

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS INTERFEDERATIVAS: COORDENAÇÃO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA  
IDADE CERTA DO CEARÁ**

**Daienne Amaral Machado**

Brasília, julho de 2014

**Daienne Amaral Machado**

**POLÍTICAS PÚBLICAS INTERFEDERATIVAS: COORDENAÇÃO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA  
IDADE CERTA DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos  
requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência  
Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Economia e Políticas Públicas

**Orientador:**

**Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho**

Brasília, julho de 2014

**Daienne Amaral Machado**

**POLÍTICAS PÚBLICAS INTERFEDERATIVAS: COORDENAÇÃO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA  
IDADE CERTA DO CEARÁ**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos  
requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência  
Política.

Aprovada em: 30/07/2014

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador  
Universidade de Brasília – UNB, IPOL

Prof. Dr. André Borges de Carvalho – Examinador interno  
Universidade de Brasília - UNB, IPOL

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante – Examinador externo  
Escola Nacional de Administração Pública

## AGRADECIMENTOS

Muitos contribuíram de diversas formas para que este trabalho existisse. Agradeço ao meu orientador, Professor Denilson Bandeira Coêlho, pela disposição para dialogar sobre minhas ideias e para sugerir diferentes pontos de vista e possibilidades - desde os tempos da UFPE e em várias etapas desta pesquisa. Agradeço aos professores André Borges e Rebecca Abers que, na condição de avaliadores na etapa de qualificação, forneceram ótimas críticas e sugestões à pesquisa.

Estudar políticas públicas e processos tão imprecisos como coordenação e implementação é tão fascinante quanto complexo, desafiador e imprevisível. Agradeço imensamente ao Eduardo pelas enriquecedoras sugestões, observações e questionamentos sobre o desenho do projeto, a literatura, a pesquisa de campo, os resultados. Maurício Prado também contribuiu com muitas sugestões e esclarecimentos. A eles, agradeço não apenas pelas conversas, mas também pela inspiração que foram, já que também se propuseram a investigar temas espinhosos em suas vidas acadêmicas. Eles, assim como Pilar e Clélia, contribuíram bastante para que minha passagem pelo Ministério da Educação tenha sido um tempo de muita reflexão e inspiração.

Durante a realização da pesquisa de campo, fui gentilmente hospedada (e bem alimentada!) por Araújo e Hildi em Fortaleza. Os servidores da Secretaria Estadual de Educação do Ceará, da Crede 18, da UNDIME/CE, das secretarias municipais de educação e das escolas que visitei no sertão cearense foram bastante disponíveis em concederem entrevistas, mostrarem as salas de aula, falarem sobre seu cotidiano. Sou muitíssimo grata pela disponibilidade dessas pessoas em colaborar e pela hospitalidade. Também contei com a gentileza de servidores públicos da SEDUC/CE e de amigos que pré-testaram o questionário que apliquei, e com a boa-vontade dos que responderam ao questionário. A eles, agradeço também.

Para levantar informações sobre o cenário partidário cearense, tive a gentil ajuda dos professores Jawdat Abu-El-Haj e Valmir Lopes, do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Federal do Ceará. Certamente erros e imprecisões dessas informações e das análises decorrentes são de minha responsabilidade.

Expresso minha gratidão especial ao Rodrigo, pela ajuda enorme com os dados quantitativos e pela atenção e cuidado em ouvir minhas dúvidas e angústias e em corrigir meus erros. Com suas competências “excelianas” e perfeccionismo, me ajudou a reunir os dados coletados em um banco bastante organizado, funcional e bonito!

Além de me permitir realizar uma pesquisa sobre coordenação e implementação, o IPol/UnB me proporcionou aulas que foram momentos valiosos de aprendizado. Por isso, sou grata aos professores Denilson Coêlho, Paulo Calmon, Luis Miguel, Flávia Birolli, Rebecca Abers, Lucio Rennó e Mathieu Turgeon. Para esta graduada em Direito, as aulas por eles ministradas foram essenciais para que eu começasse a entender um pouco de Ciência Política, e para que percebesse que, tão ou mais importante (e difícil) que fornecer respostas, é formular boas perguntas. Também sou grata aos colegas de curso pelas trocas nos debates em sala e, em especial, a Mariana e a Isabelle pela motivação e parceria na reta final.

Certamente o convívio com pessoas muito queridas na Casa Civil fez a vida melhor nesse tempo. Em especial Ivo, Cesar, Miguel, Clarice, João Vitor, Mari Cordeiro, Raquel, Mari Cirne, Camila e Mirian, de diversas formas possíveis, tornaram meu cotidiano de mestrandia e servidora pública mais leve. E alguns ainda ouviram ou leram longas e prolixas questões sobre a pesquisa. Obrigada pelo apoio!

Ao longo da realização da pesquisa, acredito ter conseguido investigar fenômenos interessantes, mas também me deparei com muitas e muitas limitações de diversas naturezas e causas - algumas que fugiam ao meu controle e outras que eram totalmente minhas. Agradeço às pessoas tão generosas que, de Viamão, Florença, San José, Recife ou Brasília, com suas palavras ou apenas com sua presença carinhosa, me ajudaram a persistir, a buscar melhoras, a enxergar oportunidades ou, quando necessário, simplesmente a aceitar essas limitações e seguir adiante. Marco Sibaja, Carol Senna, Edu, Rodrigo, Ana Carla, Tassiana Fronza, Larissa Nacif, Márcia Rodrigues, Fernando Aires, Marcos, Manoela Macedo e Geraldo, vocês foram indispensáveis nessa jornada. Muito obrigada!

Por fim, registro toda minha gratidão à Chris e aos meus pais pelos dias lindos que sempre proporcionam à minha vida.

## RESUMO

O arranjo federalista brasileiro tem impacto sobre a produção de políticas públicas. No âmbito das relações intergovernamentais, caracterizadas tanto por conflitos como por cooperação, busca-se implementar políticas coordenadas. Contudo, a implementação desse tipo de política mostra-se complexa, pois ela é realizada por estruturas administrativas e burocráticas diferentes e que são lideradas por partidos políticos distintos. Que fatores e institucionais e políticos influenciariam a coordenação na implementação dessas políticas? Este trabalho buscou analisar a influência das regras que conformam a implementação da política, o alinhamento partidário entre os entes federativos, e o perfil profissionalizado da burocracia na coordenação de políticas interfederativas à luz do caso do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC do Estado do Ceará. Verificou-se que, no caso do PAIC, houve alinhamento partidário entre o estado e um número importante de municípios. Não obstante, os municípios não alinhados também chegaram a bons resultados. Os dados sugeriram que esse fator foi compensado por outros fatores favoráveis: as burocracias que atuam no programa são, no geral, profissionalizadas e as regras de implementação, válidas para todos, criaram importantes incentivos à colaboração e à ação coerente, mesclando elementos de centralização com elementos de descentralização.

**Palavras-chave:** Política interfederativa - Coordenação - Implementação - Desenho institucional - Alinhamento partidário - Burocracia.

## **ABSTRACT**

Brazil's federal arrangement affects the creation of public policies. Within the range of inter-governmental relations, defined by conflicts as well as cooperation, it is sought to coordinate policy implementation. However, the implementation of this type of policy is complex since it is done by different administrative and bureaucratic structures which are led by distinct political parties. What institutional and political factors could influence the coordination of these policies' implementation? This work sought to analyze the influence of the rules of the policy, the political alignment between state and local entities and the bureaucracy's professional profile and performance in the coordination of inter-federal policies in the case of the Literacy at the Right Age Program (PAIC by its Portuguese acronym) in the state of Ceará. It was verified that in the implementation of PAIC there was party alignment between state government and a significant number of municipalities. However, localities not aligned to the state government's party also had positive results. This point could have been traded off by positive factors such as: the bureaucracies in charge of the program are generally professionalized and that the rules of implementation, applied for all, might have facilitated collaboration and coherent action, by combining elements of centralization with elements of decentralization.

**Keywords:** Inter-federal policies - Coordination - Implementation - Institutional Arrangement - Political Alignment - Bureaucracy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM/SEDUC .....	41
Figura 2 - Equipes que gerenciam o PAIC .....	42
Figura 3 - Fluxograma da formação de professores no PAIC .....	44
Figura 4 - Evolução da média do IDEB de diferentes redes municipais .....	49
Figura 5 - Fluxograma do monitoramento das ações do eixo de gestão.....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Padrões de desempenho e níveis de proficiência em leitura na escala do SPAECE-ALFA com suas cores de representação.....	47
Tabela 2 - Resultados do PAIC .....	48
Tabela 3 - Partidos que integraram a coalizão do governo do Ceará entre 2007 e 2012	62
Tabela 4 - Número de municípios alinhados e municípios não alinhados politicamente ao governo estadual entre 2007 e 2012 no Ceará .....	64
Tabela 5 - Influência da dinâmica partidária na ação da SEDUC .....	65
Tabela 6 - Respostas dos servidores do PAIC quanto à influência partidária na implementação do PAIC pelos municípios .....	68
Tabela 7 - Desempenho no SPAECE-ALFA dos municípios não alinhados ao governo estadual entre 2007 e 2008 .....	69
Tabela 8 - Número de municípios alinhados e não alinhados em cada faixa de proficiência entre 2007 e 2008 .....	71
Tabela 9 - Evolução das médias dos municípios alinhados e não alinhados de cada faixa de proficiência entre 2007 e 2008.....	72
Tabela 10 - Desempenho no SPAECE-ALFA dos municípios não alinhados ao governo estadual entre 2009 e 2010 .....	72
Tabela 11 - Número de municípios alinhados e não alinhados em cada faixa de proficiência entre 2009 e 2010 .....	73
Tabela 12 - Evolução das médias dos municípios alinhados e não alinhados de cada faixa de proficiência entre 2009 e 2010.....	74
Tabela 13 - Desempenho no SPAECE-ALFA dos municípios constantemente não alinhados ao governo estadual entre 2007 e 2011 .....	74
Tabela 14 - Tempo de experiência em educação dos servidores do PAIC.....	77
Tabela 15 - Ano em que os servidores do PAIC começaram a trabalhar no programa..	77
Tabela 16 - Nível de escolaridade dos servidores do PAIC .....	77
Tabela 17 - Tipo de vínculo com a administração pública dos servidores do PAIC.....	77
Tabela 18 - Estrutura legal do PAIC .....	81
Tabela 19 - Conhecimento do marco legal do PAIC pelos servidores do programa.....	82

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b> - Organização da oferta de formação de professores no PAIC	
<b>Anexo 2</b> - Exemplo de boletim de resultados do SPAECE-ALFA	
<b>Anexo 3</b> - Questionário aplicado aos servidores estaduais e municipais que trabalham no PAIC	



## **LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS**

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
APRECE	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
COPEM	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal, e de comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
NRCOM	Núcleo Regional de Cooperação dos Municípios
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PISA	Programme for International Student Assessment
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SPAECE-ALFA	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará para Alfabetização
SEDUC	Secretaria estadual de educação
SME	Secretaria municipal de educação
UNDIME/CE	União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
1.1	A demanda por coordenação posta pelo federalismo educacional brasileiro	1
1.2	A coordenação em uma política interfederativa	4
1.3	Importância do tema de estudo	6
1.4	Apresentação do trabalho	7
<b>2</b>	<b>ASPECTOS TEÓRICOS</b>	<b>9</b>
2.1	Construindo uma definição de coordenação para as políticas interfederativas	9
2.2	Implementação de políticas interfederativas: olhares possíveis	12
2.3	Que elementos para a coordenação na implementação de políticas interfederativas?	17
2.3.1	Regras como incentivos, constrangimentos ou <i>scripts</i> e coordenação interfederativa	17
2.3.2	O alinhamento partidário e a coordenação na implementação	21
2.3.3	Perfil da burocracia e sua atuação e a coordenação na implementação	25
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS INTERFEDERATIVAS E O CASO DO PAIC</b>	<b>31</b>
3.1	O federalismo, as relações intergovernamentais e as políticas interfederativas	31
3.2	O analfabetismo no Ceará: o problema a ser atacado pelo PAIC	36
3.3	PAIC: Uma política pública de educação dos estados e dos municípios	39
3.4	Estrutura organizacional para implementação do PAIC: quem implementa o programa	40
3.5	Atribuições dos atores envolvidos e eixos do PAIC	42
3.5.1	O eixo de alfabetização	43
3.5.2	O eixo de formação de leitor e o eixo de educação infantil	44
3.5.3	O eixo de avaliação	45
3.6	Resultados do PAIC	47
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>50</b>
4.1	A seleção do caso empírico	50
4.2	A escolha do método de estudo de caso	52
4.3	Operacionalização da análise e coleta dos dados	52
4.3.1	Informações gerais	52
4.3.2	Outras informações sobre as entrevistas e os questionários	56
4.3.3	Coleta de dados <i>in loco</i>	58
4.4	Validade da pesquisa	59
<b>5</b>	<b>FATORES POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS E A COORDENAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC</b>	<b>61</b>
5.1	O alinhamento partidário durante a implementação do PAIC	61
5.1.1	Um contexto político favorável	61
5.1.2	Alinhamento partidário e implementação do programa pelo estado	64
5.1.3	Alinhamento partidário e implementação do programa pelos municípios	67
5.2	Burocracia estadual e burocracias municipais na implementação do PAIC	75
5.2.1	Estruturas administrativas próprias para o PAIC	75
5.2.2	Perfil das burocracias que implementam o PAIC	76
5.2.3	Rotatividade de servidores	78
5.3	As regras de implementação do PAIC	80
5.3.1	A importância das regras formais	80
5.3.2	Regra de distribuição da quota-parte do ICMS: incentivo fiscal aos cofres municipais	83
5.3.3	Prêmio Escola Nota Dez: incentivo simbólico	85
5.3.4	Além das regras formais: constrangimento à ação e criação de capacidade institucional pelas rotinas de monitoramento e pelas ações do eixo de gestão	88
5.3.5	Importância do Comitê de Articulação	92
5.4	A implementação do PAIC por meio de “descentralização orquestrada”	93
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>99</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>104</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>115</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 A DEMANDA POR COORDENAÇÃO POSTA PELO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Um dos fatores de impacto sobre a produção de serviços públicos é a distribuição do poder político no território, ou seja, o quanto o poder está descentralizado ou centralizado, sob que contexto político se deu essa organização (SILVA, 1999), e como instituições<sup>1</sup> federalistas interagem com outras instituições.

Segundo Pierson (1995), o desenho federalista põe em marcha três diferentes dinâmicas: comumente, leva à alteração nas preferências, nas estratégias, e no poder de influência dos atores existentes; cria novos atores relevantes para o jogo político; e gera dilemas relacionados ao compartilhamento das decisões entre esses atores, que atuam em diferentes níveis político-administrativos. O jogo pode se complexificar, contemplando novos atores institucionais e redistribuindo os poderes entre aqueles já conhecidos.

Em países que adotaram o federalismo como forma de organização territorial, é um desafio construir relações que não sejam marcadas pela hierarquia, sem espaço para a autonomia dos entes subnacionais para a produção de políticas, ou tampouco com grande separação entre os entes, em que as políticas públicas são produzidas de forma totalmente independente. Como obter atuação coordenada entre os entes, conciliando, como sugerem Abrucio e Soares (2001), o princípio da autonomia com o princípio da interdependência entre eles?

A necessidade de coordenação é um tópico especialmente relevante em educação, pois essa foi uma das áreas definidas pela Constituição como competência comum entre União, estados e municípios, ou seja, os três entes da federação brasileira devem fazer política educacional no Brasil. O documento constitucional definiu que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental; que os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio; e que a União deve exercer função redistributiva e supletiva para equalizar padrões de qualidade (BRASIL, 1988, art. 211, §1º).

---

<sup>1</sup> A palavra “instituição” tem muitos significados em seu uso geral. Pode remeter à ideia de organização, de costumes ou estruturas sociais. No âmbito da ciência política, da sociologia e de outras ciências sociais, também há muitas possibilidades de se entender o conceito de instituições. Nesta frase, instituições são regras, sobretudo constitucionais e legais, que desenham os diversos modelos possíveis de federalismo. Pierson (2006) identifica instituições e políticas públicas. Não obstante, este texto concorda com os argumentos de Fiani (2003) de que há mais vantagens analíticas em diferenciar os conceitos.

Considerando que um dos principais objetivos da política educacional é o aprendizado do aluno e que o aprendizado nas primeiras etapas educacionais, como creche, pré-escola ou anos iniciais do ensino fundamental, embasam os aprendizados das etapas posteriores - os anos finais do ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior - é possível entender, mesmo intuitivamente, que os serviços educacionais ofertados pelas três esferas da federação devem guardar continuidade, coerência e sistematicidade entre si, além da necessária qualidade.

Não obstante, no desenvolvimento do federalismo educacional brasileiro, os movimentos pendulares entre centralização e descentralização deram ênfase à questão sobre centralizar ou descentralizar as atribuições, sempre deixando à margem o debate sobre como coordenar a implementação das atribuições distribuídas entre diferentes entes.<sup>2</sup>

Para tratar apenas de eventos históricos mais recentes, às vésperas do processo de elaboração da Constituição de 1988, a situação era de crescente importância das lideranças estaduais, pressão por maior autonomia dos municípios e rejeição ao modelo ainda vigente do regime militar de políticas públicas produzidas de forma centralizada, tecnocrática e autoritária. Esse contexto fomentou o discurso que associava automaticamente descentralização à democratização e centralização ao autoritarismo, sem levar em conta outras variáveis como contexto político, socioeconômico e arranjos institucionais (ARRETICHE, 2004). O movimento pela descentralização e pela municipalização ganhou força e teve resultados no texto constitucional: os municípios foram elevados à categoria de ente federativo, houve aumento da descentralização das políticas sociais<sup>3</sup> e da municipalização especificamente (SOUZA, 2005).

A municipalização da educação avançou, sobretudo, a partir da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, em 1996 (ABRUCIO, 2004; ARRETICHE, 2002; CASTRO, BARRETO, CORBUCCI, 2002; GOMES, 2008). Os municípios ganharam protagonismo no provimento das

---

<sup>2</sup> Sobre a história do federalismo educacional brasileiro, ver Abrucio (2010) e Araújo (2005).

<sup>3</sup> O texto constitucional apresentou resultados dos movimentos pela descentralização, pois algumas medidas nesse sentido foram adotadas, especialmente quanto às políticas educacionais. Contudo, há argumentações que ponderam o grau de descentralização dele resultante. Arretiche (2009), por exemplo, argumenta que a Constituição manteve ampla autoridade jurisdicional à União, poucas possibilidades de vetos aos governos subnacionais e não criou congelamento nas distribuições originais ao não exigir ampla maioria para alteração dessa distribuição, medidas que fortalecem o governo central. Mesmo no âmbito das políticas sociais, a União manteve muito poder de legislar sobre políticas cuja implementação foi atribuída aos entes. Ou seja, a característica centralizadora ou descentralizadora que se atribui à Constituição pode variar segundo o critério adotado para a análise.

etapas do ensino que alicerçam o desenvolvimento das crianças, a educação infantil e o ensino fundamental, com autonomia para organizar a oferta, definir diretrizes curriculares, pedagógicas e gerenciais, contratar professores e outros profissionais, instituir políticas de incentivo e avaliação. Decorre dessa autonomia que, como ressaltou Coêlho (2013), os municípios participam de programas estaduais e federais apenas se assim o desejarem.

A literatura já apontou que os municípios podem contribuir significativamente com políticas públicas inovadoras. Foi o caso de Campinas e Brasília, pioneiros ao criarem os primeiros programas de transferência de renda municipal, e Porto Alegre, que criou o primeiro programa de orçamento participativo. Tais iniciativas chamaram a atenção do resto do país e acabaram por se difundir para outros municípios e outras instâncias (COÊLHO, 2013; WAMPLER, 2008, SUGYAMA, 2008).

Não obstante o reconhecimento de que os municípios brasileiros têm sido incubadoras de políticas de sucesso, a situação da maior parte deles é de fragilidade econômica e administrativa. Depois de 1988, houve a multiplicação desenfreada de municípios com baixa capacidade de arrecadação de tributos e com gastos custeados, sobretudo, pelas transferências intergovernamentais. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2004), até 2001, 75% dos municípios tinham menos de 20.000 habitantes e renda *per capita* anual de R\$ 411,40.

Em um quadro geral em que boa parte dos municípios do país tem dificuldades em responder satisfatoriamente por suas atribuições, a qualidade da educação pode ficar ameaçada, pois a prestação deficiente do serviço municipal compromete resultados futuros se o estudante alcança as séries ou os anos mais avançados sem ter aprendido as lições básicas, acumulando um déficit social e econômico custoso e difícil de ser revertido. Estudos longitudinais sobre educação infantil (que inclui creche e pré-escola) já demonstraram que a ausência dessa etapa ou a sua baixa qualidade podem impactar negativamente as possibilidades de desenvolvimento do educando (HECKMAN; RAULT, 2002; CUNHA; HECKMAN, 2010).

Some-se a isso a duplicidade de sistemas de ensino que atuam no ensino fundamental: tanto os governos municipais como os governos estaduais gerenciam redes escolares em um mesmo território, com autonomia para contratar professores, definir currículo, organizar rotinas escolares, sistemas de avaliação. Assim, é preciso equalizar a qualidade de escolas dessas duas redes em um mesmo território estadual.

Em síntese, a demanda pela interação qualificada entre municípios, estados e União na construção das políticas de educação é importante: i) para promover coerência e continuidade entre as ações dos municípios, estados e União; ii) para promover equidade na prestação dos serviços quando diferentes entes atuam na mesma etapa educacional; e iii) para ofertar apoio a municípios com baixa capacidade financeira e administrativa. Não por acaso, a Constituição estabelece em seu artigo 211 que os três entes devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração e que os municípios devem ser apoiados financeira e tecnicamente pelos estados e pela União na oferta dos programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Abrucio (2012) elenca formas de coordenação federativa úteis à realização do regime de colaboração constitucionalmente previsto para educação. São eles: (i) fóruns federativos, (ii) políticas e mecanismos de indução dos níveis centralizados, (iii) organizações de associativismo territorial, (iv) associações horizontais entre governos, como um *advocacy* federativo, e (v) políticas articuladas entre os diferentes níveis de governo - as políticas interfederativas. Todas essas formas têm sido utilizadas no federalismo brasileiro e analisadas pela literatura.<sup>4</sup> Esta pesquisa se interessa sobre políticas interfederativas que, na classificação proposta por Abrucio (2012) é uma das formas de coordenação das políticas brasileiras no cenário federativo.

## **1.2 A COORDENAÇÃO EM UMA POLÍTICA INTERFEDERATIVA**

Sabe-se que a implementação de uma política por dois níveis de governo conjuntamente tende a ser complexa, pois nela podem atuar diversos partidos políticos que comandam diferentes estruturas administrativas, burocracias com diferentes capacidades. Há a possibilidade de múltiplos pontos de veto, de ausência de atuação dos atores, ou ainda de atuação desencontrada ou competitiva desses atores.

Para que sejam iniciativas bem-sucedidas, políticas interfederativas precisam de implementação coordenada entre os entes. Mas o que é essa coordenação e como é possível obtê-la? Esta pesquisa se interessa em analisar fatores políticos e institucionais que podem influenciar a coordenação na implementação, que é indispensável para o sucesso de uma política interfederativa.

A definição de coordenação utilizada nesta pesquisa considera o contexto do federalismo. Para elaborá-la, buscou-se o que já se havia dito a respeito na literatura.

---

<sup>4</sup> Sobre fóruns federativos, ver Palotti (2012); sobre mecanismos de indução dos níveis centralizados, ver Gomes (2008) e Machado (2010); sobre organizações de associativismo territorial, ver Abrucio et al (2013) e Sydow (2012); e sobre associações horizontais entre governos, ver Abrucio e Sano (2011).

Em síntese, entende-se aqui por coordenação o processo voltado para promover a cooperação de atores de diferentes níveis governamentais, para alcançar coerência e consistência entre ações desses atores, e o resultado positivo desse processo, ou seja, a consecução dos objetivos estabelecidos.

Em seguida, foram levantados na literatura fatores que poderiam influenciar a coordenação. Argumenta-se que: i) as regras de implementação da política - regras formais decorrentes do desenho institucional, regras informais e rotinas estabelecidas por processos gerenciais ou pela cultura organizacional - definem incentivos e constrangimentos à coordenação (SHEPSLE; BONCHEK, 1997; MACHADO, 2008); ii) o alinhamento partidário entre os governos dos entes federativos envolvidos na política pública também pode influenciar a coordenação, o que se alicerça na ideia primeiramente explorada por Cox e McCubbins (1993) e confirmada em estudos posteriores como o de Duchateau e Aguirre (2010) e o de Rodden e Wibbels (2002); iii) e, ancorando-se na literatura clássica sobre burocracia (Weber, 1982), que o perfil profissionalizado da burocracia que implementa a política pública também pode influenciar a coordenação.

O caso de política interfederativa escolhido foi o processo de implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC, por meio do qual, o estado do Ceará e os cento e oitenta e quatro municípios de seu território buscam garantir que os estudantes das redes municipais sejam alfabetizados até o final do segundo ano do ensino fundamental.

A justificativa para a escolha do PAIC são os fortes indícios de que o estado e os cento e oitenta e quatro municípios - com diferentes capacidades institucionais, portes populacionais, indicadores socioeconômicos, governados por um diversificado espectro de partidos políticos e que contam com um não menos diversificado conjunto de organizações burocráticas locais - têm logrado êxito na empreitada da coordenação.

Conforme detalhado nas seções subsequentes, para analisar a influência das regras de implementação, do alinhamento partidário e do perfil e da atuação da burocracia na coordenação da implementação do programa, considerou-se o cenário da relação entre o estado e o conjunto dos cento e oitenta e quatro municípios, portanto, uma análise agregada. Buscou-se entender como unidades muito diversas e que implementam o programa de formas distintas têm ido na mesma direção e obtido bons resultados.

O método de pesquisa escolhido foi o estudo de caso que, segundo Yin (2010), se mostra bastante útil quando o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre os eventos, e quando a questão diz respeito a um fenômeno ainda em realização. Ainda que esse método apresente limitações para generalizações estatísticas, pode proporcionar a generalização analítica, confirmando ou não a validade das proposições teóricas ao caso.

### **1.3 IMPORTÂNCIA DO TEMA DE ESTUDO**

O estudo mostra-se relevante primeiramente por seu objeto teórico. Pesquisas sobre políticas interfederativas não eram muito comuns nos anos noventa. Segundo Abrucio, Franceze e Sano (2010), imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, a articulação entre os entes ganhou pouca atenção dos pesquisadores, talvez porque estivessem mais concentrados no debate sobre mais ou menos centralização/descentralização ou porque ainda não existissem tantas iniciativas de natureza interfederativa, é dizer, políticas implementadas conjuntamente por dois ou três entes.

Contudo, com o surgimento dessas iniciativas, os estudos na ciência política acompanharam esse movimento. É o caso de pesquisas sobre o Programa Bolsa Família (SANTOS, 2011; LAMEIRÃO, 2013; BICHIR, 2011), sobre o Sistema Único de Saúde (MARQUES, ARRETCHE, 2002; DOURADO, DALLARI, ELIAS, 2012) sobre consórcios intermunicipais (DIEGUES, 2011; PRATES, 2012). A literatura resultante dessas pesquisas tem contribuído muito para o entendimento das relações federativas entre os três entes governamentais. Recentemente, tem-se desenvolvido uma literatura sobre coordenação federal que leva em conta as diferentes capacidades institucionais dos entes envolvidos (BICHIR, 2011; GOMES, 2008; VAZQUEZ, 2012), mas ainda se sabe pouco sobre políticas interfederativas entre governos estaduais e municipais, apesar de se reconhecer o papel relevante dos governos estaduais.

Também se destaca que esta pesquisa se volta para a etapa da implementação, que já foi tida como elo perdido do estudo das políticas públicas (HILL, 2006). A implementação é definida por muitas variáveis e tem sido difícil para os pesquisadores estabelecer uma teoria geral para esse processo (O'TOOLE JR., 2010). Não obstante, é nessa etapa que a maioria das políticas falha, em especial quando se realizam em cenários interorganizacionais, como é o caso das políticas interfederativas.



O setor da política pública interfederativa escolhida também confere relevância ao estudo. A preocupação com educação não mais se restringe aos educadores. Existe uma relação intrínseca entre qualidade da educação e desenvolvimento econômico e social inicialmente abordada no Brasil por Langoni (1973) e enfatizada no âmbito da economia (BARROS; MENDONÇA, 1997; BARROS et al, 2002).

Ademais, no Brasil a oferta de educação fundamental foi largamente municipalizada<sup>5</sup>. Nesse contexto de crescente participação dos municípios na educação fundamental, importa buscar respostas sobre como a União e estados podem apoiar municípios sem elevada capacidade administrativa e financeira na implementação de suas políticas educacionais, aumentando a eficiência e a eficácia da utilização dos recursos disponíveis.

Em resumo, considerando que o Brasil adota o modelo federativo e que a Constituição definiu a competência comum entre os entes para muitas áreas de políticas<sup>6</sup>, é importante investigar iniciativas interfederativas, como elas têm se estabelecido, como decisões são tomadas entre os atores, como se dá o processo de coordenação dessas políticas, sua implementação, em que medida essas políticas tiveram bons resultados, e se é possível identificar fatores que contribuem para tanto. Construir um federalismo mais cooperativo e efetivo na promoção dos serviços públicos, em especial no âmbito da educação, está na agenda política do país (COSTA, 2010) e na agenda de pesquisa da ciência política.

#### **1.4 APRESENTAÇÃO DO TRABALHO**

O capítulo 1 trata do conceito de coordenação interfederativa e das abordagens analíticas de implementação de políticas públicas. Discute três fatores institucionais e políticos da literatura da ciência política que podem influenciar a coordenação interfederativa. Tenta-se demonstrar, ainda no plano teórico, o nexos causal entre, de um lado, as regras de implementação, o alinhamento partidário entre os governos e o perfil profissionalizado da burocracia e seu papel na implementação e, de outro, a coordenação.

No capítulo 2, descreve-se o panorama dos indicadores de analfabetismo no Brasil e do estado do Ceará, que refletiam uma situação negativa quando da elaboração

---

<sup>5</sup> Em 1988, as matrículas municipais correspondiam a, aproximadamente, 34% das matrículas da rede pública de ensino; em 2012, essas matrículas correspondiam a, aproximadamente, 64% das matrículas da rede pública.

<sup>6</sup> Art. 23 da Constituição.

do PAIC. Narra-se como o programa se originou e sua instituição como uma política de estado. Apresenta-se como o programa se estrutura atualmente, com funções atribuídas tanto ao estado como aos municípios e, por fim, os resultados que os municípios têm alcançado, que sugerem uma experiência exitosa de coordenação interfederativa.

O capítulo 3 descreve a metodologia utilizada na pesquisa. Explicita o porquê de ter sido escolhido o PAIC como caso para pesquisa empírica e o porquê de analisá-lo com a abordagem do estudo de caso. Informam-se como os dados foram coletados e que dificuldades existiram no levantamento das informações.

O capítulo 4 apresenta a análise de como cada um dos fatores políticos e institucionais previamente identificados na literatura podem ter influenciado a coordenação do programa. Na sequência, são apresentadas as considerações finais.

## 2 ASPECTOS TEÓRICOS

### 2.1 CONSTRUINDO UMA DEFINIÇÃO DE COORDENAÇÃO PARA AS POLÍTICAS INTERFEDERATIVAS

Uma vez que se argumenta pela necessidade de produção de políticas públicas coordenadas (ABRUCIO, SOARES, 2001; BOUCKAERT et al, 2010; PETERS,2008), antes de refletir sobre a influência de fatores políticos e institucionais sobre elas, julgou-se relevante tentar precisar o significado de coordenação para este trabalho.

Segundo Pressman e Wildavsky *apud* Peters (2008, p.1), “Nenhuma frase expressa uma reclamação tão frequente sobre a burocracia federal como ‘falta de coordenação’. Nenhuma sugestão para reforma é mais comum que ‘o que precisamos é mais coordenação’<sup>7</sup>. Quando, no âmbito de uma política, programa ou plano, atuam muitos agentes de diversas áreas, a necessidade de coordenação é inequívoca. Contudo, a compreensão sobre a importância da coordenação não garante a sua realização. Assumindo que políticas interfederativas coordenadas podem concretizar a compatibilização entre autonomia e interdependência na ação dos entes federativos, emerge a seguinte questão: o que se quer dizer com coordenação e, especificamente, com coordenação interfederativa?

Uma das complexidades das ciências sociais é justamente o fato de que seus fenômenos de interesse normalmente são conceitos abstratos, cuja definição é tema de discussões, precisões, nuances, exceções, de acordo não apenas com o objeto empírico sobre o que se debruça, mas também com o ângulo de análise que se escolhe.

Fala-se sobre coordenação não apenas no âmbito de estudos do federalismo, mas também no estudo de redes de políticas públicas (POWELL, 1990; MARQUES, 2006), de políticas intersetoriais (SANTOS, 2011) e da teoria organizacional (O'TOOLE JR., 20010; GOMES, 2009) e, muitas vezes, o termo pode ser tomado como sinônimo de colaboração, cooperação e integração. A proliferação de definições do termo coordenação e a semelhança com outros termos conduzem à constatação de que o conceito de coordenação a ser seguido depende da pesquisa em que se tentará operacionalizá-lo.

A variedade de conceitos existente se relaciona à variedade de prismas sob os quais a coordenação pode ser analisada. Pode ser observada apenas dentro do governo

---

<sup>7</sup> Tradução livre de “No phrase expresses as frequent a complaint about the federal bureaucracy as does ‘lack of coordination.’ No suggestion for reform is more common than ‘what we need is more coordination.’”

(coordenação interna), mas também considerando a interação de atores políticos em outras esferas, como o mercado, organizações da sociedade civil, movimentos sociais (coordenação externa). Ademais, pode se referir a formas de coordenação entre organizações ou unidades do mesmo nível hierárquico, por exemplo, entre ministérios, departamentos, agências (coordenação horizontal) ou à coordenação por um alto nível da organização ou por alto nível do governo, em países em que o governo central tem autoridade sobre os demais (coordenação vertical). Por fim, coordenação pode ser analisada dentro do ciclo da política pública, entre as diferentes fases, ou entre diferentes setores ou áreas.

