JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS ISSN 1981-1969

http://10.5380/jpe.v20i1.102413

ARTIGO

As Coordenadorias Regionais de Educação como elemento estratégico do regime de colaboração no Ceará

The Regional Education Coordination Offices as a strategic element of the collaborative system in Ceará

Las Oficinas Regionales de Coordinación Educativa como elemento estratégico del sistema colaborativo en Ceará

Willana Nogueira Medeiros Galvão[1]
Larissa Martins Dantas[2]
Sofia Lerche Vieira[3]

Citação*:* GALVÃO, Willana Nogueira Medeiros; DANTAS, Larissa Martins; VIEIRA, Sofia Lerche. As Coordenadorias Regionais de Educação como elemento estratégico do regime de colaboração no Ceará. *Jornal de Políticas Educacionais.* V. 20, e102413. Outubro de 2026.

Submetido em: 09 Dezembro de 2025
Aprovado em: 31 de Maio de 2026

Resumo: Este artigo tem como objetivo elucidar a atuação das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs) no Ceará como instâncias estratégicas para o exercício do regime de colaboração e das formas de acompanhamento que se estabelecem, no cenário educacional, entre o estado e seus municípios. Para tanto, teve-se como foco as CREDEs 1, 2 e 9. Observou-se que o Ceará possui um longo histórico na criação de enlaces políticos administrativos junto aos seus municípios. Essa cooperação é resultado de negociação contínua e as CREDEs apresentam papel importante nesse sentido, garantindo a efetivação de ações conjuntas e fortalecendo o regime de colaboração no estado. A relação da

[1]Doutora em Educação. Professora do Instituto Federal do Ceará (IFCE) Fortaleza/CE/ Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1136-0648 E-mail: willana.nogueira@ifce.edu.br

[2] Mestre em Educação. Professora Assistente da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza/CE/Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-9913-285X E-mail: lari.dantas@uece.br

[3]Doutora em Filosofia e História da Educação. Professora Emérita da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza/CE/Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0271-6876 E-mail: sofialerche@gmail.com

SEDUC com os municípios tem nas CREDEs um elo fundamental, desencadeando um intenso trabalho em rede. As entrevistas evidenciaram que: 1) o acompanhamento; 2) a gestão por resultados e 3) as formações-são os principais pilares de atuação dessas instâncias regionais junto aos municípios, sendo o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) eixos centrais desse processo. Assim, uma relação de confiança construída junto aos municípios e seus representantes, tem garantido ao Ceará, um regime de colaboração forte no campo da educação, apesar dos desafios que se apresentam.
Palavras-chave: CREDE; Regime de Colaboração; Acompanhamento.

Abstract: This article aims to elucidate the role of the Regional Education Development Coordinators (CREDEs) in the state of Ceará as strategic entities for the implementation of the collaborative governance framework and the monitoring mechanisms established within the educational context between the state and its municipalities. The analysis focuses on CREDEs 1, 2, and 9. The study observes that Ceará has a long-standing history of establishing political and administrative linkages with its municipalities. Such cooperation results from continuous negotiation processes, and the CREDEs play a crucial role in this regard by ensuring the execution of joint initiatives and strengthening the collaborative governance system within the state. The relationship between the State Secretariat for Education (SEDUC) and the municipalities finds in the CREDEs a fundamental link, which promotes an intensive network-based approach to educational management. The interviews revealed that (1) monitoring, (2) results-based management, and (3) professional development constitute the main pillars guiding the work of these regional entities with municipalities. Within this framework, the *Programa de Alfabetização na Idade Certa* (PAIC – Literacy at the Right Age Program) and the *Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará* (SPAECE – Ceará's Permanent Basic Education Assessment System) emerge as central axes of the process. Consequently, a relationship of trust built between the state and its municipalities has enabled Ceará to consolidate a robust collaborative governance regime in the field of education, despite the persistent challenges it faces.
Keywords: CREDE; Collaboration Regime; Monitoring.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo elucidar el papel de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo de la Educación (CREDE) en Ceará como instancias estratégicas para el ejercicio del régimen de colaboración y de las formas de seguimiento que se establecen, en el ámbito educativo, entre el Estado y sus municipios. Para ello, se tomaron como objeto de análisis las CREDE 1, 2 y 9. Se observó que Ceará posee una extensa trayectoria en la creación de vínculos político-administrativos con sus municipios. Esta cooperación es el resultado de una negociación continua, y las CREDE desempeñan un papel relevante en este proceso, garantizando la implementación de acciones conjuntas y fortaleciendo el régimen de colaboración en el Estado. La relación entre la Secretaría de Educación (SEDUC) y los municipios encuentra en las CREDE un vínculo fundamental, lo que genera un intenso trabajo en red. Las entrevistas evidenciaron que: (1) el seguimiento, (2) la gestión por resultados y (3) la formación constituyen los principales pilares de actuación de estas instancias regionales en su trabajo con los municipios, siendo el *Programa de Alfabetización en la Edad Adecuada* (PAIC) y el *Sistema Permanente de Evaluación de la Educación Básica de Ceará* (SPAECE) los ejes centrales de este proceso. Así, una relación de confianza construida con los municipios y sus representantes ha permitido que Ceará consolide un régimen de colaboración sólido en el ámbito educativo, a pesar de los desafíos existentes.
Palabras clave: CREDE; Régimen de Colaboración; Monitoreo.

