

CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA (PAIC)¹

CONTEXTO PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE APRENDIZAJE DE LA EDAD ADECUADA (PAIC)

CONTEXT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT AGE LEARNING PROGRAM (PAIC)

Maria do Carmo Meirelles Toledo CRUZ²
Vanda Mendes RIBEIRO³
José Marques BATISTA⁴

RESUMO: Este artigo analisa o contexto de implementação do Paic que melhorou desempenho e equidade educacional. A revisão de literatura denota inexistência de investigação sobre o assunto, com poucas discussões das dimensões contextuais. Esta pesquisa qualitativa utilizou categorias prévias: contexto político (intencionalidade e comportamento das elites dirigentes), institucional (características da burocracia; perfil e experiência dos dirigentes e agentes implementadores) e econômico (escassez de recursos financeiros). A partir delas, baseado na literatura e em 40 entrevistas, desvenda subcategorias. A dimensão política denotou herança de ações pós Constituição de 1988, continuidade, sustentação das decisões de alto e médio escalão pelo governador e demonstração do valor da educação. Na institucional, observou-se ampliação da capacidade estatal com burocratização, aproveitamento de lideranças e experiência de agentes e distribuição do conhecimento para

¹ Este artigo foi elaborado no âmbito da pesquisa “Implementação de políticas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo 2018/11257-6, coordenada por Vanda Mendes Ribeiro, da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS), com a colaboração de mais de 25 participantes de instituições nacionais e internacionais. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Agradecemos as contribuições com esse artigo de Dr. Alexandro Nascimento Santos que participou com os autores da oficina que visou diferenciar os conceitos de política pública e contexto de implementação de políticas públicas bem como os debates realizados no Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades, chancelado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Também agradecemos à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), com a colaboração do Itaú Social, o apoio financeiro para as traduções deste artigo para o inglês e o espanhol.

² Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo – SP – Brasil. Professora no Programa de Pós-graduação em Educação e no Programa Formação de Gestores Educacionais. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), São Paulo – SP – Brasil. Professora da Pós-graduação em Gestão Pública. Membro da coordenação da REIPPE. Doutorado em Administração Pública e Governo (FGV-SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4375-5270>. E-mail: carminhameirelles@gmail.com

³ Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS), São Paulo – SP – Brasil. Pesquisadora. Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo – SP – Brasil. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades da Unicid. Membro do Conselho Deliberativo da REIPPE. Doutorado em Educação (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2275-7122>. E-mail: vandaribeiro2@gmail.com

⁴ Associação Bem Comum, Fortaleza – CE – Brasil. Gestor de Dados e Avaliação da Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (Parc). Membro da REIPPE. Mestrado em Avaliação Educacional (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0374-5537>. E-mail: josemarques@abemcomum.org

incrementar a política. Na econômica, o contexto foi e é de baixa arrecadação, porém com aproveitamento e negociação para a distribuição dos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Políticas educacionais. Implementação de políticas educacionais. Contexto de implementação de políticas públicas. Ceará.

RESUMEN Este artículo analiza el contexto de la aplicación del Paic/Ceará, que mejoró el rendimiento y la equidad entre los estudiantes. La revisión de la literatura denota una falta de investigación sobre el tema, con escasas discusiones sobre el significado de las dimensiones contextuales. Esta investigación cualitativa hizo uso de categorías a priori: contexto político (intencionalidad y comportamiento de las élites gobernantes), institucional (características de la burocracia; perfil y experiencia de los líderes y agentes ejecutores) y económico (escasez de recursos financieros). A partir de ellas, y basándose en una revisión bibliográfica y en cuarenta entrevistas con líderes y agentes ejecutores del Programa, contribuye a la literatura descubriendo subcategorías que subyacen a su éxito. Otros estudios pueden poner a prueba estas subcategorías en otras políticas públicas. En el Paic, la dimensión política denota la herencia de las acciones después de la Constitución de 1988, la continuidad, el apoyo a las decisiones de alto y medio nivel por parte del gobernador, el compromiso republicano, la demostración del valor de la educación a los alcaldes por parte del gobernador. En la dimensión institucional, se observó la expansión de la capacidad estatal con la burocratización, el uso del liderazgo y la experiencia de los agentes y la distribución del conocimiento adquirido como medio de incremento de la política. En la dimensión económica, el contexto era y sigue siendo de baja recaudación, pero con un buen nivel de explotación y negociación para el reparto de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas. Políticas educativas. Aplicación de las políticas educativas. Contexto de la aplicación de las políticas públicas. Ceará.

ABSTRACT: This article analyses the context of Paic/Ceará's implementation, which improved performance and equity among students. Literature review denotes a lack of research on the subject, with sparse discussions of the meaning of contextual dimensions. This qualitative research made use of previous categories: political context (intentionality and behavior of the ruling elites), institutional (characteristics of the bureaucracy; profile and experience of leaders and implementing agents) and economic (scarcity of financial resources). From these, based on a literature review and forty interviews with leaders and implementing agents of the Programme, it contributes to the literature by uncovering eleven subcategories that underlie its success. Further studies can test such subcategories in other public policies. In the Paic, the political dimension denoted inheritance of actions after the 1988 Constitution, continuity, support of high and medium-level decisions by the governor, republican commitment, demonstration of the value of education to mayors by the governor. In the institutional dimension, it was observed the expansion of state capacity with bureaucratization, use of leadership and the experience of agents and distribution of knowledge acquired as a means of policy incrementation. As for the economic dimension, the context was and still is one of low revenue collection, but with a good level of exploitation and negotiation for the distribution of public resources.

KEYWORDS: Public Policies. Educational policies. Implementation of educational policies. Context of public policy implementation. Ceará.

Introdução

Inspirado em política educacional iniciada em Sobral/CE, em 2001, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic/Ceará) tem origem em mobilização da sociedade civil, em 2004, por iniciativa da Assembleia Legislativa e instituições como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Institucionalizado pela Lei 14.026/2007 (CEARÁ, 2007a), com foco na alfabetização no segundo ano do Ensino Fundamental (EF), depois foi ampliado para abranger os demais anos, visava estabelecer condições para que os alunos chegassem ao 9º ano sem distorção idade-série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização⁵.

O Paic institui que o Estado, em cumprimento ao regime de colaboração, pode prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos seus resultados de aprendizagem. Gusmão e Ribeiro (2011) apontam que a Secretaria de Educação (Seduc) criou a Coordenadora de Cooperação com os Municípios (Copem) e, sob a sua égide, o Programa se organizou inicialmente em cinco eixos: a) Gestão Municipal; b) Alfabetização; c) Formação do Leitor; d) Educação Infantil e; e) Avaliação Externa. A Copem atua por meio de 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), nas quais foram implantados os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOMs). O Paic foi organizado com equipes municipais responsáveis pelas orientações às escolas, lideradas por um gerente, com divisão similar à da Copem: três ou mais pessoas, conforme tamanho do município e estrutura da Secretaria Municipal de Educação.