Para os fins desta pesquisa, dois conceitos de coordenação encontrados na literatura merecem destaque. Para Bouckaert, Peters e Verhoest:

No contexto interorganizacional do setor público, é considerado (o conjunto) de instrumentos e mecanismos que objetivam aumentar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços de organizações dentro do setor público. Esses mecanismos são usados para criar maior coerência e reduzir redundância, lacunas e contradições dentro das políticas, entre elas, e na sua implementação ou gestão. (BOUCKAERT, PETERS; VERHOEST, 2010, p.16)<sup>8</sup>

Para Leonardo Garnier:

A coordenação é tanto um processo que requer instrumentos técnicos para assegurar eficiência e eficácia, através de alinhamentos indispensáveis para lograr objetivos particulares de cada caso, como um processo inevitavelmente tenso e conflituoso, que requer mecanismos para manejar razoavelmente bem esses conflitos (...). É uma mescla de ambos os aspectos - técnicos e políticos – que permite alcançar congruência cognitiva e congruência operativa sobre as políticas públicas. (GARNIER, 2005, p.3)<sup>9</sup>

Os elementos da primeira definição que são aproveitados aqui na construção de uma definição de coordenação interfederativa são aqueles que destacam mecanismos de alinhamento de tarefas e em esforços para a redução de lacunas e contradições e aumento de coerência de uma política. Já a menção ao alinhamento forçado é pouco útil,

---

<sup>8</sup> Tradução livre de “In a public sector interorganizational context is considered to be the instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create a greater coherence and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies, implementation or management”.

<sup>9</sup> Tradução livre de “La coordinación es tanto un proceso que requiere de instrumentos técnicos para asegurar eficiencia y eficacia a través de alineaciones indispensables para el logro de los objetivos particulares de cada caso; como un proceso inevitablemente tenso y conflictivo, que requiere de mecanismos políticos para manejar razonablemente bien esos conflictos (...) Es la mezcla de ambos aspectos - técnicos y políticos - la que permite lograr congruencia cognitiva y congruencia operativa alrededor de las políticas públicas”.

pois as políticas interfederativas são frutos de negociação e adesão voluntária dos entes federativos.

A segunda definição, sem deixar de reconhecer elementos técnicos, integra a dimensão política, inescapável à questão. A adesão dos entes a uma política pública é uma escolha política que pode ser influenciada, por exemplo, pelo alinhamento partidário entre os entes que integram a política interfederativa. E não apenas pode variar a adesão ou não à política, mas, sobretudo, o grau de colaboração para sua implementação e a disposição para resolver conflitos. Com efeito, uma das razões para a formação da cooperação do Grande ABC<sup>10</sup> foi o fato de o Partido dos Trabalhadores - PT ter vencido nos três maiores municípios da Região nas eleições de 1988 (ABRUCIO e SOARES, 2001) e de existir entre os novos prefeitos uma convergência quanto ao projeto de governança.

Ademais de seu caráter processual, leva-se em conta também o resultado positivo desse processo, ou seja, a consecução técnico-administrativa dos objetivos definidos (GOMES, 2009). Conforme indica Peters (2008), coordenação depende não apenas da elaboração da política, como também de sua implementação.

Do ponto de vista da atitude do agente ou da organização, pode-se pensar em coordenação como a atitude que coloca em marcha esse processo de alinhamento e integração de ações. Os termos colaboração e cooperação, tomados como atitudes, remetem à ideia de espontaneidade, em que há um trabalho conjunto - com outra organização ou outro ente - baseado em acordos, visões compartilhadas (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010). De acordo com Thomson, Peller e Miller (2007), quando se fala em colaboração, não existe autoridade hierárquica formal entre os parceiros.

Sem deixar de lado o esforço de precisar as diferenças esses termos, importa reconhecer que eles têm conexões entre si. Conforme Spiller, Stein e Tommasi (2008), a falta de coordenação (como resultado) geralmente tem relação com a falta de cooperação (como atitude) nas interações políticas. Contudo, a coordenação (aqui, em seu sentido mais amplo, não apenas interfederativa) não é necessariamente produzida somente por acordo espontâneo. Pode ser uma resposta a alguma coerção (no caso de políticas intersetoriais, por exemplo, pode haver um ministério/secretaria ou departamento central na função de coordenar) ou promovida por incentivos.

---

<sup>10</sup> Consórcio intermunicipal do Grande ABC, conjunto de sete municípios que compõem a parte sudeste da região metropolitana de São Paulo. Para maiores informações, ver Abrucio e Soares (2001).

Trazendo essas formulações para o caso das políticas interfederativas, atitudes colaborativas ou cooperativas seriam iniciativas ou respostas positivas dos entes à política a que aderem ou que implementam conjuntamente. O processo de coordenação seria o que o governo central (no caso de relações verticalizadas) ou a instância superior de coordenação tenta empreender (como atitude e como processo) para garantir atitude colaborativa ou cooperativa dos entes, as ações alinhadas - ou compatíveis desses atores, e a implementação bem-sucedida da política (coordenação como resultado).<sup>11</sup>

Da combinação dos elementos enfatizados em cada uma das definições, coordenação interfederativa é entendida aqui como o processo para, por meio de instrumentos gerenciais, incentivos e negociações políticas, promover a cooperação de atores de diferentes níveis governamentais, alinhar e integrar as atividades desses diversos atores, e o resultado desse processo.

## **2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS INTERFEDERATIVAS: OLHARES POSSÍVEIS**

Se, nesta pesquisa, o conceito de coordenação é tomado não apenas por seu caráter processual, mas também pelo resultado positivo do processo, justifica-se que o interesse sobre coordenação interfederativa vá além da adesão e das origens da política e considere sua implementação e seus resultados. É certo que os resultados de uma política pública dependem do seu desenho, à medida que o planejamento da ação supõe uma relação causal acertada entre o problema e as formas propostas para solucioná-lo. Mas os resultados dependem, sobretudo, da etapa do ciclo de políticas públicas conhecida como implementação. Se é verdadeiro que a implementação é tarefa difícil em vários cenários, mais verdadeiro ainda é que as questões da implementação são mais espinhosas e mais interessantes em cenários interorganizacionais (O'TOOLE JR., 2010). Isso pode ser ilustrado pelo título da obra considerada (re)inaugural dos estudos sobre implementação, de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, de 1973,

---

<sup>11</sup> Uma distinção proposta por Melo (2013) entre problemas de cooperação e problemas de coordenação é a de que os primeiros seriam modeláveis pelo dilema do prisioneiro, representando situações em que as partes não têm incentivos para cooperar; nas questões de coordenação, haveria interesse das partes em cooperar para realizar um empreendimento coletivo, mas haveria duas (ou mais) maneiras de fazê-lo e alguma deve ser escolhida. Essa distinção não é considerada no conceito de coordenação adotado neste trabalho. Aqui, coordenação demanda tanto cooperação como escolhas convergentes ou compatíveis entre si. Spiller, Stein e Tommasi (2008) elencam a coordenação e coerência como um dos elementos para políticas de melhor qualidade. Buscando analisar políticas da América Latina quanto a essa característica, investigam se as políticas são consistentes com outras existentes e se, numa mesma área, os diferentes atores coordenam sua ação.

“Implementação: como as grandes expectativas de Washington são esmagadas em Oakland”.

A implementação foi considerada por algum tempo um elo perdido no estudo das políticas públicas (HILL, 2006). Na primeira metade do século XX, as pesquisas empíricas ganharam força no âmbito da ciência política americana, mas a implementação parece ter tido pouca atenção na área, ainda que o tema já fosse abordado em estudos em teoria da organização. Isso talvez porque vigorava o entendimento de que a implementação era um detalhe prático de pouca complexidade e, contraditoriamente, porque existia grande dificuldade empírica em se estudar essa fase, para a qual não existiam teorias gerais ou princípios universalmente aplicáveis (PRADO, 2012).

O início do interesse pelo assunto tem relação com a constatação, no final dos anos sessenta, de que grandes programas sociais americanos tiveram pouco ou nenhum sucesso (SABATIER, 1986). Os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas após a retomada desse assunto pela ciência política lançaram mão de uma perspectiva de análise que ficou conhecida como *top-down* e se concentraram em casos singulares.

Estudos de uma segunda geração de pesquisa mantiveram a perspectiva de análise *top-down*, buscando identificar em que medida os objetivos estabelecidos foram alcançados, mas recorreram a comparações para tentar identificar variáveis presentes nos casos de sucesso. Já a terceira geração de estudos sobre implementação não buscou necessariamente identificar o grau de sucesso de uma política definida, mas entender como os atores que interagem no nível operacional da política agiam em relação a um determinado problema, numa perspectiva que ficou conhecida como *bottom-up*.

Como sugere o nome, na abordagem *top-down*, as políticas ou programas são analisados “de cima para baixo”. O ponto de partida é a decisão que deu início à política, muitas vezes uma norma, e se verificava em que extensão os objetivos dessa decisão foram alcançados e como isso se deu. Segundo Sabatier (1986), as questões centrais de uma análise do tipo *top-down* são:

- i) em que medida as ações dos implementadores foram congruentes com os objetivos da política;
- ii) em que medida os objetivos foram atendidos;
- iii) que fatores incidiram nos resultados da política; e

iv) como a experiência de implementação contribuiu para a reformulação da política.

Nesse sentido, implementar é compreendido como executar, realizar, cumprir aquilo que foi formulado. Ou seja, a política a ser implementada, executada, realizada ou cumprida é definida anteriormente a essa etapa. O modelo de análise *top-down* salienta o modelo de estágios das políticas públicas e a diferença entre as fases de implementação e formulação.

A literatura sobre a abordagem *top-down* acabou por elencar uma lista de variáveis que deveriam ser consideradas para uma implementação bem-sucedida (SABATIER, 1986):

- i) objetivos claros;
- ii) teoria causal adequada;
- iii) processo de implementação estruturado para assegurar cooperação dos funcionários implementadores e do público-alvo da política;
- iv) implementadores comprometidos com os objetivos das políticas;
- v) apoio de grupos de interesses relacionados à política em questão.

Parece ter razão ElMore (1980), ao afirmar que muitos estudos sobre implementação buscaram construir requisitos que, se observados, garantiriam previsibilidade para os resultados das políticas.

Ao discorrer sobre essa abordagem, chamando-a de *forward mapping*, ElMore (1980) destaca que uma de suas premissas é a de que os formuladores controlam os processos políticos, organizacionais e tecnológicos que afetam a implementação, e a isso dá o nome de “nobre mentira”. Para manter esse suposto controle e assegurar que os objetivos claros sejam cumpridos, os estudos do tipo *top-down* assinalam a importância da cooperação pelos agentes mais distantes do ponto de partida das decisões políticas, sob risco de um déficit de implementação. Com efeito, essa abordagem foi muito utilizada para examinar as lacunas entre as aspirações federais e a realidade local no âmbito do federalismo norte-americano.

Diversas críticas foram levantadas contra a abordagem *top-down*. Uma delas se opõe ao entendimento de que a política a ser implementada é algo facilmente identificável pelos agentes implementadores. Para os críticos, se a política pública é entendida mais como posicionamento, fruto de uma negociação e um compromisso, pode ser difícil adquirir clareza sobre as atitudes concretas que elas demandam. Ademais, os formuladores não dispõem de informações perfeitas para tomar todas as



decisões ou mesmo antever que certas decisões precisarão ser tomadas. Por isso, ainda que regras e metas sejam estabelecidas, prevê-se alguma discricionariedade por parte dos implementadores. Por fim, outra crítica ancora-se no espinhoso tópico sobre a existência e a demarcação da fronteira entre as fases de formulação e implementação das políticas. Esses limites seriam pouco claros e mesmo pouco úteis.

Ainda segundo ElMore (1980), análises do tipo *forward mapping* assumem que as unidades da implementação estão relacionadas entre si por relações de hierarquia e que a capacidade maior de influência é daqueles que estão próximos à fonte da política, devendo-se assegurar entre os atores linhas de autoridade e controle. No *backward mapping*, por sua vez, assume-se que aqueles com maior capacidade de influenciar são aqueles que se encontram o mais próximo possível da fonte do problema e que o sucesso não depende da maximização do controle, mas da maximização de discricionariedade onde o problema é mais próximo.

Portanto, na perspectiva *bottom-up*, conforme explicita o nome, a análise é direcionada primeiramente ao indivíduo que está próximo ao problema, às escolhas organizacionais, em seguida às regras, procedimentos e estruturas, até alcançar os instrumentos da política e os objetivos políticos. Note-se que é feito um caminho inverso ao da abordagem *top-down*, pois o objetivo não é o de mapear os pontos falhos do caminho, mas de recriar as escolhas e alternativas disponíveis aos implementadores. Nesse sentido, as principais perguntas dessa abordagem seriam: i) quais as capacidades dos indivíduos e da unidade em que se inserem em afetar os resultados da implementação; e ii) quais recursos esses indivíduos e essa unidade mobilizam para de fato afetar os resultados. (ELMORE, 1980)

Diante das duas abordagens, o questionamento que emerge é qual delas adotar para o estudo de uma determinada política. Sabatier (1986) compara as contribuições das duas perspectivas para os estudos de implementação de política públicas revisando diversos estudos empíricos até então realizados.

Por um lado, atribuindo destaque ao método *top-down*, confirma a importância de algumas das variáveis prescritas, como a necessidade de prever uma estrutura legal para a implementação, e a importância de apoiar a estrutura organizacional responsável pela política a ser implementada ou mesmo de criar uma nova estrutura como estratégia de implementação.

Por outro lado, revisa a posição de que objetivos claros são muito importantes, pois muitas políticas analisadas começaram com objetivos obscuros ou contrários entre

si. Também joga luz no aprendizado gerado pela implementação, o que faz com que programas avaliados inicialmente como falidos se reconfigurem adiante. Reconhece que, ainda que a abordagem *top-down* não desconsidere a relevância dos burocratas de nível de rua, a centralidade atribuída aos agentes mais próximos das decisões políticas subestima a contribuição dos demais atores.

Além disso, reconhece as contribuições da abordagem *bottom-up*, dentre as quais a mais importante delas seria o desenvolvimento de uma metodologia para identificar redes de políticas públicas. Ao analisar a rede de atores envolvidos localmente em uma determinada política e se interrogar sobre suas metas, atitudes, estratégias e contatos, a abordagem leva à percepção das contribuições de atores não governamentais e de burocratas de nível de rua para solucionar o problema. Como não partem de uma lista de objetivos, tendem a enxergar consequências que não foram previstas desses programas.

Ainda que incorpore ao seu modelo críticas levantadas pelos estudos *bottom-up*, também pontua o que entende ser a limitação desses estudos: assim como as pesquisas *top-down* tenderiam a superestimar a importância dos atores do centro em relação aos burocratas de nível de rua, as análises de tipo *bottom-up* tendem a superestimar a importância destes atores e a negligenciar a importância daqueles. Mais do que isso, desconsiderariam a capacidade que atores do centro têm de moldar o comportamento dos demais atores por instrumentos legais, por exemplo. Ou seja, a abordagem *bottom-up* toma a distribuição de recursos para os atores de nível de rua como dado, sem perceber os esforços que podem ser feitos para, mudando as regras do jogo, mudar os recursos que têm a disposição e a forma como os utilizam, ou seja, o seu comportamento.

Diante da comparação entre vantagens e desvantagens de cada abordagem, constata-se que, ainda que partam de pontos de vista diferentes, elas não são necessariamente excludentes. As diferenças entre elas decorrem da inquietação inicial que as mobilizam. A inquietação da abordagem *top-down* é a efetividade de um determinado programa e as condições que os formuladores têm de influenciar o comportamento dos demais atores da cadeia de implementação. A preocupação dos estudos *bottom-up* é entender as interações entre atores que tentam resolver um determinado problema político. Não obstante, uma análise pode lançar mão de ambas as abordagens para iluminar diferentes aspectos da realidade (SABATIER, 1986).

De um lado, sabe-se *a priori* que o PAIC tem elementos que poderiam levar a crer que a análise *top-down* é útil, como a formulação pelo Poder Executivo estadual para adesão dos entes municipais e a instituição de objetivos e de um sistema de avaliação. Por outro lado, a burocracia municipal - servidores das secretarias municipais de educação, diretores de escolas, professores - pode ter um papel relevante no processo de coordenação e nos resultados do programa, um elemento tipicamente considerado pela perspectiva *bottom-up*. Na análise da coordenação no PAIC, portanto, será útil atentar para a interação dos elementos característicos de uma política *top-down* com aqueles de uma política *bottom-up*.

## **2.3 QUE ELEMENTOS PARA A COORDENAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS INTERFEDERATIVAS?**

Que fatores institucionais e políticos podem influenciar a coordenação de políticas interfederativas, em especial, na sua etapa de implementação? Muitas são as variáveis que podem afetar implementação de políticas, e mais ainda de políticas construídas em contextos federativos. Se é verdade que, a depender da configuração partidária, cada nível de governo pode tentar transferir ao outro a maior parte do custo político e financeiro de uma política interfederativa e angariar para si os benefícios da sua implementação (ABRUCIO, FRANCEZE e SANO, 2010), também pode ser verdadeiro que as regras de implementação da política tenham o condão de induzir uma ação em sentido oposto.

Os comportamentos e os resultados pelos quais esta pesquisa se interessa possivelmente não resultam de apenas um fator, mas da interação de alguns fatores. Por isso, três elementos que influenciam positivamente a coordenação de políticas interfederativas foram extraídos da literatura em ciência política: i) regras que definem a implementação da política; ii) alinhamento partidário entre os entes federativos envolvidos na implementação da política; iii) perfil profissionalizado da burocracia e seu papel na implementação.

### **2.3.1 Regras como incentivos, constrangimentos ou *scripts* e coordenação interfederativa**

Para que haja coordenação em uma política interfederativa, os atores precisam cooperar e adotar ações alinhadas ou compatíveis entre si. Ainda que possam fazê-lo espontaneamente, em um contexto interfederativo, mais complexo, é de se esperar que não o façam. Pode não haver confiança entre os atores, credibilidade das proposições,

falta de consenso ou simplesmente diferentes prioridades. Não obstante, as regras que incidem sobre a implementação podem incentivar que, apesar das dificuldades, o comportamento cooperativo e alinhado seja considerado mais como benéfico e útil do que como custoso.

Neste tópico, argumenta-se que as regras da política podem influenciar positivamente sua coordenação. O referencial teórico é o do neoinstitucionalismo, que enfatiza a importância das instituições para as tomadas de decisões dos atores e para os resultados das políticas públicas.

O neoinstitucionalismo trouxe de volta as instituições para o centro da explicação sobre o comportamento e as decisões dos atores políticos, e se desenvolveu em oposição ao comportamentalismo, que explicava o comportamento dos indivíduos com base em suas características pessoais e sociais.<sup>12</sup> A visão do neoinstitucionalismo sobre as decisões políticas está tão difundida na ciência política, que se entende que ele é atualmente o paradigma dominante da área e que norteia a sua agenda de pesquisa (PERES, 2008).

Se, por um lado, a expressão “as instituições importam” tem sintetizado o amplo programa de pesquisa desse paradigma - que busca explicações tanto sobre resultados, comportamento e instituições, como também sobre a origem dessas instituições - por outro lado, como alerta Arretche (2007), é preciso cuidado para não trivializar o argumento. Importa, sobretudo, identificar que instituições influenciam comportamentos e decisões, e por meio de que processos e mecanismos.

Diferentes escolas se agrupam sob o termo “neoinstitucionalismo”. Hall e Taylor (2003) identificaram três diferentes abordagens que se intitulam neoinstitucionalistas: institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo de escolha racional. Peters (1999) falou em pelo menos sete diferentes abordagens - a essas três acrescentou institucionalismo normativo, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e institucionalismo que enfoca instituições de representação de interesses. E, segundo Hay (2006), nenhuma delas considerou o institucionalismo construtivista

---

<sup>12</sup> De forma sintética, o debate posto quando do embate entre essas duas escolas era sobre o que melhor explicaria as escolhas políticas: se elas são consequências das preferências agregadas dos indivíduos - explicação oferecida pelo comportamentalismo - ou se decorrem de regras que as moldam e as estruturam - explicação defendida pelo neoinstitucionalismo.

que ele mesmo apresenta, totalizando, num levantamento simples, oito diferentes tipos de institucionalismos<sup>13</sup>.

A perspectiva centralmente utilizada nesta análise é a oferecida pela escola da escolha racional, pois questões sobre coordenação e cooperação têm tido contribuição significativa dessa corrente<sup>14</sup>. Segundo Shepsle e Bonchek (1997), a teoria da escolha racional pretende explicar fenômenos políticos e sociais utilizando como unidade metodológica o indivíduo, tido como racional.

Racionalidade aqui significa agir conforme suas preferências e crenças quanto à efetividade das alternativas de ação disponíveis; não quer dizer certeza sobre a relação causal entre sua ação e os resultados da situação. A ação pode se dar diante de um cálculo de certeza, probabilidade ou elevada incerteza. Agir racionalmente tampouco significa agir da melhor forma, mas da forma que pareça de maior utilidade ao indivíduo, isto é, que melhor pareça realizar suas preferências. Contudo, os indivíduos não agem sozinhos, eles interagem com outros indivíduos e são membros de um grupo social.

Um dos comportamentos sociais que a escolha racional busca explicar por meio de modelos é o de cooperação (ou o de não cooperação). Os autores ilustram a explicação com a narrativa de dois fazendeiros que precisam drenar o pântano de uma área comum<sup>15</sup>, mas, considerando a escolha individual, nenhum deles tem incentivo para cooperar, especialmente se a relação entre os dois fosse representada por um jogo de apenas uma rodada ou por um número conhecido e limitado de rodadas. Não obstante, como a interação se perdura por tempo indeterminado, um deles pode assumir o risco de cooperar aleatoriamente. Sobretudo, o comportamento desses jogadores pode ser induzido por mecanismos que alterem o jogo: i) valores internalizados que os dispõem a cooperar mesmo em jogo de uma rodada; ii) *enforcement* externo, como incentivos seletivos.

Segundo Peters (1999), a escola da escolha racional, influenciada pela economia, campo em que floresceu a ideia do indivíduo dotado de racionalidade, é integrada por

---

<sup>13</sup> A classificação de Peters (1999) não é necessariamente mais completa do que a de Hall e Taylor (2003). O que aquele chama de institucionalismo normativo, por exemplo, se refere ao trabalho inaugural de James March e Johan Olsen (1989) e, na classificação de Hall e Taylor (2003), está no âmbito do institucionalismo sociológico. Ademais, o chamado institucionalismo empírico parece apenas designar o conjunto de trabalhos bastante díspares entre si quanto a seus referenciais sobre o que são instituições e como elas afetam o comportamento dos indivíduos, mas que fizeram o esforço de olhar para as instituições não apenas de forma abstrata, mas no âmbito de estudos empíricos, conforme indica o nome.

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Machado (2007).

<sup>15</sup> Uma ilustração também comum desse jogo ficou conhecida como dilema do prisioneiro.

abordagens diversas, mas que guardam entre si as seguintes semelhanças: i) um conjunto comum de ideias, como a de instituições como regras e, principalmente, incentivos que definem as condições nas quais os atores - dotados de racionalidade e que buscam maximizar seus interesses - interagem estrategicamente; ii) um conjunto comum de problemas tratados, como as formas de constranger os variáveis comportamentos humanos que se manifestam em dilemas de ação coletiva, ou em questões sobre coordenação da burocracia.

Para o institucionalismo da escolha racional, as regras são desenhadas com a intenção de impactar no comportamento dos atores e de produzir o padrão de comportamento desejado. Graças à previsibilidade que as normas propiciam, os agentes consideram na ação estratégica não apenas as suas preferências, mas também as expectativas de qual será o comportamento dos demais atores, muitas vezes, competidores. O comportamento seria definido em função de um *calculus approach*. Voltando ao jogo de cooperação, as instituições seriam o mecanismo de incentivos seletivos a induzir o equilíbrio - quando os dois jogadores cooperam.

Um dos tipos ideais descritos por Machado (2008) que caracterizam as tentativas de coordenação dos entes federativos são “mecanismos incentivos-compatíveis”, pelos quais a instância central induziria escolhas dos entes subnacionais. Os agentes são concebidos como sensíveis a incentivos para satisfação dos seus interesses e sistemas capazes de compatibilizar escolhas auto-interessadas e o atendimento a interesses coletivos seriam bem-sucedidos. Iniciativas da esfera federal poderiam dirigir o comportamento dos entes subnacionais por meio de prêmios ou sanções.

Conforme o autor, um mecanismo incentivo-compatível inclui entre seus componentes: agentes, de cuja cooperação se espera a realização de um bem coletivo; contribuições efetivamente dispensadas por esses agentes; e um administrador central com autoridade para impor regras de contribuição (ou de alocação dos custos de produção) e coletar cotas definidas. Suas regras de contribuição devem ser capazes de produzir estímulos a ponto de o somatório das contribuições ser suficiente para a produção do bem público.

No âmbito do federalismo educacional, um exemplo que se aproxima desse tipo ideal é o FUNDEB, instituído em 1996 (como FUNDEF), e que atrelava o atendimento municipal a receitas orçamentárias. Em 1996, 37% das matrículas eram municipalizadas e 63% eram de responsabilidade dos estados. Dez anos depois, a proporção se inverteu. Muitas análises relacionam à regra do Fundo uma alteração no cálculo dos prefeitos,

que teriam tido interesse em aumentar a oferta do ensino fundamental para aumentar suas receitas orçamentárias (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2002; CASTRO, BARRETO, CORBUCCI, 2002; GOMES, 2008).

O olhar *top-down* sobre a política interfederativa e sobre os recorrentes *déficits* de implementação faz pensar na importância da construção de mecanismos que incentivem os agentes implementadores a atuar conforme as referências estabelecidas. Mas este trabalho também reconhece que o comportamento dos agentes pode não ser estratégico em todas as circunstâncias, ou seja, nem sempre explicado por um *calculus approach*. Nesse ponto, se atenta para as limitações e desvantagens que a escola da *rational choice* oferece e para contribuições da abordagem do institucionalismo sociológico. Instituições aqui não são apenas procedimentos formais ou normas escritas desenhadas para afetar o comportamento dos agentes, mas também sistemas simbólicos, *scripts* cognitivos, aproximando-se do conceito de instituições aquilo que se entende por cultura.

Regras afetariam o comportamento individual por meio do processo de socialização, com os indivíduos assimilando as normas de comportamento não necessariamente por estímulo/constrangimento (dimensão normativa), mas também por elas fornecerem *templates* para se entender o mundo (dimensão cognitiva). A corrente enfatiza a interação entre indivíduos e instituições nos dois sentidos, ou seja, não apenas o efeito que as instituições têm sobre os indivíduos, mas o reforço das instituições pelos indivíduos ao aderirem a elas (HALL; TAYLOR, 2003).

Em síntese, argumentou-se neste tópico que “as instituições importam”, pois as regras podem incentivar que os atores envolvidos em uma política interfederativa racionalmente prefiram cooperar e adotar ações alinhadas ou compatíveis com a saúde da política. As regras também podem ser *templates* de comportamento seguidos não por um cálculo estratégico, mas por um atalho de racionalidade, em que o comportamento cooperativo é internalizado.

### **2.3.2 O alinhamento partidário e a coordenação na implementação**

A relação entre partidos políticos e decisões políticas tem sido explorada de diferentes formas pela literatura. Para a escolha das políticas públicas a serem adotadas, há uma vertente que considera a importância da orientação ideológica dos partidos<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Tratam da influência da ideologia no comportamento dos partidos nas votações no Congresso Nacional, por exemplo, os trabalhos de Zucco (2007), Power e Zucco (2009).

Em síntese, partidos de esquerda no poder seriam mais relacionados a políticas sociais redistributivas e partidos de direita ou conservadores no poder seriam menos relacionados a essas políticas. Segundo Sugiyama (2008), os prefeitos adotaram o Programa Bolsa Escola e o Programa Saúde da Família em razão, sobretudo, de compromissos e crenças ideológicos: partidos de esquerda enxergavam nesses programas uma chance de reduzir o déficit social.

Outra vertente da literatura entende que as escolhas de políticas são influenciadas pelo cálculo que os partidos fazem para conquistar e para se manter no poder. Caso a preferência do eleitorado esteja tendente a apoiar uma determinada política, o partido poderá adotá-la para angariar os benefícios eleitorais dessa escolha (RIBEIRO, 2013). Ao testar a influência da competição eleitoral para a adoção do Programa Bolsa Escola, Coêlho (2012) encontrou evidências empíricas favoráveis ao argumento, assim como Wampler (2008) para o caso do orçamento participativo.

Para explicar a alocação orçamentária de verbas federais, Duchateau e Aguirre (2010) exploram as chamadas teorias congressistas, que enfatizam a ação individual dos congressistas para direcionar a maior quantidade de recursos para seus redutos eleitorais, e as teorias partidárias, que chamam atenção para a importância dos partidos no processo de distribuição de recursos por meio de três mecanismos: competição eleitoral, favorecimento ideológico e alinhamento partidário.

Explicam os autores que, pelo (i) modelo de competição eleitoral das teorias partidárias, os estados com maior número de eleitores sem viés partidário definido receberiam maior quantidade de recursos<sup>17</sup>. Contrariamente, o (ii) modelo de favorecimento ideológico entende que os *policymakers* direcionam recursos para os estados em que já têm maior apoio eleitoral, pois os custos de “compra” de votos dos eleitores indecisos podem ser muito elevados, e manter a coalizão de poder já existente seria mais estratégico. Por fim, para o (iii) modelo do alinhamento partidário, a reputação do partido político pode ser considerada como um bem público pelos seus membros e a alocação de bens e recursos seria direcionada para os redutos alinhados politicamente para fortalecer a capacidade desses locais em implementar suas políticas. Ou seja, a escolha de alocação seria influenciada pela possibilidade de cooperação de representantes do seu partido.

---

<sup>17</sup> Além de estudos sobre o papel dos partidos e da competição eleitoral na distribuição de recursos, há estudos sobre o papel da competição eleitoral na difusão de políticas públicas. É o caso de Coêlho (2012), Wampler (2008) e Sugiyama (2008).



O modelo do alinhamento partidário utilizado para explicar a alocação orçamentária tem apoio em Cox e McCubbins (1993). Em sua obra, eles se debruçaram sobre a atividade do legislativo americano nos anos oitenta e concluíram que os partidos importam, pois os legisladores de um mesmo partido guardam entre si uma identidade partidária e buscam zelar pela imagem de seu partido, ainda que não abandonem as atividades que beneficiem seus redutos eleitorais. Para eles, partidos seriam cartéis legislativos que assegurariam alguma estabilidade nas negociações políticas em benefício de seus membros. Argumentaram que os partidos políticos - e não os parlamentares individualmente considerados - eram os atores mais relevantes da vida política do Congresso americano.

Não obstante ter sido desenvolvido para tratar da alocação de recursos pelo Poder Legislativo, o raciocínio é válido também para o âmbito das relações interfederativas, entre diferentes níveis do Poder Executivo: o alinhamento entre o partido do presidente e os partidos dos governadores, entre o partido do presidente e os partidos dos prefeitos, ou ainda entre o partido do governador e os partidos dos prefeitos influenciaria as diferenças na distribuição de recursos financeiros ou técnicos - ou diferenças em quaisquer aspectos da política que favorecessem os entes liderados por partidos alinhados politicamente. O comportamento do ente com poder de distribuição do recurso estaria voltado a fortalecer a imagem do seu partido no nível estadual ou local.

Os estudos de Duchateau e Aguirre (2010) corroboraram a teoria do alinhamento partidário. Ferreira e Bugarim (2007) realizaram estudo econométrico que encontrou evidências de que os municípios, na média, recebem maior volume de transferências voluntárias se o prefeito pertencer à coligação que elegeu o governador do estado ou ao mesmo partido do Presidente da República, sugerindo a influência de motivações político-partidárias na alocação. No âmbito da relação entre estado e municípios, Puttomatti (2013) pesquisou a existência de influência política na transferência de recursos voluntários (convênios) do estado de São Paulo para prefeituras e entidades sem fins lucrativos. Identificou fortes evidências de que a coligação que elegeu o governador influencia a distribuição desses recursos, privilegiando municípios governados por partidos alinhados.

No federalismo, como não existe uma relação de subordinação entre governo central e governos locais, pode-se falar na necessidade de uma atitude de cooperação dos governos locais para aderirem e implementarem iniciativas criadas, propostas ou

lideradas pelo nível central. Tentando identificar elementos relevantes na relação entre federalismo e resultados macroeconômicos, Rodden e Wibbels (2002) e Wibbels (2006) argumentam que a capacidade da federação de influenciar esses resultados aumenta com a criação de incentivos para colaboração entre centro e governos regionais ou locais. Mais além, segundo esses autores, políticos locais cooperariam mais porque seu sucesso eleitoral seria, em parte, influenciado pelo sucesso político de seus partidários do governo central. Entre governos politicamente alinhados, haveria uma interdependência que poderia produzir alinhamento nas ações em uma determinada área.

O argumento pode ser sintetizado pela seguinte sentença:

Se coordenação política é essencial para o sucesso nacional de um partido e se isso leva a resultados dos políticos em eleições regionais, os políticos regionais que compartilham o mesmo rótulo partidário do executivo federal, há incentivos para harmonizar a política (RODDEN, 2003). Nesses casos, é contraproducente para os interesses dos políticos regionais sabotar as tentativas do centro de equilibrar o orçamento ou reformar a política social focando estritamente nos seus distritos eleitorais. (WIBBELS, 2006, p. 176)<sup>18</sup>

No caso estudado pelos autores, governos locais e regionais alinhados ao governo central não sabotariam as metas deste último de combater a inflação ou reduzir déficits fiscais, garantindo maiores chances de êxito das políticas macroeconômicas. O estudo, que considerou diferentes países federalistas, encontrou relação significativa entre o número de províncias alinhadas ao governo central e sua capacidade em direcionar resultados macroeconômicos.

Considerando uma política interfederativa entre estado e municípios brasileiros, ao perceber a imagem do partido como um bem público que poderia reverter em vantagens para si, os governantes dos municípios se esforçariam mais na implementação de programas interfederativos propostos por um governo estadual ou federal ao qual estejam politicamente alinhados, maximizando recursos técnicos, políticos e orçamentários para apoiar essa política. O sucesso da política no município fortaleceria a imagem local, estadual ou nacional do partido que, por sua vez, seria útil ao sucesso eleitoral dos governantes locais. Uma agenda coerente e coordenada entre

---

<sup>18</sup> Tradução livre de “If policy coordination is key to a party’s national success and significant coattail effects implicate regional election outcomes in that success, regional officials sharing the party label of the federal executive face incentives to harmonize policy (Rodden 2003). In such cases, it is counterproductive for self-interested regional officials to sabotage the center’s attempts to balance budgets or reform social policy by focusing strictly on their own narrowly drawn constituencies.”

diferentes níveis de governo seria possível caso o governo central seja apoiado pelos governos dos demais níveis (RODDEN, WIBBELS, 2002).