Introdução

Este artigo busca elucidar a atuação das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs) no Ceará como instâncias estratégicas para o exercício do regime de colaboração e das formas de acompanhamento que se estabelecem, no cenário educacional, entre o estado e seus municípios.

A relação entre as esferas governamentais é tema fundamentado pela legislação brasileira. O artigo 1º da Constituição Federal (CF) indica que "A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal". (Brasil, 1988). O arranjo entre os entes federativos estabelecido na Constituição (Art. 211) e corroborado no Art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) indica compartilhamento de poderes com graus de autonomia e perspectiva de unidade em que os entes se apoiam mutuamente.

A ideia da cooperação busca a distribuição das competências, atribuindo responsabilidades compactuadas por meio de atividades planejadas e executadas com fins comuns. Em um país de dimensões continentais, a cooperação dos entes federados, exige processos de negociação e entendimento mútuo acerca da participação e execução de iniciativas. De acordo com Cury e Tripodi (2023, p. 56), a educação é "matéria de natureza concorrencial", ou seja, é competência comum, e o arcabouço legal aprofunda o regime de colaboração estabelecendo responsabilidades e prioridades de cada ente.

Na política educacional brasileira o regime de colaboração se dá, em particular, no âmbito técnico e financeiro. O apoio a partir de programas suplementares e repasses financeiros entre as três esferas de governo ocorre de formas diretas e indiretas. O Estado, enquanto instância intermediária atua tanto no exercício de suas competências prioritárias, quanto no apoio aos municípios de sua esfera de abrangência territorial.

O Ceará possui extenso histórico na criação de enlaces políticos administrativos com seus 184 municípios. A postura municipalista e o caráter reformador do estado remonta aos anos 1970 (Mendes, 2022). É nesse ínterim que são intensificadas formas regionais de organização administrativa na gestão das políticas do estado.

Vieira e Vidal (2013) afirmam que a criação e o fortalecimento de órgãos regionais de educação foi uma estratégia lançada pelo governo estadual para facilitar a cooperação. O mecanismo se mostrou eficaz na promoção de avanços para a ampliação do acesso e para a melhoria da qualidade da educação. No Ceará, no início dos anos de 1990, os órgãos regionais de educação foram reestruturados com vistas a desempenhar uma dupla função: de um lado, a gestão e o acompanhamento das escolas da rede estadual e, de outro, a articulação entre o estado e os municípios.

Nesse cenário, as CREDEs, com terminologias e atribuições diferentes ao longo do tempo, se consolidam com funções específicas na estruturação do pacto colaborativo, responsáveis por operacionalizarem as políticas estaduais e por contribuírem para sua

chegada à escola. Considerando que representam, atualmente, instâncias mediadoras entre o estado, os municípios e as escolas, e que desempenham papel importante na resposta aos desafios educacionais e às especificidades territoriais, este artigo se propõe a ampliar a discussão sobre as CREDEs, o regime de colaboração no estado e o acompanhamento aos seus municípios. Feitas essas observações, apresenta-se a pesquisa que dá origem a esta reflexão.

Procedimentos metodológicos

Este trabalho é recorte de uma pesquisa maior aprovada pelo Edital de uma agência de fomento cearense, que visa aprofundar o conhecimento sobre a diversificação da oferta de ensino público em municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)[4], capital do Ceará.

Para fins do presente texto, teve-se como foco três CREDEs responsáveis pela articulação com os municípios pesquisados: a CREDE 1, localizada em Maracanaú, responsável por 7 municípios da RMF; a CREDE 2 situada em Itapipoca com 15 municípios; e a CREDE 9, em Horizonte, com 6 municípios.

Em cada CREDE foram entrevistados os coordenadores gerais e orientadores de células (equipe técnica), totalizando 11 sujeitos, cujas entrevistas foram utilizadas neste trabalho com o intuito de refletir sobre o caráter estratégico desta instância regional no regime de colaboração cearense.

Enquanto pesquisa de abordagem qualitativa e interpretativa, apoiou-se no roteiro de entrevista semi-estruturado como instrumento de coleta (Creswell, 2021). As informações foram analisadas a partir da Análise de Conteúdo, em um processo de interpretação que busca desocultar o que se encontra latente, porém não aparente, seguindo três etapas: 1)leitura completa do material; 2)categorização dos temas que auxiliam na compreensão do discurso; 3)identificação de similitudes e especificidades. (Bardin, 2016)

Enquanto pesquisa de caráter descritivo, conta-se com a análise documental e a revisão de literatura como pressupostos metodológicos, com a finalidade de dialogar com os achados da pesquisa. Seguindo os princípios éticos e buscando priorizar a validade dos

[4] A Lei Complementar Estadual nº 154, de 20 de outubro de 2015 estabelece a composição da RMF, atualmente formada por 19 municípios.

dados coletados, adotam-se neste trabalho códigos alfanuméricos anonimizando os entrevistados. Os códigos C1, C2 e C3 referem-se aos coordenadores de CREDE, enquanto os membros das equipes técnicas entrevistados possuem a inicial "T" (seguidos dos números 1 a 8). Na seção a seguir, aborda-se a revisão de literatura, versando sobre regime de colaboração, a relação do Ceará com seus municípios e o papel das CREDEs.

