

Educação e federalismo no Brasil: nova perspectiva de pesquisa para as desigualdades educacionais

Éducation et fédéralisme au Brésil : une nouvelle perspective de recherche sur les inégalités éducatives

Education and federalism in Brazil: a new research perspective on educational inequalities

Alicia Bonamino

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

Resumo

Este artigo tem como objeto a organização federativa adotada no Brasil e sua contribuição para a redução das desigualdades na educação. Tomando como referência as concepções, trajetórias e resultados de duas políticas educacionais atuais que envolvem relações federativas, o objetivo é compreender em que condições, com que instrumentos e dentro de quais limites essas políticas favorecem a redução das desigualdades educacionais no sistema de ensino brasileiro.

Palavras-chave: federalismo; educação; desigualdades educacionais.

Résumé

Cet article prend pour objet l'organisation fédérative adoptée au Brésil et les possibilités qu'elle pose de contribution à la réduction des inégalités d'éducation. Prenant comme référence les conceptions, les trajectoires et les résultats de deux politiques éducatives actuelles qui mettent en jeu les relations fédératives, le but est de comprendre dans quelles conditions, avec quels instruments et dans quelles limites ces politiques favorisent la réduction des inégalités d'éducation dans le système éducatif brésilien.

Mots-clés: fédéralisme; éducation; inégalités éducatives.

Abstract

This article discusses the federative organization adopted in Brazil and the possibilities it poses to contribute to the reduction of educational inequalities in the country. Taking as a reference the conceptions, the trajectories, and the results of two current educational policies which bring into play federative relations, the aim is to understand under which conditions, with which instruments and within which limits these policies promote the reduction of

educational inequalities in the Brazilian public education.

Keywords: federalism; education; educational inequalities.

1 Introdução

Na literatura sobre a capacidade dos governos de produzir políticas públicas, o federalismo aparece como uma questão fundamental devido a seus efeitos sobre a adoção e a configuração das políticas públicas. No entanto, o tema do federalismo também é objeto de muita controvérsia. Por um lado, pesquisadores como Peterson (1995) argumentam, com foco na experiência dos Estados Unidos, que o federalismo é um fator de inibição das políticas nacionais, dado o poder de veto e a independência política dos órgãos governamentais subnacionais, que tendem a dificultar ou fragmentar ações de interesse geral, enfraquecendo o governo central e suas políticas. Por outro lado, autores como Obinger, Leibfried e Castles (2005), com base em outras observações empíricas, negam que o federalismo deva ser considerado um obstáculo ao avanço das políticas sociais, pois ele apresenta configurações muito diferentes entre os países e ao longo do tempo, que, junto com outras variáveis políticas, implicam no alcance de resultados distintos. Esses autores indicam a necessidade de relacionar os diferentes tipos de federalismo com as características assumidas pela interação entre o governo central e os entes subnacionais, entre os diferentes sistemas partidários e entre atores com estratégias e interesses heterogêneos, a fim de estabelecer conexões e elucidar seus efeitos sobre as políticas sociais. Este artigo adota a segunda abordagem, discutindo as características do federalismo brasileiro e seu impacto sobre as políticas e as desigualdades educacionais.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira descreve as características do federalismo brasileiro desde a adoção da Constituição Federal de 1988 (CF88). A segunda parte busca uma melhor compreensão das formas de colaboração entre os entes nacionais, os instrumentos utilizados nesta colaboração e suas limitações, a fim de colocar em perspectiva dados relativos à educação e às redes públicas de ensino. Essa abordagem visa a proporcionar uma compreensão mais clara da influência dos diferentes modelos de cooperação federativa sobre as desigualdades educacionais. A terceira parte se concentra em duas políticas específicas: a política de financiamento da Educação Básica, que é comum aos três níveis de governo (União, estados e municípios), e a política adotada pelo estado do Ceará, onde a melhoria dos resultados acadêmicos foi acompanhada por uma redução significativa das desigualdades educacionais nas redes de ensino do estado e dos seus

municípios.

2 O federalismo brasileiro

O federalismo é a organização política de um país que permite o exercício do poder sobre seus territórios por meio da divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais – estados, províncias, departamentos, municípios, cidades, distritos etc. –, subordinados a um governo central. Essa forma de organização envolve a negociação entre as esferas administrativas para o estabelecimento da divisão das funções do governo e da distribuição dos recursos necessários para o desempenho dessas funções, preservando a autonomia das partes envolvidas.

No Brasil, na década de 1980, e no contexto da luta contra um regime autoritário com fortes tendências centralizadoras, a descentralização passou a ser sinônimo de democracia, de restituição aos cidadãos da autonomia usurpada pelos governos militares e de condição para uma maior participação social e política (Almeida, 1995). Adotando uma perspectiva descentralizadora, a CF88 incorporou os municípios como parte integrante da federação, compondo um federalismo tríplice (três níveis de governo) formado pela União, pelos estados e pelos municípios. Os estados e os municípios são entes federativos autônomos, com garantias constitucionais que lhes permitem estabelecer sua própria agenda política, especialmente na área social, como acontece na saúde, na educação e na assistência social, por exemplo. De acordo com a CF88, o federalismo brasileiro compreende entidades que são indissoluvelmente ligadas: a União (a autoridade central, equivalente ao estado nacional na França), 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios. Cada um deles é amplamente autônomo e tem poderes administrativos e legislativos determinados pela Constituição. No artigo 1º, a CF88 dispõe que a República Federativa do Brasil é “formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Nesse sentido, a União compreende todo o território do país e sua população, sem qualquer possibilidade de os estados e municípios dela se separarem ou se desvincularem. Em outras palavras, mesmo que os estados e os municípios sejam autônomos, eles não podem ser soberanos. Os estados configuram a estrutura básica para a descentralização do poder no federalismo brasileiro. Eles escolhem seus representantes executivos e legislativos em nível local, o governador e os deputados dos estados que elaboram a legislação e inclusive a própria constituição que rege os impostos estaduais e o funcionamento dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social, entre outros que estão sob responsabilidade estadual. Eles também têm seus próprios recursos ou impostos, criados e regulamentados

pela constituição estadual ou por legislação ordinária elaborada pela respectiva assembleia legislativa. Os estados organizam seus próprios poderes jurídicos (juízes, promotores e defensores públicos). Por outro lado, como se trata da base territorial do poder descentralizado, a população de cada estado elege seus representantes federais (deputados federais e senadores). Todos os estados têm os mesmos poderes e responsabilidades, independentemente do tamanho de sua população ou do seu desenvolvimento socioeconômico.