Além do cálculo quanto à imagem do partido e quanto aos benefícios compartilhados que seriam angariados com o êxito de uma política, o alinhamento partidário poderia favorecer a credibilidade, a comunicação efetiva que, por sua vez, seriam relevantes para o ambiente de negociação. Nesse sentido, Spiller, Stein e Tommasi (2008) sublinham a influência dos processos políticos para as políticas públicas e argumentam que, em ambientes em que os acordos políticos são facilitados, a elaboração da política será mais cooperativa, os resultados serão mais efetivos e sustentáveis, e as políticas serão mais flexíveis para responder a mudanças e passar por adaptações.

Assim, seja porque promoveria a cooperação dos atores preocupados também com seu próprio ganho eleitoral ou político ou porque facilitaria consensos, a coordenação de uma política interderfederativa seria influenciada positivamente quando presente um contexto político-partidário favorável, com alinhamento entre governo central e governos locais.

### **2.3.3 Perfil da burocracia e sua atuação e a coordenação na implementação**

Até aqui, argumentou-se que as regras como incentivos, constrangimentos ou *scripts* para o comportamento dos atores importam para a coordenação na implementação, e que também conta o contexto político-partidário em que elas operam. Este tópico argumenta sobre a importância dos agentes que implementam a política. Considerar a burocracia - sua qualidade e sua forma de atuação - como fator essencial aqui decorre precipuamente do fato de que burocracia é fator relevante para a implementação de qualquer política. Conforme Stein et al (2007), a burocracia é ator fundamental para estimular acordos intertemporais pois é quem leva esses acordos à prática.

As diferentes teorias do Estado têm diferentes posicionamentos sobre o papel das burocracias. Para os pluralistas, elas são agentes que perseguem seus próprios interesses e respondem a pressões de indivíduos e grupos externos; para os elitistas, elas são instrumentos de poder, assim como outras organizações; para os marxistas, são instrumento de manutenção dos interesses de classe (HILL, 2006).

A importância primeira da burocracia reside no fato de que, mais do que o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, ela fundamenta o exercício do poder estatal e se constitui em instrumento do Estado para a dominação racional, a moderna forma de dominação (WEBER, 1982)<sup>19</sup>. Apesar das reformas administrativas que ocorreram a partir dos anos oitenta em diversos países tendentes a reduzir seu tamanho e sua forma de atuação, a burocracia continua em expansão enquanto forma de organização (OLIVIERI, 2011). Nas palavras de Stein et al (2007):

A burocracia é mais do que um repertório de recursos humanos, um aparato organizacional ou um sistema empregatício. Ela é, de fato, um conjunto articulado de regras e parâmetros operacionais que regem o Poder Executivo com o intuito de imprimir continuidade, coerência e relevância às políticas públicas (...). (STEIN ET AL, 2007, p. 65)

Quanto às características da burocracia, é preciso ir a Max Weber (1982), um dos primeiros a desenvolver uma teoria das organizações aplicáveis à sociedade moderna (BEENTHAN, 2006). Destacam-se entre os elementos que a definem:

i) é regida pelo princípio de áreas de jurisdição fixa e devidamente normatizadas, ou seja, suas atividades regulares são previstas como deveres oficiais, exercidas com impessoalidade, e seu âmbito de atuação ou autoridade são definidos também por normas;

ii) é organizada conforme hierarquia, isto é, existe uma relação de superioridade e subordinação entre postos;

iii) mantém registro escrito de suas atividades;

iv) para ocupação de um cargo na administração burocrática, é necessário deter conhecimento e treinamento especializado. Os burocratas são selecionados segundo critérios meritocráticos e são especializados no exercício de suas funções;

v) essa atividade é a sua ocupação principal, ou seja, os burocratas são profissionais remunerados para desempenhar sua função no aparato estatal.

Segundo Beentham (2006), Weber propôs não apenas um modelo definidor do que é a burocracia, útil para se discutir o que conta como tal ou o que não conta, mas também modelos explicativos e modelos normativos que buscam dizer, respectivamente, como as burocracias funcionam na prática e como elas deveriam funcionar para promover maior eficiência e efetividade das atividades realizadas. Ainda que de naturezas diferentes, esses últimos dois modelos se relacionam entre si, pois

---

<sup>19</sup> A sociologia weberiana (1982) falou em diferentes formas de como o poder molda a ação social e é legitimado: dominação carismática, dominação tradicional e dominação moderna ou racional.

Weber entenderia que quanto mais uma organização burocrática se aproximasse das características elencadas acima, maior seria sua eficiência.

Estudos posteriores problematizaram o modelo normativo de Weber, argumentando, por exemplo, que, se de um lado a adesão às normas pode gerar previsibilidade e impedir favoritismo, pode também causar inflexibilidade, ou que impessoalidade pode levar a uma atuação com insensibilidade e indiferença, ou ainda que hierarquia não estimula iniciativa e responsabilização individual pelas ações realizadas. Não obstante, a profissionalização e a qualificação da burocracia conforme parâmetros weberianos são entendidos como importantes recursos para a implementação de qualquer política.

Para Borges (2010), burocracias regidas por princípios universalistas de contratação e de promoção podem levar a um distanciamento de pressões político-partidárias e imprimir preocupações institucionais nas políticas a seu cargo. Enquanto os representantes eleitos seriam mais sensíveis aos resultados eleitorais, a burocracia tem sua ascensão menos dependente das ondas eleitorais. Dessa forma, quanto maior a institucionalização da burocracia e a ocupação de cargos altos com base em mérito e tempo de serviço, maior seria o insulamento da burocracia a pressões partidárias ou eleitorais.

Contrariamente, quanto maior a presença de pessoas de fora da organização, maior seria a vulnerabilidade do corpo burocrático a interesses não necessariamente institucionais, impactando talvez negativamente nos resultados da política pública. Para Stein et al (2007), a burocracia pode atuar de formas contraditórias nos processos de formulação e de implementação de políticas públicas a depender da proximidade ou distância do ideal de profissionalismo. O distanciamento desse *standard* teria impacto negativo.

Bersch, Praça e Taylor (2013) também apostam no “padrão weberiano”. Buscando uma medida mais precisa e objetiva de para aferir a capacidade institucional do Estado, utilizam características desse padrão - uma burocracia profissionalizada, com habilidade para implementar a política e livre de influências externas - para operacionalizar o conceito com que trabalham.

Mintzberg (2001), um autor da teoria das organizações, fornece subsídios para pensar especificamente na relação entre burocracia e coordenação. Para ele, a coordenação na implementação pode ser empreendida por meio de seis mecanismos

(instrumentos gerenciais de alinhamento). Dois deles<sup>20</sup> chamam atenção para os fins deste trabalho: a padronização por processos, que diz respeito à prescrição do conteúdo do trabalho a ser seguido, o que normalmente é feito por escrito; e a padronização por habilidades, que se dá pela designação de pessoal qualificado, que já dispõe de habilidades adequadas ao trabalho a ser realizado. Uma burocracia weberiana teria por marca o seguimento de procedimentos, o que favoreceria a implementação de ações de formas alinhadas ou congruentes. Ademais, em alguma medida, suas habilidades comuns favoreceriam o entendimento com seus pares, o que pode ser ainda mais significativo entre diferentes ambientes organizacionais.

Diante do exposto, decorre a terceira proposição deste trabalho, de que o perfil profissionalizado da burocracia pode influenciar positivamente a implementação de políticas interfederativas.

Para além do perfil profissionalizado da burocracia e de sua capacidade de atuação mais distanciada de pressões políticas, dois elementos sobre a influência da burocracia na implementação e na coordenação precisam ser trazidos à discussão.

O primeiro se refere aos recursos da burocracia de nível de rua. A burocracia tem recursos próprios, que podem ser mobilizados quando da implementação das políticas públicas e que variam de acordo com o papel e localização desses atores no ciclo da política pública. Ainda que todos os atores da cadeia de implementação sejam chamados genericamente de burocracia, há subconjuntos que podem ser muito diferentes entre si.

Prado (2012), ao analisar o impacto de reformas gerenciais educacionais em Minas Gerais e em São Paulo, trata de três níveis de atores, segundo modelo da literatura organizacional. O primeiro é o chamado alto escalão e se refere aos burocratas que ocupam os cargos mais altos da organização e que, juntamente com os ocupantes dos cargos políticos, tomam decisões mais estratégicas e definem missões e objetivos da política e da organização. O segundo nível é a gerência média ou intermediária, que atua como ponte entre o alto escalão e o nível operacional. Esses servidores são responsáveis por colocar em prática as decisões tomadas pelo alto escalão e exercem as atividades necessárias à implementação. O terceiro nível é o operacional e é integrado pelos atores que atuam na etapa final da execução da política.

---

<sup>20</sup> Os demais são: ajustamento mútuo, supervisão direta, padronização de normas e padronização de resultados (MINTZBERG, 2001).

O que a literatura organizacional chamou de nível operacional é conhecido na ciência política como *street-level bureaucracy* ou burocracia de nível de rua que, segundo Lipsky (1980), são aqueles funcionários que interagem diretamente com os cidadãos em suas atividades. Como tal, são os primeiros interlocutores desses cidadãos que e, ao receberem as demandas por serviços de maior qualidade, mediam a relação entre eles e o Estado. Em último caso, são esses profissionais que traduzem as normas, requisitos e especificidades da política pública para a situação concreta e cotidiana, dispondo de significativa discricionariedade.

São exemplos de burocratas de nível de rua professores, policiais, assistentes sociais, agentes de saúde da família, e outros funcionários que promovem diretamente - e, em alguma medida, definem - o acesso e as condições de acesso aos serviços e programas públicos. Além da necessária interação entre esses burocratas e o público-alvo da política, há entre eles também uma certa interdependência, pois os resultados da política, em parte, dependem da participação ativa dos beneficiários, o que aciona variabilidade e imprevisibilidade na ação dos burocratas (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Os recursos específicos desses burocratas da ponta podem ser informações sobre o que acontece na aplicação da política e sobre o grau de aceitação que a política tem junto ao seu público-alvo. Eles também detêm (e integram) uma rede de contatos formais e informais importantes para a resolução de problemas na implementação. Ademais, caso estejam em sua posição de trabalho há algum tempo, acumulam experiência que pode ser positivamente revertida em aprimoramento do trabalho (SUBIRATS, 2006). Mais importante ainda: esses burocratas fazem escolhas e tomam decisões para lidar com as incertezas de seu trabalho que se tornam as políticas que eles produzem (HAM e HILL, 1997) e que são vivenciadas pelos cidadãos.

Esse olhar sobre a burocracia de nível de rua se relaciona fortemente à abordagem *bottom-up* sobre implementação de políticas públicas. Mas a questão sobre a atuação da burocracia não parece ser possível de simplificação optando-se por uma teoria em detrimento da outra.

De um lado, a implementação de políticas interfederativas demanda cooperação e alinhamento ou congruência de ações - o que faria supor que a burocracia dos níveis governamentais envolvidos deve observar certos padrões. De outro lado, não é possível desprezar o elemento da discricionariedade que a literatura afirma poder trazer benefícios à implementação, como a possibilidade de adaptação da política padronizada

às realidades locais, aumentando a sensibilidade e a efetividade das políticas públicas interfederativas. A proximidade com o público-alvo poderia favorecer experimentações de ações, aprendizados e inovações e também favorecer a cooperação.

Meyers e Vorsanger (2010) captam a complexidade da atuação que os burocratas podem assumir ao afirmarem que:

(...) em alguns estudos esses trabalhadores aparecem como peças frustradas e impotentes em máquinas burocráticas; em outros, como egoístas, cujos mecanismos de enfrentamento distorcem as intenções de políticas de funcionários eleitos; em outros ainda, como líderes locais heroicos, que traduzem as diretrizes de políticas para benefícios de seus clientes. (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 260)

Em resumo, a análise da relação entre burocracia e coordenação na implementação pode levar em conta diversos aspectos. Nesta pesquisa, serão consideradas essencialmente as características da burocracia, propondo-se que o perfil profissionalizado da burocracia influencia positivamente o processo de coordenação, sem deixar de considerar a mobilização de recursos em sua atuação.



### 3 POLÍTICAS INTERFEDERATIVAS E O CASO DO PAIC

Nesta seção, apresenta-se inicialmente um panorama das relações intergovernamentais no Brasil para situar o PAIC como uma política interfederativa. Em seguida, trata-se do analfabetismo no país e no Ceará, problema que a política pública em questão tenta atacar. Na sequência, relata-se sucintamente a história do surgimento do programa. Por fim, apresenta-se o desenho da implementação do programa, etapa que interessa centralmente nesta pesquisa.

#### 3.1 O FEDERALISMO, AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS POLÍTICAS INTERFEDERATIVAS

O federalismo normalmente é uma opção consequente de cessão ou de conquista de poder em territórios marcados por elevado e potencialmente conflitivo grau de heterogeneidade territorial, étnica, religiosa, ou linguística. Nessa forma de organização territorial de poder, mais de uma instância - o governo central e os governos locais - atuam legitimamente no território e se situam na mesma posição hierárquica, ao passo que, no sistema unitário, existe um governo central anterior e hierarquicamente superior aos governos locais.

Em um contexto federalista, podem existir situações de multiplicação de pontos de veto, dificultando o processo decisório, e levando ao que Pierson (1995) chama de dilemas de “*shared decision making*”, quando nenhum dos atores assume plenamente a atribuição por uma área, ou quando a falta de clareza quanto às atribuições ou a descoordenação na atuação deixam lacunas de implementação.

O desenho e a dinâmica do federalismo precisam dar conta de dois elementos que os caracterizam: a autonomia dos entes, que são diversos e separados, mas que pactuaram alguma forma de atuação conjunta, e a necessária interdependência entre eles, decorrente do simples fato de que seus poderes, decisões e atividades se projetam no mesmo território e são destinados à mesma população. É preciso, então, compatibilizar esses dois princípios (ABRUCIO; FRANCEZE; SANO, 2010).

No caso brasileiro, o discurso favorável à descentralização nos anos oitenta e nos anos noventa não foi apenas fruto da reação aos períodos anteriores de centralização e de autoritarismo (RIBEIRO, 2013). Também em outros países, associou-se descentralização à democratização do poder, *accountability*, eficiência e eficácia e inovação (PIERSON, 1995). Podem ser citados o estudo do Banco Mundial sobre descentralização (1999) e a análise de Tommasi e Weinchelbaum (2007) que, à luz do

modelo principal-agente, se debruçam sobre o dilema entre descentralização e centralização, concluindo pelos benefícios da descentralização em muitos casos. Descentralização foi, por um tempo, a solução genérica para problemas interfederativos.

Contudo, ainda que a descentralização possa favorecer esses aspectos, a associação não é automática e imediata entre eles e pode até mesmo não acontecer (ABRUCIO; SOARES, 2001; ARRETCHE, 2004; MACHADO, 2013). A questão central não está mais em se posicionar favorável ou contrariamente à descentralização, mas em se discutir o que centralizar, o que descentralizar e de que forma as decisões de cada nível serão consideradas pelos demais. Sob essa perspectiva, a compatibilização entre autonomia e interdependência passaria, segundo argumentam Abrucio e Soares (2001) e Machado (2008) pela coordenação no âmbito de relações intergovernamentais.

Idealmente, há dois tipos de arranjos federativos: (i) o competitivo, que preconiza a competição política como modelo de controle mútuo entre os níveis de governo e a separação nítida de atribuições; e (ii) o cooperativo, que aposta no maior entrelaçamento entre os níveis de governo, com atribuições sendo compartilhadas pelos entes, e com mecanismos e *loci* que favoreçam os envolvidos atuarem conjuntamente.

No sistema americano, um exemplo do primeiro tipo de arranjo, a competição entre as unidades da federação é vista como vantajosa para melhorar a qualidade dos serviços prestados, adotando-se a lógica de mercado, e para permitir mais controle por parte dos cidadãos. Por outro lado, alerta Pierson (1995) que o excesso de competição pode levar à guerra fiscal e a outras distorções<sup>21</sup>.

O federalismo alemão, por sua vez, é um exemplo de arranjo cooperativo, em que se busca compartilhar tarefas entre os entes. Contudo, a depender da forma como se busque essa cooperação, ela pode ensejar mecanismos mais autoritários, desrespeitando a autonomia dos entes. Outra objeção é a de que ela pode fortalecer a concepção do conflito como necessariamente patológico (ABRUCIO e SOARES, 2001), quando, conforme assevera Pierson (1995), os arranjos intergovernamentais comumente contemplam, em maior ou menor grau, tanto cooperação como competição, além de uma certa dose de acomodação de interesses.

Indo além dos tipos ideias, as relações intergovernamentais, ou seja, como o federalismo se operacionaliza na realidade, são influenciadas pelas instituições que as engendram, o desenho das políticas públicas em que se concretizam, e a cultura política

---

<sup>21</sup> Sobre distorções devido à competição entre entes no Brasil nas décadas de 90 e 2000, ver Rezende (2006) e Melo (1996).

em que se inserem (PIERSON, 1995). Tampouco pode ser menosprezada a influência da dinâmica política-eleitoral em que os atores disputam poder, constroem alianças, e pactuam atuações (RIBEIRO, 2013; ARRETCHE; MARQUES, 2002; BORGES, 2011). Ainda que caracterizadas por diferentes níveis de cooperação e conflito, as relações intergovernamentais coordenadas são aquelas em que se busca um patamar estável de equilíbrio entre esses elementos para que a parceria se prolongue no tempo e gere resultados positivos aos cidadãos.

No caso brasileiro, considerando as relações verticais entre União, estados e municípios para a implementação de políticas que articulem esses três entes, a Constituição adotou o modelo federalista cooperativo ao definir competências comuns entre eles, em especial, a responsabilidade por políticas sociais. Não obstante, alcançar a realização desse modelo não é simples, pois os governos subnacionais têm diferentes capacidades institucionais e financeiras para implementar essas políticas, e a Constituição foi silente sobre mecanismos para fomentar essa cooperação (SOUZA, 2005). Segundo Ribeiro (2013), a ausência de consenso entre diferentes forças políticas quando da elaboração do texto constitucional levou à falta de precisão do texto sobre atribuições concretas dos entes e instrumentos de cooperação entre eles.

Nas três principais áreas de políticas sociais, a elaboração de um sistema ou simples arranjo coordenado entre União, estados e municípios tem se dado em ritmos diferenciados. O caso do Sistema Único de Saúde é celebrado como política interfederativa bem-sucedida (COSTA, 2010) e foi instituído pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Por meio de portarias ministeriais, o Executivo condicionou as transferências federais à adesão de estados e municípios aos objetivos da política federal. Na medida em que reduziu a incerteza quanto ao fluxo das transferências, aumentou a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais. Também foram institucionalizadas a Comissão Intergestora Tripartite e as Comissões Intergestoras Bipartites que, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde, são fóruns de pactuação da política nacional (ARRETCHE, 2004).

A área de assistência social, em análise datada de 2002 de Almeida (2002), padecia de certo imobilismo. Desde os anos oitenta, havia uma demanda pela racionalização do setor. A Lei Orgânica de Assistência Social - Loas, editada em 1993, reorganizou competências entre esferas de governo, mas não definiu com precisão modalidades e instrumentos de cooperação. Contudo, por vias infralegais, utilizando-se de legislação ministerial e de comissões interfederativas, tem-se logrado colocar as

peças de um sistema interfederativo. O governo federal recentemente criou mecanismos de indução da ação dos estados, fortaleceu os espaços interfederativos de discussão e padronizou estratégias de atuação (PALOTTI, 2012).

No setor de educação, por sua vez, não existe (ainda) nada sequer parecido com o Sistema Único de Saúde, que integra ações da União, estados e municípios. Não obstante, desde 1996, a União vem criando e aperfeiçoando mecanismos de indução de ações e políticas, tais como o FUNDEB e o Plano de Ações Articuladas - PAR.

Ainda no âmbito das relações verticais, mas considerando apenas governos estaduais e governos municipais, ainda não tão expressivas as experiências de políticas interfederativas. As dificuldades para cooperação entre esses polos podem não ser triviais. Sobre os governadores recairiam possíveis custos de transações federativas para coordenar ações em seu território. Para fazê-lo, eles teriam de fomentar ações tanto de aliados como adversários políticos, sem clareza de como os benefícios políticos daí decorrentes seriam explorados eleitoralmente. Isso, na análise de Abrucio, Franceze e Sano (2010), poderia levá-los a uma atuação meramente informal e pontual que poderia ser abandonada diante de um impasse político, a uma atuação apenas nos municípios alinhados à coalizão governamental, ou simplesmente à não ação.

Apesar de ainda não serem numerosas as políticas em que os estados são os articuladores das políticas junto aos municípios de seu território, três fenômenos podem reforçar esses arranjos:

i) expansão da ideia do *Welfare State* e suas políticas sociais, pois, considerando a diversidade de capacidade institucional dos municípios, o auxílio de um poder mais central pode ser necessário para que eles atinjam a expansão e qualidade dos serviços públicos;

ii) pressão por maior eficácia e eficiência das ações governamentais, o que é complexificado em uma federação em que não é simples identificar a divisão de atribuições; e

iii) maior facilidade dos estados em relação à União para cooperar com os municípios de seu território, uma vez que eles estariam administrativamente mais próximos e teriam um número de interlocutores muito mais reduzido.

Despontam como exemplos as políticas de desenvolvimento consubstanciadas pelos arranjos produtivos locais em Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SYDOW, 2012), políticas desenvolvidas pelo estado do Ceará nas décadas de oitenta e noventa, nas áreas de saúde, geração de empregos, desenvolvimento de pequenas

empresas (TENDLER, 1998) e, recentemente, em educação básica, o caso do PAIC, o objeto empírico deste trabalho.

No lócus das relações horizontais, entre entes do mesmo nível de governo, as formas de cooperação entre os estados pouco avançaram. Não existe nada semelhante ao *National Governor Association* americano, entidade que congrega e representa os governadores americanos frente ao governo central e que, mais do que *advocacy*, passou a ser importante para compartilhar políticas públicas. O que mais avançou foram os conselhos temáticos de políticas públicas como o Conselho de Secretários de Administração - CONSAD e, no caso da educação, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED, e a União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, entidades que estão ganhando força na política educacional (ABRUCIO; SANO, 2011).

Nas relações estabelecidas pelo associativismo territorial local ou regional, em que o território é o critério de organização da política pública, conforme documentam Abrucio et al (2013), houve avanços no desenvolvimento de consórcios intermunicipais, arranjos produtivos locais - APLs - ou, no caso da educação, de os arranjos de desenvolvimento educacional. Estima-se, por exemplo, que existam 3.076 consórcios locais ou regionais para prestação de serviços, destacando-se como casos de sucesso o consórcio do Grande ABC, e os APLs pernambucanos.

Para finalizar este tópico, apresenta-se a distinção de Souza (2008) entre os conceitos de federalismo, relações intergovernamentais - RIGs e descentralização. Segundo a autora, o federalismo incorporaria princípios normativos e determinações constitucionais sobre essas relações e incluiria os demais Poderes e o sistema partidário e eleitoral. Já as relações intergovernamentais dizem respeito ao funcionamento real dos processos intergovernamentais, e combinariam apenas os níveis diferentes do Poder Executivo e não seriam um conceito aplicado exclusivamente a países federalistas: países unitários, ao descentralizarem suas ações, engendrariam relações intergovernamentais específicas. Descentralização, por sua vez, significa dispersão de poder e é um conceito aplicado não apenas a países federalistas ou unitários, mas a outras instâncias.

À luz do exposto, o objeto desta pesquisa, uma política interfederativa entre o estado do Ceará e seus municípios, pode ser situado para fins desta análise no âmbito do federalismo e das relações intergovernamentais brasileiras que, conforme visto, de forma geral, tem tido experiências e experimentações de diferentes naturezas e

resultados mirando um federalismo mais cooperativo. Do ponto de vista da ação dos governos, tanto associativismos territoriais e associações horizontais entre níveis de governo como políticas interfederativas verticais podem representar respostas não excludentes ao desafio da coordenação de políticas no contexto federalista.

### **3.2 O ANALFABETISMO NO CEARÁ: O PROBLEMA A SER ATACADO PELO PAIC**

Nos últimos vinte anos, o setor educacional sofreu mudanças significativas no Brasil. Foram adotados alguns elementos da chamada reforma gerencial, com a implantação de sistemas de avaliação e com a estruturação de um sistema de metas, tanto nos estados como em escala nacional (SOUSA; OLIVEIRA, 2010).

A partir de 1990, os estados começaram a implantar sistemas de avaliação da educação básica. Em 1995, foi implementado o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, de caráter nacional, integrado pela: i) Avaliação Nacional da Educação Básica, de caráter amostral, para alunos do quinto e do nono ano do ensino fundamental e do terceiro ano do ensino médio, e pela ii) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, de caráter censitário, para alunos do quinto e nono ano, a chamada Prova Brasil, cujo resultado compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, criado em 2007.

Os investimentos financeiros na área vêm aumentando significativamente. Em 2000, a proporção era de 3,9% do Produto Interno Bruto - PIB; em 2012, chegou a 6,1% do PIB, e foi recentemente aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado o Plano Nacional de Educação, que prevê que essa proporção chegue a 10%. Além disso, a prioridade ao setor foi contemplada na lei que dispôs sobre a destinação das receitas proveniente de participação nos resultados ou da compensação pela exploração de petróleo da camada pré-sal, Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

Não obstante, indicadores de efetividade ainda estão aquém do desejável. Os últimos resultados do *Programme for International Student Assessment - PISA*<sup>22</sup>, referentes a uma edição que tinha ênfase em Matemática, indicam que o Brasil melhorou o desempenho considerando a média das três áreas avaliadas pelo exame, e se comparado com a edição de 2003, que também teve ênfase em Matemática, foi o país que mais cresceu. Contudo, no *ranking* de sessenta e cinco países, o Brasil ocupa o 58º

---

<sup>22</sup> Programa coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para avaliar estudantes de quinze anos, a cada três anos, em Leitura, Matemática e Ciências. A iniciativa busca produzir indicadores comparativos sobre a educação em vários países.

lugar em matemática, o 55º lugar em leitura e o 59º lugar em ciências, pouco condizente com o esperado de uma das dez maiores economias mundiais.

O PISA avalia estudantes de quinze anos que, se não existisse distorção idade-série, estariam no nono ano no sistema brasileiro. Contudo, a relação entre analfabetismo escolar<sup>23</sup> e baixo desempenho educacional e problemas de fluxo nas séries seguintes, ademais de ser intuitiva, foi confirmada por um estudo econométrico de Holanda et al (2009) sobre o estado do Ceará.

O país ainda não dispõe ainda de dados censitários sobre analfabetismo escolar. Em 2013, o INEP aplicou pela primeira vez a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, uma avaliação censitária dos alunos do terceiro ano, que permitirá aferir o nível de alfabetização de educandos e as condições da oferta<sup>24</sup>. Dados da Prova ABC<sup>25</sup>, aplicada no final do ano letivo de 2012 e que avaliou cinquenta e quatro mil crianças de 2º e 3º ano de escolas públicas e privadas de 600 municípios do país, indicam que a qualidade da alfabetização ainda precisa melhorar bastante: apenas 23% dos avaliados estão situados na faixa mais elevada de proficiência de leitura e, na avaliação de escrita, esse número cai para 11,4%.

Quando do início do programa, os indicadores de analfabetismo do estado do Ceará mostravam-se ainda mais preocupantes que os do resto do país. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, em 2007, o Ceará apresentava uma taxa de analfabetismo escolar, de crianças entre 6 e 14 anos, similar à do nordeste, em torno de 14%, o que era acima da taxa nacional, de 8%. Dentre esses, 90% frequentavam a escola, o que leva a entender que o problema era mais de deficiências no serviço escolar e menos de acesso ao ensino.

Foram os indicadores de analfabetismo no Ceará que, apontando para uma situação bastante negativa, ensejaram a criação do PAIC. Os dados de 2001 do SAEB<sup>26</sup>,

---

<sup>23</sup> Importa diferenciar analfabetismo entre adultos e analfabetismo escolar. O primeiro se refere a pessoas com quinze anos ou mais. O segundo, a estudantes matriculados no ensino fundamental ou médio. Sobre alfabetização entre adultos, dados da PNAD - dão conta de que 8,5% da população com quinze anos ou mais não é alfabetizada. O percentual representa, em termos absolutos, mais de 13 milhões de pessoas e a informação é obtida por autodeclaração.

<sup>24</sup> Os resultados não foram divulgados até este fim de julho de 2014.

<sup>25</sup> A Prova ABC é uma iniciativa do Todos Pela Educação, em parceria com a Fundação Cesgranrio, o Instituto Paulo Montenegro e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Essa avaliação visa aferir níveis de alfabetização e não tem caráter censitário.

<sup>26</sup> O SAEB existe desde 1990. Começou com a aplicação de provas de caráter amostral, com a participação de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental. Em 2005, foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC, conhecida como Prova Brasil. Na

divulgados em 2003, revelaram um desempenho sofrível do Ceará em Língua Portuguesa na quarta série do Ensino Fundamental (atual quinto ano). Ivo Gomes, então deputado estadual de oposição ao governo do estado, liderado nesse momento por Lúcio Alcântara (2003-2006), procurou o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF para instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI sobre o analfabetismo escolar no estado.

Em vez de realizar uma CPI, optou-se por criar um comitê para realizar um diagnóstico sobre a questão. Para tanto, foram desenvolvidas três pesquisas:

i) avaliação amostral dos níveis de leitura, escrita e compreensão de texto de oito mil alunos da segunda série do ensino fundamental (atual terceiro ano), de quarenta e oito municípios;

ii) análise dos programas dos cursos de Pedagogia de cinco instituições de formação de professores do Ceará, verificando a ênfase dada para atuação nos anos iniciais do ensino fundamental;

iii) análise da organização do trabalho escolar e docente na alfabetização, realizada em quinze municípios e trinta e seis escolas por meio de entrevistas com secretários municipais de Educação, professores e diretores de escola e da observação da prática de professores alfabetizadores nas salas de aula.

As conclusões foram as de que:

i) apenas 15% dos alunos leram e compreenderam os textos;

ii) a maioria das universidades do estado não tinha estrutura curricular adequada para formar o professor alfabetizador;

iii) as escolas não priorizavam a organização do tempo e do espaço escolar para a alfabetização; os professores não tinham metodologia para alfabetizar; os materiais pedagógicos eram utilizados de modo inadequado; o acompanhamento pedagógico por parte das equipes municipais de educação era insuficiente; e não havia políticas e definições claras para a alfabetização de crianças (CEARÁ, 2012).

Em resposta a esse diagnóstico, a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE e a União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará - UNDIME/CE, em parceria técnica e financeira com o UNICEF, criaram uma iniciativa de apoio aos municípios na alfabetização: o PAIC. Essa primeira fase do programa se estendeu de 2005 a 2006 e envolveu cinquenta e seis municípios. A principal atividade

---

edição de 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC, passou a compor o SAEB.



desse período foi a realização de duas avaliações externas em leitura e escrita dos alunos do segundo ano, de caráter censitário.

### **3.3 PAIC: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS**

Em 2007, Cid Gomes assumiu o governo do estado, depois de ter sido prefeito de Sobral por dois mandatos, entre 1997 e 2004. Ainda que não se demonstre que foram necessariamente as intervenções realizadas durante a gestão de Cid Gomes que levaram a um bom desempenho educacional de Sobral, é certo que os resultados desse município vêm melhorando significativamente e que a administração de Gomes obteve algum crédito político por esse avanço. Em 2007, seu IDEB foi de 4,0 e, em 2011, chegou a 7,3, um significativo salto de 82%. Quando da realização da avaliação amostral pelo Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo, a média estadual dos alunos que conseguiram produzir um texto foi de 42%. Em Sobral, esse índice foi de 80%.

Ao assumir o governo do estado em 2007, Cid Gomes acreditava ser possível existir em todos os municípios do estado os bons resultados obtidos na gestão daquele município (CEARÁ, 2012). Segundo mais de um relato, partiu dele a encomenda para que a Secretaria de Educação do Estado do Ceará formulasse um programa de alfabetização para cooperação com os municípios. O programa formulado foi inspirado nas intervenções que já haviam sido feitas em 2005 e 2006 pela UNDIME/CE e pela APRECE. Assim, o governo estadual assumiu o PAIC como política pública e o instituiu por meio da Lei estadual nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007.

Para a UNDIME/CE, a APRECE e o UNICEF, era relevante que o programa passasse a ser gerenciado e implementado pelo governo estadual, que dispunha de mais recursos financeiros, recursos institucionais e poder de barganha junto aos prefeitos. A adesão dos municípios ao programa, por meio de um protocolo de intenções, foi de 100% quando de seu lançamento, graças à participação na experiência anterior e à negociação e articulação realizadas pela UNDIME/CE.

Em 2011, quatro anos depois do lançamento do PAIC, foi instituído o PAIC + 5, que consiste na extensão do PAIC para todos os anos da etapa dos anos iniciais do ensino básico (primeiro ao quinto ano). Esta pesquisa enfoca apenas o PAIC para o ciclo da alfabetização, ou seja, não examina as ações do PAIC + 5.

### **3.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC: QUEM IMPLEMENTA O PROGRAMA**

A implementação do PAIC tem se dado por três estruturas organizacionais, duas delas na esfera estadual e uma na esfera municipal. São elas:

- i) a Célula de Gestão dos Programas e Processos Estaduais, da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios - COPEM;
- ii) os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios - NRCOMs, das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDE e;
- iii) as equipes municipais do PAIC, em cada uma das cento e oitenta e quatro secretarias municipais de educação do estado.

A Coordenadoria de Cooperação com os Municípios é uma unidade da Secretaria Estadual de Educação do Ceará - SEDUC/CE. Ela é integrada por três subunidades, conforme Figura 1. A Célula de Gestão dos Programas Federais é a subunidade encarregada dos programas federais e, como tal, faz a intermediação entre o Ministério da Educação e os municípios do Estado<sup>27</sup>. A Célula de Cooperação Financeira e Projetos dá o suporte das ações financeiras às outras duas células.

Já a subunidade encarregada de programas estaduais é a que implementa o PAIC e coordena outras atividades entre estado e municípios.<sup>28</sup> Na célula de programas estaduais, trabalham aproximadamente quarenta servidores, que atuam em grupos divididos conforme os cinco eixos do programa. Cada eixo, por sua vez, conta com a assessoria de especialistas<sup>29</sup>, na maior parte, professores de universidades cearenses que contribuem com as atividades de formação das equipes municipais do PAIC, desenvolvidas no âmbito de cada eixo.

Em síntese, no (i) eixo de alfabetização, são realizadas as ações nucleares do programa - a distribuição de material estruturado para os professores e alunos e a formação dos professores alfabetizadores (professores do primeiro e do segundo ano). No (ii) eixo de formação do leitor, busca-se promover o interesse dos alunos e

---

<sup>27</sup> Cooperou em iniciativas como Escola Ativa, Brasil Alfabetizado, Programa Gestão da Aprendizagem Escolar II - Gestar II, Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil - Proinfantil, Levantamento da Situação Escolar - LSE, Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância, Plano de Ações Articuladas - PAR e Bolsa Família.