Regime de colaboração: breves reflexões

O federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial, constitucionalmente definida e assegurada, de poder entre instâncias governamentais. No Brasil, com a CF de 1988, inaugura-se um modelo de federalismo orientado pela descentralização alicerçada na necessidade de transferir mais recursos e poder aos governos subnacionais de modo a assegurar as condições para a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das raras federações do mundo a conceder o *status* de ente federativo aos seus municípios. (Nascimento; Lima, 2016)

Segundo Araújo (2013, p. 790), para tratar de Federalismo, é preciso discutir a questão da equalização, considerando dois pontos: "o (des)equilíbrio vertical (distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais) e o (des)equilíbrio horizontal (diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos)".

É nesse cenário de desequilíbrios que se consolida a discussão em torno do Regime de Colaboração no país, prevendo, na CF (1988), que: "[...] Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (Art. 23). O regime de colaboração é, portanto, um instrumento jurídico e político, que viabiliza a gestão associada dos serviços públicos e se relaciona estreitamente com as competências materiais comuns previstas na Constituição (Art. 23).

De acordo com Araújo (2010), a organização federativa, marcada estruturalmente pela tensão igualdade/desigualdade, se desdobra no direito à educação, a partir do princípio da igualdade de oportunidades, a igualdade/desigualdade territorial e da capacidade fiscal que incide nas oportunidades de escolarização.

A CF (1988) buscou amenizar essa organização de coletividades políticas desiguais. No capítulo da educação (Seção I, Art. 211), preconiza-se que: "A União, os

estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino", com a finalidade de garantir o direito à educação para todos (Brasil, 1988).

A CF segue determinando que "[...] a União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios" (EC n. 14/1996). Os estados e o DF "atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio" (EC n. 14/1996). Os municípios "atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil" (EC n. 14/1996). Assim, oferecer meios de acesso e de permanência à educação é, portanto, dever de todos os entes federados.

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

Visando criar condições objetivas mínimas, foi aprovada a Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, que originou, posteriormente, a EC n° 14/96, propondo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) como estratégia para assegurar volume maior de recursos para o ensino fundamental e para que a instância promotora da oferta de matrículas recebesse recursos para arcar com os custos dessa oferta.

Em 2007, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Financiamento do Ensino Básico (FUNDEB), que distribui um conjunto maior de impostos, contemplando todas as matrículas da Educação Básica, não mais apenas o ensino fundamental.

Mendes (2001) evidencia a importância da política de fundos no processo de municipalização do ensino no Brasil. O autor observa que, apesar das dificuldades iniciais relacionadas à disparidade financeira e técnica entre os municípios, à medida que se intensificava o processo de municipalização houve melhoria na qualidade do ensino, representada pela elevação da taxa de aprovação e de professores com curso superior e

redução da taxa de abandono. Um dos estados brasileiros que mais tem se destacado no que se refere ao regime de colaboração é o Ceará, caso analisado no próximo tópico.

A relação estado-municípios: o caso do Ceará

O Regime de Colaboração no Ceará parte de uma longa trajetória alicerçada na combinação exitosa entre continuidade e mudança. Os avanços ocorreram de modo a preservar as iniciativas que haviam apresentado resultados positivos anteriormente, incorporando, ao aprendizado acumulado com as políticas públicas, mudanças apoiadas em lideranças capazes de promover inovações por meio do diálogo junto aos municípios (Abrucio *et al*., 2016).

No início dos anos 1960, os municípios cearenses já atendiam mais de 50% da matrícula do ensino fundamental. A partir da década de 1970, teve início o oficialmente o processo de municipalização, com a previsão do repasse dos serviços de educação para os municípios (Vieira; Vidal, 2013). Em 1977, foi criado o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), primeira iniciativa de municipalização do ensino no Ceará, cuja origem encontra raízes na política nacional de desenvolvimento do Nordeste e na Lei nº 5.692/71, que sugeria a progressiva passagem do ensino de 1º grau para o âmbito da administração municipal (Art. 58, parágrafo único; Mendes, 2022).

Atualmente, quase todo o ensino fundamental do estado é municipalizado. De acordo com o Censo Escolar 2023, o Ceará detém 98,70% de suas matrículas públicas do ensino fundamental em redes municipais, situando-o acima da média nacional, de 70,84%.

A partir da década de 1990, o grupo político vigente propôs a modernização do estado e se manteve no poder por aproximadamente duas décadas (1987-2002). Para Abrucio *et al.* (2016, p. 27), nesse período, priorizou-se um modelo de governo que trabalhou:

> [...] reduzindo o peso das indicações políticas, aumentando os concursos públicos e dando liberdade às Prefeituras para aderirem aos programas estaduais, [...] aumentando o papel do governo estadual em termos de assistência técnica, montando um modelo descentralizador.