Os municípios, por sua vez, foram estabelecidos pela CF88 como entes federados autônomos, com seu próprio sistema tributário e poder político semelhantes aos estados, ao Distrito Federal e à União. Assim como os estados, os municípios escolhem seus representantes no executivo (prefeito) e no legislativo (vereadores), mas não têm representação direta no Congresso Nacional e não têm seu próprio sistema judiciário, como os estados. Os vereadores, em número proporcional à população municipal, votam as leis municipais, notadamente o Plano Diretor Municipal que rege o uso do solo urbano, os impostos municipais e o funcionamento local da educação, saúde e serviços sociais, entre outros. A autonomia dos entes federados (União, estados e municípios) conferida pela CF88 tem três dimensões: política, administrativa e financeira. A autonomia política inclui o poder de legislar e a participação dos estados por meio de seus deputados federais e senadores, nas decisões do poder central (a União) que requerem aprovação legislativa do Congresso Nacional. Os entes federados elegem seus representantes legislativos locais e nacionais, isto é, o presidente, os governadores dos estados e os prefeitos dos municípios. mas apenas os estados elegem deputados federais e senadores. A autonomia administrativa refere-se à capacidade de estabelecer os órgãos, meios e formas pelos quais esses entes implementam as prerrogativas que lhes são atribuídas pela Constituição. A autonomia financeira inclui o poder de coletar, gerenciar e dispor de seu próprio orçamento, independentemente das outras esferas de governo.

A CF88, embora reconheça a autonomia dos três entes federados, estabelece competências educacionais específicas para cada um deles. A União é responsável pela organização e financiamento do sistema federal de ensino. Em 2019, a rede federal de educação básica (da educação infantil ao ensino médio) respondeu por 1,05% das matrículas em todas as redes públicas de ensino brasileiras. O principal papel da União é, assim, o exercício de uma função redistributiva e complementar na educação, a fim de garantir a equalização de oportunidades educacionais e a qualidade de ensino, o que envolve a assistência técnica e financeira aos estados e municípios (CF88, art. 211, § 1º). A CF88

estabelece que os estados devem dar prioridade ao ensino fundamental e médio, e os municípios à educação infantil e ao ensino fundamental. Desta forma, no caso dos estados e dos municípios, há uma sobreposição de responsabilidades, uma vez que ambos são responsáveis pelo ensino fundamental. Para que essas responsabilidades possam ser implementadas, a CF88 (artigos 23 e 211) determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar suas redes de ensino em sistema de colaboração.

O regime de colaboração significa o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a pactuar a atuação dos entes federados sem prejuízo de sua autonomia (Decreto nº 6.094/2007, p. 10-11).

Os entes federados devem organizar seus serviços educacionais em regime de colaboração (CF88, art. 211), mas cabe à lei complementar fixar as normas dessa cooperação, levando em conta o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (CF88, art. 23, parágrafo único). No entanto, até o momento em que este artigo foi escrito, não há uma lei federal que defina regras transparentes e objetivos precisos para o “regime de colaboração” e que possa ser objeto de monitoramento público e controle social (Decreto nº 6.094/2007, p. 10-11). A ausência de regulamentação abre espaço para formas diferentes de interpretação desse regime e permite que os entes federados sigam suas próprias políticas educacionais sem necessariamente estabelecer modalidades claras de colaboração entre eles. Neste texto, examinaremos duas políticas que nos permitem avaliar as variações na eficácia da colaboração entre a União, os estados e os municípios e sua relação com as desigualdades educacionais. A primeira é a política de financiamento da educação por meio dos fundos criados em 1996 e compartilhados pelos três entes federativos, que teve o efeito de reduzir a disparidade nos gastos com educação entre os estados e os municípios. A segunda política diz respeito ao regime de colaboração entre o estado do Ceará e seus municípios, contexto em que a melhoria dos resultados de aprendizagem é acompanhada por uma redução expressiva das desigualdades educacionais.

3 Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil

Embora o país não tenha divisões territoriais ou regionais de natureza étnica ou religiosa, a federação brasileira baseia-se em uma divisão econômica que separa uma maioria de estados pobres (com receitas fiscais abaixo da média nacional) de uma minoria de estados ricos. Em 1988, essas desigualdades socioeconômicas entre os estados inspiraram os contornos constitucionais de um modelo que concentrou no nível federal a prerrogativa de

legislar sobre a maioria das políticas, delegando aos estados e municípios principalmente a tarefa de implementá-las (Arretche, 2004). As desigualdades entre os entes federativos limitaram as possibilidades de a CF88 definir competências exclusivas para o financiamento de políticas públicas de educação, saúde e assistência social pelos estados e municípios (Arretche, 2004). Ao mesmo tempo, a autonomia dos governos subnacionais lhes garante as condições institucionais para não aderir às políticas federais. Isso significa que o poder do Governo Federal de influenciar as decisões dos governos locais permaneceu limitado. Por essa razão, os constituintes de 1988 justificaram a necessidade de coordenação federal das políticas públicas como forma de equalizar a capacidade dos estados e municípios de implementá-las. Os constituintes acreditavam que a ação do Governo Federal (a União), em colaboração com os governos subnacionais (estados e municípios), ajudaria a reduzir as desigualdades entre eles, por meio da redistribuição dos recursos gerenciados pela União (Arretche, 2010). Se, anteriormente, essa distribuição era claramente clientelista, nos anos que se seguiram à promulgação da CF88 poucas iniciativas foram implementadas pelo Governo Federal com o objetivo de garantir as condições mínimas para a oferta de políticas públicas educacionais, principalmente no caso dos municípios. Tratava-se de um quadro de “desigualdade combinada com descentralização” e “falta de coordenação federativa” que não favorecia a redução das desigualdades educacionais nem tampouco a universalização do ensino fundamental e médio prevista pela CF88 (Abrucio, 2005; Arretche, 2004).