Várias pesquisas têm se debruçado sobre o Paic, dados os resultados educacionais que vem alcançando. Mamede *et al.* (2021) mostram que a proficiência dos alunos no 5º ano da escola pública, na Prova Brasil, praticamente alcançou a proficiência da escola particular no Ceará. Costa e Carnoy (2015) e Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) apontam o crescimento do desempenho dos alunos e a capacidade do Paic de gerar equidade. Uma variedade de autores, sobretudo, da Ciência Política, afirma que, para compreender política pública, investigar seu ciclo (agenda, formulação, implementação, avaliação) é relevante, ainda que essa divisão seja mais didática do que real (FARAH, 2011, 2021; HILL, 1997; LOTTA, 2019; SARAVIA; FERRAREZI, 2006). Para Oliveira *et al.* (2021, p. 88), é preciso olhar para “as

⁵ Com o incremento da abrangência de atendimento e ações, passa a ser denominado Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic). Entretanto, neste texto será denominado Paic, como é conhecido desde a sua criação.

dinâmicas de implementação” para que se compreenda os resultados atingidos (ou não)”. Mas há também muitos pesquisadores como Santos (1979), Arretche (2001), Viana (1996), Lotta (2014) e Lima e D’Ascenzi (2013) que afirmam que o contexto de uma política é elemento chave para a compreensão de seus resultados e de como seus processos se concretizam. Porém, não foram encontrados nesses estudos, uma dedicação a explicitar os conteúdos dessas dimensões de contexto de implementação. Bravo, Ribeiro e Cruz (2021) mostram um conjunto de pesquisas que buscam compreender o Paic e sua relação com resultados educacionais nos anos iniciais do ensino fundamental. Os estudos focam na formulação e nos resultados de aprendizagem e enfrentamento da desigualdade (avaliação). Não foi localizado nenhum estudo que analise o contexto de implementação do Paic de forma específica. O presente artigo pretende oferecer contribuições para suprir essa lacuna.

O texto está constituído por quatro seções além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta a educação no Ceará (educação infantil e ensino fundamental). A segunda, trata como a literatura aborda o contexto da implementação de políticas públicas e é a base da seleção de nossas categorias prévias de análise. Em seguida, o texto discorre sobre os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados e indica as categorias prévias. Uma sessão se dedica aos resultados. Uma conclusão resume o percurso e achados da pesquisa.

A educação no Ceará

O Ceará organizou um regime de colaboração com seus 184 municípios e alcançou resultados positivos na alfabetização, na permanência, aprovação e aprendizagem dos alunos do ensino fundamental após a criação do Paic em 2007. O Ceará é um dos Estados mais pobres do País, com 9.132.078 habitantes (IBGE, 2019). Há 7.702 escolas, sendo 5.363 municipais (88% das públicas) (QEDU, 2019). Em 2018, havia 2.175.664 alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental. A maioria nas redes municipais. Em 2007, apenas 39,9% das crianças encontravam-se alfabetizadas no 2º ano, porcentagem que sobe para 89,6% em 2018 (CEARÁ, 2016, 2018), taxa maior do que a do País (IPECE, 2018). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) da rede pública cearense dos anos iniciais, em 2005, era 2,8, abaixo do Brasil. Após dez anos do Paic, o Ideb alcançou 6,3 em 2019, acima da média nacional do 5º ano. O Ceará é o Estado cujo desempenho dos alunos do 5º ano mais avançou, segundo a Prova Brasil, e já atingiu, em 2015, a meta estabelecida pelo Ministério da Educação para 2021. Mamede *et al.* (2021) afirmam que o

Ideb da escola pública no Ceará praticamente alcançou o da escola privada em 2019. Cruz, Farah e Ribeiro (2020) fizeram uma ampla apresentação das estratégias do Paic e seus resultados.

Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) destacam a ampliação da equidade. O Paic explica, segundo elas, parte dos resultados de equidade. Os resultados do Programa, a quantidade e a variedade encontrada de artigos sobre ele publicados, mostram sua importância para as políticas educacionais. A maior parte dos artigos considera ser essa política um avanço num país cuja tradição é excluir os menos favorecidos do acesso ao conhecimento, conforme afirma Cury (2002).

O contexto de implementação de políticas públicas: bases para as categorias prévias de análise

Questões contextuais, segundo a literatura, são relevantes para compreender a implementação de uma política pública: os contextos político, institucional, econômico e cultural influenciam a implementação. Para Santos (1979), a implementação de políticas públicas é variável dependente de vários fatores que remetem ao contexto político, institucional e econômico tais como: o comportamento das elites políticas, o que por sua vez, depende da força da própria instituição implementadora (ter ou não mais acesso a recursos, por exemplo, pode gerar maior ou menor poder); do conhecimento e das intencionalidades que possuem; da estrutura de escassez (referente aos recursos orçamentários e à qualidade dos recursos físicos e humanos); dos conflitos entre grupos, classes e estamentos; da mediação de organizações em relação aos interesses de grupos e classes; da complexificação social (força das organizações); da burocracia interna à máquina estatal e sua força política; de situações demográficas. Ressalta-se a relevância que tem, para esse autor, a estrutura de escassez que diz respeito aos fatores econômicos, de recursos financeiros disponíveis.

Silva e Melo (2000) destacam a relevância da dimensão política no processo de implementação: para esses autores a existência, entre os gestores, de uma perspectiva realista e positiva influencia a capacidade de concretização das políticas. Consideram que a capacidade institucional na qual atuam os agentes implementadores, as trocas de informações, as negociações entre os múltiplos atores, são fatores que interferem na implementação. Viana (1996) e Oliveira (2014) afirma que o sucesso de uma política depende da capacidade de influenciar o comportamento dos agentes implementadores e seus beneficiários. Lipsky (2010) joga luzes sobre a dimensão cultural do contexto de implementação das políticas

públicas: os valores e crenças dos agentes que estão na linha de frente da distribuição dos bens e serviços públicos importam. Lotta (2019) conceitua o processo de implementação como ato de interação entre os diferentes níveis governamentais e administrativos, reforçando as dimensões política, cultural e institucional como intervenientes na implementação. Arretche (2001) afirma que uma mesma regulamentação produz impactos inteiramente em diferentes regiões, devido aos aspectos contextuais. A autora se refere, sobretudo, a questões que podem ser classificadas nas dimensões política, cultural e institucional do contexto de implementação. Ainda, aponta a relevância de condições institucionais satisfatórias para que se alcance os objetivos de uma política, pois diante de condições inadequadas, os agentes implementadores podem promover adaptações que se distanciam do desenho previsto. Lima e D'Ascenzi (2013, p. 109) discorrem sobre as dimensões institucional, política e cultural da implementação da política pública:

[...] a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores.