É nesse cenário que se inicia o fortalecimento de órgãos regionais de educação. O objetivo era facilitar a cooperação estado-municípios. A experiência impulsionou avanços

no que se refere à ampliação do acesso e da melhoria da qualidade. Os órgãos regionais de educação foram, então, reestruturados, desempenhando função estratégica na mediação entre o estado e os municípios, assim como na gestão das escolas da rede estadual.

No Ceará, a existência de tais organismos remonta às antigas Delegacias Regionais de Educação (DEREs), cuja construção no estado foi viabilizada com recursos do governo federal. As DEREs, por sua vez, transformaram-se, posteriormente, em Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs). A mudança integrava o plano de reestruturação da Secretaria da Educação iniciado no fim dos anos 1980 (Mendes, 2002).

Para Naspolini (2001), o fortalecimento dos organismos regionais que passam a assumir funções gerenciais, financeiras, recursos humanos, ensino e gestão escolar colabora com a proposta de acompanhamento educacional do estado. Os delegados, antes nomeados politicamente, foram substituídos por dirigentes escolhidos por meio de seleção pública com nomeação a partir de lista tríplice pelo Governador.

Ainda nesse contexto, instituiu-se, por meio do Decreto n° 20.620, de 12 de março de 1990, o programa de municipalização do ensino público do Estado do Ceará (Mendes, 2002). Destaca-se, nesse período, a criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), em 1992, um dos pioneiros do país em monitorar os resultados educacionais. Este foi ampliado e aperfeiçoado ao longo dos anos e encontra-se vigente, repercutindo na administração pública estadual, municipal e escolar (Vidal *et al.,* 2024).

Assim, foram desenvolvidas iniciativas de cooperação técnica e financeira entre o Ceará e seus municípios, como acordos de cooperação e convênios de cessão, construção e recuperação de prédios, programa de formação inicial em serviço e remuneração de professores, concurso único de professores organizado pela Secretaria de Educação Estadual (SEDUC), Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras.

A partir dos anos 2000, é possível observar, ênfase em duas iniciativas: 1)O Programa de Alfabetização na idade Certa (PAIC); 2)Incremento do SPAECE. O pioneirismo cearense observado no trato das avaliações externas, trouxe à tona a preocupação com os resultados, levando o estado a conceber políticas voltadas para a alfabetização de crianças. Dessa preocupação nasceu o Comitê Cearense para Eliminação

do Analfabetismo Escolar, em 2004[5], inspirado em experiência exitosa de Sobral, município cearense que se destacou nos resultados de leitura e escrita. O estado ampliou a ideia para todo o Ceará com a criação do PAIC.

Enquanto programa estadual, o PAIC passou a ser coordenado pela SEDUC com apoio do Governo Federal e de parceiros governamentais e não governamentais, realizado em regime de colaboração entre estado e municípios, via pactuação. O objetivo é alfabetizar os alunos das redes públicas de ensino até os 7 anos de idade.

Para fortalecer o diálogo e a presença do PAIC e SPAECE junto aos municípios, o governo investiu na reorganização dos órgãos regionais de educação. Com o Decreto Nº 29.139, de 26/12/2007, regimenta-se a atual configuração dos antigos Centros e atuais Coordenadorias Regionais de Educação. A nova estrutura conta com 20 Coordenadorias Estaduais e três Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR).

As CREDEs são responsáveis por acompanhar e monitorar os municípios de sua esfera de abrangência, seus resultados e atividades, fornecendo suporte técnico-pedagógico e assessoria por meio da Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM), cuja finalidade é estabelecer um regime de colaboração e cooperação entre SEDUC e municípios, definindo políticas e estruturando ações que contribuam para fortalecer a Educação Infantil e o Ensino Fundamental nos municípios (Dantas; Galvão, 2026).

Segatto (2015) afirma que a Coordenadoria é o canal de entrada dos municípios no governo estadual. As equipes das CECOMs realizam encontros sistemáticos com os secretários de educação e com as equipes técnicas dos municípios de sua área de abrangência, visitam os municípios e os assessoram em atividades pedagógicas e de gestão.

É responsabilidade da CECOM ainda, o desenvolvimento de atividades a partir de três eixos: formação, acompanhamento e avaliação, atuando com base em calendários de visitas definidas pela CREDE e a partir de demandas espontâneas da rede municipal. Desenvolve também, formações do PAIC que são replicadas junto às redes municipais, estimulando o monitoramento da aprendizagem por meio de avaliações diagnósticas (Protocolos MAIS PAIC/Avalie.CE).

[5] Para saber mais, acesse: CCEAE. Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. **Educação de qualidade começando pelo começo**: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Alece, 2006. Disponível em: https://paicintegral.seduc.ce.gov.br/2011/11/07/biblioteca/

Para Bravo e Alavarse (2022), a organização da SEDUC no Ceará tem uma estrutura "semi-horizontal", permitindo autonomia dos profissionais e afetando positivamente a qualidade técnica das ações desenvolvidas. No caso das CREDEs, acrescenta-se o conceito de burocratas de médio escalão, isto é, seus profissionais situam-se em posições intermediárias da estrutura hierárquica da organização, entre o alto escalão (governo federal/estadual) e os executores das políticas públicas (municípios/escolas).