A coordenação federal de políticas públicas como forma de equalizar a capacidade de implementação dos governos subnacionais, prevista constitucionalmente, começou a se delinear efetivamente na segunda metade da década de 1990. No campo da educação, o fortalecimento da coordenação federal envolveu a implementação de mecanismos regulatórios para as diretrizes curriculares nacionais, um sistema nacional de avaliação externa para os ensinos fundamental, médio e superior, a redistribuição de recursos financeiros para os estados e municípios e incentivos para a implementação de programas federais nas áreas de alimentação e transporte escolar, além da ampliação da jornada escolar e da distribuição de livros didáticos. Essas políticas reconheceram que, além das diferenças estaduais e municipais, existia falta de coordenação. Deixaram assim claro que os avanços nas políticas educacionais e na melhoria de alguns indicadores verificados nas últimas décadas, não eram suficientes para alterar a situação ainda crítica do ensino fundamental e médio, principalmente em termos de aprendizagem e de trajetória escolar dos alunos, o que implicava na persistência das desigualdades educacionais. O diagnóstico do Governo Federal à época enfatizava a importância de financiar as redes públicas de ensino para que elas

tivessem condições de funcionamento compatíveis com o aumento da demanda de matrículas.

Um dos instrumentos criados para reduzir as desigualdades de investimento em educação entre os estados e os municípios foi a garantia da aplicação mínima de recursos na educação decorrente da política de fundos de financiamento. O termo “política de fundos” é usado para descrever o compartilhamento, dentro de cada estado, de parte dos recursos estaduais e municipais destinados à educação e sua distribuição entre as suas redes de ensino proporcionalmente ao número de matrículas.

Essa política teve início com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em vigor entre 1997 e 2006. A proposta do Fundef foi lançada pelo Governo Federal em 1995, no contexto da vitória eleitoral e do primeiro ano de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). A força política do novo governo foi resultado tanto do seu sucesso eleitoral quanto do impacto do plano econômico que havia implementado para conter a inflação como ministro da Economia no governo anterior. Essa força política refletiu-se no processo de criação do Fundef, que ocorreu por meio de discussões e decisões a portas fechadas, envolvendo principalmente negociações entre representantes dos poderes executivo e legislativo em nível federal.

Em contraste com o Fundef, o processo de aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em vigor entre 2007 e 2020, ocorreu durante a presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) e envolveu ampla participação de representantes dos estados e municípios e dos movimentos sociais. Organizados em redes, os movimentos sociais desempenharam um papel ativo na formulação do Fundeb, combinando pressão política com argumentos técnicos. Como resultado, conseguiram reverter aspectos importantes da proposta inicial, como a exclusão das creches do financiamento. A falta de financiamento para a educação de crianças de 0 a 3 anos na proposta do executivo federal foi uma das questões que mobilizou a sociedade civil e marcou o debate inicial no Congresso Nacional. A mobilização reuniu organizações de defesa do direito à educação, movimentos de mulheres, sindicatos de professores, organizações de defesa dos direitos de crianças e adolescentes e parlamentares. Essa mobilização foi fundamental para obter a inclusão da primeira etapa da Educação Básica no Fundeb. A implementação da política de financiamento e a experiência de colaboração federativa nela implicada, bem como seu impacto sobre as desigualdades educacionais serão discutidos na seção a seguir.

4 Financiamento público e desigualdades educacionais: Fundef 1996-2006

Os recursos destinados à educação são definidos pela CF88 por meio de regras gerais que regem as competências dos entes federados. Também trata da valorização dos professores, enfatizando a necessidade de estabelecer planos de carreira e um salário-mínimo profissional, além da exigência de concurso público para acesso à carreira docente nas redes públicas de ensino. A CF88 fixou em 18% o comprometimento dos recursos da União com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, e em 25% o comprometimento mínimo da receita de impostos dos estados e municípios, sem, contudo, estabelecer regras para esse gasto ou para o funcionamento de mecanismos de controle da utilização dos recursos, embora a existência dessas regras estivesse prevista. Além disso, o texto constitucional não resolveu o problema da disparidade de recursos destinados à educação pelas diversas redes de ensino, não garantindo, assim, a obrigatoriedade de um financiamento adequado para a educação pública.

A CF88 definiu as competências dos estados e dos municípios na oferta de ensino fundamental e médio, designando aos municípios a responsabilidade prioritária pela Educação Infantil e pelo ensino fundamental, e aos estados a responsabilidade pelo ensino médio e pela atuação junto aos municípios na oferta de ensino fundamental.

A CF88 define que municípios e estados devem investir pelo menos 25% de suas receitas fiscais na manutenção e no desenvolvimento da educação pública. No caso da educação, diferentemente da política de saúde, o Governo Federal não é o principal financiador, limitando-se a complementar os recursos alocados pelos estados e municípios no financiamento de programas de formação de professores e, em particular, na merenda escolar. A estratégia adotada para atingir o objetivo de reduzir as assimetrias entre os estados em termos de gastos com Educação Básica e salários de professores foi a aprovação de uma emenda constitucional. Conforme argumenta Arretche (2004), essa emenda foi criada para garantir que os governos estaduais e municipais investissem um valor mínimo por aluno em seus sistemas educacionais.

A autora observa que, nas áreas em que o Governo Federal não tem os recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais (estaduais e municipais), a estratégia de constitucionalizar os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados foi bem-sucedida, pois reduziu muito a margem de escolha dos governos subnacionais, forçando-os a adotar as diretrizes estabelecidas pela União. A estratégia de constitucionalizar a regulamentação do financiamento da educação foi adotada com vistas a igualar os níveis de

gastos estaduais com o ensino fundamental e médio e a aumentar os salários dos professores. Essa estratégia levou à aprovação, em 1996, da emenda constitucional que criou o Fundef com 10 anos de vigência. O Fundef estabeleceu critérios de distribuição de recursos públicos para a educação, em sintonia com a exigência constitucional de destinar um percentual mínimo dos impostos para a Educação Básica e para redistribuição entre os estados e municípios com base no número de alunos matriculados em cada rede de ensino. O Fundef também previu uma complementação do Governo Federal quando o custo por aluno em estados e municípios não atingisse o valor mínimo fixado anualmente pela União, bem como obrigou os governos subnacionais a utilizar um mínimo de 60% de seus recursos no pagamento dos professores.

Os recursos financeiros, que agregam os recursos da União e os arrecadados pelos estados e pelos municípios, são distribuídos aos fundos estaduais. Cada estado compartilha os recursos de seu fundo com seus municípios de acordo com o número de matrículas, em escolas públicas municipais e estaduais, registrado no Censo Escolar do ano anterior. Durante o período de vigência do Fundef, entre 1997 e 2006, a complementação do Governo Federal praticamente não teve efeito sobre as desigualdades entre os estados nos padrões de gastos com a Educação Básica. Durante esse período, o papel redistributivo da União por meio de suplementos financeiros fornecidos aos entes federados mais pobres foi frequentemente insuficiente (Arretche, 2004).