Cunha, Dantas e Verhine (2018) apontam a relevância das representações e interesses dos atores da política, do contexto econômico e das estruturas organizacionais (que podem se vincular ao contexto institucional). Oliveira (2019a) e Oliveira (2019b) tecem considerações sobre a importância da interação entre os implementadores, como ponto nevrálgico para a política pública. Oliveira. (2019b, p. 7), após analisar pesquisas norte-americanas, “destaca como as relações entre as pessoas (distrito/diretores/professores) influencia as diferentes formas de implementação da política”. Giusto e Ribeiro (2019) afirmam que a literatura indica a existência de fatores de ordem cultural, econômico, institucional e político, como intervenientes na implementação de políticas públicas. Considerando a análise feita por Giusto e Ribeiro (2019), esses quatro fatores intervenientes são aqui tomados como dimensões. O quadro 1 apresenta os estudos analisados neste texto, explicitando que dimensões cada um deles afirma interferir na implementação da política pública. Observa-se que nem todos os estudos indicam as mesmas dimensões.

Quadro 1 – Autores que tratam do contexto na implementação, por dimensão do contexto que interfere na implementação da política pública.

Dimensões	Estudos analisados
Político	Santos (1979); Viana (1996); Silva e Melo (2000); Arretche (2001); Lima e D'Ascenzi (2013); Lotta (2014); Giusto e Ribeiro (2019)
Institucional	Santos (1979); Viana (1996); Silva e Melo (2000); Arretche (2001); Lotta (2012, 2014); Lima e D'Ascenzi (2013); Cunha, Dantas e Verhine (2018); Giusto e Ribeiro (2019); Oliveira (2019a); Oliveira. (2019b)
Econômico	Santos (1979); Lotta (2014); Cunha, Dantas e Verhine (2018); Giusto e Ribeiro (2019)
Cultural	Viana (1996); Silva e Melo (2000); Arretche (2001); Lipsky (2010); Lotta (2012, 2014); Lima e D'Ascenzi (2013); Cunha, Dantas e Verhine (2018); Giusto e Ribeiro (2019)

Fonte: Revisão de literatura. Elaboração própria (2022).

Dos autores relacionados no quadro 1, apenas Santos (1979) busca detalhar de modo mais categórico as dimensões que interferem na política pública (quadro 2). Esse autor não tratou, porém, da dimensão cultural.

Quadro 2 – Conteúdos das dimensões que influenciam a política pública à luz de Santos (1979)

Dimensões	Conteúdos das Dimensões
Política	Comportamento das elites políticas Conhecimento e intencionalidades das elites dirigentes Força política dos dirigentes Força da própria instituição implementadora (ter ou não mais acesso a recursos, por exemplo, pode gerar maior ou menor poder) Conflitos entre grupos, classes e estamentos Mediação de organizações em relação aos interesses de grupos e classes Complexificação social (força das organizações)
Institucional	Estrutura de escassez: Qualidade dos recursos físicos e humanos Existência de burocracia interna à máquina estatal e sua força política
Econômica	Estrutura de escassez: referente aos recursos orçamentários

Fonte: Santos (1979). Elaboração própria (2022)

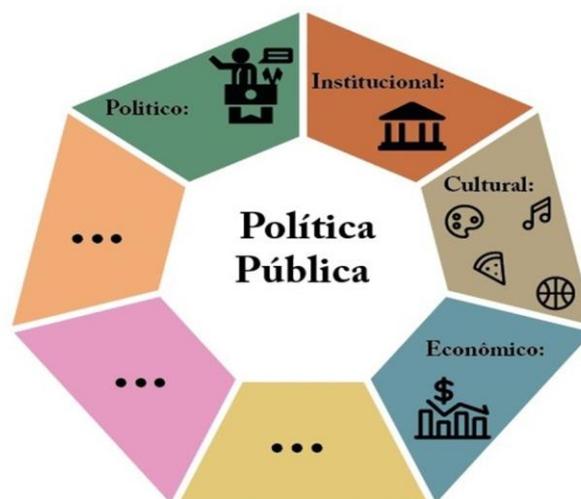
Na literatura acima, nota-se que a distinção entre o que é a política e o que é o contexto é, por vezes, fluida. Por exemplo, formação dos implementadores é parte do contexto ou da política? Para discernir sobre o que é o contexto de implementação daquilo que pode ser nominado de política pública, buscou-se um conceito de política pública:

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

A partir desse conceito, afirma-se que, na implementação de uma política, há um contexto que favorece ou não a ação pública, porém ações e estratégias da política não devem

ser tratadas como equivalentes ao seu contexto. A literatura nos remete à existência de dimensões de contextos. Foram detectadas quatro (porém é possível que haja outras): política, institucional, cultural e econômica. A figura 1 busca expressar essa ideia de distinção.

Figura 1 – Diferenciação entre Contexto e Política Pública



Fonte: Revisão da literatura e oficina entre os autores. Elaboração própria

Essa busca de delimitação de fenômenos no âmbito de distintas dimensões consideradas relevantes enquanto fatores que interferem na implementação das políticas públicas, foi a base da elaboração das categorias prévias de análise.

Procedimentos metodológicos

Este artigo se pauta em pesquisa qualitativa por meio de análise de conteúdo com categorias prévias. Segundo Breches *et al.* (2018), ao buscar interpretar um determinado fenômeno, pode-se, com base em literatura, elaborar categorias prévias, expressando seus conteúdos recorrentes. O procedimento para eleição das categorias está resumido nos quadros 1 e 2. O *corpus* de análise é composto pelos resultados de revisão bibliográfica sobre o Paic, legislações, documentos da Seduc, materiais encontrados no *site* institucional do referido Programa, e por 40 entrevistas realizadas, de 2018 a 2020, com seus agentes implementadores e seus principais dirigentes, sob a pauta de um roteiro semiestruturado, elaborado por quatro pesquisadoras sêniores da área da educação⁶, à luz da discussão sobre implementação de políticas públicas que vem sendo realizada desde 2014, no âmbito da Rede de Estudos sobre

⁶ Cynthia Paes de Carvalho e Alicia Bonamino, da Puc-Rio, Claudia Lemos Vóvio, da Unifesp; e Vanda Mendes Ribeiro, então na Unacid.

Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE⁷). As entrevistas, transcritas e, posteriormente lidas, trouxeram mensagens que foram classificadas nas categorias *a priori* de análise adotadas, seguindo os procedimentos de Breches *et al.* (2018).