Segatto (2015) considera que a cooperação no caso cearense possui caráter mais verticalizado, uma vez que o estado induz fortemente a cooperação. Isso se dá a partir da redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos por meio de assessoria aos municípios, formação, distribuição de material didático e indução financeira para adesões, sendo o PAIC, a política que consubstancia a cooperação/colaboração.

Sobre essa indução, é importante ressaltar que, em geral, parte do estado o processo de orientação e proposição. A resposta dos municípios é a adesão ao que foi proposto. Essa questão se revela, portanto, como um desafio a ser superado. Isso porque, em algumas situações, essa postura pode estabelecer um relacionamento vertical entre os entes, colocando o estado, representado pelas CREDEs, como um ente fiscalizador.

Camini (2009) ao abordar as estratégias do Ministério da Educação (MEC) para ingresso de municípios e estados em uma política definida federal, observa que a indução exerce um peso maior por se tratar de uma instância central e usa o termo "democracia induzida ou consentida". No âmbito cearense, Sousa (2026) sustenta que o modelo de descentralização verticalizada corresponde a um movimento impositivo que as políticas educacionais chegam no município, por vezes ignorando condições orçamentárias.

Observa-se que o PAIC e o SPAECE ganharam mais notoriedade ao ampliarem sua esfera de atuação e incorporarem mecanismos de *accountability*, reorientando municípios em prol de suas metas. Se, por um lado, essas políticas fortaleceram a relação entre os entes e funcionaram como bússolas para o investimento na melhoria da educação pública, por outro lado, a cobrança em torno dos resultados, tem se apresentado como um desafio para as escolas.

Mendes (2022) destaca o PAIC, como principal mecanismo de colaboração entre os entes federados, responsável por introduzir uma nova simbiose na cooperação/colaboração do Ceará e seus municípios. Associam-se ao PAIC duas políticas de *accountability* que induzem os municípios a priorizarem seus resultados: 1)o rateio da

cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e 2)o Prêmio Escola Nota Dez.

Desde 2007, a distribuição do ICMS passou a ser feita em função dos resultados nas áreas de educação, saúde e meio ambiente, sendo a alfabetização uma das prioridades. O Prêmio Escola Nota Dez, refere-se à premiação de escolas e professores de destaque. O prêmio é concedido a 150 escolas com melhores resultados nas turmas de 2º, 5º e 9º anos, em cada um dos segmentos. Busca-se compartilhar iniciativas de gestão e processos pedagógicos.

Como se viu, as CREDEs representam elo estratégico do regime de colaboração no Ceará. Assim, no próximo tópico, aborda-se a sua atuação a partir dos depoimentos dos entrevistados.

A atuação das CREDEs: o que dizem os entrevistados

Observou-se, a partir das entrevistas, que o trabalho realizado pelas CREDEs no Ceará está alicerçado em três pilares, o primeiro dos quais é o acompanhamento. Destaca-se o papel dessa instância no jogo de governança e a importância do trabalho de fortalecimento da trajetória escolar dos alunos que migram do ensino fundamental municipal para o ensino médio estadual:

> [...] tentamos integrar o que nós desenvolvemos com o que os municípios desenvolvem, oferecendo mais qualidade nesse processo educacional. [...]o nosso maior desafio ainda é, no ensino médio, a chegada dos estudantes com muitas lacunas de aprendizagem do fundamental. Nessa integração das políticas públicas com os municípios, a gente garante uma trajetória escolar mais dentro do esperado. (C2, 2024)

O acompanhamento realizado pelas CREDEs, permite compreender o aluno como parte de uma mesma rede, independentemente do ano escolar em curso. Para o estudante chegar ao ensino médio sem lacunas, é necessário acompanhamento desde o ensino fundamental, por isso a atuação da CREDE se revela importante. Enquanto as SMEs focam nos estudantes do ensino fundamental e a SEDUC nos alunos do ensino médio, a CREDE acompanha esses estudantes na sua integralidade ao longo do percurso escolar.

Esse processo parece colaborar para que a trajetória desses estudantes esteja mais próxima do esperado. Para tanto, foi necessário o estabelecimento de uma relação de

confiança entre a CREDE e os municípios, o que tem se relevado como fator estratégico do regime de colaboração.

> [...] nós tínhamos uma dificuldade de diálogo muito grande com os municípios, de compreensão de qual era a atuação da regional e do município nesse regime de colaboração. Então, o que nós construímos aqui desde 2015, é um processo de compreensão desse regime de colaboração. Construído e pautado no diálogo e na transparência. A primeira coisa que nós fizemos foi construir junto com os gestores municipais a ideia de que não existe a rede municipal e a rede estadual. Que é uma única rede, a rede pública de educação. (C2, 2024).

Esta aproximação envolve diferentes atores, inclusive o prefeito, num processo de mobilização permanente e articulação política fomentada pelos dirigentes regionais. No depoimento acima, observa-se a noção de regime de colaboração enquanto cooperação.