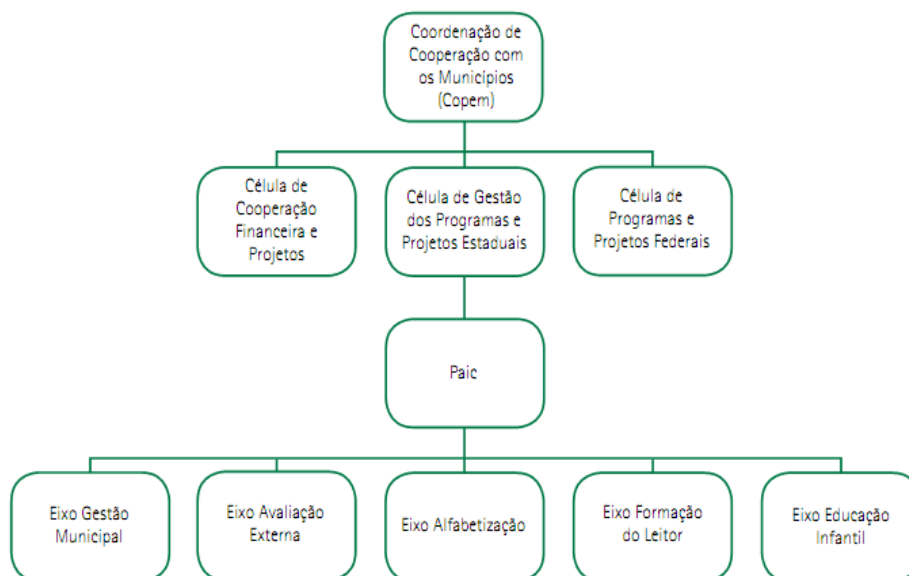
<sup>28</sup> Tais como convênios de transporte escolar, a cessão de pessoal do estado para os municípios (e vice-versa), a cooperação para construção e reforma de escolas e os convênios para execução de emendas parlamentares.

<sup>29</sup> Esses colaboradores mantêm o vínculo com a SEDUC por meio de regime de bolsas, estabelecido por programa de transferência tecnológica da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico - FUNCAP, órgão do governo do estado.

professores pela leitura por meio de ações como a criação de Cantinhos de Leitura em todas as salas de aula, aquisição de títulos publicados por editoras e edição de livros próprios, dentre outras. No (iii) eixo de educação infantil, busca-se apoiar os municípios em ações voltadas à primeira infância.

O (iv) eixo de gestão, por sua vez, segundo relatos oficiais, pretende disseminar ferramentas de gestão para fomentar a aquisição de capacidade técnica pelos municípios. A intenção é a de que eles adquiram *expertise* para planejar, implementar e gerenciar o programa e outras políticas educacionais próprias, em especial aquelas para as séries que não são atendidas pelo PAIC. O (v) eixo de avaliação, por fim, prevê ações para verificar os níveis de eficácia do programa em seu objetivo de alfabetizar os estudantes até o final do segundo ano.

**Figura 1 - Organograma da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM/SEDUC**



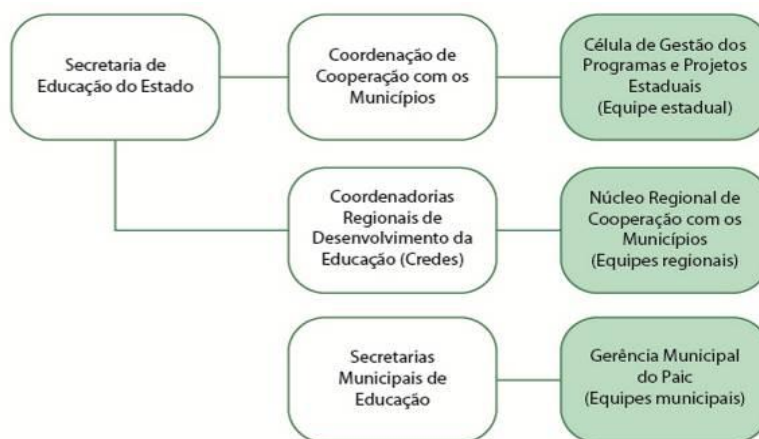
Fonte: Secretaria de Educação do Ceará, 2002, p.70.

Ainda no âmbito estadual, existem as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDES, que são as estruturas de representação da Secretaria de Educação nas diversas regiões do estado. Em cada uma das vinte CREDES, foi criado um Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios - NRCOMs, que replicam a estrutura da COPEM e constituem as equipes regionais do PAIC, compostas por um gerente regional e um ou mais assessores, que trabalham exclusivamente no programa. Eles apoiam e acompanham os municípios de abrangência da CREDE. Por fim, para gerenciar o PAIC em cada um dos cento e oitenta e quatro

municípios, as secretarias municipais devem destacar, no mínimo, três funcionários e criar uma gerência municipal do PAIC.

Com essa estrutura organizacional, o PAIC conta com uma equipe estadual encarregada de implementá-lo na sede da SEDUC/CE, em Fortaleza, com vinte equipes regionais das CREDE, espalhadas pelo estado, e com cento e oitenta e quatro equipes municipais.

**Figura 2 - Equipes que gerenciam o PAIC**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da SEDUC/CE.

### **3.5 ATRIBUIÇÕES DOS ATORES ENVOLVIDOS E EIXOS DO PAIC**

Muitos atores participam da implementação do PAIC: governo estadual, governos municipais, escolas, professores, as universidades contratadas para realizar a avaliação externa, associações da sociedade civil que integram o conselho consultivo. O PAIC constitui um conjunto de ações de diferentes naturezas, e a implementação ocorre diferentemente para cada tipo de ação.

De forma geral, pode-se dizer que cabe ao governo estadual financiar o programa, prestar assessoria técnica e financeira aos municípios, avaliar o programa e gerenciá-lo. É a SEDUC/CE que financia a compra dos materiais didáticos para os professores e alunos, a aquisição dos acervos literários, a oferta dos cursos de formação para os professores para uso do material didático e do material literário. Uma das avaliações do programa, a avaliação de diagnóstico, é disponibilizada pela SEDUC aos municípios que, por sua vez, aplicam o exame. A outra avaliação, de resultado, do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará - SPAECE-ALFA, é também de atribuição da SEDUC.

Os municípios que aderiram ao programa por meio da assinatura de termo de adesão, por sua vez, se responsabilizam por fornecer o apoio logístico para a realização das atividades do programa e por disponibilizar as equipes técnicas locais para a implementação das atividades - equipes técnicas das secretarias e professores. Ou seja, os professores e equipes técnicas devem participar de todas as atividades de capacitação e, para coordenar o programa no âmbito local, os municípios montam a gerência municipal do programa nas secretarias municipais.

A seguir, as atribuições dos atores serão detalhadas, conforme expostas as ações de cada eixo.

### **3.5.1 O eixo de alfabetização**

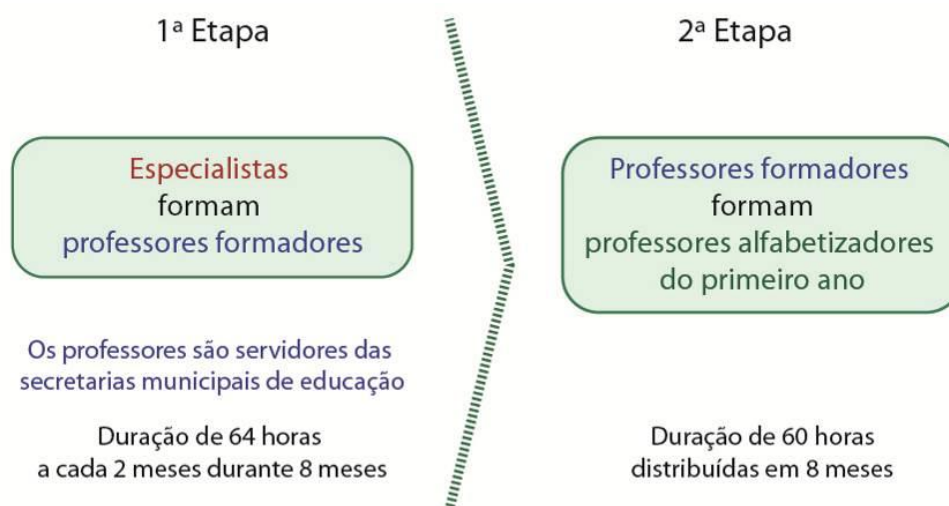
O eixo de alfabetização foi planejado com base nas conclusões do relatório do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar. Segundo esse documento, havia fragilidades nos métodos e práticas de alfabetização adotados em parte dos municípios pesquisados e pouco conhecimento metodológico a respeito, e os cursos de pedagogia não tinham disciplinas que orientassem os futuros professores sobre metodologias de alfabetização.

As ações do eixo de alfabetização, em uma resposta a esse diagnóstico, são:

- i) oferta de cursos de formação de professores articulados ao currículo;
- ii) aquisição e distribuição de materiais estruturados de alfabetização, articulados à formação, destinados a professores, à sala de aula e aos alunos.

A oferta desses produtos varia conforme o destinatário. Para os professores alfabetizadores do primeiro ano, o material didático é o mesmo para todo o estado, e é elaborado e aperfeiçoado por especialistas contratados pelo programa. A formação desses professores do primeiro ano é realizada em duas etapas. Na primeira, especialistas no material formam professores formadores, que são servidores das secretarias municipais de educação. Tem duração de sessenta e quatro horas e acontece bimestralmente durante oito meses. Em uma segunda etapa, esses professores formadores, por sua vez, formam os professores alfabetizadores do primeiro ano, em um curso com duração de sessenta horas distribuídas em encontros mensais durante oito meses. Cabe aos professores formadores acompanharem os docentes de seu município, conforme esquema representado na Figura 3.

**Figura 3 - Fluxograma da formação de professores no PAIC**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da SEDUC.

O material didático utilizado pelos professores alfabetizadores do segundo ano é escolhido pelas secretarias municipais de educação dentre uma lista de opções de materiais selecionados por especialistas.<sup>30</sup> A formação para utilizar o material estruturado do segundo ano é feita pela editora escolhida por cada município diretamente aos professores alfabetizadores do segundo ano, com uma carga horária de oitenta horas em encontros mensais que duram oito meses. A organização da oferta dos serviços para os dois anos atendidos está sistematizada no Anexo 1.

Em resumo, no eixo de alfabetização, a SEDUC financia e entrega os materiais didáticos e financia e promove as atividades de formação com apoio das CREDES. Por sua vez, as secretarias municipais fornecem o apoio logístico para a realização das atividades do programa, disponibilizam as equipes técnicas locais, servidores destacados para o PAIC e os professores alfabetizadores, para a implementação das atividades.

### **3.5.2 O eixo de formação de leitor e o eixo de educação infantil**

O eixo de formação de leitor se fundamenta nas premissas de que: i) a aprendizagem da leitura será facilitada na medida em que as crianças passem a gostar de ler, e que gostar de ler pode ser ensinado; ii) é preciso fomentar o gosto pela leitura também junto aos professores e a outros profissionais da educação.

<sup>30</sup> Detalhadamente, a seleção desses materiais acontece da seguinte forma: por meio de um edital de seleção, a SEDUC/CE especifica as características do material a ser licitado. As editoras se inscrevem e apresentam seus materiais. Uma comissão julgadora de especialistas avalia, pontua e produz um relatório de avaliação sobre esses materiais. Os seis melhores pontuados integram a lista à disposição das secretarias municipais de educação.

Para tanto, as ações do eixo são:

i) criação de acervos literários nas salas de aula por meio da implementação de cantinhos de leitura em todas as salas de aula de educação infantil, primeiro e segundo anos do ensino fundamental;

ii) aquisição de títulos publicados por editoras e edição de livros próprios, elaborados por escritores residentes no estado para comporem o acervo;

iii) edição de uma revista trimestral com um conteúdo voltado para o professor, como entrevistas com especialistas da área educacional, resenhas literárias, divulgação de experiências bem-sucedidas do PAIC;

iv) criação de Clubes de Leitura, espaços de integração entre professores e comunidade escolar para trocar experiências de leitura; e

v) atividades de formação junto aos técnicos das secretarias municipais e professores para utilizar os materiais disponibilizados nos Cantinhos de Leitura junto aos alunos e dinamizar os Clubes de Leitura.

No âmbito desse eixo, também é a SEDUC/CE que escolhe, financia e entrega os materiais utilizados. Os municípios, da mesma forma que no eixo de alfabetização, devem apenas fornecer o apoio logístico para a realização das atividades do programa e disponibilizar as equipes técnicas locais para a implementação das atividades.

O eixo de educação infantil, por sua vez, tem seu fundamento em pesquisas que indicam que é na primeira infância que as crianças recebem estímulos cognitivos que podem ser fundamentais para a aprendizagem posterior. Especialmente no caso de crianças vindas de ambientes familiares pouco letrados, o contato com atividades lúdicas que propiciem um primeiro contato com a leitura pode ser significativo para a etapa posterior da alfabetização.

Para apoiar os municípios em suas ações na etapa da educação infantil, o PAIC:

i) oferta formação de técnicos das secretarias municipais de educação no tema da educação infantil; ii) colabora na elaboração de propostas pedagógicas para a área; e iii) presta apoio na ampliação da oferta de vagas.

### **3.5.3 O eixo de avaliação**

Durante o ciclo do programa, são realizadas duas avaliações com os alunos:

i) a Provinha PAIC; e

ii) a avaliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará - SPAECE.

Quando os estudantes se encontram no primeiro semestre do primeiro ano do ensino fundamental, os municípios aplicam a Provinha PAIC, de caráter censitário, e de diagnóstico, é dizer, para que os professores e gestores educacionais conheçam a situação dos alunos de sua rede e possam melhor planejar a intervenção para ajudar no seu desenvolvimento. Por meio dela, avaliam-se leitura, escrita e assimilação do sistema de leitura e escrita.

A Provinha PAIC, ao longo da história do programa, já foi elaborada por avaliadores da Universidade Federal do Ceará, pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - CAED/UFJF e, em anos de baixo orçamento para o programa, foi substituída pela Provinha Brasil do INEP. Ela é disponibilizada pelo estado aos municípios e eles são encarregados de imprimi-la, aplicá-la, inserir as respostas em um sistema. O estado disponibiliza os resultados aos municípios, mas cada um recebe apenas o seu resultado e o resultado consolidado do estado. Os resultados dos demais municípios não são publicizados. Esse procedimento se explica justamente pelo caráter diagnóstico da prova.

Ao final do segundo ano do ensino fundamental, quando finaliza o ciclo do programa, realiza-se uma avaliação de leitura, censitária, de resultado, que integra o SPAECE e que, para a finalidade de avaliar o PAIC, recebe o nome de SPAECE-ALFA.

Não há envolvimento dos municípios na aplicação da avaliação de resultado. A SEDUC contrata uma instituição especializada em avaliação externa, normalmente o CAED/UFJF, que é responsável por planejar e elaborar a avaliação, imprimir os instrumentos a serem utilizados na avaliação, aplicar os testes nos municípios, consolidar os resultados e produzir boletins de resultados com interpretação e análise detalhada por estado, município, escola, turma e aluno. Um exemplo de boletim da escola consta do Anexo 2. Também são produzidos boletins contextuais com apresentação do perfil dos diretores, professores e estudantes e análise dos fatores intra e extra-escolares que podem influenciar os resultados de proficiência dos alunos.

Os resultados do SPAECE-ALFA são expressos em cinco padrões de desempenho segundo níveis de proficiência, descritos na Tabela 1, e servem como base para a distribuição do Prêmio Escola Nota Dez e de parcelas da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, medidas descritas e analisadas no capítulo 4, assim como as ações do eixo de gestão.



**Tabela 1 - Padrões de desempenho e níveis de proficiência em leitura na escala do SPAECE-ALFA com suas cores de representação**

	<b>Níveis de proficiência</b>	<b>Interpretação</b>
<b>Não alfabetizado</b>	0 a 75 pontos	Indica que o aluno ainda não se apropriou do sistema de escrita, não tendo desenvolvido habilidades básicas para o aprendizado da leitura e da escrita
<b>Alfabetização insuficiente</b>	75 a 100 pontos	Início do processo de domínio e sistematização de habilidades consideradas básicas e essenciais à alfabetização
<b>Intermediário</b>	100 a 125 pontos	Indica que o aluno consegue ler com autonomia palavras formadas por padrões silábicos diversos e que começa a compreender frases simples
<b>Suficiente</b>	125 a 150 pontos	Consegue localizar informações em textos com cerca de 50 palavras, identificar o assunto de uma narrativa curta e a finalidade de um texto de gênero familiar
<b>Desejável</b>	Acima de 150 pontos	Início do desenvolvimento de habilidades próprias de um leitor proficiente

Fonte: Secretaria de Educação do Ceará, 2012, p. 31.

### **3.6 RESULTADOS DO PAIC**

Em 2007, durante o primeiro ano do PAIC como política estadual, foi aplicada uma avaliação censitária da capacidade de leitura dos alunos do segundo ano da rede pública de ensino por meio do SPAECE-ALFA. A linha de base do programa foi dada por essa prova, que teve sua matriz de referência elaborada por técnicos, professores e especialistas da SEDUC/CE, do CAED/UFJF e da Universidade Federal do Ceará - UFC, em diálogo com a matriz e a escala da Provinha Brasil, do INEP. Em uma escala de proficiência de zero a duzentos pontos, a média de desempenho estadual em leitura foi de 119.

Em 2008, a média chegou a 128, passou para 163 em 2010, em 2011 chegou a 177 e em 2012, depois de ajustes na metodologia da aplicação na prova, voltou a 163 com 57,8% dos alunos avaliados (94,4% do total de 108.808 alunos) alcançando o mais elevado padrão de desempenho da escala, o nível “desejado”.

Na Tabela 2, podem ser observados os resultados positivos do PAIC entre 2007 e 2011<sup>31</sup>: a menor média municipal tem aumentado a cada ano, assim como a maior média municipal e a média estadual. Nos primeiros anos, parte significativa dos municípios tem padrão de desempenho de alfabetização incompleta ou intermediária. A partir de 2009, a maior parte dos municípios passa a ter padrão de desempenho suficiente ou desejável. Para diferenciar entre si municípios com padrão de desempenho

<sup>31</sup> Os dados de 2012 e 2013 estão disponíveis no sítio eletrônico da SEDUC/CE. Contudo, em 2012, houve um ajuste na metodologia dificultando a comparabilidade.

desejável e refinar a comparação, esta pesquisa criou uma escala, também simples, com três níveis acima de 150 pontos, útil para acompanhar os resultados nos anos mais recentes. Também nessa escala se percebe a evolução: em 2010, havia 45 municípios no nível 4 e 3 municípios no nível 5. Em 2011, esses números passaram para 62 e 8 municípios respectivamente.

**Tabela 2 - Resultados do PAIC**

<b>Indicadores</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Menor média municipal	57	71	102	118	138
Maior média municipal	187	229	230	254	282
Média estadual	119	128	143	163	177
<b>Escala SPAECE-ALFA</b>					
Quant. municípios no nível “não alfabetizado” (0 a 75 pontos)	3	1	0	0	0
Quant. municípios no nível “alfabetização incompleta” (75 a 100 pontos)	36	9	0	0	0
Quant. municípios no nível “intermediário” (100 a 125 pontos)	96	82	22	1	0
Quant. municípios no nível “suficiente” (125 a 150 pontos)	35	69	79	42	6
Quant. municípios no nível “desejável” (acima de 150 pontos)	14	23	83	141	178
<b>Escala proposta nesta pesquisa</b>					
Quant. municípios no “nível 1” (0 a 100 pontos)	39	10	0	0	0
Quant. municípios no “nível 2” (100 e 150 pontos)	131	151	101	43	6
Quant. municípios no “nível 3” (150 a 200 pontos)	14	22	72	93	108
Quant. municípios no “nível 4” (200 a 250 pontos)	0	1	11	45	62
Quant. municípios no “nível 5” (acima de 250 pontos)	0	0	0	3	8

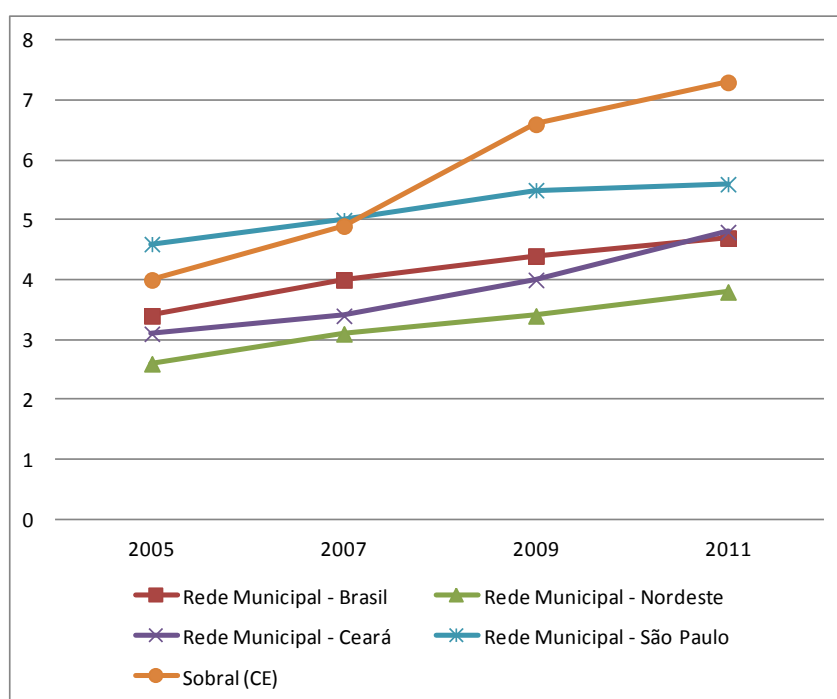
Fonte: Elaboração própria com dados da SEDUC/CE.

Observa-se, portanto que, de forma geral, a quantidade de municípios que têm alcançado um padrão de desempenho desejável ou superior vem aumentando e que as médias de todos os municípios têm crescido. Saliente-se que os resultados das redes municipais do Ceará na Prova Brasil e no IDEB também têm formado graficamente uma curva ascendente, conforme observado na Figura 4. A média das redes municipais nos anos iniciais (4ª série ou 5º ano) em 2005 era de 3,1 e passou para 4,8, no IDEB de 2011, um aumento de 35%.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Até a finalização deste texto, os resultados do IDEB 2013 não haviam sido divulgados pelo INEP.

Carnoy e Costa (2013) testaram por meio de análise econométrica se os avanços obtidos pelos alunos que participaram do PAIC no IDEB se deram em razão do PAIC ou da educação infantil. Tomaram o grupo que em 2011 estavam no quinto ano como grupo de tratamento. Compararam com grupos de quinto ano de outros estados do nordeste e com o grupo de nono ano do Ceará, que não participaram do PAIC uma vez que, quando o programa foi lançado, já estavam no terceiro ano do ensino fundamental. Concluíram que esse resultado pode, sim, ser atribuído à intervenção na alfabetização feita pelo programa.

**Figura 4 - Evolução da média do IDEB de diferentes redes municipais**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

## **4 METODOLOGIA DA PESQUISA**

O objetivo da pesquisa foi o de analisar a influência de fatores políticos e institucionais na coordenação de uma política interfederativa. No âmbito teórico, buscou-se: i) precisar o conceito de coordenação, aqui entendido como o processo para promover a cooperação dos diferentes atores político-administrativos envolvidos na implementação da política, e para alinhar e integrar as atividades desses atores entre si, e o resultado desse processo; e ii) levantar, na literatura da ciência política, fatores políticos e institucionais que influenciariam a coordenação de uma política interfederativa. Conforme se argumentou na seção teórica, regras que incidem sobre a implementação - regras formais, regras informais e rotinas estabelecidas por processos gerenciais ou pela cultura organizacional - alinhamento partidário e perfil profissionalizado da burocracia e sua atuação influenciariam.

### **4.1 A SELEÇÃO DO CASO EMPÍRICO**

Esta pesquisa partiu de uma inquietação sobre coordenação de políticas no âmbito do federalismo: como iniciativas governamentais implementadas por diferentes níveis de governo e por atores muitas vezes adversários nas arenas partidárias avançaram apesar de possíveis dificuldade de se criar entendimentos, da resistência em colaborar ou em destacar recursos financeiros e técnicos?

O PAIC se revelou um caso empírico potencialmente interessante para investigar tal questão. Conforme descrito no capítulo 2, há ações do programa a cargo da administração estadual e ações a cargo das administrações locais. As ações que ficam a cargo dos municípios, como a definição do material do segundo ano do programa, a seleção dos professores formadores, a organização da rotina escolar, da rotina em sala, dentre outras - podem ser feitas de diversas formas. Os municípios podem alocar mais ou menos recursos para a alfabetização, podem se interessar mais ou menos politicamente pelos resultados.

E não obstante as diferentes capacidades institucionais, formas de implementação e lideranças partidárias à frente dos municípios, os resultados positivos têm se apresentado, ainda que com variações de ritmos, para todos os municípios, sugerindo uma coordenação exitosa. Se o êxito de uma política interfederativa depende de coordenação entre os níveis que a implementam, faz sentido analisar um caso como PAIC para compreender melhor a coordenação.

Conforme explicitado no capítulo 2, os dados do seu sistema próprio de avaliação mostram que houve um crescimento de 48% na média de desempenho estadual em leitura entre 2007 e 2011. Ao se analisar dados coletados nacionalmente e que permitem comparabilidade entre os estados, mantém-se a boa impressão: na faixa dos anos iniciais do ensino fundamental, os resultados das redes municipais do Ceará foram aqueles que apresentaram maior desenvolvimento entre 2005 e 2011. Enquanto a taxa de crescimento no IDEB da rede pública do país foi de, em média, 35%, o das redes municipais cearenses foi de, aproximadamente, 67%, um resultado diretamente relacionado ao PAIC (CARNOY; COSTA, 2013).

Ademais, esses indícios de êxito do programa levaram o Ministério da Educação a formular um programa semelhante de porte nacional. Lançado em novembro de 2012, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi desenhado tomando como base o PAIC cearense, adotando algumas de suas características e alterando outras. Isso se evidencia não somente pela semelhança no nome e no desenho dos dois programas, mas pela menção ao caso do Ceará feita no discurso presidencial na ocasião do lançamento da iniciativa nacional<sup>33</sup>.

Também foi importante para a seleção do caso o fato de que o programa conta com seis anos de implementação. Nesse tempo, além de avaliações de diferentes naturezas, o programa tem sido registrado por meio da cobertura midiática especializada<sup>34</sup> e já foi objeto de estudos descritivos e exploratórios na área educacional (GOMES, 2013; GUSMÃO; RIBEIRO, 2011; MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009; MARQUES; RIBEIRO; CIASCA, 2008).

Por fim, destaca-se que a escolha do Ministério da Educação de se inspirar no PAIC adiciona outro ponto instigante para se analisá-lo: identificar elementos que possam ser aproveitados em uma eventual análise futura de sua “federalização”. O PAIC não é o primeiro programa criado por estados e municípios e “exportados” para a esfera federal. Conforme já mencionado, foi o caso do Programa Saúde na Família e de programas de renda mínima que inspiraram o programa federal Bolsa Família. A possibilidade de comparar a coordenação da implementação do PAIC cearense com a do

---

<sup>33</sup> Discurso disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-brasilia-df>

<sup>34</sup> Alguns exemplos são as matérias GUERREIRO, Carmen. Ceará, o berço do Pacto. Revista Educação, ed. 193, maio 2013. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/193/ceara-o-berco-do-pacto-288360-1.asp>; e EXPERIÊNCIA Cearense. Revista Escola Pública, ed. 36, 2013. Disponível em: <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/36/experiencia-cearense-302249-1.asp>

“PAIC nacional” e seus resultados numa eventual análise futura também tornou esse caso interessante.

## **4.2 A ESCOLHA DO MÉTODO DE ESTUDO DE CASO**

Para analisar a influência de fatores políticos e institucionais na coordenação entre o estado e o conjunto dos cento e oitenta e quatro municípios na implementação do PAIC, sob uma perspectiva agregada, a pesquisa se utilizou do método de estudo de caso. Segundo Yin (2010), o método é útil em uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o ambiente em que está inserido são difíceis de precisar.

O método de estudo de caso é apenas um dos diversos métodos de investigação empregado pelas ciências sociais. A opção por ele especificamente se justifica pelo seu potencial explicativo de um evento que ainda se encontra em realização e sobre o qual o pesquisador não tem controle ou ingerência.

Ademais, ao se estudar a implementação de um programa interfederativo, alguns elementos-chave poderiam ser identificados apenas durante o processo de coleta de dados, o que é plausível no âmbito de um estudo de caso, uma vez que seu objeto não necessariamente tem um escopo perfeitamente delimitado. Isso aconteceu nesta pesquisa: apesar de terem se confirmados fatores previamente informados pela pesquisa teórica sobre o tema, outros escaparam dessa análise prévia e se revelaram apenas durante a pesquisa de campo, por meio de observações e das entrevistas.

## **4.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA ANÁLISE E COLETA DOS DADOS**

### **4.3.1 Informações gerais**

Conforme alertam Kellstedt e Whitten (2009), ainda que a ciência política esteja preocupada com a relação entre conceitos, na realidade, conceitos são muito abstratos para serem observados. É preciso tentar operacionalizá-los, o que é entendido por Gil (2012) como o processo de definição de correlatos empíricos para os conceitos. Para analisar como as regras que incidem sobre a implementação, o alinhamento partidário e o perfil da burocracia podem ter influenciado positivamente a coordenação na implementação do PAIC, foi preciso definir elementos para mensurar ou concretizar esses conceitos, traduzindo variáveis teóricas em variáveis empíricas.

Para coletar os dados, foram utilizadas fontes primárias e fontes secundárias. Para permitir uma variedade de tipos de dados que pudessem ser comparados e eventualmente confrontados entre si, foram examinados relatórios oficiais sobre desempenho do programa e outras fontes secundárias, mas também se buscou coletar informações de atores envolvidos na implementação. Parte do material de fonte primária foi gerada por meio de entrevistas semiestruturadas e outra parte, por meio de entrevistas estruturadas, questionários respondidos por duzentas e vinte e seis pessoas.

Em relação à coordenação, contemplou-se a ideia de resultados do processo de promoção de cooperação e de alinhamento ou congruência de ações. Para operacionalizar esse conceito no caso em questão, foram utilizados os resultados do PAIC, medidos pela nota de proficiência de leitura de cada aluno avaliado pelo SPAECE-ALFA. Há a nota de proficiência do aluno e as médias de proficiência da escola, do município, e do estado. Como o trabalho se debruça sobre a relação entre estado e municípios, as melhores medidas disponíveis foram a média de proficiência dos municípios e a média de proficiência do estado<sup>35</sup>.

Para analisar a influência das regras de implementação, primeiramente foram levantadas quais eram essas regras. Os dados sobre a influência dessas regras - se existia e como se dava - foram levantados em fontes secundárias, como documentos e relatórios sobre o programa, em entrevistas estruturadas, feitas com atores-chave, e em entrevistas semiestruturadas que, ao captarem a percepção de um número mais relevante de servidores, poderia confirmar ou não o que se havia obtido por meio das entrevistas semiestruturadas.

Como regras do programa, foram considerados:

- i) textos normativos, como leis estaduais, decretos estaduais, portarias;
- ii) documentos de orientação da SEDUC que, apesar de não serem normas, podem ter a finalidade de definir uma forma específica de realizar um procedimento ou padronizar uma conduta;
- iii) sistemas de comunicação entre estado e municípios; e
- iv) rotinas da gestão.

Quanto ao alinhamento partidário, primeiramente, buscou-se reconstruir o cenário político-partidário do estado do Ceará nos últimos anos para identificar as forças

---

<sup>35</sup>Os resultados estão disponíveis no sítio eletrônico do PAIC <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/resultados/resultados-dos-municipios>.

políticas existentes. Para verificar a existência de alinhamento partidário entre os municípios e o governo estadual no período da implementação do PAIC, foram levantados que partidos integraram a coalizão de apoio ao governo do estado nos dois mandatos considerados. Para isso, foram utilizadas informações do Tribunal Superior Eleitoral, trabalhos acadêmicos sobre o tema e notícias de jornal.

Em seguida, verificaram-se quais partidos venceram as eleições municipais no mesmo período. Caso o partido vencedor nas eleições municipais integrasse a coalizão estadual, considerou-se existir alinhamento partidário na relação entre o estado e aquele município. Caso contrário, ou seja, se o partido vencedor na eleição municipal não integrasse a coalizão estadual, considerou-se não existir alinhamento partidário.

O levantamento foi realizado para cada um destes três períodos:

i) período 1 - de 2007 a 2008 (considerando a coalizão do governo estadual formada após 2006 e os governos municipais eleitos em 2004);

ii) período 2 - de 2009 a 2010 (considerando a coalizão do governo estadual formada após 2006 e os governos municipais eleitos em 2008); e

iii) período 3 - de 2011 a 2012 (considerando a coalizão do governo estadual formada após 2010 e os governos municipais eleitos em 2008).

Em cada um desses períodos, os cento e oitenta e quatro municípios foram classificados em “alinhados” ou “não alinhados”.

A influência do alinhamento partidário na coordenação do programa foi investigada por meio de entrevistas semiestruturadas e das entrevistas estruturadas. Também foi analisado o desempenho dos municípios identificados como não alinhados no PAIC (média de proficiência no SPAECE-ALFA) no período 1 e no período 2. A análise do período 3 não foi feita porque a mudança de metodologia na aplicação do SPAECE-ALFA dificulta a comparabilidade entre os resultados do ano de 2011 e os resultados do ano de 2012.

A classificação utilizada pode apresentar alguns problemas. O primeiro é que o critério de integrar ou não a coalizão estadual pode não ser preciso suficiente em alguns casos. Em alguns municípios, a dinâmica eleitoral local pode falar mais alto do que a dinâmica eleitoral estadual e o prefeito, apesar de pertencer a partido que integre a coalizão estadual, pode não ser politicamente alinhado ao governo estadual para se opor a algum adversário local. Ademais, ao longo dos períodos considerados, a coalizão estadual pode ter variado além daquilo que foi captado pela pesquisa. Também, em alguns municípios pode ter havido troca de prefeitos (e de partidos) em razão do



questionamento das eleições junto à Justiça Eleitoral. Foi o que aconteceu em Santana do Cariri, por exemplo. Alterações como essa podem ter acontecido em outros municípios e, em existindo, não puderam ser captadas pelo levantamento.