Explorando, portanto, 1) a diferenciação entre o que é a política e o que é o contexto de políticas públicas; 2) a literatura sobre implementação de políticas acima mencionada; e 3) as especificações de Santos (1979) a respeito dos contextos que influenciam a política pública, este estudo adotou, para análise da implementação do Paic, as seguintes categorias prévias: a) Contexto **político**: intencionalidade e comportamento das elites dirigentes; b) Contexto **institucional**: características da burocracia; e perfil e experiência das elites dirigentes e agentes implementadores c) Contexto **econômico**: escassez de recursos orçamentários. A análise permitiu a elaboração de categorias *a posteriori*.

Embora a dimensão cultural seja mencionada por vários autores, neste artigo não será tratada. Sumiya e Sano (2021) discorrem brilhantemente sobre os valores dos dirigentes do Paic.

Apresentação dos Resultados

Contexto político: intencionalidade e comportamento das elites dirigentes

Para Gondim (1998), o Paic possui uma herança de governos anteriores à sua criação constituídos por elites dirigentes com intencionalidades e comportamentos que buscaram maior racionalização da ação pública, garantia de direitos por meio de leis e a organização do Estado. De acordo com ela, a redemocratização do país permitiu que um grupo de empresários se organizassem politicamente e ocupassem poder no governo estadual, pelo desenvolvimento econômico e social. Para a autora, a gestão do governo de 1987 a 1991 denota esforço desses políticos nas reformas financeira, fiscal e administrativa. Para Vieira, Plank e Vidal (2019), foram esses novos esforços que na nossa visão pode ser interpretada como incremento da capacidade estatal e racionalidade governamental por meio de “intencionalidades concretizadas” que permitiram um equilíbrio financeiro no Estado, favorecendo as gestões que se sucederam. Como exemplo, as autoras citam avanços na qualidade dos serviços ofertados e a criação de mecanismos de cooperação entre o Estado e os

⁷ A REIPPE nasceu da necessidade detectada por alguns pesquisadores do campo da educação de um espaço onde fosse possível ampliar suas capacidades de pesquisa, reflexão e interlocução com outras áreas de conhecimento. É um foro de articulação de pesquisadores, aberto à participação de gestores de políticas públicas, profissionais da educação, estudantes e demais interessados na produção de conhecimento socialmente relevante sobre implementação de políticas públicas educacionais. Disponível em: <https://www.reippe.com/>.

municípios, a mobilização e a responsabilização. Vieira (2007) afirma, entretanto, que até o final dos anos de 1980, as elites dirigentes tinham preocupação com a capacidade institucional, mas a educação básica pública não era prioridade. De 1991 a 1995, ações pontuais foram realizadas na política educacional, como a criação, em 1992, de sistema estadual de avaliação (para amostra de escolas estaduais e do município de Fortaleza). Napolini (2001) e Vieira (2007) consideram que a partir de 1995 os governos desenvolveram ações que geraram uma transformação na gestão estadual da educação.

As ações desenvolvidas pelo governo estadual pós 1995 até 2007 são reconhecidas por um dos idealizadores do Paic, Maurício Holanda Maia, ex-Secretário de Educação de Sobral e do Estado do Ceará, como base política importante para a implementação do Programa. O entrevistado destacou as intencionalidades (agendas) de gestões anteriores que garantiram atitudes mais republicadas:

[...] 1995, as duas grandes agendas [...] eram: educação para todos e educação democrática [...] rolou a lei de eleição de diretores, foi o momento em que houve a seleção técnica para coordenadores regionais [...].

[...] Foi um momento já de muita parceria com os municípios para tentar garantir essa ideia de educação para todos.

[...] (o antigo secretário da educação de 1995) acreditava muito na mobilização. Então, a história dele de fazer parcerias, de conversar com gestores municipais foi muito interessante. [...]

[...] O Napolini⁸ já tinha inaugurado uma atitude suprapartidária [...] Por exemplo, no pequeno experimento de rede única, em 1995, você tinha um município importante, grande e que era a base ali do Governador; mas tinha também Icapuí que era um município pequeno – e uma das primeiras gestões do PT⁹ no Brasil [...]. O cara que veio coordenar o GT (grupo de trabalho) de municipalização, tinha sido Secretário em Icapuí [...]. Napolini inaugurou uma atitude [...] muito mais republicana (Maurício Holanda Maia, 2020).

Ainda no campo do contexto político é importante mencionar que houve, na base da experiência educacional do Ceará, a presença de três políticos da mesma família – os Gomes – que souberam chegar ao poder em Sobral, mantê-lo e, posteriormente, expandi-lo até o governo do Estado. Esses políticos reuniram um conjunto de profissionais com compromisso e conhecimento em educação: Izolda Cela, Márcia Campos, Ceiza Avila, Maurício Holanda Maia, todos professores universitários, dentre outros, como o já falecido Edgar Linhares Lima, da Universidade Federal do Ceará, reconhecido intelectual cearense pelo conhecimento sobre o processo de alfabetização (BECSKEHAZY, 2018). Os dados coletados indicam que o grupo acima vem, ao longo do tempo, concretizando suas intencionalidades no que tange ao

⁸ Antenor Napolini foi secretário estadual de educação de 1995 a 2002.

⁹ Partido dos Trabalhadores, partido de oposição a gestão estadual à época.

que acreditam ser a melhoria da qualidade da educação pública. Esses dirigentes, reunidos na experiência de Sobral, desenvolveram fortes laços profissionais e de amizade e, a partir de então, ocuparam distintos cargos diretivos no governo do Ceará: governador, secretário/a de educação, secretário adjunto de educação, coordenadora da Copem, secretário e secretária adjunta de educação de Fortaleza. As entrevistas denotam serem pessoas com autoconfiança, vontade de fazer mudanças, iniciativa e capacidade de trabalhar em conjunto e enfrentar os problemas. Trata-se, portanto, de um grupo coeso que trabalha junto há mais de 20 anos e que compartilha valores próximos e vínculos pessoais e profissionais.

Eu voltei para Sobral depois de uns anos [em Fortaleza], fiz faculdade aqui na federal, quando eu casei meu marido já estava lá, organizado por lá no trabalho e eu terminei voltando... aí comecei com essa vinculação à educação, tanto na escola particular de crianças pequenas e também logo depois na Universidade do Vale do Acaraú (UVA) e esse convite para a Secretaria... O meu marido Veveu [Arruda] que até depois foi prefeito de Sobral também, ele já era mais dessa linha, já tinha um histórico mais ligado à política, seja a política estudantil, na época era militante, muito ativo, da política estudantil, depois como advogado dos trabalhadores rurais e se vinculou à experiência da gestão municipal quando o Cid [Gomes] se elegeu prefeito porque houve uma articulação, uma coligação que elegeu o Cid. (ex-secretária de educação de Sobral e do Estado do Ceará – Izolda Cela, 2018).