O segundo pilar relacionado à atuação das CREDEs diz respeito ao monitoramento e gestão por resultado como elementos chave do regime de colaboração, materializando-se em vários momentos do calendário escolar mediante estratégias diversificadas de avaliação externa e premiações. Os dirigentes têm recorrido a tecnologias, como o "circuito de gestão"[6] (CdG – Instituto Unibanco) e a Tecnologia Empresarial Socioeducacional (TESE – ICE) [7] como elementos facilitadores na liderança de processos de mudança no âmbito municipal e escolar:

> [...] o Circuito de Gestão pauta o trabalho em evidências. O acompanhamento é mais próximo, com monitoramento. [...] Nós temos a meta da escola, a meta da CREDE e a meta da SEDUC. A CREDE só consegue atingir a sua meta se todas as escolas conseguirem. A SEDUC só consegue atingir a meta se todas as CREDEs conseguirem. [...] Então é um trabalho com dados, com metas, com o acompanhamento monitorado. (T1, 2024).

Percebe-se que a noção da interdependência está enraizada no trabalho desenvolvido, uma vez que cada instância depende das demais para atingir suas metas, o que as coloca numa posição em que a colaboração e o trabalho em rede são necessários. No caso dos municípios, esse monitoramento dos resultados está associado ao PAIC e às avaliações, mais especificamente ao SPAECE e ao Avalie-Ce:

[6] Para saber mais: https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/jovem-de-futuro/como-funciona/

[7] Para saber mais: https://share.google/aKCeTrQI82KlkHYae

> [...] a gente tá fazendo uma adaptação do Circuito de Gestão. Então é esse material que a gente está usando na visita, apresentando para eles com os resultados da nossa avaliação diagnóstica que se chama Avalie-Ce. A gente faz em duas etapas. Uma em março-abril e outra em agosto. A gente vai trabalhar com eles, nessa pauta de amanhã, o percurso de Gestão do PAIC Integral 2024, os resultados preliminares do SPAECE e os dados do Avalie-Ce. (T3, 2024).

É importante destacar a existência da plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do Ceará[8], que oferece um conjunto de ferramentas de suporte à Secretaria, às escolas e aos estudantes, desde a aplicação das provas até a devolutiva e apresentação dos resultados. Por meio desse espaço, a Secretaria e as escolas podem organizar a avaliação e consultar seus resultados, além de disporem de orientações sobre como utilizar, pedagogicamente, os indicadores disponibilizados pela avaliação.

O terceiro pilar associado à atuação das CREDEs junto aos municípios, é a formação: "[...] quase 90% da CECOM trabalha com formação de professores. [...] tem essa parceria do Estado, do governo federal, com os municípios para a integralização. Todas as escolas dos 184 municípios do Ceará, pactuaram" (T1, 2024).

Em 2015, o governador Camilo Santana lançou o MAIS PAIC, hoje chamado de PAIC Integral. A medida teve como finalidade ampliar o trabalho de cooperação já existente com os 184 municípios, passando a atender além da Educação Infantil e do 1º ao 5º ano, também do 6º ao 9º ano (Ceará, 2015). A iniciativa apoia a aprendizagem dos alunos ao longo da sua trajetória escolar para obterem bons resultados e ingressarem no Ensino Médio com a base formativa necessária.

Para que esses pilares se estabeleçam na prática, efetivando uma relação de trabalho positiva e articulada entre o estado e seus municípios, ainda existem diversos desafios. A CREDE tem colaborado no sentido de minimizá-los:

> O município é uma rede totalmente autônoma. Então o nosso grande desafio é de convencimento. A gente trabalha com parceria, por isso o nome é cooperação mesmo. O município decidiu não fazer, ele não faz. Então, nosso maior desafio, primeiro, é estabelecer um sistema de parceria com cooperação. Deve ser uma mão de via dupla. E a segunda é que, como cada município é autônomo, muitos programas e projetos que vem da SEDUC, do governo federal, têm similares no município. (T1, 2024).

[8] Para saber mais: https://avaliacaoemonitoramentoceara.caeddigital.net/#!/pagina-inicial

A cooperação é, portanto, resultado de negociação contínua. A CREDE media esse processo com o intuito de garantir a efetivação de ações conjuntas em detrimento de projetos independentes e isolados, "[...] contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para problemas comuns" (Vieira; Vidal, 2013, p. 1086). É importante frisar que há uma linha tênue entre a cooperação e a indução, ou o que pode ser compreendido como uma descentralização verticalizada da política. Conforme estudos de Sousa (2026, p. 113), "a operacionalização do PAIC Integral [...] aponta que esse processo não é sempre harmônico, sendo marcado também por uma forte verticalização do regime de colaboração".