5 Financiamento público e desigualdades na educação: Fundeb 2007-2020

Em 2006/2007, quando o Fundef expirou, o Congresso Nacional fez uma nova emenda constitucional, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Diferentemente do Fundef, o Fundeb previu a extensão do financiamento a todas as etapas e modalidades da Educação Básica anteriormente excluídas – educação infantil (creche e pré-escola), educação de jovens e adultos e ensino médio. A nova emenda constitucional também estabeleceu a obrigatoriedade de utilização de um percentual desses recursos com a remuneração dos profissionais da educação e incluiu, além dos professores no efetivo exercício do magistério em sala de aula, também os profissionais que exercem funções de apoio, como diretores, coordenadores, supervisores, entre outros. O fato de contemplar outras formas específicas de escolarização, como a educação no campo e para pessoas com deficiência, indígenas e quilombolas, é outro ponto importante na renovação da política de financiamento da

educação a partir de 2007.

A legislação em vigor até 2020 estipula que pelo menos 60% dos recursos totais do Fundeb devem ser destinados anualmente aos salários dos professores **da rede pública na ativa. Já os 40% restantes destinam-se à** manutenção e ao desenvolvimento do ensino, rubrica que contempla desde gastos com equipamentos e instalações até a formação profissional em serviço, passando pela compra de material didático, transporte, merenda escolar, e construção e manutenção das escolas, entre os serviços considerados essenciais para o funcionamento escolar (LDBEN, Art. 70, Brasil, 1996).

De forma semelhante ao Fundef, o Fundeb opera por meio da criação de 27 fundos (26 estados e o Distrito Federal), que recolhem parte dos impostos arrecadados pelos estados e pelos municípios e recebem um complemento financeiro do Governo Federal. Em 2020, o valor mínimo nacional por aluno/ano era de R\$ 3.349,56. Assim como no Fundef, cada fundo estadual do Fundeb compartilha recursos com seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas públicas segundo o Censo Escolar do ano anterior.

A importância do Fundeb é ilustrada pelo fato de que 40% dos recursos públicos investidos em educação no Brasil são provenientes desse fundo, além de responder em quase 40% dos 5.570 municípios brasileiros por, pelo menos, 70% do orçamento total da educação.

6 Avanços e limites na redução das desigualdades educacionais

Uma das mudanças mais importantes decorrentes da criação da política de fundos para a educação em 1996 foi a ampliação da competência financeira da União. O Governo Federal passou a exercer “função redistributiva e complementar, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante a utilização de auxílios técnicos e financeiros” (CF88). Ficou estabelecido que caberia à União suplementar os recursos de cada estado cada vez em que o valor por aluno não atingisse o mínimo definido em nível nacional. Sem dúvida, o efeito mais significativo da política de fundos e, em particular, do Fundeb, foi a redução das desigualdades nos gastos com educação entre estados e municípios. Antes da criação desses fundos, havia grandes diferenças no montante de recursos alocados por aluno nas redes estaduais e municipais de ensino, inclusive dentro de um mesmo estado.

Um estudo da Câmara dos Deputados evidencia o impacto dessa política de financiamento sobre as desigualdades nos gastos com educação (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017). A Tabela 1 mostra os valores mínimos e máximos da aplicação

de recursos financeiros nas redes de ensino e o efeito do Fundeb sobre o valor total por aluno em 2015. A tabela apresenta apenas dados de seis dos 26 estados brasileiros de diferentes regiões geográficas do país para ilustrar a variação do financiamento de suas redes de ensino, com ou sem a política de fundos e a complementação da União.

Tabela 1 – FUNDEB 2015 – Efeito redistributivo. Valores mínimos e máximos de aplicação nas redes de ensino por UF (valores em R\$)

Estado s	Todas as Receitas									Receitas Fundeb
	Sem Fundos (R\$)			Com FUNDEB Estados			Com FUNDEB – Complementação			VAE Fundeb Final (R\$)
	VAE Total			VAE Total			VAE Total			
	Min.	Max.	Max/ Min	Min.	Max.	Max/ Min	Min.	Max.	Max/ Min	
GO	1.204	49.77 2	4.035%	3.794	16.45 8	334%	3.749	16.45 8	334%	3.048,75
ES	1.492	9.216	375%	3.797	6.743	78%	3.797	6.743	78%	2.930,21
AM	817	4.308	427%	2.462	3.724	51%	3.059	4.321	41%	2.619,95
MG	1.693	57.84 2	3.400%	3.445	17.59 3	411%	3.454	17.59 3	411%	2.073,30
MA	572	5.733	902%	1.631	3.385	108%	2.937	4.691	60%	2.619,95
RN	1.120	9.894	776%	3.146	5.828	85%	3.159	5.841	85%	2.619,95

VAE Total = Valor Alocado por Aluno Total.

Fonte: Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017.

A coluna “Sem Fundos”, destacada em azul, leva em conta apenas as aplicações constitucionais obrigatórias decorrentes da arrecadação inicial de 25% dos tributos pelos estados e pelos municípios, acrescidos das demais receitas vinculadas à educação. Comparando-se os valores máximo e mínimo entre as unidades da federação selecionadas como exemplos, nota-se que as desigualdades são abissais, variando de 375%, no estado do Espírito Santo (ES), a 4.035%, no estado de Goiás (GO).

A coluna “Com FUNDEB – Estados”, na cor verde, mostra que os valores por aluno, após a redistribuição de recursos do Fundeb, resultam na redução significativa das disparidades entre os valores por aluno/ano disponíveis nos fundos estaduais, limitando-se à amplitude de 24% a 411%, no Brasil como um todo. No exemplo da Tabela 1, as disparidades ficam restritas à amplitude de 41%, no estado do Amazonas (AM) a 411%, no estado de Minas Gerais (MG).