Bom, eu era professora na Universidade Federal e eu e o Mauricio [Holanda Maia] começamos a conversar porque a Izolda [Cela] era nossa amiga e ela tinha assumido a Secretaria como adjunta em Sobral e ela pediu ajuda. Uma das medidas iniciais que eles queriam era para a seleção de diretores, primeiro para coordenadores pedagógicos e depois a seleção de diretores assessoramos. E meu marido já trabalhava com seleção e ele deu a sugestão da gente introduzir a observação de comportamento, né? (Consultora em Sobral e ex-dirigente da Copem – Márcia Campos, 2018).

Izolda era a Secretária Adjunta e a Ceíça [Avila] era a grande coordenadora da estratégia de alfabetização. E eu era professor da Universidade e a Izolda [Cela] me convidou para fazer uma seleção técnica para coordenadores pedagógicos. Tanto a Izolda quanto a Ceíça foram professoras da UVA. No mesmo momento em que eu entrei na UVA, elas também entraram. Então, eu fiz essa seleção de coordenador que foi meritocrática. Eu disse: "Olha, nós não vamos indicar fulano e sicrano. Vamos fazer uma seleção". E aí, assim, a primeira seleção eu tinha feito, uma das pessoas que tinham me ajudado, tinha sido a Márcia Campos. Na segunda seleção, ela disse assim: "Maurício, o Pado, o meu marido, trabalha com psicologia organizacional e ele gosta muito dessa área de seleção e a gente podia trocar algumas ideias com ele". E a gente formatou essa seleção com o apoio dele também ... (Ex-secretário de educação de Sobral e do Estado do Ceará – Mauricio H. Maia, 2020).

Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) mencionam, com base em análise de entrevistas feitas no âmbito do Paic¹⁰, a “proteção” do governador do Estado às decisões da Seduc, permitindo fortalecer os critérios meritocráticos na composição das equipes. De acordo com o ex-secretário adjunto da educação do Ceará (2007-15) e com a agente implementadora de nível macro, ex-coordenadora da Copem (2007-14), a equipe do Programa foi montada sem ingerência política na indicação dos cargos, devido à proteção do governador. A Copem e o Paic também se beneficiaram da decisão dos dirigentes da Seduc de que as equipes seriam montadas seguindo uma lógica de compromisso e de resultado do trabalho. Para esses entrevistados, algo contrário à lógica costumeira do “você foi indicado por fulano ou sicrano, ou pelo vereador, deputado ou irmão do político A ou B”. A ex-coordenadora da Copem, Márcia Campos (2018) também afirmou que o governador (Cid Gomes) jamais “*mexeu com a nossa equipe, ele sempre foi aquela pessoa para apoiar aquilo que fosse o certo, que fosse apoiar o que era necessário para fazer o trabalho acontecer. Então ele bancou politicamente tudo o que foi necessário*”.

De acordo com a ex-secretária de educação de Sobral e do Estado do Ceará, Izolda Cela, a experiência do Paic mostrou que, de ponto de vista do comportamento político para a implementação de política pública, Sobral ensinou que os dirigentes e agentes implementadores têm capacidade de enfrentamento de situações adversas.

Acho que o grande aprendizado foi o da experiência de saber que é possível mesmo em situações que parecem incontornáveis, é muito impressionante como pessoas que se comprometem, decidem fazer, faz acontecer. Não é varinha de condão, passe de mágica, mas é muito real, eu vi isso, as pessoas enfrentando situações muito adversas (Izolda Cela, 2018).

Essa mesma entrevistada afirma ainda que o governador Cid Gomes aproveitava os momentos de encontro com prefeitos para discutir assuntos que considerava relevante e, dentre eles, sempre estava a educação, a implementação do Paic e os resultados educacionais.

Um elemento que eu considero muito importante, foi a militância do governador na história, com os prefeitos, principalmente. Eu gosto de chamar militância mesmo. O governo tinha uma programação que era “governo itinerante”¹¹: três dias por mês se mudava o governo, principalmente para as regiões do Cariri e centro sul, que são as regiões mais distantes de Fortaleza. [...] Durante a manhã era uma programação do

¹⁰ Esse artigo foi elaborado no âmbito da pesquisa “Implementação de políticas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social”. Desta forma, as entrevistas realizadas sobre o Paic para a confecção do artigo citado são as mesmas que permitiram o presente texto, sobre o contexto da implementação do Paic.

¹¹ Nesse momento a entrevistada fez um gesto enquanto falou o referido nome, que foi interpretado pelos pesquisadores como entre de aspas.

governador e aí não era só aquele município que estava ali, eram os municípios de toda aquela região, os prefeitos e tal. Durante a manhã geralmente era um momento do governador [fazer falas mais gerais], ele apresentava as equipes, [dava] ordens de serviço e tal. À tarde cada secretário tinha sua agenda [sozinho com o governador]. Nesse momento, meia hora, era regra, era sempre educação, alfabetização, explicando [ao prefeito] a importância e tal (Izolda Cela, 2018).

Costa e Ramos (2020) chamam a atenção para a atitude dos governos no Ceará de continuidade da política educacional, que levou à reestruturação do Estado e estabeleceu um novo *modus operandi* nas relações intergovernamentais. Apesar da heterogeneidade dos governadores e partidos a partir de 1987 (Tasso Jereissate – PSDB, 1987-1991, 1995-1998, 1999-2002; Cid Gomes – PSB/PROS, 1991-1994, 2007-2014; Lúcio Alcântara – PSDB, 2003-2006; Camilo Santana – PT, 2015-2018, 2019-2022), infere-se da literatura e entrevistas, um comportamento político, que permitiu a continuidade de estratégias relevantes na educação, como a da cooperação técnica e financeira com os municípios. Nota para o fato de que esses governos agiram face às novas orientações da Constituição de 1988.

Contexto institucional: características da burocracia

De acordo com Naspolini (2001), a gestão de 1995 a 2002 teve início com um planejamento, com metas de acesso à educação básica, melhoria do perfil de desempenho qualitativo dos alunos, valorização do magistério e incentivo à gestão democrática. Para ele, o foco foi nas escolas estaduais. Inicia-se no Estado, em sua visão, um processo de democratização da escola pública com a implantação de conselhos escolares, eleição de diretores, valorização da escola como espaço social e o entendimento de que a promoção da qualidade deveria vir “a partir da sala de aula e liderada pelos atores que permanecem na escola – os professores” (NASPOLINI, 2001, p. 184). Ou seja, pode-se inferir com base nesse texto que, nesse período, as elites políticas buscaram mudanças no padrão anterior de ação na área educacional.