A relação da SEDUC com os municípios têm nas CREDEs um elo fundamental. Conforme destacado pelos entrevistados, é um intenso trabalho organizacional de/em "rede", apesar dos desafios ainda latentes que se apresentam, a saber: 1)autonomia relativa por parte dos municípios, os gestores escolares tendem a ter suas atividades limitadas pelas políticas e proposições impostas pelas CREDEs em nome da SEDUC, o que dificulta, em alguns casos, a adaptação às necessidades específicas de cada comunidade escolar; 2)a burocracia excessiva, com diversos processos e exigências; 3)o investimento reduzido nos meios necessários para melhorar a qualidade do ensino, como materiais didáticos e tecnológicos.

Importante considerar ainda, que a oferta de serviços públicos está associada as diferenças entre capacidades econômicas e fiscais. Estas não podem ser resolvidas pelos governos subnacionais, considerando as disparidades em termos de arrecadação e provisão de bens, daí a necessidade de certa ação normativa e redistributiva entre governos (Araújo, 2013).

Apesar desses desafios, a relação CREDEs e escolas municipais é ativa e de troca. O estado e seus municípios estabelecem uma colaboração pautada no acompanhamento, no diálogo e na orientação.

Considerações finais

Neste espaço de considerações, é oportuno retomar o objetivo da presente pesquisa: elucidar a atuação das CREDEs no Ceará como instâncias estratégicas para o exercício do regime de colaboração.

Para respondê-lo, contextualizou-se duas questões: primeiro observou-se que o Regime de Colaboração no Brasil ganha destaque com a CF de 1988. No campo da educação, a LDB 9394/96 reforça a dinâmica de cooperação entre os entes federados já prevista na CF, determinando as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios no que se refere à educação. As políticas de fundos, também se somam ao aprofundamento da discussão. Ao longo do tempo, as relações entre estados e municípios na Educação se revelaram heterogêneas no país, registrando algumas experiências mais institucionalizadas do que outras e desafios diversos.

No Ceará, esse processo se inicia de forma pioneira, antes da CF, ainda na década de 1970, com a municipalização, e envolveu gestões governamentais de diferentes partidos, promovendo um trabalho de continuidade e fortalecimento dos processos, destacando diversos tipos de cooperação nos anos que se seguiram. Uma relação de confiança construída junto aos municípios, tem garantido ao Ceará, um regime de colaboração forte no campo da educação, apesar dos desafios que se apresentam.

A segunda questão contextualizada foi a apresentação de elementos do debate atual acerca do referido tema. Para tanto, destacou-se a CREDE como a instância regional que tem colaborado para a efetivação do regime de colaboração no campo da educação. O regime de colaboração no estado e as CREDEs têm suas histórias entrelaçadas. Percebe-se que essas instâncias estiveram presentes desde o início do processo de municipalização no Ceará e, a depender da época, com maior ou menor influência e participação, estavam à disposição do estado para contribuir com a articulação com seus municípios.

A partir das entrevistas, observou-se que o trabalho desenvolvido por essas esferas regionais, está alicerçado, hoje, em três pilares: 1)O acompanhamento: enquanto as SMEs focam nos estudantes do fundamental e a SEDUC nos do ensino médio, são as CREDEs que se dedicam à observação e acompanhamento dos estudantes ao longo do seu processo formativo, por entender que é o cuidado com o aluno desde o ensino fundamental que garante o sucesso do estudante no ensino médio; 2)Monitoramento e gestão por resultados: elemento chave do regime de colaboração que se apresenta principalmente por meio das avaliações externas e premiações, sendo o PAIC e o SPAECE os seus principais expoentes; 3)As formações: principalmente associadas ao PAIC.

A partir dos achados de pesquisa, conclui-se que, no Ceará o regime de colaboração é implementado através de cooperação institucionalizada entre estado e municípios. No entanto, a cooperação, no campo da educação, parte do estado, mais especificamente da

SEDUC, sendo a CREDE uma extensão da Secretaria, a sua representação junto aos municípios. É o estado quem orienta, assessora e propõe. Os municípios tendem a reagir ao que está sendo proposto e ofertado, na maioria das vezes, aderindo. Nesse sentido, o estado induz fortemente a cooperação.

O regime de colaboração no Ceará envolve também a redistribuição de recursos financeiros e humanos. Esse arranjo se concretiza por meio de programas conjuntos, incentivos financeiros vinculados aos resultados das avaliações, como o ICMS, e da redistribuição de recursos materiais e humanos. Ainda assim, a cooperação é resultado de negociação contínua entre o estado e os municípios, o que leva a uma variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.

Por fim, a CREDE trabalha para a garantia da efetivação de ações conjuntas do estado com os municípios, com o intuito de evitar que projetos e políticas independentes acabem por gerar reduzida ou nenhuma cooperação, levando a conflito entre os entes.

Essa pesquisa confirma a centralidade do trabalho das CREDEs para o fortalecimento do regime de colaboração no Ceará. Evidenciam-se dois papéis fundamentais nessa relação de cooperação: o papel político de mobilização e o papel pedagógico de acompanhamento, ambos sendo executados junto a sua própria rede de ensino e as redes municipais.

