadores educacionais cada município resultará em uma melhor gestão municipal da educação, uma vez que, ao perceberem que os indicadores educacionais afetam diretamente o valor do imposto recebido os municípios, Vidal, Costa e Oliveira (2024). A ligação dos melhores resultados ao prêmio escola nota dez e ao acesso a bonificação gera controvérsias quando algumas conseguem alcançar e outras não conseguem os resultados esperados mesmo executando todo planejamento e obtendo bons resultados gera indignação.

O PAIC COMO POLÍTICA DE CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO CEARENSE

O Paic, apesar de demonstrar ser considerada uma política exitosa e ter se tornado referência nacional para os demais estados, apresenta várias tensões estruturais entre a autonomia pedagógica e a pressão por resultado elevados, facetas que precisam ser destacadas.

Por alguns anos, a política de avaliação cearense serviu às finalidades para as quais foi criada. Com o passar do tempo, porém, foi tomando formas mais abrangentes e ocupando outros espaços; novos objetivos foram sendo agregados e, com eles, novas formas de responsabilização educacional as quais, juntas, compõem um sistema denominado de *accountability*, presente em todos os municípios do estado do Ceará.

Na educação, a *accountability* diz respeito a um sistema complexo, composto por três pilares centrais, a saber: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Mulgan (2000) expõe a importância de perceber o conceito ainda em crescimento, porque engloba os aspectos

pessoal e profissional de prestar contas aos gestores - processo que pode se dar em várias esferas hierárquicas. A política de *accountability* engloba a ideia de responsabilização e procura formas para encontrar culpados na educação – pode punir com sanções ou bonificar, com recompensas, os que alcançarem “bons” resultados (Afonso, 2009).

O modelo das avaliações externas implantado no Ceará criou uma cultura de controle rígido dos resultados educacionais fincada no tripé da avaliação, prestação de contas e responsabilização formando um sistema forte de *accountability* no estado do Ceará, Afonso afirma:

Neste caso, a *accountability* baseia-se em resultados de testes padronizados de alto impacto (*high-stakes testing*), os quais fundamentam sanções negativas e outras intervenções das autoridades estaduais que são dirigidas tanto a distritos escolares, como a estabelecimentos de ensino, professores e estudantes (2012, p.473).

Os municípios passaram a monitorar o desempenho nos indicadores educacionais com maior rigor, sem levar em conta outros fatores educacionais. A gestão compartilhada muitas vezes foca excessivamente no que é mensurável pelo Spaece, podendo negligenciar dimensões da educação que não cabem em planilhas, como o desenvolvimento a estrutura da escola, os recursos pedagógicos a formação continuada dos professores os aspectos socioemocionais e a formação crítica dos estudantes, fatores que podem provocar uma grande diferença nos resultados finais.

Ademais, podemos salientar a perda de autonomia docente, com a imposição de materiais e rotinas rígidas no intuito de elevar as notas dos alunos. Por muitas vezes os docentes podem se privar ou até perderem oportunidades de momentos criativos fora da rotina rígida do Paic em prol de uma melhoria nos índices educacionais que muitas vezes não chegam apenas seguindo uma rotina alheia a realidade de muitas escolas. Nessa perspectiva, se submetem a cumprir as rotinas para conseguirem alcançar resultados pautados nos critérios mínimos exigidos para não sofrer sanções com a perda dos incentivos e bônus oferecidos.

Sendo assim, a política de gestão compartilhada nos modelos atuais do Ceará reforçam a cultura da educação baseada nos princípios da meritocracia e no desempenho, sobretudo tendo como base a lógica gerencialista que também assola a política educacional estadual e nacional. “Ao fazer uso dos resultados dos alunos nas avaliações externas para pagamento de bônus e premiação, visando o alcance de metas do Ideb e do Spaece, os municípios do Ceará fortalecem tais políticas que deveriam no mínimo ser repensadas.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do regime de colaboração entre o Estado e os municípios cearenses possibilita concluirmos que a educação cearense não aconteceu por um golpe de sorte muito menos do dia para a noite, é sobretudo resultado de uma engrenagem muito bem articulada, onde cada peça sabe suas obrigações. Observou-se que apesar da estruturação ofertando autonomia aos municípios não é possível alcançar bons resultados sem o uma estrutura unificada e robusta do Estado.

O PAIC, por sua vez assume papel de destaque estabelecendo os níveis mínimos estabelecidos que devem ser alcançados nos municípios quando nos referimos a qualidade educacional, cumprindo seu objetivo principal que é romper e superar as desigualdades ainda existentes nos municípios cearenses por meio da gestão compartilhada e da corresponsabilidade.

Para obter sucesso no regime de colaboração observamos a ligação direta dos resultados do Spaece com a bonificação dos municípios com os melhores resultados. Essa vinculação financeira da cota-parte do ICMS Educacional aos resultados de aprendizagem e a criação do Prêmio Escola Nota Dez, assim a avaliação externa em nível estadual o Spaece, se consagrou como um instrumento de cooperação por meio dos resultados, mas também de controle federativo.

Concluimos, reforçando como o federalismo educacional brasileiro encontrou no modelo cearense mecanismo capazes de possibilitarem um bom regime de colaboração entre estado e seus municípios rompendo com os modelos fragmentados das políticas públicas educacionais. Contudo, a manutenção do modelo trabalho constante, atenção, formações continuadas permanentes, apoio técnico e financeiro constante para conseguir sustentar o pacto educacional cearense ainda precisa percorrer um longo caminho para conseguir os resultados sonhados observando as diferenças existentes em nos diversos municípios do Ceará.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In CUNHA, Célio da

GADOTTI, M; BORDIGNON, G; NOGUEIRA, F. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: Ministério da Educação, p. 40-57, 2014.

ABRUCIO, F, L. SEGATTO, C, I. **Cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 21, n.65, p. 411-429, abr-jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/abstract/?lang=pt> Acesso em: 27 fev. 2026.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p.13-29,2009. Disponível em: <https://search.scielo.org/?lang=pt&q=au:Afonso,%20Almerindo%20Janela> Acesso em: 10 Mar. 2026

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Lei n. 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm Acesso em 20 de Mar. de 2026.

MULGAN, R. **Accountability em educação**: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? v. 178, n.3, p. 555-573, 2000. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8634818> . Acesso em: 10 out. 2025.

SEGATO, 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 abr.-jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 10 de Mar. De 2026.

VIDAL, H, 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. versão On-line ISSN 2236- Disponível em : <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/132873>. Acesso em: Acesso em 10 de Mar. De 2026.



XVI FÓRUM INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA

A PESQUISA NA GRADUAÇÃO: SABERES E PRÁTICAS NA FORMAÇÃO DOCENTE

27 a 30 de maio 2026 - Sertão Central - Quixadá - CE.

VIEIRA, S, L. VIDAL, Eloísa Maia. **Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 34, n.125. Dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?lang=pt> . Acesso em: 27 fev. 2026.



REALIZAÇÃO:



UECE



AINPGP

Associação Nacional de História da Pedagogia