Por fim, a coluna “Com FUNDEB – Complementação”, destacada na cor laranja, permite observar o impacto da complementação da União, na busca por equalizar nacionalmente os valores mínimos aplicados. Em 2015, no total de dez estados beneficiados por essa complementação, o VAA_FUNDEB mínimo foi unificado em R\$ 2.620. Em nosso exemplo, os estados de Maranhão (MA) e do Rio Grande do Norte (RN) fazem parte dos

dez estados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano e que, portanto, tiveram as receitas complementadas pela União. Em nosso exemplo, o efeito dessa ação resulta em um valor total mínimo por aluno nesses dois estados, que varia de R\$ 3.159, a R\$ 2.937,37. Essa diferença é de apenas 7,6%, enquanto sem a suplementação da União esses valores situam-se entre R\$ 1.631 e R\$ 3.146, uma diferença no valor mínimo por aluno entre esses dois estados de 92,9% (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017).

Apesar desses avanços, é importante ressaltar que a União tem deixado de cumprir seu compromisso constitucional de complementação dos recursos públicos. De acordo com o dispositivo legal, o valor mínimo por aluno determinado pelo Governo Federal deve atingir um patamar suficiente para garantir condições mínimas de qualidade educacional definidas em âmbito nacional. No entanto, não há ainda um padrão mínimo de qualidade claramente definido e garantido por lei, e a definição do mínimo constitucional a ser gasto anualmente por aluno na educação básica pública não foi aprovado durante os períodos de vigência do Fundef e do Fundeb. Na falta dessa definição, a forma de determinação do valor mínimo por aluno/ano foi feita de maneira informal e seu cálculo não foi divulgado pelo Governo Federal¹.

Com base nos relatórios do Fundef elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, pode-se constatar, por exemplo, que em 1998, primeiro ano de vigência do fundo, a complementação financeira da União envolveu oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e correspondeu a 2,5% dos recursos do fundo, enquanto no último ano de vigência do Fundef, em 2006, envolveu apenas dois estados (Maranhão e Pará), e correspondeu a menos de 1% dos recursos totais. No caso do Fundeb (2007-2020), os recursos foram da ordem de 2,2% do PIB, dos quais apenas 0,2% vieram da complementação da União.

Esses dados mostram as dificuldades enfrentadas para reduzir as desigualdades educacionais no Brasil, pois além de ter repassado aos estados uma pequena parcela adicional de financiamento, a União não desempenhou um papel redistributivo significativo.

Em 2016, já no âmbito do Fundeb, a complementação da União de 0,2% do PIB permitiu que nove estados, ou um terço do total, fossem contemplados com recursos adicionais. No entanto, apenas três desses estados tiveram um aumento significativo no valor disponível por aluno graças ao aumento da contribuição da União (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017).

¹ Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Além do papel da União, é preciso considerar também os limites que o desenho da política de fundos de financiamento impõe ao processo de equalização do gasto por aluno. Tanto o Fundef quanto o Fundeb tomaram como referência apenas um percentual fixo dos impostos estaduais e municipais, cuja soma foi utilizada como referência para a definição do percentual de complementação da União. Isso significa que, como cada fundo estadual é formado apenas pela receita de transferências de um percentual dos impostos estaduais e municipais, o tamanho monetário do fundo flutua de acordo com as variações na arrecadação tributária que acompanham os ciclos econômicos. Em períodos de recessão, quando as receitas diminuem em termos reais (tendo em conta a inflação), os recursos do fundo também diminuem em termos reais. Em períodos de maior crescimento econômico, como o que se verificou no Brasil entre 2010 e 2013, os recursos do fundo aumentam. Da mesma forma, a complementação da União é limitada a parte do montante do fundo de cada estado, e a definição do valor mínimo por aluno/ano também oscila de acordo com as variações econômicas, o que explica o crescimento expressivo do valor mínimo no início da década e o crescimento pouco significativo nos últimos anos de crise econômica.²

Em síntese, a política de fundos de financiamento adotada desde o final da década de 1990 no Brasil permitiu avanços significativos na organização do financiamento da Educação Básica, por meio do critério de distribuição dos recursos proporcionalmente à oferta de matrículas, reduzindo, assim, as desigualdades nos gastos educacionais e incentivando a ampliação da oferta de vagas pelas redes estaduais e municipais de ensino. No entanto, esse progresso tem sido limitado pelo fato de a União ter estabelecido um valor anual mínimo por aluno muito baixo e de ter mantido uma participação reduzida no financiamento dos fundos estaduais. Em outras palavras, o potencial impacto equalizador que a complementação poderia atingir foi limitado no caso do Fundef pelo não cumprimento da legislação.

Já a complementação da União ao Fundeb aumenta anualmente a partir de 2010, passando a representar, efetivamente, 10% dos recursos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal e 9% do total.

Em dezembro de 2020, o prazo de dez anos de vigência do Fundeb expirou e um novo fundo foi votado e aprovado pelo Congresso Nacional. Entre as principais mudanças a serem implementadas a partir de 2021 está o aumento considerável da contribuição dos recursos da União, que deverão passar de 2% para 23% gradualmente até 2026. A nova

² Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

emenda constitucional, conhecida como Novo Fundeb, tornou permanente o fundo de financiamento destinado a apoiar o desenvolvimento da educação no Brasil e previu que os municípios com menor capacidade de investimento, localizados em estados que atualmente não se beneficiam da complementação da União, passarão a recebê-la. O Novo Fundeb também prevê que parte das contribuições federais seja direcionada para a educação infantil e para a promoção da educação profissional técnica de nível médio, além de destinar 70% dos valores para a remuneração dos profissionais da educação básica. Em conjunto, essas mudanças abrem novas possibilidades de redução das desigualdades nos gastos estaduais e municipais com a Educação Básica no Brasil.

7 A colaboração entre os entes federados e as desigualdades educacionais no Ceará

Como vimos, a CF88 definiu um modelo federativo que determina competências compartilhadas entre os estados e municípios no caso do ensino fundamental. Durante a década de 1990, a cooperação entre estados e municípios foi fortalecida, de forma a incluir a transferência de matrículas e estabelecimentos sob responsabilidade estadual para os municípios, impulsionando um significativo processo de municipalização que foi intensificado com a implementação do Fundef a partir de 1998. No entanto, como apontado por diversos autores, o “regime de colaboração” ainda é um conceito vago que dá margem a diferentes interpretações que impactam a implementação e especialmente as desigualdades educacionais municipais (Cury, 2014; Segatto; Abrucio, 2016).

De acordo com Segatto (2016), as experiências de cooperação entre estados e municípios são mais ou menos verticais ou horizontais, mais ou menos institucionalizadas, e envolvem diversas iniciativas, particularmente a formação de professores, a distribuição de material didático, a cessão de prédios públicos (geralmente vinculados ao processo de municipalização das escolas) e convênios relativos à alimentação e ao transporte escolar.