Em relação ao perfil da burocracia, foram consideradas as três equipes que gerenciam o PAIC: i) a equipe estadual, da SEDUC; ii) as equipes regionais, das CREDES; e iii) as equipes municipais, das secretarias municipais de educação.

A ideia de perfil profissionalizado da burocracia que se aproxima do modelo weberiano de burocracia qualificada e profissionalizada poderia ser traduzida por várias características. Nesta pesquisa, foram utilizados:

- i) tempo de experiência no programa;
- ii) tempo de experiência na área educacional;
- iii) nível de escolaridade;

iv) vínculo com a administração pública estadual ou municipal, para verificar a forma de contratação e a condição de estabilidade da burocracia, o que pode ser relevante para seu insulamento em relação a pressões políticas.

Para levantar o perfil dos servidores do PAIC, primeiramente foram buscados registros da SEDUC e das secretarias municipais. Como não existiam, o questionário foi a única ferramenta para tentar obter as informações que a pesquisa requeria. O número de respostas aos questionários, como se detalhará adiante, foi de aproximadamente um terço do universo estimado.

Esse número se constituiu em uma amostra razoável e, em se atentando para limitações postas por um eventual viés, a serem informadas adiante, é possível fazer uma análise na perspectiva agregada. Dos cento e oitenta e quatro municípios do PAIC, houve respostas de servidores de setenta municípios. No entanto, a amostra não é tão representativa como se desejava, pois há muitos respondentes de poucos municípios e apenas um ou nenhum de muitos municípios: dos setenta municípios representados na amostra, apenas dezenove municípios foram representados por três ou mais respostas. Os outros cinquenta e um municípios contam com uma ou duas respostas, o que inviabiliza uma análise comparativa robusta da relação entre o perfil profissionalizado dos municípios e seus resultados.

Outra limitação desses dados é que eles se referem apenas aos servidores que estavam em exercício quando do levantamento, isto é, não permitem obter com precisão o perfil da burocracia que participou da implementação do programa durante todo o tempo que o programa está em vigor. Não obstante, a influência do perfil

profissionalizado da burocracia na coordenação do programa não deixou de ser questionada nas entrevistas semiestruturadas.

#### **4.3.2 Outras informações sobre as entrevistas e os questionários**

Foram entrevistados face a face treze servidores públicos que trabalham na SEDUC, na CREDE 18 e nas secretarias municipais de dois municípios visitados. Para garantir variedade de experiências profissionais dos entrevistados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gerentes nos três tipos de equipes envolvidas no PAIC. Também foram realizadas entrevistas com pessoas de organizações que não têm responsabilidades diretas na implementação do programa, mas que dele participam ou acompanham suas ações, como a UNDIME/CE. Foram entrevistados tanto funcionários de nível gerencial alto como de níveis gerenciais intermediários.

As entrevistas semiestruturadas com os funcionários da SEDUC ocorreram no período de uma semana em Fortaleza, em setembro de 2013. As entrevistas com os funcionários da CREDE 18 e das secretarias municipais ocorreram durante o período de três dias, em novembro de 2013.

Foram utilizados três roteiros diferentes: um para os funcionários da equipe estadual, outro para os funcionários das equipes regionais, e um terceiro para as equipes municipais. Preferiu-se utilizar roteiros diferentes para entrevistados diferentes para captar percepções peculiares à sua atuação no programa. Entre os entrevistados da mesma equipe, manteve-se o mesmo roteiro de entrevista para facilitar a comparação entre as respostas.

Quanto à disponibilidade dos entrevistados, quase todos os servidores responderam positivamente ao pedido de entrevista e indicaram colegas para o mesmo fim. Durante as entrevistas, tomou-se o cuidado de não descartar previamente nenhuma informação. Algumas questões se mostraram delicadas como abordar a relação entre coordenação e alinhamento partidário. Nove entrevistados concordaram em conversar em ambientes vazios. Esses entrevistados, no geral, se comportavam de uma forma mais aberta e concediam informações mais delicadas, ao contrário dos demais que foram entrevistados com outras pessoas ao redor.

A outra parte do material de fonte primária foi gerada por meio de entrevistas estruturadas, também com servidores públicos das três equipes do PAIC. A intenção de realizar esse tipo de entrevista foi a de obter respostas de um número mais amplo de servidores e de diferentes perfis e confrontá-las com as respostas obtidas por meio das

entrevistas semiestruturadas. Além disso, entrevistas do tipo questionário possibilitam análise estatística dos dados já que as respostas são padronizadas (GIL, 2012).

Para evitar problemas decorrentes de perguntas mal articuladas, as perguntas foram pré-testadas com três servidores públicos da SEDUC e com servidores públicos do governo federal. As questões foram formuladas buscando dialogar com a fundamentação teórica e adequadas às proposições analisadas nesta pesquisa. O roteiro do questionário, disponível no Anexo 3, guarda semelhanças com os roteiros das entrevistas semiestruturadas, pois buscou captar informações e percepções sobre os mesmos tópicos e compará-los. As questões sobre o programa consistiam na segunda parte do questionário; a primeira parte contemplava as questões sobre o perfil do funcionário.

O questionário foi aplicado pela Internet e distribuído pela pesquisadora por e-mail a duzentos e quarenta pessoas, com o pedido de que fossem repassados aos demais funcionários do PAIC na CREDE ou na secretaria municipal. A SEDUC não conhece com precisão o número de servidores que atuam no PAIC, pois, além dos três que devem ser alocados e para os quais há pagamento de bolsas, as secretarias municipais podem alocar outros, o que geralmente acontece em grandes municípios. Estima-se que esse número seja de seiscentos e setenta, considerando as três equipes.

O período para respostas foi do início de dezembro de 2013 a meados de abril de 2014. Até fevereiro de 2014, havia registro de aproximadamente 115 respostas. Para aumentar o número de respostas, foram enviados novos e-mails e foi solicitado apoio na divulgação de algumas equipes regionais. Ao final, foram obtidas duzentas e vinte e seis respostas, o que representa, aproximadamente, um terço do universo. A amostragem, portanto, foi do tipo “por acessibilidade” ou “por conveniência”, em que o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso e que, de alguma forma, representa o universo (GIL, 2012). Essa amostra pode apresentar vieses. O questionário pode ter sido, por exemplo, respondido pelos servidores que mais apoiavam o PAIC e o governo estadual ou que acreditavam na relevância de um estudo sobre o tema.

Para a resposta aos questionários, foi dispensada a necessidade de identificação nominal, bastando que se informasse o cargo e o município em que trabalhava, numa tentativa de encorajar respostas mais francas. Com efeito, parece que a garantia de anonimato resultou em maior confiança, pois, no campo deixado para resposta aberta sobre a relação entre estado e municípios, muitos respondentes, além de pontos positivos, apontaram também pontos negativos.

### **4.3.3 Coleta de dados *in loco***

Houve coleta de dados na sede da Secretaria Estadual de Educação do Ceará, em Fortaleza, na CREDE 18, no município de Crato, e em dois municípios da CREDE 18. Estar em locais de implementação do programa favoreceu o acesso aos servidores para as entrevistas, a análise de documentos do programa, sempre disponibilizados quando solicitado, o acesso a sistemas informatizados de monitoramento e a observação das interações entre as equipes, quando possível.

Os dois municípios visitados foram selecionados da seguinte forma: primeiramente, os municípios do estado foram categorizados segundo cinco critérios:

i) as áreas das CREDES em que se situam: CREDE 1 a CREDE 20;

ii) o número de habitantes que possuem: municípios com menos de 20.000 habitantes, municípios com 20.000 a 50.000 habitantes, municípios com 50.000 a 100.000 habitantes, e municípios com 100.000 a 1.000.000 de habitantes;

iii) o Produto Interno Bruto - PIB per capita que possuem: municípios com PIB per capita de 0 a R\$4.000, municípios com PIB per capita entre R\$ 4.000 e R\$ 5.000, municípios com PIB per capita entre R\$5.000 e R\$7.000, municípios com PIB per capita entre R\$7.000 e R\$ 8.000, municípios com PIB per capita entre R\$ 8.000 e R\$ 10.000 e municípios com PIB per capita acima de R\$ 10.000;

v) a participação ou não na primeira fase do programa, a intervenção da APRECE, UNDIME/CE e UNICEF anterior a 2007: participaram da primeira fase ou não participaram.

Em seguida, dentre os municípios de uma mesma CREDE, foi observado o desvio-padrão das médias de crescimento da nota de proficiência no SPAECE-ALFA entre 2007 e 2011, ou seja, se havia entre aqueles municípios uma grande diferença entre aqueles que mais tinham crescido e aqueles que menos tinham crescido, considerando em ambos os casos a linha de base.

Assim, foram identificados pares de municípios que tinham entre si uma importante diferença nas médias de proficiência de leitura em 2011, apesar de terem saído de uma linha de base semelhante em 2007, mas que guardavam entre si algumas semelhanças em elementos que talvez possam ter influência nos resultados do programa: i) eram de uma mesma CREDE, ou seja, durante todo o tempo tiveram os mesmos interlocutores estaduais e regionais; ii) se situavam na mesma faixa de número de habitantes, uma vez que se sabe que as intervenções podem gerar mais impacto em municípios menores; iii) se situavam na mesma faixa de PIB per capita, ou seja, um

município não era muito mais rico do que o outro; iv) tinham a mesma classificação segundo as Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2007)<sup>36</sup>; v) não participaram da primeira fase do programa. Com isso, pretendeu-se garantir que fossem entrevistadas equipes municipais que atuavam em locais com similaridades que poderiam ser relevantes para os resultados do programa.

#### **4.4 VALIDADE DA PESQUISA**

Um ponto delicado das pesquisas que empregam o estudo de caso é a sua validade externa, ou seja, em que medida o caso fornece bases para generalizações. Segundo Yin (2010), os críticos da capacidade de generalização a partir de estudos de caso se baseiam em comparações desse método com o método de levantamento em que se pretende ampliar ao máximo a amostra. Contudo, essa comparação seria incorreta, pois a generalização que o levantamento de dados permite é de natureza estatística, ao passo que a generalização possível pelo estudo de caso é de natureza analítica em que se busca associar os resultados à teoria.

Sob esse ponto de vista, um estudo de caso de uma política interfederativa com bons resultados, como o PAIC, caso cumpra os critérios utilizados para se aferir a qualidade da pesquisa - operacionalização adequada das variáveis, validade interna e confiabilidade - pode servir a fortalecer a avaliação de que certos fatores políticos e institucionais, se presentes, influenciam a coordenação.

Para aumentar a validade interna da pesquisa, atentando-se para o fato de que os entrevistados (tanto nas entrevistas semiestruturadas quanto nas entrevistas estruturadas), que forneceram informações sobre as variáveis relacionadas aos processos de coordenação, são os mesmos indivíduos que deles participam, as respostas, quando possível, foram comparadas, quando possível, com as fontes secundárias, como relatórios e outras análises (Yin, 2009). Os documentos internos e materiais de domínio

---

<sup>36</sup> Classificação que se baseia no nível de centralidade dos municípios (se é foco para outras cidades, formando uma determinada área de influência), o número de habitantes, as dimensões da rede empresarial existente (e a localização da gestão empresarial), a presença de órgãos dos poderes Executivo e Judiciário, e a dotação de diferentes equipamentos e serviços. Segundo esses critérios, os municípios podem ser classificados em: i) metrópole - os principais centros urbanos do país, de grande porte e com importantes relações mútuas; possuem, em geral, extensa área de influência direta; no caso do Ceará, é o município de Fortaleza; ii) região metropolitana - municípios que integram a área de influência direta das metrópoles. Exemplos: Maranguape e Caucaia; iii) capitais regionais - municípios com atividades de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Têm influência de âmbito regional. Exemplos: Juazeiro do Norte e Sobral; iv) centros sub-regionais - municípios com área de atuação mais reduzida. Dentre os centros externos à sua própria rede, relacionam-se, predominantemente, com as principais metrópoles. Exemplos: Crateús e Iguatu; v) centro de zona - cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; têm funções de gestão elementares. Exemplos: Camocim e Icó.

público sobre o programa foram analisados, com atenção aos aspectos relacionados às variáveis levantadas.

Para que os procedimentos de coleta de dados possam ser reproduzidos por outros pesquisadores, foi montado um banco de dados integrado pelos documentos utilizados, as tabelas com as respostas aos questionários, e as tabelas de classificação dos municípios segundo alinhamento partidário, porte populacional, porte econômico e resultados. Com isso, buscou-se aumentar a confiabilidade da pesquisa.

## **5 FATORES POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS E A COORDENAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC**

Nesta seção, apresenta-se a análise do processo de coordenação na implementação do PAIC. Buscou-se identificar como as regras, o alinhamento partidário e o perfil profissionalizado da burocracia podem ter influenciado positivamente a cooperação entre estado e municípios e a articulação das ações do programa.

### **5.1 O ALINHAMENTO PARTIDÁRIO DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC**

#### **5.1.1 Um contexto político favorável**

Em 2006, o grupo político liderado por Tasso Jereissati (filiado ao PMDB até 1989 e, a partir de então, filiado ao PSDB) estava no poder há vinte anos no governo estadual. A ruptura entre o então senador Jereissati e o então governador pelo PSDB, Lúcio Alcântara, facilitou a formação de um bloco de oposição organizado na coligação encabeçada por Cid Gomes (PSB) e integrada por outros oito partidos: Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, Partido Republicano Brasileiro - PRB, Partido Progressista - PP, Partido Humanista da Solidariedade - PHS, Partido da Mobilização Nacional - PMN, e Partido Verde - PV.

Após a vitória de Cid Gomes, as estratégias do governador eleito de dividir pastas do governo, abrir canais de comunicação entre o Executivo e Legislativo, e de mostrar-se aberto a atender solicitações dos políticos (CUNHA, 2012) fizeram com que a coalizão se mantivesse ampla e até crescesse. Passaram a integrar o governo também o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, o que foi facilitado pela histórica proximidade entre Cid Gomes e Tasso Jereissati, e o Partido Democrática Trabalhista - PDT. Com isso, o governo de Cid Gomes obteve uma robusta coalizão de apoio, a qual pertencia até mesmo o partido opositor nas eleições imediatamente anteriores e que havia perdido sua hegemonia de vinte anos no estado, o PSDB. A bancada de parlamentares de apoio ao governo era então de quarenta e quatro deputados entre quarenta e seis presentes na Assembleia Legislativa.

A coalizão de apoio ao governador não se manteve a mesma até o fim do primeiro mandato. Em março de 2010, o PSDB deixou o governo do estado e lançou

candidato Marcos Cals que, até então, era o Secretário de Justiça e Cidadania. Segundo Cunha (2012), isso se deveu menos a diferenças nas decisões e mais a uma estratégia política do PSDB em tentar manter seu reduto político no estado.

Não obstante a baixa, o apoio ao governador manteve-se amplo. Cid Gomes se candidatou à reeleição por uma coligação formada por nove partidos: PSB, PRB, PDT, PT, PMDB, PSC, PSB, PC do B e PSD. Obteve vitória no primeiro turno com 61,3% dos votos. No segundo mandato, a coalizão governista aumentou e passaram a integrá-la também PPS, PP, PHS, PMN, PTC, PSL, PTN e PTB. A Tabela 3 sintetiza o levantamento dos partidos que integravam a coalizão de apoio ao governo do estado entre 2007 e 2012.

**Tabela 3 - Partidos que integraram a coalizão do governo do Ceará entre 2007 e 2012**

Primeiro mandato (2007 a 2010)	Segundo mandato (2011 a 2014)
PSB	PSB
PT	PT
PMDB	PMDB
PRB	PRB
PP	PP
PHS	PHS
PDT	PDT
PMN	PMN
PTB	PTB
PV	PSC
PSDB	PC do B
	PSD
	PPS
	PTC
	PSL
	PTN

Fonte: Elaboração própria.<sup>37</sup>

Observa-se no cenário político que o governador e seu partido tinham grande relevância em relação às demais forças políticas e partidárias do estado. Abrucio e Samuels (1997) já argumentaram que a ascensão dos governadores no cenário político nacional se deveu, entre outros fatores:

<sup>37</sup> Conforme já relatado na seção 3, para este levantamento, foram utilizados dados do TSE (coligação), reportagens de jornais, o trabalho de Cunha (2010) e consultas a professores do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade do Ceará que estudaram a dinâmica partidária estadual.



i) à necessidade de os congressistas federais têm de garantir sua base de apoio estadual e, com isso, manterem lealdade ao governador e pleitearem cargos no poder executivo estadual;

ii) à concentração de recursos políticos como nomeação de cargos no estado e nos baixos escalões do poder executivo federal, capacidade de realização de empreendimentos, o que dá visibilidade aos políticos;

iii) ao baixo controle institucional sobre o poder executivo estadual, pois postos-chaves dos órgãos de controle são nomeados pelos governadores.

Borges e Sanchez Filho (2011), além de destacarem o elevado controle do poder executivo sobre a nomeação de cargos e a visibilidade que as ações nesse nível podem ter - influenciando o desempenho dos políticos em disputas regionais ou nacionais, enfatizam que o nível estadual tem alta capacidade de elaborar políticas públicas em relação aos municípios e controle sobre a distribuição dos fundos e investimentos que interessam às administrações locais.

Corroborando com essas teses um estudo específico sobre a formação e a manutenção da base de sustentação do governo Cid Gomes entre 2007 e 2010. Segundo Cunha (2012), a existência de partidos tão diversos na base de apoio se deveu, sobretudo, à lógica da política dominada por lideranças regionais que, para sobreviverem politicamente, dependem da proximidade dos recursos políticos, institucionais e financeiros do poder executivo estadual.

A relevância do poder executivo estadual e do partido que está à sua frente, no caso do Ceará, foi confirmada pelo crescimento do número de prefeitos eleitos pelo partido do governador. Em 2007, quando o PSB assumiu o governo do estado, havia apenas dois municípios liderados pelo partido. Nas eleições municipais seguintes, em 2008, esse número passou para vinte e dois. Nas eleições municipais de 2012, o número chegou a trinta e nove. Outro episódio que ilustra a liderança do governador se deu em setembro de 2013. Por não concordar com a saída do PSB da base de apoio ao governo federal e para manter o alinhamento ao PT em âmbito federal, Cid Gomes se desfilou do PSB e migrou para o PROS. Todos os trinta e nove prefeitos do PSB acompanharam o governador nesse movimento e deixaram o partido socialista.

Para ter mais elementos sobre a relação entre o poder estadual e os poderes locais, os municípios foram classificados em alinhados ou não alinhados politicamente ao governo estadual ao longo do período de implementação do programa considerado nesta pesquisa (2007 a 2012). Foram considerados como municípios politicamente

alinhados aqueles que eram liderados pelo mesmo partido do governador do estado ou por partidos que integravam a coalizão de apoio ao governo estadual. Foram considerados como municípios não alinhados aqueles que eram liderados por partidos de oposição ou partidos que não integravam a coalizão de apoio conforme a Tabela 3. Mais detalhes da classificação e limitações já foram reportadas no capítulo 3. Os resultados foram sintetizados na tabela abaixo:

**Tabela 4 - Número de municípios alinhados e municípios não alinhados politicamente ao governo estadual entre 2007 e 2012 no Ceará**

Período	Número de municípios do PSB	Número de municípios alinhados <sup>38</sup>	Número de municípios não alinhados
P1 (2007-2008)	2	127	57
P2 (2009-2010)	22	166	18
P3 (2011-2012)	22	114	70

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se nos três períodos uma situação de alinhamento partidário em mais da metade dos cento e oitenta e quatro municípios, chegando, entre 2009 e 2010, a um alinhamento político de 90% dos municípios, o que caracterizaria um alinhamento partidário significativo entre governos municipais e governo estadual durante a implementação do PAIC. Mas o alinhamento partidário influenciou a implementação do PAIC pelo estado ou pelos municípios?

### **5.1.2 Alinhamento partidário e implementação do programa pelo estado**

A literatura já identificou casos de distribuição interfederativas de recursos em que o nível central tem suas escolhas alocativas influenciadas por questões político-partidárias (FERREIRA; BUGARIM, 2007; PUTTOMATTI, 2013). Buscou-se analisar se isso acontecia no caso do PAIC. Sobre isso, lê-se em um relatório do programa que:

Na cooperação com os municípios, o estado tem o cuidado político de não tratar de maneira diferenciada prefeitos da base aliada ou de opositores do governo. O apoio é dado a todos da mesma maneira; distinções ocorrem apenas nos casos de municípios considerados prioritários devido aos seus resultados, que demandam auxílio diferenciado dos demais. Fortalece-se, assim, a noção de que o aspecto técnico da educação deve ser valorizado perante critérios políticos, entendimento defendido também nos municípios, que são orientados a “protegerem” a educação das interferências político-partidárias. (CEARÁ, 2012, p. 79)

<sup>38</sup> PSB e demais partidos que integraram a coalizão de apoio.

Os elementos obtidos a partir das entrevistas semiestruturadas vão no mesmo sentido do documento oficial, pois todos os servidores estaduais manifestaram inexistir influência da dinâmica política na alocação da capacidade institucional do estado, na atenção conferida aos municípios, ou em qualquer tipo de diferenciação de tratamento. Mais especificamente, os relatos negam categoricamente existir favorecimento para os municípios liderados por partidos políticos aliados. Segundo eles, todos os municípios são tratados igualmente pelo estado, recebendo os mesmos insumos e o mesmo tipo de interlocução. Uma afirmação de um dos entrevistados que ilustra essa posição é a de que “nem mesmo o município em que o prefeito é sabidamente inimigo político do governador deixa de receber formação, material e tudo o mais que é dado para os outros municípios”.

A questão foi repetida na entrevista estruturada. Perguntou-se se “no apoio prestado pela SEDUC à implementação do PAIC, o partido a que pertence o prefeito do município interfere na relação entre estado e município”. As respostas foram as seguintes:

**Tabela 5 - Resposta dos servidores do PAIC quanto à influência da dinâmica partidária na ação da SEDUC**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
<b>Não concordam</b>	79%	80,3%
<b>Concordam um pouco</b>	4,6%	8,2%
<b>Concordam razoavelmente</b>	6,9%	7,2%
<b>Concordam muito</b>	9,5%	4,3%

Fonte: Elaboração própria.

Ainda que a avaliação não seja unânime entre os servidores estaduais e nem entre os servidores municipais, um percentual significativo desses servidores avalia que a implementação por parte do estado não se dá diferentemente para diferentes municípios em função do alinhamento partidário.

Há possíveis explicações que fortalecem essas avaliações. A primeira é a de que os únicos procedimentos para implementação do PAIC pelo estado que ensejam distribuição de recursos financeiros para os municípios - a distribuição da quota-parte do ICMS e a distribuição do prêmio Escola Nota Dez - são regulamentados por lei estadual, ou seja, não existe discricionariedade na distribuição desses recursos por parte da administração estadual. Há ações essenciais na implementação do programa por parte do estado, como a compra de material didático e a contratação de formação de professores. Mas, para implementá-las, não há distribuição de recursos financeiros. Elas

são financiadas diretamente pela SEDUC, e realizadas em larga escala, para todos os municípios de uma vez, conforme detalhado no capítulo 2.

Questionados *in loco* sobre a oferta do material didático e a oferta da formação de professores ao longo de todos os anos de implementação do programa, os gestores estaduais responderam que as ações foram executadas uniformemente, em todos os anos, para todos os municípios. Com efeito, verificou-se que a SEDUC mantém em seus arquivos recibos da entrega de material didático e da realização de formação de professores em todos os municípios<sup>39</sup> referentes a todos os anos de implementação do programa.

Há, portanto, registros de que essas duas ações do programa foram realizadas e que, sob esses aspectos analisados, a implementação por parte do estado tem se dado de forma uniforme para todos os municípios. Esses registros têm sido cada vez mais importantes, pois, na medida em que foi se tornando conhecido, o programa passou a ser acompanhado por órgãos de controle como o Tribunal de Contas do Estado e, recentemente, pela Controladoria-Geral do Estado.

Além desses fatores, a burocracia que tem implementado o programa por parte do governo estadual tem perfil altamente profissionalizado e é mantida isolada de pressões políticas de dentro ou de fora do governo estadual. Essa burocracia desenvolveu a compreensão de que a imagem política e, sobretudo, gerencial do programa é fortalecida pelo seu êxito, e que esse êxito é entendido, não apenas por eles, mas pelos demais atores do programa, como o desempenho satisfatório de todas as redes municipais do estado - e não como o desempenho positivo de apenas alguns municípios.

A burocracia estadual conhece os resultados que o programa obtém a cada ano e acredita que ele é uma iniciativa bem-sucedida. Mais precisamente, destaca em seus depoimentos a crença de que tem ocorrido um “crescimento com equidade” das médias de proficiência de alfabetização, isto é, de que o crescimento da média de proficiência do estado se deve não porque um número pequeno de municípios teria feito a média subir à revelia de um grupo de municípios cuja média não cresceu ou cresceu muito

---

<sup>39</sup> Há dois tipos de termos de recebimento: um firmado pelas secretarias municipais de educação da entrega dos materiais pelas editoras ou pela SEDUC; outro firmado pelo/a Secretário/a de Educação e por todos os diretores de escola de seus municípios. Quanto à formação dos professores, há dois tipos de relatórios sobre os encontros de formação: um elaborado pelas secretarias municipais de educação, e outro elaborado pelas Credes, consolidando os relatórios mensais das secretarias municipais.

pouco, mas porque as notas de todos os municípios estariam aumentando, ainda que em ritmos variados.

Diante da compreensão corrente entre a burocracia de que o sucesso do programa necessariamente decorre do sucesso de toda a rede municipal, não faz sentido para esses implementadores estaduais priorizar alguns municípios em detrimento de outros. Além de contrariar a lógica assumida, isso prejudicaria a credibilidade que o PAIC progressivamente vem conquistando junto aos atores municipais - prefeitos, secretários de educação e professores - o que é avaliado como um ativo e um trunfo por esses funcionários para obter, por parte dos municípios, mais cooperação e empenho na busca pela efetividade da política.

Em resumo, os elementos apresentados indicam que a implementação do programa por parte do estado tem acontecido, no geral, de forma uniforme para todos os municípios, sem favorecimentos de natureza política.

### **5.1.3 Alinhamento partidário e implementação do programa pelos municípios**

Conforme detalhado no capítulo 1, há na literatura (RODDEN; WIBBELS, 2002) um argumento de que, em cenários federativos, o alinhamento partidário entre poder central e poderes locais pode facilitar a coordenação e os bons resultados, pois os acordos são facilitados e os governantes locais tendem a cooperar para a realização da política. Isso pode ter sido verdadeiro no caso do PAIC, pois as lideranças municipais, nos três períodos considerados, foram em sua maior parte alinhadas ao governo estadual.

Para buscar elementos qualitativos quanto à possível influência do cenário político na coordenação do programa e conseqüentemente nos seus resultados, atores estratégicos da SEDUC/CE, CREDES, SMEs e UNDIME/CE foram questionados a respeito. Em muitos relatos, negou-se a influência das disputas partidárias na implementação estadual, mas cogitou-se a influência no âmbito municipal.

Quando do lançamento do programa, houve a adesão formal de 100% dos municípios. Não obstante, relatou-se certa resistência por parte de municípios governados por partidos de oposição, especialmente quando de seu início. Ainda que os municípios não tivessem nenhum prejuízo em participar do programa, nem todos teriam procurado empenhar suas capacidades institucionais para organizar e gerenciar o programa localmente, providenciando o apoio logístico para que o programa

acontecesse, mobilizando esforços para realizar o ciclo de diagnóstico, planejamento, alfabetização, acompanhamento.

A resistência inicial por parte de alguns municípios existiu não apenas em razão da dinâmica partidária, mas também de uma “ideologia municipalista”, que enxergava no PAIC um risco de limitação na autonomia dos municípios, definindo para todos eles metas, metodologia e um monitoramento ostensivo, o que foi percebido por alguns municípios como ações de controle sobre seu âmbito de atuação.

A pergunta foi repetida na entrevista estruturada nos seguintes termos:

“Na implementação do PAIC por parte do município, o partido a que pertence o governador do estado interfere na relação entre estado e município?”. A Tabela 6 indica os resultados:

**Tabela 6 - Respostas dos servidores do PAIC quanto à influência partidária na implementação do PAIC pelos municípios**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
<b>Concordam muito</b>	0%	3,3%
<b>Concordam razoavelmente</b>	7%	7,4%
<b>Concordam pouco</b>	7%	9,3%
<b>Não concordam</b>	86%	80%

Fonte: Elaboração própria.

Para tentar detectar a influência do fator alinhamento partidário na implementação do programa por parte dos municípios, verificou-se o desempenho de municípios não alinhados ao governo estadual nos períodos listados na Tabela 4.

No período 2007-2008, havia cinquenta e sete municípios não alinhados ao governo estadual. Dentre esses, doze tiveram piora na média de proficiência, mas apenas dois tiveram uma piora significativa, descendo de padrão de desempenho. Os demais acompanharam o movimento geral de melhora conforme indica a Tabela 7.

**Tabela 7 - Desempenho no SPAECE-ALFA dos municípios não alinhados ao governo estadual entre 2007 e 2008**

Município	Classificação IBGE <sup>40</sup>	Crede	População	PIB per capita	IDHM	Spaece 2007	Padrão de Desempenho Escala Spaece 2007	Escala proposta 2007	Spaece 2008	Padrão de Desempenho Escala Spaece 2008	Escala proposta 2008
Acopiara	Centro Local	16	51.160	R\$ 4.025,94	0,59	103,6	Intermediário	Nível 2	120,5	Intermediário	Nível 2
Alcântaras	Centro Local	6	10.771	R\$ 3.506,59	0,60	108,3	Intermediário	Nível 2	145,1	Suficiente	Nível 2
Alto Santo*	Centro Local	10	16.359	R\$ 4.712,45	0,60	115,5	Intermediário	Nível 2	112,1	Intermediário	Nível 2
Apuiarés	Centro Local	2	13.925	R\$ 3.756,20	0,62	99,8	Alfabetização Incompleta	Nível 1	136,2	Suficiente	Nível 2
Aquiraz	Região Metropolitana	1	72.628	R\$ 9.395,00	0,64	118,1	Intermediário	Nível 2	121,3	Intermediário	Nível 2
Barro	Centro Local	20	21.514	R\$ 4.110,00	0,60	102,3	Intermediário	Nível 2	128,8	Suficiente	Nível 2
Boa Viagem*	Centro Local	12	52.498	R\$ 4.391,59	0,60	119,2	Intermediário	Nível 2	116,8	Intermediário	Nível 2
Brejo Santo	Centro de Zona B	20	45.193	R\$ 5.301,31	0,65	103,8	Intermediário	Nível 2	118,3	Intermediário	Nível 2
Caririçu	Centro Local	19	26.393	R\$ 3.603,18	0,58	97,0	Alfabetização Incompleta	Nível 1	106,2	Intermediário	Nível 2
Cariús	Centro Local	16	18.567	R\$ 3.624,09	0,60	124,2	Intermediário	Nível 2	154,7	Desejável	Nível 3
Carnaubal	Centro Local	5	16.746	R\$ 4.319,13	0,59	103,8	Intermediário	Nível 2	107,9	Intermediário	Nível 2
Catunda**	Centro Local	13	9.952	R\$ 4.467,63	0,61	104,3	Intermediário	Nível 2	96,9	Alfabetização Incompleta	Nível 1
Forquilha	Centro Local	6	21.786	R\$ 4.487,55	0,64	104,0	Intermediário	Nível 2	136,0	Suficiente	Nível 2
General Sampaio*	Centro Local	7	6.218	R\$ 4.640,03	0,57	120,5	Intermediário	Nível 2	111,5	Intermediário	Nível 2
Graça	Centro Local	6	15.049	R\$ 3.710,49	0,57	133,3	Suficiente	Nível 2	178,9	Desejável	Nível 3
Guaramiranga	Centro Local	8	4.164	R\$ 7.241,84	0,64	129,0	Suficiente	Nível 2	130,3	Suficiente	Nível 2
Ibaretama*	Centro Local	12	12.922	R\$ 3.682,20	0,58	89,3	Alfabetização Incompleta	Nível 1	70,8	Não alfabetizado	Nível 1
Ibicuitinga*	Centro Local	12	11.335	R\$ 4.000,43	0,61	119,3	Intermediário	Nível 2	116,5	Intermediário	Nível 2
Independência	Centro Local	13	25.573	R\$ 4.745,80	0,63	154,0	Desejável	Nível 3	174,7	Desejável	Nível 3
Ipu	Centro de Zona B	5	40.296	R\$ 4.630,83	0,62	115,2	Intermediário	Nível 2	121,9	Intermediário	Nível 2
Ipeuiras	Centro Local	13	37.862	R\$ 4.095,50	0,57	99,5	Alfabetização Incompleta	Nível 1	109,5	Intermediário	Nível 2
Itaitinga*	Região Metropolitana	1	35.817	R\$ 5.106,00	0,63	121,3	Intermediário	Nível 2	113,2	Intermediário	Nível 2
Itapajé	Centro de Zona B	2	48.350	R\$ 8.737,00	0,62	134,7	Suficiente	Nível 2	148,3	Suficiente	Nível 2

<sup>40</sup> Sobre essa classificação, ver nota 36.