Documentos da Seduc informam que foi nessa gestão que houve a municipalização do ensino fundamental, com pactuações das responsabilidades dos municípios e do Estado e ações de cooperação intergovernamental (concurso unificado entre o Estado e os municípios baseado em critérios unificados, apoio técnico e financeiro, formação continuada, avaliação da qualidade, entre outras), levando o Ceará a ampliar, acima dos outros estados, as matrículas municipais. Foi ainda estabelecido um custo-aluno e criado um fundo estadual de distribuição de recursos, de forma que o Estado contribuísse com o custeio dos municípios e

evitasse a desigualdade entre as escolas. A transferência do ensino fundamental do Estado para os municípios foi uma etapa importante na construção do pacto intergovernamental que vem sendo construído no Ceará desde a década de 1970 até se transformar em uma política de Estado com uma cooperação mútua entre os entes federados e seus dirigentes e agentes implementadores da política pública, com continuidade e a uma governança criada (VIEIRA; VIDAL, 2013; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Segundo Napolini (2001), na referida gestão, foram realizadas ações de formação, profissionalização e valorização dos docentes, concurso para professores, seleção pública para cargos em comissão da rede estadual, criação de sistemas de avaliação (Spaace) e de gestão. Inicia-se um processo de estruturação das equipes e dos profissionais da educação a partir de critérios técnicos e de racionalização da gestão, buscando romper com o modo clientelista de indicação política, criando instrumentos de ação pública rumo a uma maior burocratização, no sentido weberiano do termo. Essa percepção é compartilhada pelo ex-Secretário Adjunto da Educação - 2007 a 2014 - e ex-secretário estadual de educação – 2014 a 2016, Maurício Holanda Maia (2020): “[...] 1998, o Napolini construiu a ideia de um concurso único, uma prova única que, quem fizesse e fosse aprovado, tanto poderia ser contratado pelo Estado como por qualquer um dos municípios que tivessem aderido”.

A intencionalidade e o comportamento das elites políticas do Estado, acima apresentado, parecem ter remodelado a estrutura estatal, de 1991 a 1995, incidindo no contexto institucional (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019). Pós 1995, foi iniciada a reorganização na educação estadual (NASPOLINI, 2001). Esses estudos corroboram Lobato (2009) que considera que, no Brasil, houve esforços importantes, com novas institucionalidades criadas, para mudar o padrão tradicional de realizar as políticas sociais depois da Constituição de 1988, que, para o autor, transformou sobremaneira as diretrizes para a implementação da política social. E indicam também que algumas ações foram realizadas antes. Reforçando o traço de continuidade das políticas neste Estado, sem, no entanto, contestar a relevância da nova Constituição.

Documentos da Seduc (CEARÁ, 2012) denotam que a experiência de Sobral, iniciada em 2001, foi relevante para a difusão de modelos de institucionalização das ações governamentais na educação. Em Sobral, observou-se que era importante que se constituísse em um decreto detalhado os procedimentos, critérios das premiações, essa aprendizagem também se institucionalizou na Copem, que passou a orientar todos os municípios do Estado nessa direção. Identificou-se que a formação dos professores precisava estar colada na relação entre a aprendizagem dos alunos e a forma de ensinar dos professores; essa também passou a

ser componente do Paic. A experiência de Sobral demonstrou a necessidade de seleção meritocrática e formação e acompanhamento específico dos gestores escolares; tal prática tornou-se foco de orientação a todos os municípios. Se, em Sobral, a avaliação tornou-se um instrumento central para as demais ações da política pública, isso também se tornou um ponto de destaque no Paic. Ou seja, a experiência de Sobral foi fundamental para a constituição dos eixos institucionais de ação do Paic: avaliação, gestão, formação de professores e gestores, dentre outros.

Sumiya (2019) afirma que, efetivamente, a equipe da Seduc para executar o Paic, utilizou-se da experiência de gestores e técnicos do município de Sobral que, desde 2000, já desenvolviam ações para promover a institucionalização de uma nova forma de fazer a gestão educacional para a aprendizagem nos anos iniciais do EF, com uma sistemática de preparar o diagnóstico da rede; estabelecer metas; reorganizar a rede e a secretaria; modificar a prática pedagógica das escolas; formar os professores alfabetizadores; distribuir materiais; repassar incentivos salariais; preparar a sistemática de monitoramento do ensino e aprendizagem, entre outros aspectos. Para a autora, os resultados alcançados por Sobral, de 2001 e 2004, passaram a ser uma referência para a equipe da Seduc, o que, no âmbito desse artigo é tido como algo que contribuiu para a institucionalização do programa, criado por meio da Lei 14.026/2007 (CEARÁ, 2007a).

A constituição de um comitê na Assembleia Legislativa em 2004, pelo então deputado estadual Ivo Gomes, em conjunto com Unicef, Undime e outras organizações, gerou, nos municípios, um conjunto de institucionalidades iniciais que foram relevantes para a chegada do Paic enquanto política pública. Segundo Sumiya e Sano (2021) formou-se uma coalizão que levou o Paic a se tornar uma política prioritária no Estado, promovendo a consolidação da institucionalização da intencionalidade de melhoria da educação no Estado.

Processos de negociação e troca de informações foram liderados por esse Comitê em reuniões com prefeitos e dirigentes municipais, favorecendo uma visão comum do direito à aprendizagem na idade certa. Construíram-se pactos que favoreceram a cultura de colaboração entre os municípios e agentes implementadores no Estado (MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009; SEGATTO, 2015). Os dados indicam que, paulatinamente, há um direcionamento das ações do Estado para a constituição de uma rede pública mais forte, com institucionalização de novos padrões, rupturas com formas anteriores de fazer gestão e priorização para a melhoria das competências de leitura e escrita até os sete anos. Os 184 municípios cearenses pactuaram a alfabetização até o 2º ano, por meio de protocolo de intenções e foram expandidos os mecanismos de ação para a implementação do Paic. Segundo

agentes implementadores do Programa, os municípios adequam as orientações, sendo que nem todas elas são devidamente seguidas, caso da seleção meritocrática dos diretores.

Cabe mencionar ainda que, na pesquisa maior à qual esta se vincula, dos 40 dirigentes e agentes implementadores entrevistados, somente oito não eram efetivos nas redes em que atuavam. O que pode ser mais um indício de ampliação da capacidade burocrática de implementação do Paic, a ser melhor verificado por pesquisa futuras. Gomide e Boschi (2016) consideram que processos de burocratização são um dos elementos que implicam em ampliação da capacidade estatal, o que os dados aqui apresentados indicam ser um fenômeno experimentado pelo Estado do Ceará pós Constituição de 1988¹², com continuidade.