Em estudo sobre o papel dos estados no processo de coordenação das políticas educacionais com os municípios, Segatto (2016) verificou em que medida essa coordenação levou à redução das desigualdades de aprendizagem entre os alunos. Do total dos 26 estados brasileiros, o Ceará é o que apresentava uma forma mais vertical e mais institucionalizada de regular a cooperação com seus municípios.

Localizado na Região Nordeste, o Ceará compreende 184 municípios, 98 (53%) dos quais têm clima semiárido. Em 2020, tinha uma população aproximada de 9,2 milhões de habitantes (o 8º maior estado do país), dos quais quase 4,2 milhões viviam na região

metropolitana da capital, Fortaleza. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³ em 2010 foi de 0,682 (17º entre os estados do país), o Índice de Gini⁴ foi equivalente a 0,487 (16º entre os estados do país) e o PIB per capita do estado foi equivalente à metade do PIB per capita nacional, colocando o Ceará em 23º lugar (Schwaitzer, 2020). Em termos dos principais indicadores socioeconômicos, o Ceará é semelhante a outros estados das regiões Norte e Nordeste. É relativamente mais pobre que os estados do Sul e do Sudeste, e seus níveis de desigualdade social também são comparativamente altos. Em termos de educação, entretanto, o Ceará tem se destacado nos últimos quinze anos por melhorar significativamente os indicadores do ensino fundamental, que está plenamente municipalizado desde a década de 1990.

Diversos estudos (Abrucio *et al.*, 2018; Cruz *et al.*, 2020; Ribeiro, 2018; Ribeiro; Bonamino; Martinic, 2021) mostram que essa melhoria está relacionada com o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que considera 7 anos como a idade ideal para que todos os alunos estejam alfabetizados. O PAIC foi implantado no Ceará em 2007 de forma alinhada ao “regime de colaboração” e às orientações da CF88 e da legislação educacional, vigentes desde a década de 1990, para a gestão das responsabilidades dos entes federados no campo da educação pública.

O PAIC foi criado como uma política pública prioritária do Governo do Estado do Ceará, com o objetivo de oferecer aos municípios formação continuada de professores e apoio à gestão das redes e escolas municipais. As atividades tiveram início em 2007 com o objetivo de garantir a alfabetização dos alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental nas redes públicas cearenses e contou com a adesão do total dos 184 municípios. Ao aderirem ao PAIC, os municípios se comprometem com a estruturação de equipes nas secretarias municipais de educação para garantir a implementação do programa (Abrucio; Segatto; Pereira, 2018). Em 2011, as ações do PAIC alcançaram também o 5.º ano do ensino fundamental visando ao objetivo de melhorar os resultados de aprendizagem e, em 2015, o programa foi estendido às turmas de 6º ao 9º ano das escolas públicas de ensino fundamental do Ceará, com o objetivo de apoiar a aprendizagem dos alunos e a sua preparação para o

³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida geral e sintética utilizada para classificar o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida dos países. Utiliza como critérios indicadores de educação (taxas de alfabetização e escolaridade), longevidade (esperança de vida ao nascer) e produto interno bruto (PIB per capita). Estes critérios têm o mesmo peso e o IDH representa uma média dos três. É publicado anualmente desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

⁴ O índice de Gini é um instrumento que permite medir o grau de concentração de renda em um determinado grupo populacional. Mostra a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e os dos mais ricos. Variando de zero a um, zero representa igualdade (todos têm a mesma renda) e um representa o extremo oposto (uma pessoa possui toda a riqueza). No relatório mundial publicado em 2020, o Brasil ocupa o 8º lugar entre os países mais desfavorecidos em termos de desigualdade de renda.

ingresso no ensino médio (Abrucio; Segatto; Pereira, 2018; Ribeiro, 2018).

O PAIC está organizado como uma intervenção sistêmica que envolve ações educativas e de gestão em diferentes níveis. As assessorias técnicas de gestão e pedagógicas constituem o elemento central e ponto de partida para a implementação do PAIC nos municípios. A primeira ação é a elaboração de um diagnóstico da situação educacional, com base nos indicadores municipais e nos resultados das avaliações externas disponibilizados pelo Sistema de Avaliação Permanente do Estado do Ceará – SPAECE⁵, e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁶, além de considerar as fontes de financiamento e sua aplicação. O planejamento educacional municipal é elaborado a partir desse diagnóstico e envolve a definição de objetivos que tomam como referência os objetivos propostos pela Secretaria de Educação do Estado Federado do Ceará (SEDUC) no Plano Anual de Trabalho – PTA (SEDUC, 2012). Todas essas ações são realizadas por equipes municipais que utilizam ferramentas de apoio técnico e de gestão criadas pela SEDUC (Abrucio; Segatto; Pereira, 2018).

O próximo passo envolve o monitoramento das ações e dos seus resultados. O acompanhamento é realizado pelas secretarias municipais de educação nas escolas e é organizado por meio dos instrumentos criados para acompanhar os resultados de aprendizagem de cada aluno, registrados no sistema de acompanhamento do PAIC (SISPAIC), bem como por meio de reuniões e do monitoramento de indicadores municipais. Assim, as ações do PAIC incluem o diagnóstico e o planejamento e monitoramento da gestão e de aspectos pedagógicos das escolas, bem como o monitoramento dos indicadores educacionais, de modo a orientar a reorganização dos processos internos da gestão municipal da educação (Abrucio; Segatto; Pereira, 2018).