Município	Classificação IBGE <sup>40</sup>	Crede	População	PIB per capita	IDHM	Spaace 2007	Padrão de Desempenho Escala Spaace 2007	Escala proposta 2007	Spaace 2008	Padrão de Desempenho Escala Spaace 2008	Escala proposta 2008
Itatira*	Centro Local	7	18.894	R\$ 3.933,36	0,56	110,8	Intermediário	Nível 2	110,3	Intermediário	Nível 2
Jaguaribara	Centro Local	11	10.399	R\$ 5.574,48	0,62	102,4	Intermediário	Nível 2	120,8	Intermediário	Nível 2
Jaguaribe**	Centro de Zona B	11	34.409	R\$ 6.503,05	0,62	107,9	Intermediário	Nível 2	99,9	Alfabetização Incompleta	Nível 1
Jucás	Centro Local	16	23.807	R\$ 4.241,00	0,60	120,7	Intermediário	Nível 2	135,2	Suficiente	Nível 2
Limoeiro do Norte	Centro de Zona A	10	56.264	R\$ 7.145,92	0,68	104,6	Intermediário	Nível 2	135,2	Suficiente	Nível 2
Maracanaú	Região Metropolitana	1	209.057	R\$ 19.548,87	0,69	118,7	Intermediário	Nível 2	142,4	Suficiente	Nível 2
Miraíma	Centro Local	2	12.800	R\$ 3.546,05	0,59	82,2	Alfabetização Incompleta	Nível 1	139,4	Suficiente	Nível 2
Monsenhor Tabosa	Centro Local	13	16.705	R\$ 3.882,17	0,61	86,7	Alfabetização Incompleta	Nível 1	100,8	Intermediário	Nível 2
Morada Nova	Centro Local	10	62.065	R\$ 6.169,23	0,61	106,4	Intermediário	Nível 2	115,6	Intermediário	Nível 2
Moraújo	Centro Local	6	8.070	R\$ 4.057,05	0,58	140,0	Suficiente	Nível 2	141,8	Suficiente	Nível 2
Nova Russas	Centro Local	13	30.965	R\$ 4.743,49	0,61	108,8	Intermediário	Nível 2	124,8	Intermediário	Nível 2
Pacatuba	Região Metropolitana	1	72.299	R\$ 7.680,07	0,68	116,8	Intermediário	Nível 2	143,0	Suficiente	Nível 2
Pacoti	Centro Local	8	11.607	R\$ 4.741,63	0,64	131,1	Suficiente	Nível 2	149,6	Suficiente	Nível 2
Pacujá	Centro Local	6	5.986	R\$ 4.368,00	0,62	99,3	Alfabetização Incompleta	Nível 1	139,8	Suficiente	Nível 2
Pedra Branca*	Centro Local	14	41.890	R\$ 3.730,51	0,60	109,9	Intermediário	Nível 2	108,2	Intermediário	Nível 2
Pentecoste	Centro Local	2	35.400	R\$ 5.168,00	0,63	107,0	Intermediário	Nível 2	112,0	Intermediário	Nível 2
Pereiro	Centro Local	11	15.757	R\$ 3.961,37	0,60	105,8	Intermediário	Nível 2	113,3	Intermediário	Nível 2
Pindoretama	Centro Local	9	18.683	R\$ 4.827,83	0,64	108,7	Intermediário	Nível 2	113,7	Intermediário	Nível 2
Quixeré	Centro Local	10	19.412	R\$ 39.997,39	0,62	82,2	Alfabetização Incompleta	Nível 1	109,4	Intermediário	Nível 2
Redenção	Centro Local	8	26.415	R\$ 4.568,47	0,63	113,4	Intermediário	Nível 2	127,0	Suficiente	Nível 2
Reriutaba	Centro Local	6	19.455	R\$ 4.404,16	0,60	115,8	Intermediário	Nível 2	184,0	Desejável	Nível 3
Russas*	Centro de Zona A	10	69.833	R\$ 7.950,07	0,67	141,9	Suficiente	Nível 2	134,4	Suficiente	Nível 2
São Benedito	Centro de Zona B	5	44.178	R\$ 5.368,16	0,61	131,9	Suficiente	Nível 2	132,7	Suficiente	Nível 2
São João do Jaguaribe	Centro Local	10	7.900	R\$ 5.308,22	0,65	125,0	Intermediário	Nível 2	147,2	Suficiente	Nível 2
São Luís do Curu	Centro Local	2	12.332	R\$ 4.698,16	0,62	103,2	Intermediário	Nível 2	106,1	Intermediário	Nível 2
Senador Sá	Centro Local	6	6.852	R\$ 4.050,29	0,60	59,4	Não alfabetizado	Nível 1	98,0	Alfabetização Incompleta	Nível 1



Município	Classificação IBGE <sup>40</sup>	Crede	População	PIB per capita	IDHM	Spaace 2007	Padrão de Desempenho Escala Spaace 2007	Escala proposta 2007	Spaace 2008	Padrão de Desempenho Escala Spaace 2008	Escala proposta 2008
Sobral*	Capital Regional C	6	188.233	R\$ 12.472,49	0,71	188,2	Desejável	Nível 3	167,9	Desejável	Nível 3
Solonópole	Centro Local	14	17.665	R\$ 5.317,44	0,63	107,1	Intermediário	Nível 2	127,2	Suficiente	Nível 2
Tamboril	Centro Local	13	25.451	R\$ 4.054,25	0,58	122,6	Intermediário	Nível 2	131,0	Suficiente	Nível 2
Trairi	Centro Local	2	51.422	R\$ 4.631,16	0,61	106,1	Intermediário	Nível 2	120,9	Intermediário	Nível 2
Ubajara	Centro Local	5	31.787	R\$ 6.147,11	0,65	138,5	Suficiente	Nível 2	163,3	Desejável	Nível 3
Uruburetama	Centro Local	2	19.765	R\$ 7.107,47	0,64	109,7	Intermediário	Nível 2	110,2	Intermediário	Nível 2
Uruoca	Centro Local	4	12.883	R\$ 3.788,32	0,57	131,4	Suficiente	Nível 2	159,2	Desejável	Nível 3
Varjota	Centro Local	6	17.593	R\$ 5.577,49	0,61	122,2	Intermediário	Nível 2	128,7	Suficiente	Nível 2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

\* Municípios que tiveram queda na média entre 2007 e 2008.

Ainda quanto ao período P1, entre 2007 e 2008, verifica-se na Tabela 8 que o número de municípios não alinhados nas faixas de padrão de desempenho mais baixas caiu de um ano para outro. Ademais, foram observadas na Tabela 9 quais médias os municípios não alinhados e os municípios alinhados de cada uma das faixas de padrão de desempenho tiveram em 2007 e quais médias esses dois grupos tiveram em 2008. Não há indícios de que os municípios não alinhados tenham crescido menos em relação aos municípios alinhados. Em alguns casos, cresceram mais, em outros, menos. À exceção do grupo dos não alfabetizados em 2007, os municípios não alinhados tiveram resultados semelhantes ou pouco melhores que os alinhados.

**Tabela 8 - Número de municípios alinhados e não alinhados em cada faixa de proficiência entre 2007 e 2008**

	Não alfabetizados 2007	Não alfabetizados 2008	Incompleta 2007	Incompleta 2008	Intermediário 2007	Intermediário 2008	Suficiente 2007	Suficiente 2008	Desejável 2007	Desejável 2008
Não alinhados (57)	1	1	8	3	37	25	9	21	2	7
Alinhados (127)	2	0	28	6	59	57	26	48	12	16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

**Tabela 9 - Evolução das médias dos municípios alinhados e não alinhados de cada faixa de proficiência entre 2007 e 2008**

	Grupo não alfabetizados em 2007		Grupo alfabetiz. incomp. em 2007		Grupo intermediário em 2007		Grupo Suficiente em 2007		Grupo Desejável 2007	
	Média 2007	Média 2008	Média 2007	Média 2008	Média 2007	Média 2008	Média 2007	Média 2008	Média 2007	Média 2008
<b>Não alinhados (57)</b>	59,4	98	92	114	112	123	135	155	171	196
<b>Alinhados (127)</b>	69	137	91,3	121	113	124	135	131	161	160

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

Entre 2009 e 2010, conforme a Tabela 4, havia dezoito municípios não alinhados ao governo estadual. A Tabela 10 mostra que, dentre esses, apenas dois tiveram queda na média de proficiência. Os demais acompanharam o movimento de crescimento das médias.

**Tabela 10 - Desempenho no SPAECE-ALFA dos municípios não alinhados ao governo estadual entre 2009 e 2010**

Município	Classificação IBGE	Crede	População	PIB per capita	IDHM	Spaace 2009	Escala Spaace 2009	Escala proposta 2009	Spaace 2010	Spaace 2010	Escala proposta 2010
Alcântaras	Centro Local	6	10.771	R\$ 3.506,59	0,60	153,3	Desejável	Nível 3	174,3	Desejável	Nível 3
Apuiarés*	Centro Local	2	13.925	R\$ 3.756,20	0,62	167,9	Desejável	Nível 3	158,3	Desejável	Nível 3
Aratuba	Centro Local	8	11.529	R\$ 5.246,55	0,62	136,7	Suficiente	Nível 2	139,2	Suficiente	Nível 2
Barro	Centro Local	20	21.514	R\$ 4.110,00	0,60	182,0	Desejável	Nível 3	200,3	Desejável	Nível 4
Cariús*	Centro Local	16	18.567	R\$ 3.624,09	0,60	138,4	Suficiente	Nível 2	132,6	Suficiente	Nível 2
Carnaubal	Centro Local	5	16.746	R\$ 4.319,13	0,59	151,8	Desejável	Nível 3	194,5	Desejável	Nível 3
Catunda	Centro Local	13	9.952	R\$ 4.467,63	0,61	162,7	Desejável	Nível 3	211,0	Desejável	Nível 4
Farias Brito	Centro Local	19	19.007	R\$ 3.894,48	0,63	141,4	Suficiente	Nível 2	163,8	Desejável	Nível 3
Guaramiranga	Centro Local	8	4.164	R\$ 7.241,84	0,64	132,1	Suficiente	Nível 2	158,3	Desejável	Nível 3
Maracanaú	Região Metropolitana	1	209.057	R\$ 19.548,87	0,69	146,2	Suficiente	Nível 2	150,9	Desejável	Nível 3
Martinópole	Centro Local	4	10.214	R\$ 3.491,37	0,60	158,6	Desejável	Nível 3	170,5	Desejável	Nível 3
Mucambo	Centro Local	6	14.102	R\$ 3.800,69	0,61	184,3	Desejável	Nível 3	253,1	Desejável	Nível 5

Município	Classificação IBGE	Crede	População	PIB per capita	IDHM	Spaace 2009	Escala Spaace 2009	Escala proposta 2009	Spaace 2010	Spaace 2010	Escala proposta 2010
Mulungu	Centro Local	8	11.485	R\$ 4.598,26	0,61	146,2	Suficiente	Nível 2	142,9	Suficiente	Nível 2
Nova Russas	Centro Local	13	30.965	R\$ 4.743,49	0,61	156,6	Desejável	Nível 3	169,6	Desejável	Nível 3
Pacoti	Centro Local	8	11.607	R\$ 4.741,63	0,64	142,4	Suficiente	Nível 2	155,9	Desejável	Nível 3
Pedra Branca	Centro Local	14	41.890	R\$ 3.730,51	0,60	209,6	Desejável	Nível 4	253,7	Desejável	Nível 5
São Gonçalo do Amarante	Centro Local	2	43.890	R\$ 25.430,00	0,67	186,5	Desejável	Nível 3	204,5	Desejável	Nível 4
Umirim	Centro Local	2	18.802	R\$ 3.796,96	0,59	145,8	Suficiente	Nível 2	185,1	Desejável	Nível 3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

Da mesma forma que no período 2007-2008, no período 2009-2010, tanto os municípios alinhados como os municípios não alinhados, avançaram de padrão de desempenho de um ano para outro, como mostra a Tabela 11. Entre os municípios não alinhados, oito tinham desempenho suficiente em 2009 e dez tinham desempenho desejável. Em 2010, quinze alcançaram a faixa mais alta do SPAECE-ALFA e apenas três permaneceram na segunda faixa mais alta. Entre os alinhados, houve o mesmo movimento. A Tabela 12 revela que, na comparação das médias, tanto municípios alinhados como municípios não alinhados têm desempenho semelhante.

**Tabela 11 - Número de municípios alinhados e não alinhados em cada faixa de proficiência entre 2009 e 2010**

	Não alfabetizados 2009	Não alfabetizados 2010	Incompleta 2009	Incompleta 2010	Intermediário 2009	Intermediário 2010	Suficiente 2009	Suficiente 2010	Desejável 2009	Desejável 2010
<b>Não alinhados (18)</b>	0	0	0	0	0	0	8	3	10	15
<b>Alinhados (166)</b>	0	0	0	6	22	1	71	39	73	126

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

**Tabela 12 - Evolução das médias dos municípios alinhados e não alinhados de cada faixa de proficiência entre 2009 e 2010**

	Grupo não alfabetizados em 2009		Grupo alfabetiz. incomp. em 2009		Grupo intermediário em 2009		Grupo Suficiente em 2009		Grupo Desejável 2009	
	Média 2009	Média 2010	Média 2009	Média 2010	Média 2009	Média 2010	Média 2009	Média 2010	Média 2009	Média 2010
<b>Não alinhados (18)</b>	-	-	-	-	-	-	141	154	171	199
<b>Alinhados (166)</b>	-	-	-	-	-	117 (Umari)	136	181	174	198

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

Por fim, a Tabela 13 apresenta o desempenho dos oito municípios que, durante todo o tempo de implementação analisado foram não alinhados ao governo estadual conforme os critérios adotados nesta pesquisa. Também se observa uma evolução das médias de proficiência desses municípios.

**Tabela 13 - Desempenho no SPAECE-ALFA dos municípios constantemente não alinhados ao governo estadual entre 2007 e 2011**

Município	Classif. IBGE	Crede	População	PIB per capita	IDHM	Novo Spaece 2007	Escala proposta 2007	Novo Spaece 2008	Escala proposta 2008	Novo Spaece 2009	Escala proposta 2009	Novo Spaece 2010	Escala proposta 2010	Novo Spaece 2011	Escala proposta 2011
Alcântaras	Centro Local	6	10.771	R\$ 3.506,59	0,60	108,3	Nível 2	145,1	Nível 2	153,3	Nível 3	174,3	Nível 3	190,7	Nível 3
Apuiarés	Centro Local	2	13.925	R\$ 3.756,20	0,62	99,8	Nível 1	136,2	Nível 2	167,9	Nível 3	158,3	Nível 3	154,6	Nível 3
Barro	Centro Local	20	21.514	R\$ 4.110,00	0,60	102,3	Nível 2	128,8	Nível 2	182,0	Nível 3	200,3	Nível 4	181,9	Nível 3
Cariús	Centro Local	16	18.567	R\$ 3.624,09	0,60	124,2	Nível 2	154,7	Nível 3	138,4	Nível 2	132,6	Nível 2	155,2	Nível 3
Catunda	Centro Local	13	9.952	R\$ 4.467,63	0,61	104,3	Nível 2	96,9	Nível 1	162,7	Nível 3	211,0	Nível 4	223,9	Nível 4
Guaramiranga	Centro Local	8	4.164	R\$ 7.241,84	0,64	129,0	Nível 2	130,3	Nível 2	132,1	Nível 2	158,3	Nível 3	151,9	Nível 3
Maracanaú	Região Metropolitana	1	209.057	R\$ 19.548,87	0,69	118,7	Nível 2	142,4	Nível 2	146,2	Nível 2	150,9	Nível 3	155,2	Nível 3
Pedra Branca	Centro Local	14	41.890	R\$ 3.730,51	0,60	109,9	Nível 2	108,2	Nível 2	209,6	Nível 4	253,7	Nível 5	243,6	Nível 4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDUC/CE.

Em síntese, a análise deste tópico é a de que, durante a implementação do programa, houve o protagonismo do governador e de seu partido e um alinhamento partidário de um número importante de municípios, criando um cenário político favorável politicamente à coordenação segundo a teoria. Em todos os três períodos considerados, o percentual de municípios alinhados é bastante elevado.

De um lado, podem ter razão Rodden e Wibbels (2002). Ao levarem em conta que o sucesso do PAIC poderia ser importante para o seu próprio sucesso eleitoral, os prefeitos teriam cooperado na implementação, facilitando a realização de uma agenda coerente e coordenada. Além disso, a situação politicamente favorável para o governo do estado pode ter facilitado as negociações, articulações e construção de consensos quanto à implementação da política - regras de monitoramento, construção de sistemas - contornando mais facilmente resistências.

Por outro lado, o desempenho dos municípios não alinhados não evidencia que a ausência de alinhamento tenha afetado a direção que tomaram. Os municípios não alinhados, sem os incentivos descritos pela teoria do alinhamento partidário, poderiam ter tido um comportamento diferente dos municípios alinhados. Pelo que apontam os dados examinados, não tiveram. Ou, se tiveram resistência quando do início da implementação do programa, como sugeriram alguns entrevistados, outros elementos podem ter afetado seu cálculo que, ao final, pendeu para a cooperação.

## **5.2 BUROCRACIA ESTADUAL E BUROCRACIAS MUNICIPAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC**

### **5.2.1 Estruturas administrativas próprias para o PAIC**

Antes de apresentar a análise do perfil da burocracia, importa sublinhar como um dos elementos possivelmente favoráveis à coordenação a criação de novas unidades administrativas para implementar o PAIC, tanto no âmbito estadual quanto no âmbito municipal.

Na SEDUC, já existia uma unidade responsável pela articulação da secretaria com os municípios, uma célula de regime de colaboração. Para formular e gerenciar o PAIC, foi criada a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios - COPEM. A pauta da cooperação com os municípios deixou de ser mais um tema de uma subunidade para constituir o *core business* de uma nova subunidade, com estrutura e recursos financeiros e humanos próprios, dando ao tema maior importância e maior porte institucional. Nas CREDES, as unidades regionais da SEDUC, que replicam a sua

estrutura, foram criados os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios, que correspondem à COPEM, trabalhando quase que exclusivamente com o PAIC, também conferindo ao tema maior atenção e apoio nessas organizações.

E em cada município, foi criada uma estrutura informal de gerência municipal para o programa. Era contrapartida para participação no programa que o município destacasse três funcionários para organizar a formação dos professores, acompanhar a atuação dos professores nas escolas, preencher os relatórios de monitoramento no SisPAIC, aplicar a Provinha PAIC (avaliação de diagnóstico), participar das formações de gestão organizadas pela SEDUC/CE, entre outras atividades. Recorde-se que o gerente municipal do PAIC, contato principal das CREDES e da SEDUC nos municípios, recebe uma bolsa, paga pela SEDUC diretamente ao servidor, no valor de R\$400,00, e que os demais servidores recebem bolsa no valor de R\$300,00 cada um.

O incentivo financeiro oferecido pela SEDUC para que as SMEs disponibilizassem pelo menos três servidores dedicados ao PAIC foi importante à medida que reduziu um custo de colaboração. Ao explicar os efeitos do FUNDEB na oferta educacionais municipal, Gomes (2009) chama atenção para o fato de que os governos subnacionais respondem a incentivos considerando também os custos da medida na administração dos serviços. Sem a remuneração adicional, a burocracia municipal teria de fazer um “trabalho a mais” sem ganhar mais por isso. A remuneração extra incentivava que aqueles servidores municipais “trabalhem para o PAIC”, dedicando-se ao programa e, se não o fazem, sofrem o constrangimento de serem questionados pelas outras equipes. Da mesma forma, no âmbito estadual: se o programa tivesse sido alocado em uma unidade da SEDUC responsável também por outras demandas, possivelmente a organização incorreria no custo de disputar recursos financeiros e técnicos com essas atividades.

### **5.2.2 Perfil das burocracias que implementam o PAIC**

Para verificar se os funcionários que atuam no programa têm um perfil profissionalizado, foi aplicado um questionário, respondido por duzentos e vinte e seis servidores, o que representa, aproximadamente, um terço do universo. Conforme detalhado na seção 3, o conceito de perfil profissionalizado da burocracia foi operacionalizado utilizando os seguintes elementos:

- i) tempo de experiência na área educacional;
- ii) tempo de experiência no programa;

iii) nível de escolaridade;

iv) tipo de vínculo com a administração pública estadual ou municipal.

Os resultados estão dispostos nas tabelas abaixo:

**Tabela 14 - Tempo de experiência em educação dos servidores do PAIC**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
0 a 5 anos	0	0
5 a 10 anos	14%	19%
Mais de 10 anos	86%	81%

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 15 - Ano em que os servidores do PAIC começaram a trabalhar no programa**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
2007	35%	26%
2008	14%	7%
2009	7%	7%
2010	12%	4%
2011	12%	9%
2012	17%	5%
2013	3%	42%

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 16 - Nível de escolaridade dos servidores do PAIC**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
Ensino médio	0	1%
Superior completo - educação	5%	26%
Superior completo - outros	0	3%
Pós-graduação	95%	70%

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 17 - Tipo de vínculo com a administração pública dos servidores do PAIC**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
Cargo em comissão	5%	9%
Concurso público	58%	55%
Concurso público e função	28%	32%
Contrato de consultoria	0	2%
Terceirizado	9%	2%

Fonte: Elaboração própria.

Desses dados, observa-se quanto ao tempo de experiência no programa que mais de um terço dos servidores estaduais respondentes trabalham no PAIC desde seu início, o que sinaliza uma experiência relevante nessa equipe. Entre os servidores municipais, ainda que um percentual significativo (26%) participe do programa desde o seu início, um número muito maior (42%) participa do PAIC desde 2013. Esse percentual possivelmente é de novos servidores nas secretarias municipais de educação, chegados após as trocas decorrentes da mudança dos prefeitos com as eleições municipais de 2012.

O tempo de experiência tanto dos servidores estaduais como dos servidores municipais na área de educação é, em média, muito elevado. Dentre os respondentes, 81% dos servidores municipais têm mais de dez anos de experiência em educação. Entre os servidores estaduais, esse número chega a 86%.

Segundo os dados coletados, os servidores que atualmente trabalham no PAIC têm um grau elevado de escolaridade: 95% dos servidores estaduais e 70% dos servidores municipais cursaram pós-graduação, especialmente cursos relacionados a gestão escolar ou a gestão educacional.

Por fim, 86% dos servidores estaduais e 87% dos servidores municipais são ocupantes de cargo efetivo e cargo em comissão ou somente cargo efetivo, enquanto os demais são ocupantes de cargo em comissão apenas, são terceirizados ou são consultores, formas mais precárias de contratação, que oferecem pouca ou nenhuma estabilidade e não permitem inserção em uma carreira pública com perspectivas de progressão.

Essas informações, tomadas agregadamente, sugerem que a burocracia que atualmente trabalha no PAIC, tanto no âmbito estadual quanto no âmbito municipal, tem muita experiência na área educacional, elevado nível de escolaridade, com destaque para a área de gestão educacional ou gestão escolar, e vínculos estáveis com a administração pública. Há, portanto, indícios de perfil profissionalizado da burocracia, o que pode ter influenciado positivamente a implementação do programa pelo estado e pelos municípios.

Ademais, a formação comum de muitos deles em gestão escolar ou gestão educacional remete ao que foi argumentado por Mintzberg (2001) quanto à padronização por habilidades. Conhecimentos e habilidades comuns favoreceriam o entendimento dos burocratas entre si, facilitando trocas de informações e construção de consensos em ações interorganizacionais.

### **5.2.3 Rotatividade de servidores**

O fato de que mais de 40% dos respondentes municipais que trabalham no PAIC começaram a participar em 2013 é um indício de uma elevada rotatividade nas equipes municipais, o que também foi relatado nas entrevistas semiestruturadas e nas estruturadas. Dos cento e oitenta e quatro municípios, em cento e vinte houve troca de Secretários de Educação em 2013.



A maior parte dos municípios não dispõe de carreira própria para atuação na secretaria municipal de educação. Ela é ocupada normalmente por professores que são deslocados de sala de aula para as funções administrativas, e não é raro que os professores escolhidos sejam aqueles que apoiam politicamente os prefeitos, e que essa rotatividade se dê em razão da mudança do chefe do poder executivo local.

No geral, a rotatividade é considerada negativa tanto pela equipe estadual como pelas equipes municipais, pois é associada à perda de memória institucional e a custos de constante aprendizado por parte dos que entram e de realinhamento entre os recém-chegados e os servidores das demais equipes. Para minimizar o problema, as equipes com número considerável de novos servidores ou com novos líderes são identificadas pela SEDUC e pelas CREDES e participam intensamente de encontros, reuniões e seminários de gestão para alinhar informações, realizar capacitação, motivar as novas equipes, debater sobre detalhes da implementação, e consolidar rotinas de trabalho.

Há um tipo de rotatividade, no entanto, que tem sido considerada como positiva pelo programa, aquela que se dá entre as equipes ou posições gerenciais - quando servidores do PAIC assumem a gerência municipal ou quando gerentes municipais assumem a secretaria municipal ou quando servidores da CREDE passam a integrar a equipe da SEDUC ou vice-versa. Não há registros precisos a respeito, mas, segundo relatos, não foram poucos os casos de servidores da Célula PAIC na SEDUC que se tornaram gerentes regionais do programa, de professores formadores que se tornaram gerentes municipais do PAIC, e de gerentes municipais que se tornaram Secretários de Educação ao longo dos quase sete anos de implementação.

No âmbito municipal, a “promoção” de gerentes PAIC é atribuída à importância do programa no âmbito das SMEs e ao reconhecimento, por parte dos prefeitos, de que o município não pode retroceder em seu desempenho na avaliação de alfabetização. Passariam a ocupar a liderança da pasta aqueles servidores que adquiriram *expertise* na gerência de uma iniciativa que vem ganhando destaque. Essa rotatividade aconteceria porque os chefes da burocracia têm vontade de se beneficiar com a *expertise* dos funcionários (PRAÇA, FREITAS, HOEPERS, 2012).

Considera-se que a rotatividade pode beneficiar a coordenação, pois os servidores carregam consigo experiências e visões de seus antigos postos e as incorporam aos novos postos, criando uma compreensão mais ampla e menos setorializada, o que facilitaria as trocas e os entendimentos entre as equipes. Foi do governador do estado a ideia do Prêmio Escola Nota Dez. Baseado em sua experiência

como gestor municipal, buscou implementar incentivos que mobilizariam os gestores locais. Ainda que prefeito e governador sejam cargos políticos, e não burocráticos, esse é um exemplo de como ter vivido uma posição pode ser útil para se considerá-la quando se esteja em outra posição.

A avaliação positiva da rotatividade interna encontra respaldo em Peters (2008). Segundo o autor, um meio de produzir coordenação é estruturar carreiras no serviço público que tenham possibilidade de se movimentar entre diferentes departamentos ou áreas, pois assim os servidores desenvolveriam entendimentos a partir de diferentes pontos de vista.

Também Radin (2009), ao analisar o caso indiano, relatou positivamente a experiência de burocratas que, ao longo de sua carreira, atuavam tanto no nível central como no nível local, permitindo aos dois governos ganhar informações sobre o que acontecia no outro nível e uma perspectiva diferenciada. Praça, Freitas e Hoepers (2012), por sua vez, sintetizam outros dois argumentos encontrados na literatura favoráveis à rotatividade: a possibilidade de “oxigenar” as ideias da organização e demover burocratas não alinhados às diretrizes políticas do governo e que dificultam a relação de delegação entre políticos e burocratas.

## **5.3 AS REGRAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC**

### **5.3.1 A importância das regras formais**

Como diz a máxima do neoinstitucionalismo, as regras importam, e antes que se analise seu conteúdo para entender de que forma importam, é preciso que se diga que, em alguns casos, o fato de estarem positivadas é por si só relevante.

As principais regras para implementação do PAIC foram formalizadas por meio de leis e decretos estaduais. Em dezembro de 2007, o programa foi instituído por meio da Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007, que definiu o objetivo do programa - garantir às crianças de sete anos competências de leitura e escrita; estruturou o PAIC em cinco eixos; autorizou a SEDUC a firmar acordos de cooperação técnica com os municípios; autorizou a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico a conceder bolsas a servidores para ministrar treinamentos.

No mesmo dia, foi instituída uma lei que, conforme detalhado adiante, se relaciona fortemente ao programa, pois define os resultados da sua avaliação como critério para distribuição da quota-parte do ICMS. Também foram definidas em lei

estadual as regras do Prêmio Escola Nota Dez, que distribui uma bonificação em dinheiro para as unidades escolares que se destacam.

As entrevistas apontaram que a regulamentação do programa por meio de leis estaduais pode ser vista pelos municípios como um elemento que confere estabilidade e credibilidade à política. A regulamentação seria percebida pelos municípios como um sinal de que o governo, atual ou futuro, teria dificuldades em revogar a política de uma hora para outra, precisando, para tanto, de alguma negociação junto a eles. Também tornaria mais crível aos envolvidos o tratamento isonômico dos municípios por parte da SEDUC, pois os principais elementos do funcionamento do programa são conhecidos por todos. Regras objetivas e divulgadas de alocação da decisão amenizariam fatores políticos que poderiam produzir resistência.

Além das leis estaduais, há um conjunto de decretos, normas editadas exclusivamente pelo Poder Executivo, que detalham o conteúdo dessas leis. Mais especificamente, como contrato entre estado e municípios, foram firmados protocolos de intenções. A lista dos instrumentos normativos que regulamentam o PAIC consta da Tabela 18.

**Tabela 18 - Estrutura legal do PAIC**

<b>Tipo de ato</b>	<b>Ato específico</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei estadual	Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007	Altera a Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.
Lei estadual	Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007	Institui o PAIC para garantir às crianças de sete anos competências de leitura e escrita; estrutura o PAIC em cinco eixos: educação infantil, gestão pedagógica, gestão da educação municipal, formação do leitor e avaliação externa; autoriza a SEDUC a firmar ACT com os municípios; autoriza a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico a conceder bolsas a servidores para ministrar treinamentos; prevê que as despesas serão custeadas pelas dotações orçamentárias da SEDUC.
Decreto estadual	Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008	Regulamenta a Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Define a fórmula de cálculo do IMQE.
Lei estadual	Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009 (revogada)	Institui o Prêmio Alfabetização na Idade Certa e os critérios para oferta de premiação e de auxílio.
Decreto estadual	Decreto nº 29.896, de 16 de setembro de 2009 (revogado)	Regulamenta a Lei nº 14.731, de 19 de junho de 2009.
Lei estadual	Lei nº 14.580, de 21 de dezembro de 2009 (revogada)	Altera a Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009.

<b>Tipo de ato</b>	<b>Ato específico</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei estadual	Lei nº 15.052, de 16 de dezembro de 2011	Revoga as Leis nºs 14.371, de 19 de junho de 2009, 14.580, de 21 de dezembro de 2009, e 14.949, de 27 de junho de 2011. Define novos critérios para a oferta de premiação e de auxílio financeiro por meio do Prêmio Escola Nota Dez.
Decreto estadual	Decreto nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011	Altera o Decreto nº 29.881, de 2009, para aperfeiçoar metodologia do cálculo do Índice Municipal de Qualidade Educacional.
Decreto estadual	Decreto nº 30.797, de 29 de dezembro de 2011	Define que: após a divulgação dos resultados do SPAECE-ALFA, serão constituídas duas listas classificatórias com os resultados das escolas. Os recursos da segunda parcela da premiação ou da contribuição estão condicionados a: i) comprovação da execução da cooperação entre as escolas atestada pela CREDE; ii) manutenção ou elevação dos bons resultados pela escola premiada; iii) escola apoiada deve obter nota 7,0 no IDE-Alfa e nota 5,0 no IDE-5. Metas de melhoria serão definidas em Portarias da SEDUC.
Lei estadual	Lei nº 15.276, de 28 de dezembro de 2012	Define regras para concessão de bolsas pela SEDUC.
Protocolo de intenções	-	Firmado entre estado do Ceará e municípios. Objetivos: i) priorizar o processo de alfabetização de todas as crianças matriculadas na rede pública de ensino; ii) rever os planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal, priorizando incentivos para a função de professor alfabetizador de crianças a partir de critérios de desempenho; iii) definir critérios técnicos para a seleção de núcleos gestores escolares, priorizando o mérito; iv) implantar sistemas municipais de avaliação de aprendizagem de crianças e desempenho docente; v) oferecer assessoria técnica aos municípios; v) municípios devem oferecer o apoio logístico e materiais necessários para a realização das atividades pertinentes à proposta e disponibilizar as equipes técnicas para implementação de todas as ações propostas pelo programa.
Termo de parceria e resultados	-	Firmado entre SEDUC, UNICEF, APRECE, APDMCE, UNDIME.

Fonte: Elaboração própria.

Para tentar captar o grau de conhecimento dos servidores que atuam no programa sobre a regulamentação legal, eles foram questionados nos seguintes termos:

“Defina em que grau você conhece as leis e decretos que regulam o funcionamento do Programa”. As respostas estão sistematizadas na Tabela 19:

**Tabela 19 - Conhecimento do marco legal do PAIC pelos servidores do programa**

	<b>Servidores estaduais</b>	<b>Servidores municipais</b>
Não conheço	0	2%
Conheço pouco	5%	15%
Conheço razoavelmente	51%	55%
Conheço bem	44%	28%

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao papel da regulamentação legal, 59% desses respondentes entendem que o marco legal é relevante para conferir estabilidade à política; 26% disseram que é importante para sinalizar isonomia no tratamento entre os municípios e apenas 12% acham que a maior importância do marco legal é comunicar as regras. Os demais (3%) entendem que não é relevante ou não conhecem. A percepção dos atores estratégicos entrevistados é confirmada pelos servidores municipais que responderam ao questionário: as regras são importantes para conferir estabilidade.

Essa percepção se coaduna com o entendimento O´Toole Jr. (2010), para quem a existência de regras formais sinaliza condições de interação repetida, o que aumenta confiança, previsibilidade e credibilidade. No mesmo sentido, argumentam Spiller, Stein e Tommasi (2008), para quem tão importante quanto o conteúdo das políticas públicas, são características como estabilidade, credibilidade e adaptabilidade. A estabilidade da política, conferida em parte pela aprovação de legislação, é relevante para se obter os acordos intertemporais entre os atores. Se os efeitos das políticas dependem das reações dos agentes que, por sua vez, dependem da expectativa que têm sobre suas ações e a dos demais envolvidos na política, a previsibilidade dos efeitos de certos incentivos pode ser tão importante quanto o conteúdo do incentivo.

Dentre as normas da Tabela 18, duas se destacaram como incentivos diretos à cooperação dos municípios: a regra de distribuição da quota-parte do ICMS e a regra de criação do Prêmio Escola Nota Dez, discutidas a seguir.

### **5.3.2 Regra de distribuição da quota-parte do ICMS: incentivo fiscal aos cofres municipais**

No mesmo dia da instituição do PAIC em lei, foi publicada uma outra lei que redefiniu os critérios para distribuição da quota-parte do ICMS entre os municípios do estado, uma norma desenhada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, encomendada pelo governador e pensada a partir da lógica de gestão por resultados.

O ICMS é recolhido e repassado aos municípios pelo governo do estado e, junto com o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e o FUNDEB, é das principais fontes de recursos dos municípios. O estado, por determinação constitucional, deve distribuir um quarto do valor total arrecadado pelo ICMS para os municípios, a chamada quota-parte. A quota-parte é repassada em duas partes: 75% de acordo com o Valor Adicionado Fiscal - VAF, um índice econômico-contábil para mensurar a

participação de cada município na arrecadação do ICMS, e 25% distribuídos entre os municípios conforme definido por lei estadual.

Anteriormente à Lei nº 14.023, de 2007, no Ceará, a quota-parte dos 25% era distribuída da seguinte forma: 12,5% em relação à proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal; 7,5% eram distribuídos de forma igual para todos os municípios; e 5% eram distribuídos proporcionalmente à população de cada município. Com a edição da lei, a distribuição dessa parte passou a ser calculada em função de três índices criados pelo governo cearense: o Índice de Qualidade da Educação - IQE, que corresponde a 18% da composição do repasse; o Índice de Qualidade da Saúde - IQS, que corresponde a 5%; e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente - IQM, relativo a 2% do total. Diferentemente de estados que priorizaram mudanças na regra de distribuição do ICMS em favor de indicadores ambientais, como o Paraná, o Ceará, priorizou os indicadores educacionais.