Contexto institucional: perfil e experiência dos dirigentes e agentes implementadores

Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) destacam o perfil e a experiência prévia dos dirigentes e técnicos da Copem, instância que implementa o Paic: professores universitários, técnicos e profissionais que atuaram em Sobral ou de outras redes de ensino que se destacaram na implementação do Programa. Ressaltam que têm experiência de gestão e conhecimento correlato às funções que assumiram.

Observou-se que todos os 40 profissionais entrevistados, independentemente do nível de hierarquia na implementação do Paic, possuíam formação superior. Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) afirmam que a análise das entrevistas denota que os técnicos da Seduc eram profissionais das redes de ensino municipais, sobretudo de Sobral, que passaram a atuar na Copem, por convite, depois de terem se destacado como professores, coordenadores pedagógicos, superintendentes, secretários de educação, técnicos de Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação (Credes) e de secretarias, com experiência de gestão e conhecimento correlato às funções que assumiram no Paic.

A relevância da experiência de Sobral e do Comitê de Eliminação do Analfabetismo Escolar para a implementação do Paic como política pública, é também expressa pela ex-secretária de educação de Sobral (2005-6) e ex-secretária estadual de educação (2007-2014):

¹² Ribeiro *et al.* (2020), analisando a política educacional implementada no Acre, de 1999 a 2010, chegaram a conclusões semelhantes. Ribeiro, Bonamino e Carvalho (2020) refletem sobre aprendizagens a partir da implementação de políticas públicas que enfrentaram desigualdades, após 1988, com base em relatos de nove gestores públicos de três distintas áreas – Assistência Social, Saúde e Educação. Esse texto ratifica a importância de se estudar as institucionalidades criadas nos Estados brasileiros a partir das novas orientações constitucionais pois, nos três entes analisados, para as autoras, houve a construção de um papel para os Estados, na condição de entes federados, na relação com os municípios [...], como agente público responsável pela oferta dos serviços que garantem os direitos sociais. Ante o objetivo de melhorar a qualidade da oferta de serviços [sociais] se firmaram como indutores de processos, que podem ser considerados, de ampliação da capacidade estatal, tendo por base o conceito de Gomide e Bochi (2016).

[...] nós tínhamos a experiência de Sobral, no enfrentamento ao analfabetismo escolar, como realidade que nós constatamos, no caso de Sobral, em 2001, e também já tinha acontecido o comitê na Assembleia Legislativa, que tinha sido implantado quando o Ivo foi para a Assembleia Legislativa como deputado estadual. Ele fez uma proposição à mesa diretora da Assembleia de instalar o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar, quer dizer, esse Comitê, eu considero que foi uma semente muito importante do Paic (Izolda Cela, 2018).

De acordo com Mamede *et al.* (2021), o Paic é herdeiro de duas experiências no contexto institucional e cultural: 1) a experiência de Sobral/CE, iniciada em 2001, que gerou conhecimento sobre como implementar uma política focada na alfabetização na idade certa (INEP, 2005); 2) a instituição do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, criado em 2004, depois de iniciadas fortes mudanças em Sobral, pela Assembleia Legislativa, que expandiu a experiência desses municípios para outros. Ou seja, é uma experiência iniciada num único município, que se expande de forma incremental, para parte de outros municípios do Estado e que, somente se coloca como política pública em todo o Estado, em 2007. As entrevistas mostram que, em sete anos, os mesmos dirigentes e parte de importantes agentes implementadores tinham a possibilidade de aprimorar estratégias, reorganizar e corrigir rotas. Cid Gomes era prefeito em Sobral quando a experiência tem início e, em 2007, passa a ser o governador do Estado. Izolda Cela era Secretária de Educação de Sobral e passa a ser a Secretária de Educação do Estado do Ceará e, posteriormente, vice-governadora. Maurício Holanda Maia foi Secretário de Educação de Sobral, Secretário Adjunto e, posteriormente, Secretário de Educação do Estado. Márcia Campos foi uma das responsáveis por organizar o processo seletivo e formativo dos diretores e coordenadores pedagógicos na nova política implementada em Sobral e, em 2007, passou a dirigir a Copem.

Enquanto o desenho do Paic passa a ser implementado no Estado, outras lideranças vinculadas, profissional e pessoalmente, aos dirigentes acima ficaram responsáveis por conduzir a política educacional em Sobral como é o caso de Júlio A. da Costa. Seus aprendizados em Sobral continuaram a subsidiar a ação do Paic no âmbito estadual. Com o passar do tempo, esses gestores foram também para a Copem. E novos líderes os substituíram em Sobral. Essa cadeia de formação de lideranças, a partir de Sobral e de outros municípios, dirigentes educacionais e agentes implementadores, com formação, compromisso com o trabalho, capacidade de enfrentar problemas e desafios e experiência na própria implementação do Paic pode ser também levantada como um dos aspectos do contexto institucional da implementação desse Programa.

Contexto econômico: escassez de recursos orçamentários

Segundo Vieira, Plank e Vidal (2019), a gestão do governo que vai de 1987 a 1991, permitiu equilíbrio financeiro no Estado do Ceará. A aprovação da Emenda Constitucional 14 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996) que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) ampliou os recursos financeiros para os Estados e municípios. Favoreceu, sobremaneira, as regiões mais pobres do país, ampliando a equidade educacional em termos de distribuição dos recursos financeiros (PINTO, 2019). Segundo o ex-secretário de educação de Sobral e do Estado do Ceará, o Governo em questão favoreceu a negociação e a cooperação com os municípios¹³:

O Naspolini, com a ajuda da gente, antecipou o conceito de Fundeb em um ano. No começo de 1996, a gente estava fazendo um experimento que a gente chamou de Escola Única, em que o Estado passava um valor-aluno para o município, para que o município gerisse toda a rede de escolas daquele território: desde a creche até o médio. E aí, quando veio o Fundef... Eu me lembro bem que quando começou a se falar de Fundef, o Naspolini até foi ao MEC para conversar com o Paulo Renato. Assim, foi uma onda que passou por cima da gente, né? Mas uma onda ótima porque, com recursos próprios do Estado, o nosso experimento de rede única tinha seus limites, vamos dizer assim. Mas com o Fundef, para cada real que a gente tinha no experimento de rede única, quando veio o Fundef, eram dez vezes mais para cada... Então, foi uma onda muito boa. (Maurício Holanda Maia, 2020).

De acordo com Codes e Araújo (2018, p. 8) o Ceará, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),

sempre foi dependente da complementação da União, evidenciando sua baixa capacidade de financiamento, diante do número de matrículas observadas. Em 2017, por exemplo, seu valor aluno/ano foi o sexto menor (R\$ 2.184,94) entre os Estados federados, demandando um repasse de R\$ 1,33 bilhão para atingir o piso nacional (R\$ 2.875,03).