Tanto no nível da gestão municipal como no nível escolar, o PAIC desenvolve ações baseadas no seu próprio sistema de avaliação (SPAECE) e na promoção de uma cultura de análise e interpretação de dados. Dito de outra forma, o programa desenvolve ações de

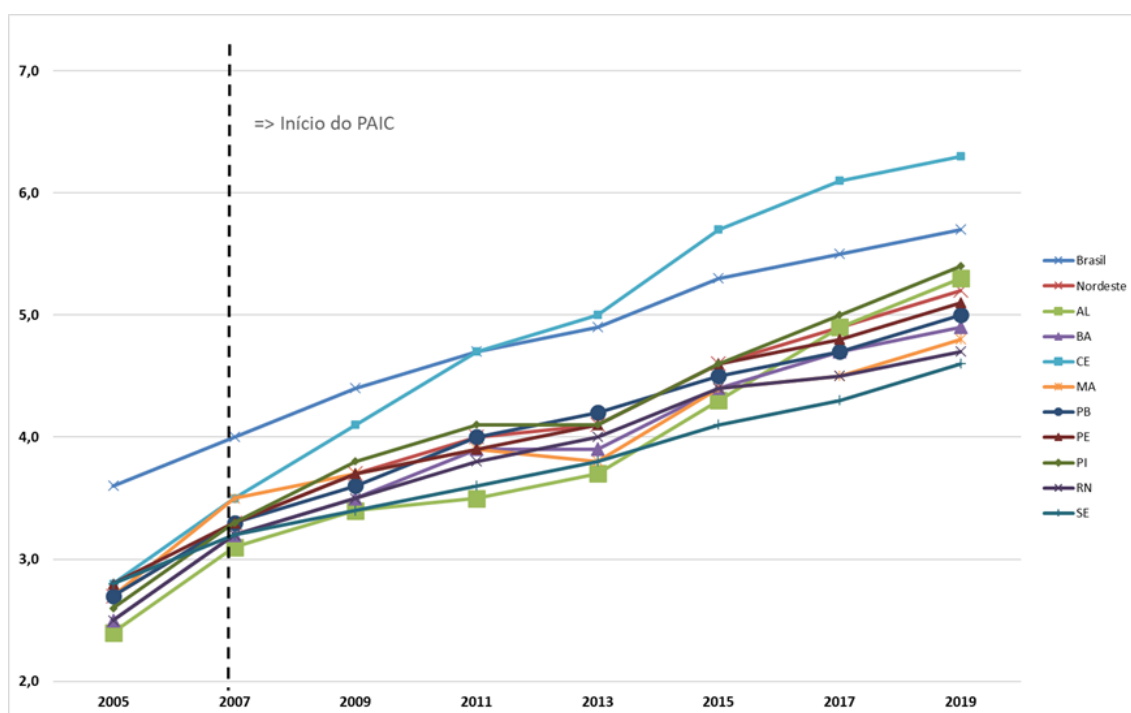
⁵ O SPAECE é uma avaliação externa em larga escala das competências e habilidades dos alunos do ensino básico e secundário em língua portuguesa e matemática. Realizada com base em censo, essa avaliação abrange escolas públicas do estado do Ceará e municipais, orientada por matrizes de referência alinhadas às matrizes nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Está estruturado em torno de três eixos: avaliação alfabetização – SPAECE-Alpha (2º ano); ensino fundamental (5º e 9º anos); ensino médio (3º ano). O objetivo é fornecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas educacionais, além de oferecer aos professores, diretores escolares e administradores centrais uma imagem da situação da educação básica na rede pública de ensino (<https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>).

⁶ Ideb – O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 para medir a qualidade da aprendizagem nacional e definir metas para a melhoria da educação. É calculado a partir da taxa de sucesso e das médias de desempenho acadêmico de cada ano avaliado. As taxas de sucesso são obtidas a partir do censo escolar anual. As médias de desempenho utilizadas são as dos exames nacionais, que se realizam de dois em dois anos. (<http://portal.mec.gov.br/conheca-o-IdEB>).

formação em serviço vinculadas aos resultados de desempenho dos alunos, bem como a distribuição de materiais estruturados e iniciativas de acompanhamento educacional que tem como referência a formação oferecida (Cruz *et al.*, 2020; Seduc, 2012).

Vinculados ao PAIC também existem incentivos financeiros que buscam promover a adesão dos municípios à política estadual e que têm referência nos resultados educacionais alcançados pelos alunos. O objetivo dessas ações é criar condições institucionais menos desiguais entre os municípios cearenses. O impacto do PAIC na melhoria dos resultados acadêmicos dos anos iniciais do ensino fundamental pode ser observado no Gráfico 1, que apresenta a evolução do Ideb para o 5º ano do ensino fundamental no Ceará, em comparação com os outros estados que compõem a Região Nordeste e com o Brasil.

Gráfico 1 – Ideb dos Estados da Região Nordeste e do Brasil entre 2005 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP (2020).

Os dados do Gráfico 1 permitem observar a evolução do Ideb no Ceará desde 2005, quando o estado atinge 2,8 e fica posicionado próximo da média da Região Nordeste de 2,7, e bem abaixo da média nacional de 3,6. A partir de 2007, ano do início da implementação do PAIC, os resultados do Ceará começam a aumentar, atingindo 6,3, em 2019, o que coloca o estado bem acima da média nacional de 5,7 e do Ideb da Região Nordeste de 5,2.

O resultado mais interessante da política educacional cearense, no entanto, é o fato de a melhoria da educação municipal ter sido acompanhada pela redução das desigualdades. O peso das desigualdades socioeconômicas no desempenho dos alunos diminuiu e todos os

municípios cearenses melhoraram seus indicadores de aprendizagem. O crescimento do percentual de alunos alfabetizados ao final do segundo ano do ensino fundamental nos 184 municípios desde o primeiro ano do Paic é significativo. A Tabela 2 mostra que, em 2007, a maior concentração de alunos se posicionava no padrão de desempenho “Não alfabetizado”⁷ (32,8%). Nos anos seguintes, em 2009, a concentração de alunos passa para o nível de desempenho “Desejável” (41,5%), mas ainda existe um percentual significativo de alunos que permaneceram no padrão “Não alfabetizado” (14,3%). Dez anos depois, em 2019, constata-se uma diminuição significativa da percentagem de alunos nos padrões “Não alfabetizado” (0,5%) e “Alfabetização incompleta” (2,1%), e um aumento muito relevante da concentração de alunos no padrão “Desejável” (84,7%) de alfabetização.

Tabela 2 – Resultados dos alunos do 2º ano por padrão de desempenho no Spaece-Alfa (2007-2019)

	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável
2007	32,8%	14,75%	12,7%	9,9%	29,9%
2009	14,3%	13,9%	15,7%	14,4%	41,5%
2011	3%	5,7%	9,7%	15,4%	66,1%
2013	1,3%	4,5%	12,3%	20,3%	66,2%
2015	0,5%	3,7%	9,8%	15,3%	70,7%
2017	0,7%	3,3%	6,8%	10,7%	78,5%
2019	0,5%	2,1%	4,7%	8,0%	84,7%

Fonte: Ceará, Spaece-Alfa (2020).