Com a mudança de regra, 18% da quota-parte do ICMS passaram a ser distribuídos entre os municípios em função do IQE, formado pela taxa de aprovação dos alunos do primeiro ao quinto ano do ensino fundamental, pela média de proficiência obtida pelos alunos do segundo ano, e pela média de proficiência obtida pelos alunos do quinto ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem<sup>41</sup>.

A primeira distribuição do ICMS nesses moldes foi realizada em 2009 e utilizou como base os anos de 2007 e 2008. Segundo relatório do programa: “Alguns municípios de pequeno porte conseguiram triplicar sua receita de ICMS; já parte dos municípios de maior população teve sua cesta encolhida devido aos seus baixos índices” (CEARÁ, 2012, p. 86). O cálculo do IQE é ajustado conforme a participação dos alunos na avaliação, medida relevante para precaver ocorrência de viés na avaliação, como a orientação para que somente os melhores alunos participem.

A versão oficial do governo estadual é a de que, apesar da mudança da distribuição da quota-parte do ICMS aos municípios não ter influenciado a adesão dos municípios ao PAIC, pois a alteração foi após o lançamento do programa, a medida foi decisiva no engajamento dos prefeitos. “A regra contribuiu para que a educação, e especialmente a alfabetização, ganhasse mais atenção do gestor maior do município.” (CEARÁ, 2012, p.87). Esse entendimento foi confirmado pelos entrevistados - gestores do estado, secretários municipais e professores. A medida, na sua avaliação, afetou o

---

<sup>41</sup> Para mais informações, ver Decreto nº 29.306, de 25 de junho de 2008; Decreto nº 29.881, de 13 de agosto de 2009, e Decreto nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011, do Estado do Ceará.

cálculo dos prefeitos quanto à importância da educação e quanto aos recursos técnicos e institucionais mobilizados para a alfabetização.

Outro elemento que indica a relevância da medida é o estudo econométrico de Irffi e Petterini (2009), ressaltando a importância de 10 a 30% que a quota-parte tem no montante das receitas correntes da maior parte dos municípios brasileiros, avaliou o impacto da mudança na qualidade da educação cearense buscando verificar especificamente a premissa de que os atores respondem a incentivos ou a constrangimentos. Concluíram os autores que, no caso do PAIC, os prefeitos de fato responderam a incentivos fiscais desenhados centrando esforços na área educacional.

Em resumo, a regra da distribuição da quota-parte do ICMS consistiu naquilo que O'Toole Jr. (2010) chamou de cooperação via trocas, em que se troca dinheiro por esforço ou resultados. Por meio da ação central, se induziu que as entidades locais fizessem escolhas condizentes com as diretrizes do programa, num típico mecanismo incentivo-compatível (MACHADO, 2008).

### **5.3.3 Prêmio Escola Nota Dez: incentivo simbólico**

Por meio de lei estadual, em junho de 2009, foi instituído o Prêmio Escola Nota Dez. As regras de seu funcionamento foram desenhadas para criar uma série de incentivos e de constrangimentos às redes municipais e especialmente às escolas - diretores e professores.

Por meio dessa ação, são premiadas a cada ano até cento e cinquenta escolas com os melhores resultados de alfabetização expressos pelo Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização - IDE-Alfa<sup>42</sup>, e que atendam às condições de:

i) ter pelo menos vinte alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental no momento da avaliação, um incentivo para promover a nucleação de escolas e evitar que escolas rurais tenham poucos alunos e salas multisseriadas;

ii) ter, no mínimo, 90% dos alunos matriculados no segundo ano avaliados pelo SPAECE-ALFA<sup>43</sup>, para constranger que os alunos com baixo desempenho sejam excluídos da avaliação;

iii) média de IDE-Alfa entre 8,5 e 10,0; e

---

<sup>42</sup> O IDE-Alfa de cada escola ou município é calculado pela seguinte fórmula: (Proficiência média - limite inferior/Limite superior - limite inferior) x 10 x percentual de participação. A participação é mensurada subtraindo-se o número de alunos presentes do número de alunos matriculados de acordo com o resultado do censo oficial do ano em curso. É acrescido no resultado o número de matrículas de alunos ocorridas até 31 de agosto e subtraído o número de alunos que foram transferidos da escola até a referida data.

<sup>43</sup> Requisito acrescentado pela Lei estadual nº 15.052, de 6 dezembro de 2011.

iv) situar-se em município que tem, pelo menos, 70% dos alunos matriculados no segundo ano no nível “desejável” do SPAECE-ALFA<sup>44</sup>, para evitar que a rede municipal invista em apenas algumas escolas e não se preocupe com outras escolas eventualmente com baixo desempenho.

O valor é em dinheiro e corresponde à multiplicação do número de alunos do segundo ano do ensino fundamental regular avaliados pelo SPAECE-ALFA pelo valor de R\$2.000,00; é dizer, quanto mais alunos avaliados, maior é o valor do prêmio para as escolas que se destacam. O valor do prêmio é entregue em duas parcelas: a primeira correspondente a 75% do valor total devido à escola; e a segunda correspondente ao restante do valor.

As escolas premiadas devem desenvolver, pelo período de um ano, ações de cooperação técnico-pedagógica com uma das cento e cinquenta escolas que tenham obtido os menores resultados de alfabetização expressos pelo IDE-Alfa que, por sua vez, recebem auxílio financeiro do estado para implementação de plano de melhoria dos resultados de alfabetização de seus alunos. Somente poderão ser beneficiadas com esse auxílio as escolas que tenham, no momento da avaliação, pelo menos, vinte alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental regular e que tiveram, no ano anterior, um mínimo de 50% de alunos avaliados. O auxílio financeiro é pago em dinheiro e corresponde à multiplicação do número de alunos do segundo ano do ensino fundamental regular avaliados pelo valor de R\$1.000,00.

De forma semelhante ao prêmio, o auxílio financeiro é entregue em duas parcelas, sendo a primeira correspondente a 50% do valor total a ser transferido para a escola, e a segunda parcela, correspondente ao restante. A transferência da segunda parcela do prêmio e do auxílio é condicionada à manutenção dos bons resultados das escolas premiadas e ao alcance das metas de melhoria dos resultados das escolas com baixo desempenho. É dizer, a escola que foi apoiada só ganha os 50% restantes do auxílio se tiver seu desempenho melhorado, e a escola que apoiou só recebe os 25% restantes se a escola apoiada melhorar seu desempenho, o que é uma forma de incentivar que as duas escolas não se despreocupem dos esforços nas ações de alfabetização no ano seguinte ao da avaliação considerada.

Por meio do Prêmio, o PAIC introduziu um mecanismo de bonificação por resultados para as unidades escolares, em que as melhores na competição são

---

<sup>44</sup> Requisito acrescentado pela Lei estadual nº15.052, de 2011.



premiadas. Além disso, essa regra foi desenhada para incentivar o *benchmarking* entre as redes e as escolas e o crescimento menos desigual das médias dos municípios e a cooperação.

Os recursos recebidos pelas escolas devem ser utilizados exclusivamente em ações que visem à melhoria das condições das escolas e dos resultados de aprendizagem de seus alunos, tais como o incentivo ao desempenho dos profissionais da escola, apoio logístico em capacitações e treinamentos, bonificação, formação continuada, a melhoria de suas instalações físicas e de equipamentos, e o enriquecimento de seus acervos didático-pedagógicos. Para obter os recursos, as escolas devem elaborar um plano a ser apresentado do que será feito com o dinheiro e, posteriormente, devem apresentar a prestação de contas do uso das verbas.

Observou-se que, mais do que pelos recursos financeiros, o prêmio é relevante pelo incentivo simbólico. A entrega do Prêmio Escola Nota Dez acontece em um grande evento anual, sempre com a presença do governador e, geralmente, também com a presença do Ministro da Educação. Há uma cobertura midiática intensa e aclamação das “escolas nota dez” por meio de massiva comunicação dos resultados: campanhas televisivas, na imprensa escrita, *outdoors* na entrada dos municípios ou na frente das escolas premiadas.

O Prêmio, segundo relatos, incentiva, sobretudo, os diretores, os líderes da escola, que o recebem das mãos do ministro ou do governador. Eles se sentem reconhecidos e valorizados pela comunidade escolar em razão de seu trabalho. Uma fala emblemática de um gestor do programa sobre a forma de impacto do prêmio é a de que “para eles, o valor em si não é tão importante quanto a imagem, as cores, o mapa, o município aparecer no nível ‘desejado’”.

A divulgação dos resultados, desde a primeira edição, marcando os municípios com diferentes cores para diferentes níveis de proficiência no mapa do Ceará deixou claro que municípios estavam melhorando e que municípios não estavam e, na medida em que o programa foi se tornando conhecido no Ceará e no país, os municípios teriam passado a se preocupar mais com a imagem em decorrência dos resultados na alfabetização. Isso encontra registro teórico em O’Toole Jr (2010), para quem a tática da exposição ajuda na obtenção de colaboração, pois ir a público tende a constranger que os compromissos sejam assumidos.

### **5.3.4 Além das regras formais: constrangimento à ação e criação de capacidade institucional pelas rotinas de monitoramento e pelas ações do eixo de gestão**

Em parte, a implementação do PAIC é influenciada por regras formais que, tanto por seu caráter supostamente mais estável quanto por seu conteúdo, impulsionam os municípios a participarem e se empenharem na implementação do programa. De outra parte, há regras influentes que não foram discutidas, votadas ou formalmente aprovadas; são procedimentos de atuação gerencial desenvolvidos no âmbito da SEDUC, que não têm condão normativo e que são transmitidos aos municípios de uma forma branda, mas não menos efetiva no direcionamento do comportamento dos atores. Diferentemente das regras do Prêmio e do ICMS, que são incentivos no horizonte de médio prazo, os procedimentos de monitoramento atuam no cotidiano dos atores, influenciando suas ações no curto prazo.

Três dos cinco eixos do PAIC descritos no capítulo 2 se referem ao objetivo do programa, a alfabetização. Um quarto eixo é o de avaliação do desempenho dos alunos em alfabetização e, de certa forma, do próprio desempenho do programa. O quinto eixo é o chamado eixo de gestão. Nele, SEDUC e gerências municipais fazem o monitoramento dos principais indicadores educacionais.

No eixo de gestão, os municípios são demandados a apresentar um planejamento educacional para sua rede e a monitorar as ações propostas nesse plano. Para a etapa do planejamento, os municípios, primeiramente, elaboram um diagnóstico com base em instrumento fornecido pela SEDUC. Seguindo o instrumento, o diagnóstico contempla necessariamente informações sobre indicadores educacionais, atendimento da educação básica, fontes de financiamento da educação, organização da rede escolar, e indicadores de eficiência de gestão escolar.

Em seguida, os municípios definem as metas, tendo como referência as metas propostas pela SEDUC e, por fim, elaboram um plano de trabalho anual - PTA, também conforme modelo disponibilizada pela SEDUC, em que especificam as ações operacionais para alcançar as metas. As informações do diagnóstico, as metas e o PTA são inseridos no sistema informatizado e *on-line* SisPAIC<sup>45</sup>. As CREDES recebem e

---

<sup>45</sup> O SisPAIC entrou em funcionamento em 2010. Antes disso, os instrumentos para elaboração de diagnóstico, definição de metas e formulação de PTA e os instrumentos de monitoramento estavam disponíveis no “Manual de orientação para acompanhamento das ações do PAIC”. Eles eram preenchidos no próprio manual, em papel, que tinha duas versões: uma para o município e outra para a CREDE, que fazia a consolidação dos dados dos municípios de sua abrangência.

analisam esses documentos e, por sua vez, encaminham o relatório consolidados dos municípios de sua área para a SEDUC.

A etapa do monitoramento é baseada em um conjunto de instrumentos produzidos pela SEDUC sobre a situação de leitura das crianças do primeiro e do segundo ano do ensino fundamental, a quantidade de obras de literatura infantil lida pelos alunos do primeiro e do segundo ano, a frequência dos alunos, a frequência dos professores, a frequência dos servidores da escola, a quantidade de dias letivos previstos e cumpridos, a utilização ou não pelos professores do material estruturado e a justificativa em caso de não utilização e sobre o cumprimento das metas definidas no plano de trabalho anual.

O monitoramento se dá nos diferentes níveis de implementação do PAIC: o núcleo gestor da escola é capacitado pelas equipes municipais e regionais do PAIC para acompanhar as atividades que acontecem no âmbito da escola e para levantar as informações propostas pelos instrumentos; as informações coletadas são bimestralmente sistematizadas e inseridas no SisPAIC e encaminhadas à equipe gestora municipal.

A equipe municipal consolida os dados de todas as escolas do município e os encaminha à CREDE correspondente. Cabe a essa instância não apenas consolidar mecanicamente o que recebem, mas checar sua consistência, dialogar com as escolas sobre seu conteúdo, buscar entender problemas e formular soluções.

As equipes regionais, por sua vez, consolidam os dados dos municípios de sua região e apoiam os municípios em suas demandas, uma vez que funcionam como posto avançado da SEDUC. Realizam visitas aos municípios e, junto com as equipes municipais, visitam as escolas. Além do acompanhamento realizado nos municípios, o gerente regional coordena encontros sistemáticos na CREDE com os gerentes municipais e com os secretários de educação.

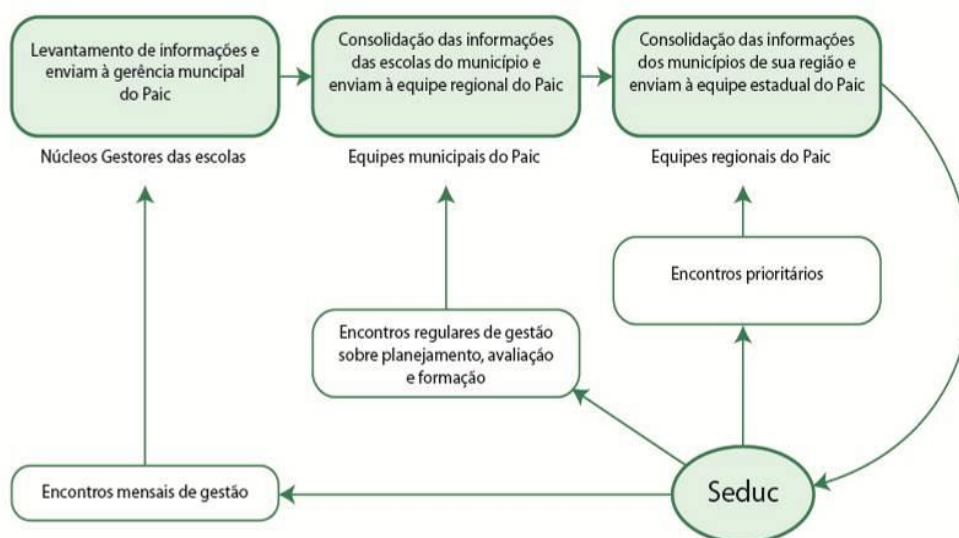
A frequência e o tema das visitas e reuniões dependem da programação das atividades do programa. A cada dois meses, pelo menos, a equipe regional vai a cada município de sua abrangência. Dependendo do caso, o ritmo pode ser mais intenso: especialmente se o município é considerado prioritário, a presença do gerente regional pode ocorrer até duas vezes por mês. Quando a CREDE não acompanha um número grande de municípios, é possível visitá-los com frequência mensal.

Por fim, a SEDUC recebe os relatórios das CREDES e, conforme essas informações, prepara visitas, reuniões e capacitações aos municípios com dificuldades

no cumprimento das metas e especialmente para aqueles considerados prioritários, isto é, que têm uma média de desempenho considerada insatisfatória<sup>46</sup>.

Todos os meses, a COPEM realiza um encontro com duração de dois dias com os gerentes regionais em Fortaleza, em que são tratados tanto temas do eixo de gestão - planejamento, acompanhamento - como os temas dos outros eixos - avaliação e formação de professores. Os mesmos temas são trabalhados depois pelos gerentes regionais com as equipes municipais. Para acompanhar os municípios prioritários, a SEDUC elaborou um instrumento específico para subsidiar a abordagem da SEDUC junto ao prefeito ou secretário de educação. A figura abaixo sistematiza o fluxo de monitoramento do programa:

**Figura 5 - Fluxograma do monitoramento das ações do eixo de gestão**



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de não estarem previstos em normas formais, os processos do eixo de gestão acabaram por se constituir como norma informal e, a pedido das próprias secretarias municipais de educação, estão descritos no documento Manual de Orientação para o Acompanhamento do PAIC, que tem uma versão para municípios e uma versão para as escolas. O conjunto de procedimentos engendrou um monitoramento escalonado, sistemático e intensivo, que é favorecido pela existência das três equipes gestoras e pelo aproveitamento dos recursos de que cada uma delas dispõe. Com maior ou menor grau de interesse e empenho, todos os municípios participam das

<sup>46</sup> Os critérios que definição os municípios prioritários variam anualmente de acordo com a média geral obtida na avaliação do fim do ciclo do PAIC.

atividades do eixo de gestão minimamente por meio da inserção de informações no SisPAIC e das reuniões com os gerentes regionais e com a própria COPEM.

As ações finalísticas do PAIC - entrega de material, oferta de formação, criação de cantinhos de leitura, etc - são acompanhadas pelas equipes dos eixos correspondentes. O eixo de gestão acompanha indicadores do desempenho dos alunos e da gestão escolar, ou seja, vão além do PAIC. O objetivo do eixo é o de difundir procedimentos gerenciais para que os municípios, que são os gestores da rede, que contratam os professores, selecionam os diretores, se aproximam ou não da comunidade, acompanhem os resultados de suas ações ou da falta dessas ações.

Não obstante a separação no desenho do programa, a SEDUC implementa os eixos de forma muito articulada e, na relação com os municípios, busca enfatizar essa proximidade. Os encontros entre equipes estadual, regionais e locais e as visitas tratam de todos os assuntos. As pautas comumente seguem o calendário do programa: em início e final de ano, tratam da aplicação das avaliações; quando os resultados são lançados, discutem esses resultados; quando há alterações nos sistemas de informações, há reuniões para capacitação e avaliação desses sistemas. Há também temas contingenciais em razão de demandas dos municípios expressadas por eles mesmos ou conforme percebidas pelas outras equipes. Por exemplo, quando as equipes regionais perceberam uma troca de um importante número de gerentes ou mesmo de secretários (como foi o caso em 2013, com a posse de novos prefeitos), foram realizados encontros de transição. O que pareceu, à primeira vista, ausência de critérios para definir pautas e regularidades dos encontros, mostrou-se, posteriormente, ser próprio da dinâmica de adaptabilidade das ações do eixo ao calendário escolar e às deficiências registradas.

O processo de monitoramento desenvolvido no eixo de gestão parece produzir coordenação de diferentes formas. Primeiro, gera um *script* de ações esperadas dos municípios: conhecer a sua rede, saber como ela se financia, definir metas para seu desenvolvimento, elaborar um plano operativo para alcançar essas metas e monitorar a implementação dessas ações em cada escola. Em segundo lugar, difunde um modelo de realização dessas ações por meio dos instrumentos, do SisPAIC e de reuniões frequentes, ou seja, não apenas definem um rol de atividades consideradas úteis às finalidades das secretarias municipais de educação, mas também a forma sugerida ou proposta - mas não imposta - para implementá-las. Ademais, mantém a comunicação entre estado e municípios em um importante nível de frequência, precisão e atualização,

o que favorece o *timing* das iniciativas da SEDUC para manter o direcionamento comum.

Por fim, ao imprimir um ritmo de gestão, a SEDUC parece influenciar o desenvolvimento da capacidade gerencial dos municípios, ou seja, de uma *expertise* útil à condução do programa. As ações do eixo de gestão são percebidas pelos servidores estaduais como uma “tecnologia de gestão” que, se apreendida pelos municípios, pode ser desenvolvida para acompanhar outros programas e a evolução de sua rede em vários aspectos. Em alguns municípios, segundo relatos da UNDIME, o que começou como *enforcement* já se tornou um *modus* de ação.

Esses itens encontrados no PAIC já foram descritos por Radin (2010). Segundo a autora, a construção de capacidade, uma das ferramentas mais amplamente utilizadas para a gestão governamental entre organizações diferentes, se dá tanto para que os entes locais saibam administrar os subsídios que recebem, como para facilitar a *accountability* ao poder central, à medida que as habilidades de gestão promovem a ação em conformidade com requisitos dos subsídios nacionais.

### **5.3.5 Importância do Comitê de Articulação**

Como visto até aqui, a coordenação da implementação do PAIC parece ser beneficiada pela existência de um desenho institucional que transmite aos municípios credibilidade e incentivos e por um sistema de gerenciamento que, ao mesmo tempo em que constringe os municípios a acompanharem de perto suas escolas e alunos, pode contribuir para o desenvolvimento de capacidade gerencial nesses municípios. Outro elemento relevante para a coordenação do programa é o seu Comitê de Articulação.

Dele participam, desde o início, a SEDUC, a UNDIME (entidade que representa os dirigentes municipais de educação), a APRECE (entidade que representa os prefeitos do estado), e a UNICEF. À exceção da SEDUC, os demais atores são aqueles que implementavam o PAIC quando ele ainda não havia se tornado uma política estadual.

O Comitê de Articulação teve uma participação de destaque na formulação do programa como política pública. Quando o programa foi instituído como é hoje e passou a ser implementado como política do governo do estado, o papel do Comitê mudou: passou a acompanhar menos as ações quotidianas do programa, o que se tornou atribuição das equipes estaduais, regionais e municipais de gestão, mas manteve seu papel de instância de articulação e de negociação.

A relevância da estabilidade da política pública, tal como sinalizada por Spiller, Tommasi e Stein (2008), não significa que ela não deva mudar, mas que a mudança deve ocorrer de forma negociada e com o comprometimento dos atores envolvidos. É nas reuniões desse Comitê, geralmente mensais, que são discutidos os resultados e eventuais alterações no programa. Foi no Comitê que a SEDUC reviu a proposição de pagar bolsa no valor de R\$1000 para o coordenador municipal, sob o argumento dos representantes municipais de que era um valor alto em relação aos salários que normalmente são pagos, propondo o pagamento de três bolsas de valores mais próximos entre si.

Nesse fórum, são percebidos os conflitos, as resistências e discordâncias e é onde se busca a construção dos primeiros consensos, considerando que dois dos atores presentes representam os municípios, a UNDIME e a APRECE. No Comitê também foram validadas as mudanças de regras no Prêmio Escola Nota Dez e discutidas alterações no material de formação. A importância do Comitê como instância de tessitura dos acordos foi destacada nas entrevistas. O contato sistemático entre estado e representantes municipais mantém entre os atores a percepção de que o programa foi construído e é implementado em razão de interesses comuns a eles.

Para O'Toole Jr. (2010), a coordenação é facilitada quando está clara a existência desses interesses em comum, que funcionariam como uma “cola” interorganizacional. Além disso, segundo o autor, na gestão interorganizacional, é comum existirem os “efeitos de arraste”, em que acordos elementares no início do processo de implementação aumentam a chance de acordos no futuro. Sob esse aspecto, a existência do Comitê desde 2006 e sua atuação na transição da política teriam sido fundamentais.

#### **5.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC POR MEIO DE “DESCENTRALIZAÇÃO ORQUESTRADA”**

A implementação do PAIC, enquanto política de alfabetização, mescla elementos centralizadores e elementos descentralizadores, e busca uma combinação de autonomia e discricionariedade com uniformidade de direção e algum alinhamento ou coerência nas ações dos vários atores.

De um lado, foi da gestão estadual a iniciativa de fazer da ação que já acontecia sob a liderança da UNICEF e da UNDIME uma política estadual. Partiu “de cima” a estrutura legal da implementação, a definição de metas e de um conjunto de medidas cujo financiamento é feito pela SEDUC e cujo cumprimento é acompanhado:

disponibilização de materiais didáticos para a alfabetização, financiamento da formação de professores, disponibilização de uma prova de diagnóstico, discussão dos resultados dessa prova, promoção de uma avaliação externa, bonificação aos atores com bom desempenho e auxílio aos que tem desempenho aquém do desejável.

A SEDUC também tem uma mão centralizadora para propor e negociar no Comitê Articulador medidas para reduzir as desigualdades existentes. Foi assim com as mudanças na regra do Prêmio Escola Nota Dez, quando se percebeu que as médias cresciam, mas que o desvio-padrão também subia. Foi inserida uma norma que, de certa forma, penalizava municípios que não se preocupavam com a equidade. Também foi o caso de alterações na metodologia do SPAECE-ALFA em 2012, quando se aumentou o nível de dificuldade e a aplicação da prova deixou de ser assistida pelos professores.

Por outro lado, no Ceará, onde atualmente menos de 1% das matrículas dos anos iniciais é da rede estadual, está a cargo dos municípios alfabetizar e realizar todas as ações necessárias para tanto: definir diretrizes curriculares, contratar os professores alfabetizadores, selecionar diretores, organizar as grades e calendário letivo, orientar as rotinas de sala de aula, monitorar a frequência e o desempenho dos alunos ao longo do ano letivo, e perceber as deficiências e lacunas das escolas de sua rede.

Na implementação do programa especificamente, muito se dá no âmbito dos municípios, contando com sua discricionariedade: a escolha do material didático do segundo ano, a escolha dos servidores da gerência municipal, a organização das aulas, a elaboração do plano de trabalho anual. Ademais, conforme já se disse, os municípios podem implementar o programa alocando mais ou menos recursos técnicos, mais ou menos recursos financeiros; podem promover maior ou menor participação social nas ações que lhe competem, podem ter diferentes níveis de proximidade com os Conselhos Municipais de Educação ou outros fatores que podem afetar os resultados.

A discricionariedade dos municípios não é apenas “reconhecida” pela gestão da SEDUC; é também valorizada. Segundo os relatos das entrevistas semiestruturadas, em muitos municípios, o PAIC “pegou” também em razão de um esforço do Secretário e das gerências municipais. Há diferenças importantes de proatividade, criatividade e esforço entre as diversas gestões locais, e os relatos evidenciam a importância dos recursos de que dispõem exclusivamente os atores dos níveis mais próximos aos alunos.

Um dos municípios visitados relatou que, no início do programa, havia considerável resistência dos professores ao uso do material do programa e à frequência nos cursos de formação que eram aos sábados. Além disso, os professores tampouco



estavam acostumados à necessidade de preencher relatórios de monitoramento. De posse dessas informações, a Secretaria Municipal atuou para reduzir essas resistências e aumentar a aceitação do programa por meio de reuniões e negociações frequentes com as gestões escolares.

Ademais, esse município, tido como exemplo de proatividade e criatividade, depois do PAIC e visando ganhar o Prêmio Escola Nota Dez, optou por trabalhar com dois professores em sala de aula, criou um sistema próprio de avaliação, definiu que os diretores das escolas também deveriam participar das formações do programa, criou um sistema de incentivo financeiro para os professores de sua rede, e buscou junto a instituições de ensino superior da região cursos para os professores da educação infantil que não tinham formação em nível superior. Nenhuma dessas medidas estava prevista pelo PAIC.

São as secretarias municipais de educação que conhecem profundamente o perfil dos alunos de sua rede (se moram próximo ao centro urbano ou em zonas rurais, o grau de instrução escolar e de participação de suas famílias, se participam de programas de transferência de renda, etc) pela proximidade e pela atribuição de preencher o Censo Escolar da Educação Básica. O conhecimento da realidade local permite que a burocracia desse nível faça adaptações na metodologia do programa e especialmente na metodologia alfabetizadora do material de ensino.

Os relatos evidenciam o acerto das teorias sobre implementação que argumentam que discricionariedade na implementação poderia trazer benefícios como a possibilidade de adaptação da política padronizada às realidades locais, aumentando a sensibilidade e a efetividade das políticas públicas. A proximidade com o público-alvo no âmbito do PAIC favorece experimentações de ações, aprendizados e inovações. Para incentivar as inovações locais, a SEDUC tenta dar visibilidade às boas práticas municipais, convidando aqueles que se destacam a expor suas experiências em encontros regionais ou estaduais e divulgando a respeito por meio da Revista PAIC.

O modelo da relação entre estado e municípios no caso do PAIC não é exclusividade do Ceará. Essa forma de atuar é semelhante ao que se chamou de descentralização regulada (VAZQUEZ, 2012; BICHIR, 2011), em que existe um *standard* central definido pelo poder central, com a intenção de buscar alguma padronização e reduzir desigualdades decorrentes das implementações locais. Para evitar “efeitos de dispersão”, a administração central lança mão de instrumentos coordenadores sem reduzir substancialmente o espaço da discricionariedade.

Estudo do CENPEC (2012) sobre a evolução dos indicadores dos anos finais do ensino fundamental do Ceará também destacou esse processo. A pesquisa argumenta que a “descentralização orquestrada” vem se caracterizando por descentralização da gestão, mas de uma centralização das políticas por meio de ações indutoras e mecanismos de coordenação pelo estado e que tem trazido resultados especialmente nos municípios que são centros locais<sup>47</sup>, em tese, mais dependentes administrativamente.

A pesquisa de Tandler (1998) sobre o “bom governo nos trópicos” nas políticas cearenses em que avaliou, também encontrou um padrão de um governo central atuante que, simultaneamente, retirava poderes dos poderes locais e devolvia outros, fortalecendo as capacidades locais.

Nesse modelo de coordenação de “descentralização orquestrada”, o governo do estado considera que algumas decisões devem ser tomadas centralmente - ainda que com a participação dos municípios por meio de seus representantes no Comitê de Articulação - e que outras decisões devem ser tomadas pelos próprios municípios, no exercício de sua discricionariedade.

Para analisar como a burocracia percebia a interação entre centralização e descentralização entre estado e municípios no PAIC, perguntou-se tanto à burocracia estadual como às burocracias municipais o quanto o município pode adaptar, criar, inovar na implementação do PAIC.

Na percepção de 83% dos servidores estaduais, há muito espaço; 14% acham que há “algum espaço”. Os demais (3%) acham que não há espaço. A percepção de 70% dos servidores municipais é de que há muito espaço; 28% acham que há “algum espaço” e 2% acham que não há espaço.

Também se questionou sobre o nível de abertura que a SEDUC tem para receber sugestões quanto à implementação e demandas dos municípios. Entre os servidores estaduais, 80% consideram “muito aberta”, 18% consideram “razoavelmente aberta” e os demais consideram “pouco aberta” ou “nada aberta”. Entre os servidores municipais, 57% consideram “muito aberta”, 35% consideram “razoavelmente aberta” e 7% consideram “pouco aberta”.

A gestão da SEDUC e das CREDES tenta promover tanto a discricionariedade para algumas decisões, fomentando a diversidade, como o *enforcement* e alguma padronização com medidas centralizadoras em outras questões. Possivelmente como

---

<sup>47</sup> Classificação do IBGE. Ver nota 36.

fruto desse agir flexível é que alguns municípios percebem as ações de acompanhamento como controle, e outros percebem como apoio. Nas palavras de um gestor municipal do segundo grupo, “o acompanhamento e monitoramento e acompanhamento ferrenho do programa é o que dá garantias e sustentação aos municípios de que você está lá, com uma equipe, ajudando a superar os limites e trabalhar as dificuldades. Isso é valioso.”

O discurso da burocracia estadual é de que o PAIC não dá uma receita de como implementar o programa, mas apenas apresenta metas e diretrizes. Definir metas como níveis de proficiência no SPAECE-ALFA é um típico mecanismo de coordenação ressaltado por Radin (2009) em que são estabelecidos apenas padrões de desempenho para guiar o comportamento dos atores, sem necessariamente definir como se chegar lá. Segundo a autora, esse foi o mecanismo utilizado pelo governo federal dos Estados Unidos nas tentativas de realizar reformas gerenciais no sistema de educação dos estados.

Contudo, curiosamente, um dos elogios da burocracia municipal sobre o programa que foi captado é justamente o de oferecer uma metodologia para a sala de aula (por meio do material didático), e uma metodologia de acompanhamento (por meio do eixo de gestão), em outras palavras, o de ter receitas. Mais do que oferecer metas, o PAIC proporcionaria alguns roteiros para chegar lá.

A gestão da SEDUC tem opiniões de como as redes poderiam obter bons resultados na alfabetização: criar planos de cargos e carreiras para os seus professores, selecionar diretores pelo critério meritocrático, acompanhar o cumprimento dos dias letivos, participar das formações do PAIC, utilizar o material didático disponibilizado, realizar avaliações de diagnóstico dos alunos, realizar intervenções pedagógicas com base nos resultados dessas avaliações. No entanto, algumas dessas medidas sequer integram o desenho do programa; outras, integram, mas, para o seu não cumprimento tampouco há alguma sanção. Nesse sentido, a SEDUC parece ter acertado ao propor um desenho mais focado em incentivos e ações de criação de *expertise* e menos em amarras.

As receitas existentes não são obrigatórias, mas estão disponíveis para os que queiram ou precisem segui-las. E há quem queira ou precise fazê-lo. Parte da burocracia estadual e municipal entrevistada reconhece que, apesar do espaço de discricionariedade para a ação dos municípios, muitos deles, sempre que possível, seguem o modelo de ação disponibilizado pela secretaria estadual e não vão além desse modelo. A avaliação

é de que isso se deve a ainda baixa *expertise* em gestão. A implementação local, em muitos municípios, ainda operaria de forma muito semelhante ao “padrão PAIC”, usufruindo pouco do espaço para o exercício de sua discricionariedade e demandando ajuda e orientação. Fato ilustrativo é que a demanda por um “manual de monitoramento” veio dos próprios municípios.

A expectativa dos gestores que têm acompanhado o programa desde seu início e que percebem diferenças entre municípios mais autônomos e aqueles nem tão autônomos é a de que, com o amadurecimento do programa, a capacidade de gestão dos municípios aumente e exista cada vez menos “dependência do modelo”. Segundo um gestor estadual, “depois de fazerem o mínimo, tende a aumentar a necessidade de operar de forma diferente.”

Em síntese, atualmente, a implementação contempla espaço tanto para as decisões locais - das equipes gerenciais municipais, diretores e professores - como para decisões centrais. Ainda que possa ter contado com fatores políticos e institucionais “externos” favoráveis à coordenação, como o contexto político-partidário e qualidade das burocracias municipais, a SEDUC vem empreendendo iniciativas de coordenação: algumas de natureza gerencial, por meio do monitoramento das ações do PAIC, outras de indução, por meio da lei do ICMS, do Prêmio Escola Nota Dez, e de criação de *expertise*, pelas ações do eixo de gestão. Considerando a sustentabilidade do programa face a um eventual contexto político adverso à sua manutenção, a aposta nos incentivos e na criação de *expertise* parece a mais útil para o longo prazo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou contribuir para o debate acadêmico ao tentar entender como diferentes unidades político-administrativas lograram bons resultados na implementação de uma política comum. Para abordar o tema, investigou-se o caso do Programa Alfabetização na Idade Certa, implementado pelo estado do Ceará e os cento e oitenta e quatro municípios de seu território desde 2007, e que tem sido apontado como um dos motores do desempenho do estado na avaliação dos anos iniciais do IDEB. Ainda que não existam fórmulas únicas e que sirvam para todas as políticas e para todas as circunstâncias, uma vez que elaboração e implementação podem variar conforme contextos específicos, analisar características de processos exitosos pode proporcionar *insights* úteis.