Observando o processo histórico de construção do regime de colaboração no estado, percebe-se que "quando se vê a coisa pronta, tudo parece tão simples. A complexidade dos processos se esconde por entre as fimbrias dos resultados" (Vieira, 2012, p. 283). Os resultados observados são frutos de longa e complexa produção. Muito ainda há para ser produzido sobre o assunto, assim, conclui-se estimulando que novos estudos possam ser realizados para o avanço do conhecimento sobre o tema.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecili. Gomes. **Regime de colaboração no Ceará:** funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura, São Paulo, 2016. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/tf-regime-de-colaboracao-no-ceara-funcionamento-causas-do-sucesso-e-alternativas-de-disseminacao-do-modelo,1a91b464-64ab-443c-9f23-b9e282310f57. Acesso em: 23 de out. 2024.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83/270. Acesso em: 19 de mai. 2026.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração**. Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/PnvpkHJgRr7P4TnsyC6Sb4Q/abstract/?lang=pt. Acesso em: 19 de mai. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição88.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB. 9394/1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar.; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Burocracia de Médio Escalão e avaliação educacional: Relações entre iniciativas do estado do Ceará e do Governo Federal. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 17, n. esp. 3, p. 2158-2176, nov. 2022. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16694. Acesso em: 27 de out. 2024.

CAMINI, Lucia. A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2009. **Tese (Doutorado em Educação)** - Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/28528. Acesso em: 10 mai. 2026.

CEARÁ. Lei nº 15.921, de 15 de dezembro de 2015. Altera a redação do caput do art. 2º da Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 15 dez. 2015. Disponível em: https://apistorage.seduc.ce.gov.br/paicidadecerta/wp-content/uploads/2021/04/14172210/2017--Leis_Decretos--Escola_nota_dez--lei%2015.921%20de%2015%20de%20dezembro%20de%202015.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=paicidadecerta%2F20260925%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20260925T185749Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=900&X-Amz-Signature=0272830de8ae62b227d2dfecc72329f20959d3f05a184809dc9a8e18070b8e9a. Acesso em: 25 set. 2026.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Sandra Maria Mallmann da Rosa. Porto Alegre: Penso, 2021.

CURY, Carlos. Roberto Jamil; TRIPODI, Zara Figueiredo. **Políticas Educacionais.** São Paulo: Contexto, 2023.

DANTAS, Larissa Martins; GALVÃO, Willana Nogueira Medeiros. Regime de Colaboração no Ceará: órgãos intermediários e atuação nos municípios. **DoCEntes,** vol. 11, n. 45, ago., p. 15-26, 2026. Disponível em: https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/2175/780 . Acesso em: 25 set. 2026.

DOURADO, Luiz. Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, vol. 34, n. 124, jul/out., p.761-785, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/abstract/?lang=pt# . Acesso em: 15 out. 2024.

MENDES, Claudia Maria Sales. A educação e as políticas de municipalização no Ceará. 2022. **Tese (Doutorado em Ciências da Educação)**. Instituto de Educação, Universidade do Minho, 2022. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/83337/1/Cl%c3%a1udia%20Maria%20Sales%20Mendes.pdf . Acesso em: 06 out. 2024.

MENDES, Cláudia Maria Sales. **A Descentralização do Ensino Fundamental no Ceará**. Fortaleza: Editora INESP, 2002 190p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337900037_A_DESCENTRALIZACAO_DO_ENSINO_FUNDAMENTAL_NO_CEARA Acesso em: 25 set. 2026.

MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. 2001. **Planejamento e políticas públicas,** n. 24, dez. 2001. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/69/79 . Acesso em: 15 ago. 2006.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do; LIMA, Ubirajara Couto. Federalismo e as políticas educacionais: do regime de colaboração ao Sistema Nacional de Educação. Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. **Série Cadernos ANPAE**, v. 1, 2016. Disponível: https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_1/E1_A092.html. Acesso em 15 out. 2024.

NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/sDj4mnrjKWRd7h3NV3FhjhM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 de out. 2024.

SEGATTO, Catarina Ianni. O papel dos governos estaduais nas políticas Municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental, 2015. **Tese (Doutorado em Administração)** - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em:

https://repositorio.fgv.br/items/c316683f-4119-438b-bb54-08eede4a0521. Acesso em: 17 out. 2024.

SOUSA, Antonio Edgley Furtado. A política de tempo integral na rede municipal de Reriutaba (CE): ação indutora do Estado e desafios da gestão local. 2026. **Dissertação (Mestrado Acadêmico)** - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2026. Disponível em: http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=123517 Acesso em: 10 mai. 2026

VIDAL, Eloisa Maia; COSTA, Anderson. Gomes; OLIVEIRA, Ana Gardennya Linard Sírio. Aspectos históricos e políticos do protagonismo do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 13 p. 1-17, 2024. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/132873/92448. Acesso em 17 out. 2024.

VIEIRA, Sofia Lerche. Pós-graduação e formação de professores em educação básica: políticas em construção. In: CUNHA, Célia da; SOUSA. José Vieira; SILVA, Maria Amelia. (Org.). **Universidade e educação básica:** políticas e articulações possíveis. Brasília: Faculdade de educação/ Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Vidal. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em < https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 set. 2024.

Licença: Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao Jornal de Políticas Educacionais. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/a/s autor/a/es/as e pelo periódico.