Em 2007, os níveis de alfabetização do Ceará estavam abaixo do padrão “Desejável” e apenas 14 ou 8% dos 184 municípios cearenses apresentavam esse padrão, de acordo com os parâmetros definidos pelo SPAECE. Já em 2015, 98% dos municípios atendiam ao padrão de alfabetização “Desejável” (Abrucio, Segatto e Pereira, 2018). Entre os estudantes, a redução das desigualdades educacionais também é significativa. Em 2015, para o 5.º ano, em português, a diferença na proficiência média dos alunos do quintil superior do índice socioeconômico em comparação com o quintil inferior era de apenas 3 pontos percentuais. Em Matemática, os alunos do quintil inferior do índice socioeconômico tiveram melhor desempenho, com média sete pontos a mais em comparação com o quintil superior (Abrucio; Segatto; Pereira, 2018).

⁷ No padrão “Não Alfabetizado”, o aluno ainda não domina o sistema de escrita nem desenvolveu as habilidades básicas para aprender a ler e escrever. Na categoria “Alfabetização Incompleta” estão os alunos que começaram a dominar as competências consideradas fundamentais para a alfabetização. Os alunos do nível “Intermediário” leem palavras compostas por diferentes sílabas de forma independente e começam a compreender frases simples. No nível “Suficiente”, os alunos localizam informações em textos simples, identificam o assunto de uma narração curta e o objetivo de um texto familiar. Por fim, no padrão “Desejável”, os alunos desenvolveram as habilidades de um leitor competente (Seduc, 2012).

Esses bons resultados são também confirmados por avaliações e indicadores educacionais nacionais. Em 2019, o Ceará alcançou a terceira pontuação do Ideb no 5º ano do ensino fundamental e a primeira pontuação no 9º ano, entre todos os estados brasileiros.⁸

Em síntese, os resultados aqui apresentados, colhidos em diversos estudos sobre o PAIC (Abrucio; Segatto; Pereira, 2018; Ribeiro, 2018; Ribeiro, Bonamino; Martinic, 2021; Schwatzer, 2020; Segatto, 2015; entre outros), mostram que o modo de colaboração federativa e o desenho do Paic adotados pelo Ceará têm sido fundamentais para promover uma melhoria dos resultados escolares que foi acompanhada da redução das desigualdades nos municípios cearenses.

Um dos desafios mais marcantes do modelo de colaboração cearense se coloca no plano do desenho de iniciativas mais bem sintonizadas com as características e demandas dos anos finais do ensino fundamental. Diz respeito, também, à contínua promoção de iniciativas com foco no desenvolvimento de capacidades estatais municipais de natureza política e burocrática, que colaborem com a implementação cotidiana do Paic e, principalmente, para o fortalecimento da colaboração entre os diferentes níveis de governo que considere o desafio da sustentabilidade ao longo do tempo das políticas cearenses de melhoria da educação e de enfrentamento das desigualdades educacionais.

8 Conclusões

Uma das principais conclusões a que este estudo permite chegar é que o federalismo brasileiro não pode ser tomado como uma instituição abrangente nem como sinônimo de menor capacidade de controle e de coordenação intergovernamental. Para estudá-lo é preciso levar em conta as relações intergovernamentais, no sentido de elucidar as variadas formas de interação entre o governo central e entre governos subnacionais e sua influência sobre as políticas públicas e as desigualdades educacionais.

O Governo Federal foi bem-sucedido na realização, por meio do Fundef/Fundeb, da regulação da política de financiamento da educação, cujos efeitos foram a coordenação das ações de estados e municípios com redução das desigualdades na capacidade de gasto.

No âmbito estadual, o governo do Ceará foi bem-sucedido em produzir, por meio do Paic, a regulação da educação, mais especificamente da coordenação das ações dos municípios visando ao aumento da capacidade de gestão educacional e pedagógica, à melhoria dos resultados escolares e à redução das desigualdades educacionais.

⁸ Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

A análise dessas duas experiências permite evidenciar, assim, aspectos relacionados à questão federativa e à educação brasileiras, ao mesmo tempo em que explora novos parâmetros de relações intergovernamentais na provisão da educação básica que evidenciam possibilidades efetivas de enfrentamento das desigualdades educacionais.

Referências

- ABRUCIO, F.; SEGATTO, C.; PEREIRA, M. C. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. São Paulo, Instituto Natura, 2018. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-PAIC.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/BRzZtt5b3MPJkZZpxqC54br/?lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *São Paulo em Perspectiva*, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.
- BRASIL. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programa e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. Brasília, DF, abr. 2007. Disponível em: <https://www.fnade.gov.br/index.php/legislacoes/decretos/item/3171>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estudo Técnico*: 24/2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88). 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleção Saraiva de Legislação).

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S.; RIBEIRO, V. M. Estratégias de Gestão da Educação e equidade: o caso do Programa Aprendizagem na Idade Certa (mais PAIC). *Política e Gestão Educacional (online)*, p. 1286-1311, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Qualidade da educação brasileira como direito. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014.

MAMEDE, M.; RIBEIRO, V. M.; BROCCOLICHI, S.; CRUZ, M. C. M. T. Um caso extremo de redução das desigualdades escolares no Ceará (Brasil). Estratégia e eficácia da política implementada. *Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, v. 20, p. 119-147, 2021.

MOTA, M. O. BONAMINO, A. Percepções sobre o Prêmio Escola Nota Dez. In: VIDA, Eloisa Maia; COSTA, Anderson Gonçalves (org.). *Responsabilização Educacional no Pará: trajetórias e evidências*. Brasília DF: ANPAE, 2021. v. 1, p. 217-229.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CATELS, F. G. *Federalism and Welfare State New World and European experience*. New York: Cambridge University, 2005.

RIBEIRO, V. *Projeto implementação de políticas educacionais em contextos de vulnerabilidade social*. São Paulo: UNICID, 2018.

RIBEIRO, V.; BONAMINO, A.; MARTINIC, S. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 698-717, 2020. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/6982/pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ (SEDUC). *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Fortaleza: SEDUC; Unicef, 2012. Disponível em: <https://www.aprendereditora.com.br/v2/midia/page/download/paic.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SEGATTO, C. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>.

SCHWAITZER, B. P. *O Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) e os condicionantes da implementação de uma política educacional*. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TDP). *Anuário Estatístico da Educação Básica 2020*. São Paulo: Editora Moderna, 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Submetido em: 07/12/2024
Aprovado em: 03/01/2025