Apoiando-se na literatura da área, argumentou-se: i) que as regras que incidem sobre a implementação poderiam incentivar os atores envolvidos a cooperarem e atuarem na direção esperada; ii) que o alinhamento político entre os diferentes níveis governamentais envolvidos na política, no caso concreto, estado e municípios, influenciaria a coordenação à medida que os atores locais se motivam mais a colaborar com as políticas comuns e que os consensos são facilitados; iii) e que o perfil profissionalizado da burocracia e sua atuação poderiam influenciar a coordenação, pois uma burocracia mais próxima do tipo weberiano, além de maior capacidade de implementação, estaria mais isolada de pressões políticas e teria habilidades comuns, o que favoreceria o entendimento com os demais atores burocráticos.

A pesquisa se deu por meio de um estudo de caso, de caráter exploratório, e a forma como esses elementos foram operacionalizados foi descrita na seção metodológica. Também foram apresentados a forma como os dados foram coletados e as limitações encontradas.

A partir da análise, depreendeu-se que o programa foi implementado em um cenário político favorável, em que o governo do estado tinha amplo apoio político e em que muitos municípios eram liderados por partidos que integravam a coalizão estadual. Não obstante, nos municípios em que o alinhamento não existiu, não foram observadas diferenças nos resultados: suas médias de proficiência no SPAECE-ALFA também cresceram, indicando algum êxito. Isso sugere que outros fatores podem ter atuado de forma compensatória.

Um desses fatores compensatórios foi o desenho institucional. Há objetivos claros, instrumentos legais que definem a implementação pelo estado e pelos municípios, há uma instância de articulação em que mudanças são discutidas e em que os atritos são contornados e regras positivadas que definem, com critérios objetivos, a distribuição de incentivos financeiros e simbólicos em função de resultados satisfatórios.

A lei da quota-parte do ICMS foi encomendada pelo governador do estado com intenção de afetar o cálculo político-econômico dos prefeitos, e o Prêmio Escola Nota Dez, por sua vez, parece motivar diretores, professores e secretários de educação. São tipicamente incentivos do nível central para os níveis locais e se direcionam a diferentes atores envolvidos.

Para além do desenho, o programa conta com outro fator institucional favorável: a burocracia. Há disponibilidade de uma burocracia para implementá-lo, destacada para atuar em estruturas organizacionais específicas e, no caso dos municípios, incentivada por remuneração extra. Ademais, essa burocracia, no geral, parece ter qualidade, aproximando-se do tipo weberiano. Em sua maioria, são servidores efetivos, com qualificação acadêmica elevada e, frequentemente, com formação em gestão educacional ou escolar, e tempo de experiência na área educacional.

A implementação é uniforme por parte da SEDUC: todos os municípios recebem a formação, o material, as visitas e o acompanhamento. Mas a implementação do programa não é a mesma entre os municípios; existem cento e oitenta e quatro formas de fazê-lo, além de muitas iniciativas que vão além do âmbito do programa e que podem favorecer os bons resultados em alfabetização.

Há na literatura da ciência política uma vertente que argumenta que a discricionariedade dos funcionários de nível de rua afeta a forma como as políticas são proporcionadas para o público-alvo. Tanto a burocracia estadual como as burocracias municipais do programa reconhecem que há municípios mais criativos, mais empenhados e que, ainda que não implementem o programa exatamente conforme proposto pela SEDUC, obtêm bons resultados. Parece existir uma interação equilibrada entre ações centralizadoras por parte do estado e elementos de discricionariedade por parte dos municípios.

Os incentivos postos pelo desenho institucional não se relacionam à operacionalização quotidiana da alfabetização dos alunos, pois só estabelecem pontos de chegada, mas não formas de chegar. No quotidiano das atividades da rede, as regras

que incidem no comportamento dos atores das SMEs são, sobretudo, aquelas do eixo de gestão, que busca difundir uma metodologia de acompanhamento e criar uma cultura de monitoramento nos municípios. As ações gerenciais atuam como *enforcement* e, segundo relatos, têm reduzido as diferenças de *expertise*. O feixe de incentivos parece garantir um esforço mínimo dos diferentes municípios, e os processos gerenciais de monitoramento, feitos em conjunto pelas gerências municipais, regionais e estaduais, contribuem para direcionar as ações, que podem ser as mais diversas possíveis, em um mesmo rumo.

Resumidamente, esta pesquisa concluiu que a coordenação tem se dado pela implementação de um desenho institucional incentivador, por uma burocracia qualificada e que tem construído uma cultura gerencial de acompanhamento e alinhamento das ações. O contexto político pode ter sido um elemento favorável para os municípios alinhados. Nos municípios não alinhados, no entanto, esse fator não atrapalhou os resultados positivos, pois outros fatores podem ter influenciado de forma compensatória.

A pesquisa incorreu em limitações. Como não foi coletada uma quantidade grande de respostas quanto ao perfil dos servidores para um número variado de municípios (problema de representatividade da amostra), não foi possível verificar por meio de uma análise quantitativa robusta se municípios com servidores de perfis diferentes – profissionalizados ou não profissionalizados – têm resultados diferentes. Apesar de atores-chave terem relatado que a burocracia de nível de rua tem recursos específicos, também não houve um levantamento sistematizado dessas informações.

Também não foram feitos testes estatísticos mais rigorosos para testar a importância do alinhamento partidário. Não obstante, acredita-se que a pesquisa, que gerou dados primários por meio de entrevistas, questionários e observações *in loco*, levantou pontos importantes que ainda poderão ser desenvolvidos e dados úteis para análises futuras.

Além dos três fatores inicialmente propostos, outro elemento explicativo surgiu ao longo da investigação: a sequência cronológica dos acontecimentos. Em 2007, houve a avaliação que serve como *baseline*, o lançamento do programa, e a edição da lei que redefinia critérios para distribuição da quota-parte do ICMS. Em 2008, foram divulgados os primeiros resultados, que já se mostraram positivos, e as regras do Prêmio Escola Nota Dez. Em 2009, entrou em vigor a regra de distribuição do ICMS com peso

no índice de educação e houve uma grande mobilização para a aplicação da Prova Brasil, que subsidia o cálculo do IDEB.

Em 2010, no segundo ano de mandato dos prefeitos eleitos em 2008, muitos receberam a notícia de que a receita caiu ou aumentou de acordo com o novo cálculo, que levava em conta os resultados educacionais. Nesse ano também, os resultados do IDEB já começaram a apontar o destaque de alguns municípios cearenses, como Sobral e outros municípios de portes diversificados, com notas beirando 6,0. Os próprios resultados do programa, de constante evolução das médias dos municípios, são largamente divulgados e, cogita-se, influenciam a motivação e o engajamento dos atores, pois, quando algo dá certo, todo mundo quer participar. Em alguma medida, o PAIC teria se alimentado de seus próprios resultados. Essa explicação, contudo, não foi investigada como profundidade e é colocada aqui para ser explorada em outras análises.

Muitos são os desafios teórico-metodológicos para compreender a implementação de programas por estados ou municípios. Esse estudo buscou enfrentar um deles, quanto aos resultados consistentemente positivos de unidades politicamente diversas. Não obstante, outros fatos interessantes e que também carecem de explicação foram observados.

Detectou-se, por exemplo, que o ritmo de crescimento das médias de proficiência no PAIC dos municípios varia segundo seu perfil socioeconômico. Municípios que são centros locais, apesar de mais pobres e menos estruturados, partiram um ponto parecido em relação aos municípios da região metropolitana, centros de zona ou capitais regionais<sup>48</sup> e têm crescido mais rapidamente. Em relação aos municípios da região metropolitana, crescem muito mais rapidamente. Municípios pequenos talvez respondam mais rapidamente às intervenções ou, justamente por serem mais dependentes da colaboração estadual, aplicam o programa com mais empenho.

Entre municípios que são centros locais e que são de uma mesma CREDE, também são observados diferentes ritmos de crescimento. Segundo relatos, isso se deve à ação da burocracia de nível de rua, ao empenho dos servidores da secretaria municipal, dos diretores e de professores, em síntese, da gestão local. Em alguma medida, poderia ter relação com esse empenho o isolamento que a burocracia tem em relação ao prefeito, com autonomia financeira e administrativa para escolher diretores, servidores PAIC e professores alfabetizadores. Esse isolamento, contudo, é difícil de

---

<sup>48</sup> Classificação do IBGE que leva em consideração porte e serviços. No capítulo 3, explica-se com detalhes a respeito.



captar ou mensurar, pois ainda que o perfil dos escolhidos seja considerado profissionalizado segundo os critérios weberianos, a escolha pode ter se dado menos por razões “técnicas” do que “políticas”. Essas dimensões da implementação não foram investigadas nesta análise e são questões sugeridas para a agenda de pesquisa sobre implementação de políticas descentralizadas.

Quando da época da elaboração da Constituição de 88, por força da experiência negativa com a centralização política e gerencial dos governos militares, a descentralização das políticas sociais foi considerada a solução genérica para problemas de federalismo. Passados vinte e cinco anos, sabe-se que nem tudo se resolveu dessa forma. Não por acaso está sendo debatido no Senado projeto de decreto legislativo de autoria do Senador Cristovam Buarque que propõe que, juntamente com o primeiro turno das eleições deste ano, seja realizado plebiscito para consultar a população sobre a transferência para a União da responsabilidade sobre a educação básica, ou seja, sua federalização<sup>49</sup>.

Diante dos problemas de analfabetismo detectados anos atrás, o governo estadual do Ceará não manteve a resposta que apontava o dedo para os municípios alegando que é responsabilidade deles - baseada na crença (ou desculpa) de que descentralização deveria resolver tudo - tampouco promoveu uma intervenção muito centralizadora, como se os níveis mais centrais fossem melhores para resolver o problema.

O governo estadual cearense saiu de posições extremadas e conferiu ao PAIC um desenho institucional que centralizou elementos como financiamento, alocação de bônus e auxílios, definição de metas, e manteve descentralização de outros elementos. Recuperando o que já foi mencionado na introdução, o debate precisa ser menos pendular, excludente e abstrato (centralizar ou descentralizar) e adotar perspectivas mais inclusivas e à luz de casos concretos.

---

<sup>49</sup> Ver PDS 460/2013. Pode ser encontrado aqui: <  
[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=115907](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115907)>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de Colaboração e Associativismo Territorial - Arranjos de Desenvolvimento de Educação**. São Paulo: Moderna, 2012.

\_\_\_\_\_; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: República**. Brasília: IPEA, v.1, p. 177-212, 2010.

\_\_\_\_\_; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

\_\_\_\_\_; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40/41, 1997, pp. 137-166.

\_\_\_\_\_; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, v. 24, 2001.

\_\_\_\_\_ et al. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IABS, 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalism and Social Policies. **Brazilian Review of Social Sciences**, São Paulo, n. 2, p. 83-98, 2002.

AMORIM NETO, Otávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octávio. (Eds.) **O Sistema Político Brasileiro**. São Paulo: Editora Unesp, Fundação Konrad-Adenauer, 2007.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Ideias Políticas no Brasil. **Tese de Doutorado**. USP, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.** Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil - Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, junho 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092007000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 fev. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000200011>.

\_\_\_\_\_. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, junho 2009.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estud. - CEBRAP** [online]. 2013, n.95, pp. 39-57.

\_\_\_\_\_; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2002, v.7, n.3, pp. 455-479. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13025.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. **Investimentos em Educação e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 525).

\_\_\_\_\_; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão n. 857)

BEETHAN, David. **Bureaucracy**. Buckingham. Open University Press, pp. 7-38 e pp. 51- 63, 2006.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. **State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil**. Paper prepared for a presentation at the Latin American Studies Association Conference. Washington, 2013.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. **Tese de Doutorado**. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011.

BORGES, André. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. **Cad. CRH**. Salvador, v. 23, n. 58, abr. 2010.

BORGES, André; SANCHEZ FILHO, Alvino; ROCHA, Carlos. La conexión subnacional: geografía del voto y coaliciones electorales en el federalismo brasileño. **Revista SAAP**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 5, n. 2, dez. 2011.

BOUCKAERT, Geert B; PETERS, Guy; VERHOEST, Koen. **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**. Palgrave Macmillan. London, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo e CORBUCCI, Paulo Roberto. **A Reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental: Descentralização e Novos Mecanismos de Gestão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Textos para Discussão n. 745).

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

CENPEC. **Evolução dos indicadores educacionais no Ceará: os anos finais do Ensino Fundamental**. Informe de Pesquisa n. 4, agosto 2012, p.2.

COÊLHO, Denilson Bandeira. A Agenda Social nos Governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOLCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COSTA, Leandro; CARNOY, Martin. **The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students**. In: 35o Encontro Brasileiro de Econometria. Foz do Iguaçu, 2013.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, v.31, n.112, pp. 729-748, 2010.

COX, G. W; McCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

CUNHA, Brenda dos Santos Barbosa. Poder e Consentimento: formação e manutenção da base de sustentação do Governo Cid Gomes (2007-2010). **Monografia de conclusão de curso**. UFC, 2012.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. **Investing in our young people**. The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn (Discussion Paper n. 5050), July, 2010. Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp5050.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

DIEGUES, Rodrigo Chaloub. Autonomia, Accountability e Coesão Interna: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais. **Dissertação de Mestrado**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.

DOURADO, Daniel de Araújo; DALLARI, Sueli Gandolfi; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Federalismo sanitário brasileiro: perspectiva da regionalização do Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 12, n. 3, 2012.

DUCHATEAU V., Philippe; AGUIRRE, Basilia. Estrutura Política como Determinante dos Gastos Federais. **Economia**, v. 11, n. 2, p. 305-331, Brasília, 2010.

ELMORE, Richard. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, v.94, n. 4, p.601 – 616, 1979-1980.

FERREIRA, Ivan; BUGARIN, Maurício. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n.3, p. 271-300, jul-set 2007.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para Discussão n. 1815).

GARNIER, Leonardo. Informe de Conclusiones. Área Temática: Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales. **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Alfabetização na Idade Certa: garantir aprendizagem no início do ensino fundamental**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa: Brasília, 2013.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. **Tese de Doutorado**. EAESP/FGV, 2009.

GOMES, Sandra Cristina. Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000). **Tese de Doutorado**. Universidade de São Paulo, 2008.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, v.1, n.1, p.09-34, São Paulo, 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 jan. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. London: Prentice Hall, 1997.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. Rhodes, R.A.W., Sahah A. Binder e Bert A. Rockman. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, p. 56-74, 2006.

HECKMAN, J.; RAUT, L. **Intergenerational Long Term Effects of Preschool - Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model**. MPRA Paper n. 20657, 2002. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20657/>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

HILL, Heather. Understanding Implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. In: **Public Policy: public policy in action**. Los Angeles: Sage, 2012. v.3. 406 p.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea - v. 1.** Editora ENAP. Brasília, 2006.

HOLANDA, Marcos Costa et al. O Analfabetismo no Ceará: caracterização e tendências recentes. (Nota Técnica n. 22) Fortaleza: IPECE, 2009.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea - v. 1.** Brasília: Editora ENAP, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas – 1998-2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/financasmunic/19982000/financasmunic.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=6>>. Acesso em: 05 out. 2013.

IRFFI, Guilherme; PETTERINI, Francisco. **Avaliando o Impacto da Mudança da Lei do ICMS do Ceará nos Indicadores Municipais de Educação e Saúde.** Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/AVALIANDO\\_O\\_IMPACTO\\_DA\\_MUDANCA\\_DA\\_LEI\\_DO\\_ICM\\_S\\_DO\\_CEARA\\_NOS\\_INDICADORES\\_MUNICIPAIS\\_DE\\_EDUCACAO\\_E\\_SAUDE.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/AVALIANDO_O_IMPACTO_DA_MUDANCA_DA_LEI_DO_ICM_S_DO_CEARA_NOS_INDICADORES_MUNICIPAIS_DE_EDUCACAO_E_SAUDE.pdf). Acesso em: 5 maio 2014.

KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. **The Fundamentals of Political Science Research.** Cambridge University Press. Cambridge University Press, 2008.

LAMEIRÃO, Adriana Paz. A autonomia municipal na implementação do Programa Bolsa Família. **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil.** Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, n. 4, 1998.

MACHADO, Fabiana. **Decentralization and Accountability: the curse of local underdevelopment**. Inter-American Development Bank, 2013. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4620/Decentralization%20and%20Accountability%20The%20Curse%20of%20Local%20Underdevelopment.pdf;jsessionid=1D5346E49E0980EBA1DEB7EAB5A61DD7?sequence=1>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

MACHADO, José Ângelo. Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do Sistema Único de Saúde. **Tese de Doutorado**. UFMG, 2007.  
\_\_\_\_\_. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 2, pp. 433 a 457. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

\_\_\_\_\_. In: 34º Encontro Anual da ANPOCS. Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: Eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais. Caxambu, 2010.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MARQUES, Cláudio de Albuquerque; RIBEIRO, Ana Paula de Medeiros; CIASCA, Maria Isabel Filgueiras Lima. Paic: O pioneirismo no processo de avaliação educacional com autonomia. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 41, set./dez. 2008, p. 433-448.

\_\_\_\_\_; AGUIAR, Rui Rodrigues; CAMPOS, Márcia Oliveira Campos. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 20, n. 43, maio/ago. 2009, p. 275-291.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes Sociais e Construção do Estado Brasileiro – Aprendizado a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21 n. 60, fev. 2006.

\_\_\_\_\_; ARRETCHE, Marta. Condicionantes locais das políticas de saúde. **XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Ciência Política**, 2002.

MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?, **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MELO, Valdir. Ação Coletiva e o Problema da Coordenação. Brasília: IPEA, 2013. (Texto pra Discussão n. 1911).

MEYERS, Marcia K; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública – Coletânea**. Brasília e São Paulo: Enap e Editora Unesp, 2010.

MINTZBERG, Henry. A estruturação das organizações. In: QUINN, James; MINTZBERG, Henry (Orgs.). **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, out. 2011 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000500007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000500007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 de janeiro de 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007>.

O'TOOLE, Lawrence Jr., 2010. Relações Interorganizacionais no Processo de Implementação. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública – Coletânea**. Enap e Editora Unesp: Brasília e São Paulo, 2010.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, André; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal Brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos**, 94, novembro 2012.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 jan. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>.

PETERS, Guy. **Institutional theory in politic science: the 'new institutionalism'**. London: Continuum, 1999.

\_\_\_\_\_. **Managing Horizontal Government – The politics of coordination**. Canadian Centre for Management Development, 2008. (Research Paper n. 21).

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v.8, n. 4, pp.449-478, 199.

\_\_\_\_\_. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Eds.). **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2006.

POWELL, Walter W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization, in B. M. Staw and L. L. Cummins (Eds.), **Research in Organizational Behavior**, v. 12. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1990. Disponível em: <[http://woodypowell.com/wp-content/uploads/2012/03/10\\_powell\\_neither.pdf](http://woodypowell.com/wp-content/uploads/2012/03/10_powell_neither.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2014.

PRADO, Maurício Almeida. O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada. **Tese de Doutorado**. EAESP/FGV, 2012.

PRATES, Ângelo Marques. Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no período recente. **Tese de Doutorado**. Universidade Estadual de Campinas, 2012.



PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. Capital Político e Transferências Voluntárias no Estado de São Paulo. **Dissertação de Mestrado**. EAESP/FGV, 2013.

RADIN, Beryl. Bureaucracy as an Instrument of Federalism: the case of the Indian Administrative Service. In: International Political Science Association Meeting. Santiago, Chile, 2009.

RADIN, Beryl. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2010.

RAGIN, Charles. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. California: University of California Press, 1987.

REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal**. São Paulo: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais. In: HOLCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

RODDEN, Jonathan; WIBBELS, Erik. Beyond the fiction of federalism. Macroeconomics management in multitiered systems. **World Politics**, 54 (July 2002), 494-531.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas**, v. 5, n. 1, 2005.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n.1, p. 21 – 48, 1986.

SANTOS, Natália Navarro dos Santos. A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil - O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. **Dissertação de Mestrado**. Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. Analyzing politics: rationality, behavior and institutions. New York: W. W. Norton & Company, 1997.

SIDOW, Cristina Toth. Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas. **Tese de doutorado**. EAESP/FGV, 2012.

SILVA, Pedro L. B. (coord.) **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final**. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SPILLER, Pablo T.; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. Political Institutions, Policymaking and Policy: An Introduction. In: STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano (Eds.). **Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, p. 105-121, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 65, pp. 5-146, 2008.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark (Coords). A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento; David Rockefeller Center for Latin American Studies; Harvard University; Editora Elsevier Campus, 2007.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: Coletânea – v. 1**. Brasília: ENAP, 2006.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology and networks – the politics of social policy diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 43, n. 3, 2008.

TENDLER, Judith. **Bom Governo nos Trópicos – Uma visão crítica**. Brasília: ENAP, 1998.

THOMSON, Ann Marie; PERRY, James L.; MILLER, Theodore K. Conceptualizing and Measuring Collaboration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 19:23-56, 2007. doi:10.1093/jopart/mum036.

TOMMASI, Mariano; WEINSCHLBAUM, Federico. Centralization vs. Decentralization: a principal-agent analysis. **Journal of Public Economic Theory**, v. 9, 369-389, 2007.

VAZQUEZ, Daniel. A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindoia, 2012.

Disponível em: <  
[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8179&Itemid=217](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8179&Itemid=217)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?, **Opinião Pública**, v. 14, n.1, junho 2008, p.65-95.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WIBBELS, Erik. Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics. **Annu. Rev. Polit. Sci.** 9: 165-88, 2006.

WORLD BANK . **Beyond the Center. Decentralizing the State**. Washington, D.C, 1999. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-4521-4>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Título original: Case study research: design and methods, Tradutor: Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

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

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 30.797, de 29 de dezembro de 2011.** Regulamenta a Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011 que cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos do Ensino Fundamental, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Ceará, Fortaleza, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009.** Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar-alfabetização (IDE-Alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Ceará, Fortaleza, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 29.896, de 16 de setembro de 2009.** Regulamenta a Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009, que cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Ceará, Fortaleza, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008.** Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos Municípios, na forma da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Ceará, Fortaleza, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007.** Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Ceará, Fortaleza, 2007.

## ANEXOS

### ANEXO 1 - ORGANIZAÇÃO DA OFERTA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO PAIC

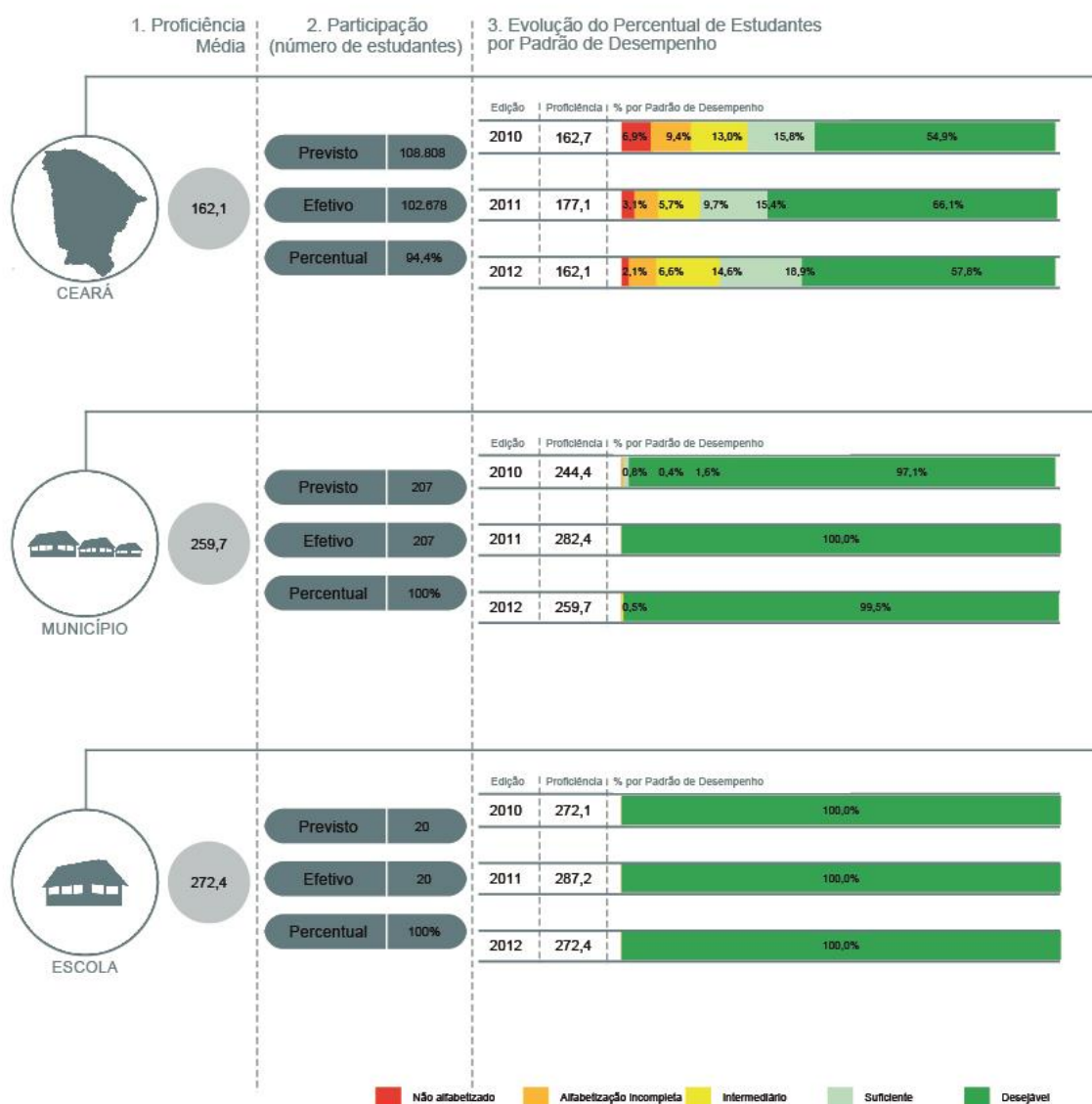
	Formação para professores do primeiro ano		Formação para professores do segundo ano
	Primeira etapa	Segunda etapa	Etapa única
<b>Quem forma</b>	Equipe de professores consultores	Professores formadores dos municípios (servidores das secretarias municipais de educação)	Editora escolhida pelo município para fornecer o material estruturado
<b>Quem é formado</b>	Professores formadores (servidores das secretarias municipais de educação)	Professores alfabetizadores do 1º ano do município do professor formador	Professores alfabetizadores do 2º ano do município
<b>Onde</b>	Municípios são agrupados em 6 pólos diferentes, conforme critérios geográficos. A formação acontece em cada um dos 6 pólos	Em cada município	Em cada município
<b>Carga horária</b>	64 horas	64 horas	80 horas
<b>Quantidade de encontros</b>	4 encontros de 16 horas cada um	8 encontros de 8 horas cada um	10 encontros de 8 horas cada um
<b>Periodicidade</b>	Bimestral	Mensal	Mensal
<b>Duração</b>	8 meses	8 meses	10 meses
<b>Como é feito o acompanhamento pela SEDUC</b>	Técnicos da SEDUC acompanham todas as formações nos locais, nos 4 encontros dos 6 pólos + recebimento de relatório do encontro produzido pelas secretarias municipais de educação	Recebimento de relatório de cada um dos encontros, elaborado pela SME e consolidado pela CREDE	Recebimento de relatório de cada um dos encontros, elaborado pela SME e consolidado pela CREDE + <i>in loco</i> , de forma amostral - técnicos da SEDUC acompanham algumas das formações

## ANEXO 2 - EXEMPLO DE BOLETIM DE RESULTADOS DO SPAECE-ALFA

### RESULTADOS SPAECE 2012 REDE MUNICIPAL



**CREDE:** CRATO  
**MUNICÍPIO:** NOVA OLINDA  
**ESCOLA:** REUNIDAS SANTO EXPEDITO EEF  
**2º ANO EF**  
**Língua Portuguesa**



## **ANEXO 3 - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS QUE TRABALHAM NO PAIC**

### **PARTE 1**

#### **1. Qual sua atribuição no Programa Alfabetização na Idade Certa?**

- Funcionário da Secretaria Estadual de Educação em exercício na Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
- Funcionário da Secretaria Estadual de Educação em exercício em uma Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
- Gerente Municipal do PAIC
- Funcionário de uma secretaria municipal de educação
- Professor formador

#### **2. Em que ano você começou a trabalhar no Programa Alfabetização na Idade Certa?**

- 2007
- 2008
- 2009
- 2010
- 2011
- 2012
- 2013

#### **3. Quanto tempo de experiência na área educacional você tem?**

- Menos de dois anos de experiência
- Entre dois e cinco anos de experiência
- Entre cinco e dez anos de experiência
- Mais de dez anos de experiência

#### **4. Qual seu nível de escolaridade?**

- Curso de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado) completo
- Curso superior completo da área de educação (curso de Pedagogia na modalidade licenciatura ou bacharelado, ou outras licenciaturas)
- Curso superior completo de outras áreas
- Ensino médio completo
- Ensino fundamental completo
- Ensino fundamental incompleto
- Sem instrução

#### **5. Caso tenha marcado a opção “Curso de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado)”, indique qual curso:**

.....

#### **6. Qual seu vínculo com a administração pública estadual ou municipal?**

- Concurso público
- Cargo em comissão
- Concurso público e cargo em comissão ou função gratificada
- Contrato temporário
- Contrato de consultoria

Terceirizados

## **PARTE 2**

### **7. Na sua visão, que fatores o município considera para participar do Programa Alfabetização na Idade Certa e o quanto esses fatores são considerados?**

Apoio financeiro a alfabetização dos alunos por meio do fornecimento de material didático e formação dos professores alfabetizadores.

- Muito considerado
- Relativamente considerado
- Pouco considerado
- Esse fator não é considerado

Apoio técnico e pedagógico à alfabetização dos alunos por meio da disponibilização da avaliação diagnóstica (Provinha PAIC) e discussões sobre os resultados das avaliações.

- Muito considerado
- Relativamente considerado
- Pouco considerado
- Esse fator não é considerado

Difusão de uma metodologia de gestão para o acompanhamento das ações do PAIC que, se desejado, pode ser replicada pela Secretaria Municipal de Educação em outras políticas e ações do município.

- Muito considerado
- Relativamente considerado
- Pouco considerado
- Esse fator não é considerado

Possibilidade de reconhecimento dos esforços dos gestores e servidores municipais, gestores escolares e professores por meio da entrega do Prêmio Escola Nota Dez e divulgação expressiva desses resultados.

- Muito considerado
- Relativamente considerado
- Pouco considerado
- Esse fator não é considerado

Possibilidade de receber acompanhamento prioritário caso o município não alcance um nível de proficiência elevado em relação aos demais municípios.

- Muito considerado
- Relativamente considerado
- Pouco considerado
- Esse fator não é considerado

Possibilidade de receber maior valor correspondente à quota-parte municipal do ICMS.

- Muito considerado
- Relativamente considerado
- Pouco considerado
- Esse fator não é considerado



**8. Defina em que grau você conhece as leis e decretos que regulam o funcionamento do Programa:**

- 0 Não conheço bem
- 1 Conheço pouco
- 2 Conheço razoavelmente
- 3 Conheço muito bem

**9. Que afirmativa melhor descreve sua percepção sobre as leis e decretos que regulam o funcionamento do Programa Alfabetização na Idade Certa?**

- As leis e decretos que regulam o funcionamento do programa não são muito conhecidas e são pouco importantes para a implementação quotidiana do PAIC.
- As leis e decretos que regulam o funcionamento do programa são importantes para comunicar aos municípios as regras de participação.
- As leis e decretos que regulam o funcionamento do programa são importantes para sinalizar para os municípios que todos eles serão tratados igualmente por parte da Secretaria Estadual de Educação.
- As leis e decretos que regulam o funcionamento do programa são importantes para conferir maior estabilidade ao programa, e para que ele se torne uma política de Estado.

**10. Defina em que grau você concorda com a seguinte afirmativa:**

No apoio prestado pela Secretaria de Educação do Estado na implementação do Paic, o partido a que pertence o Prefeito do município é um fator relevante.

- Não concordo
- Concordo pouco
- Concordo razoavelmente
- Concordo muito

**11. Defina em que grau você concorda com a seguinte afirmativa:**

Na implementação do PAIC por parte do município, o partido a que pertence o Governador do Estado é um fator relevante.

- Não concordo
- Concordo pouco
- Concordo razoavelmente
- Concordo muito

**12. Na sua opinião, o quanto o município pode adaptar, criar e inovar na implementação do PAIC?**

- O município não tem espaço para adaptação, criação ou inovação na implementação do PAIC pois há diretrizes, metas, incentivos e metodologia de acompanhamento definidas pela Secretaria de Educação do Estado.
- O município tem algum espaço, mas pouco, para adaptação, criação ou inovação na implementação do PAIC, pois as diretrizes, metas, incentivos e metodologia de acompanhamento são fortemente incentivadas pela Secretaria de Educação do Estado.
- O município tem um espaço considerável para adaptação, criação ou inovação na implementação do PAIC, pois as diretrizes, metas, incentivos e metodologia de acompanhamento são apenas propostas pela Secretaria de Educação do Estado e podem ser absorvidos segundo a realidade de cada município.

**13. Na sua opinião, que sentença abaixo melhor descreve a atuação da Secretaria de Estado de Educação no acompanhamento das ações do Programa?**

- ( ) A Secretaria de Educação do Estado é muito aberta para receber sugestões dos municípios e responder às demandas e dificuldades desses entes na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa.
- ( ) A Secretaria de Educação do Estado é razoavelmente aberta para receber sugestões dos municípios e responder às demandas e dificuldades desses entes na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa.
- ( ) A Secretaria de Educação do Estado é pouco aberta para receber sugestões dos municípios e responder às demandas e dificuldades desses entes na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa.
- ( ) A Secretaria de Educação do Estado não é aberta para receber sugestões dos municípios e responder às demandas e dificuldades desses entes na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa.

**14. Na sua opinião, quais os principais problemas de implementação da política e quais seus principais avanços? Que pontos podem ser aperfeiçoados na relação entre estado e municípios para a implementação do Paic em um regime de colaboração?**

.....