Ou seja, depara-se aqui, com base nos dados acima, com um contexto de implementação inusual: com baixa capacidade de financiamento (grande escassez de recursos orçamentários), as elites dirigentes souberam agregar o Fundef (e, posteriormente, o Fundeb) para a consolidação da implementação do Paic no âmbito do regime de colaboração entre Estado e municípios.

¹³ Ratificando mais uma vez as interpretações antes mencionadas sobre a ampliação da capacidade estatal no Ceará.

Conclusão

Este artigo analisa aspectos do contexto de implementação do Paic, realizado no Ceará, oferecendo contribuição em termos de diferenciação conceitual entre política pública e contexto da implementação da política pública, bem como de categorias prévias e *a posteriori* de análise que podem servir como base de pesquisa de outras políticas educacionais. O *corpus* de análise foi composto pelos resultados de revisão bibliográfica sobre o Paic, documentos da Seduc, legislações, materiais do *site* institucional da Seduc e do Programa, e por 40 entrevistas realizadas com agentes implementadores do Programa e seus principais dirigentes, com base em roteiros semiestruturados. As categorias, *a priori*, selecionadas foram: contexto político, institucional e econômico.

No que concerne ao contexto político – intencionalidades e comportamentos das elites dirigentes -, observou-se que o Paic recebeu uma herança positiva de governos anteriores que, antes mesmo da Constituição de 1988, mas com foco maior nas orientações dessa, que trouxeram uma nova agenda, uma postura mais republicada, com racionalização das ações do Estado, busca de equilíbrio fiscal e padrões de ação mais distanciados das formas clientelistas até então em vigor. Situação que corrobora a literatura que trata da ampliação da capacidade estatal no país (LOBATO, 2009) e, especificamente, em outros Estados da federação brasileira (RIBEIRO *et al.*, 2020).

O compromisso da família Gomes com essa nova forma de fazer política e a valorização da educação pública por esses políticos, levou à reunião de um conjunto de profissionais, em Sobral, pós Constituição de 1988, com compromisso e experiência em educação. Esses profissionais se mostraram também comprometidos com a mudança, capazes de enfrentar desafios e problemas e de realizar suas intencionalidades. Construíram entre si, fortes laços pessoais, profissionais e de confiança, o que, certamente, foi relevante para apoio mútuo diante das adversidades vinculadas à sabida dificuldade de realizar mudanças na área da educação e de implementar políticas públicas, em geral, conforme denota a literatura.

A proteção do governador (Cid Gomes) às decisões dos dirigentes permitiu seleções meritocráticas para a Copem, suporte a decisões que não agradavam as bases políticas, e a legitimidade da equipe dirigente. Ademais, o governador mostrou aos prefeitos do Estado que a educação estava entre as suas principais prioridades. Essa situação indica a grande capacidade de quem ocupa o poder de influenciar as ações da cadeia hierárquica da política pública. Se Santos (1979) afirma que a política não ocorre no vácuo, não bastando as

intenções, porque há um contexto, esta pesquisa indica, por sua vez, que, conforme afirma o mesmo autor, as intencionalidades dos dirigentes também são relevantes para a mudança.

No que concerne ao contexto institucional – característica da burocracia – esta pesquisa mostrou a imensa gama de novas institucionalidades criadas sobretudo após a Constituição de 1988, porém, no Ceará, focalizadas na área da educação a partir dos anos de 1990, corroborando Ribeiro, Bonanimo e Carvalho (2020). Houve, efetivamente, novas formas institucionalizadas de gestão que se voltam para novas orientações e condições de trabalho dos agentes implementadores. Chama a atenção, a criação pioneira de um fundo de distribuição de recursos entre Estado e municípios, antes mesmo da chegada do Fundef. Situação que indica que o Ceará tem criado programas e institucionalidades que servem de referência para outras localidades do país¹⁴.

Quanto ao contexto institucional – perfil e experiência dos dirigentes e agentes implementadores – a pesquisa denotou a existência de um ciclo de formação de profissionais e lideranças que tem início em Sobral, e que se expande para outros municípios, que suprem a Copem e outras áreas da Seduc, com uma equipe experiente. Estes profissionais têm, todos, ensino superior e forte compromisso com o trabalho, além de vínculos afetivos e de confiança. Tais achados corroboram a literatura que apresenta as interações entre os implementadores como elemento contextual relevante para o sucesso de uma política (LOTTA, 2014; OLIVEIRA, 2019a, 2019b; GIUSTO; RIBEIRO, 2019) e agrega, que essas interações são também importantes entre os dirigentes da política, sobretudo, quando tais interações são longevas. Ou seja, este estudo indica que a troca, a amizade e laços profissionais e de confiança entre aqueles que ocupam os principais cargos de responsabilidade na consecução da política, também interfere na implementação da política pública.

Outro ponto apontado pela pesquisa é que o Comitê de Eliminação do Analfabetismo Escolar é considerado relevante para o Paic por várias razões: permitiu a ampliação paulatina do desenho de Sobral no Estado, antes do Programa se tornar política pública oficial; reuniu um conjunto de importantes instituições que foram essenciais para a institucionalização do Programa, sobretudo no início – Undime, Unicef, Aprece, dentre outras; permitiu disseminar no Estado a noção de prioridade para a aprendizagem na idade certa.

¹⁴ Para tanto, Giusto, Ribeiro e Vóvio (2021) mostram a influência do Paic sobre a criação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic). A atual forma de distribuição dos recursos do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) que está na nova formulação do Fundeb também é algo criado no Ceará em 2007 (CEARÁ, 2007b) e implementado a partir de 2009.

O contexto econômico mostrou que, apesar da baixa capacidade de financiamento do Estado, as elites dirigentes agregaram o Fundef e Fundeb para contribuir com a implementação do Paic e, então, puderam, com tais recursos, tornar mais robusta a negociação com os municípios, estabelecendo novos modos de distribuição financeira, consolidando o regime de colaboração no Estado.

Os achados desta pesquisa ampliam as subcategorias de cada uma das dimensões de contexto de implementação aqui analisadas, agregando conhecimento sobre o Paic (quadro 3).

Quadro 3 – Catorze subcategorias de análise *a posteriori*

Contexto	Categorias prévias	Subcategorias à posteriori (oriundas da pesquisa)
Político	Intencionalidades e comportamentos das elites dirigentes	Herança dos governos anteriores: agenda e comportamentos políticos.
		Perfil e habilidades de gestão dos dirigentes de primeiro escalão selecionados pelo governante principal.
		Longevidade da interação profissional e pessoal entre os dirigentes do primeiro escalão.
		Capacidade do governante principal de sustentar as decisões dos dirigentes de primeiro escalão.
		Compromisso republicano do governante principal e dos dirigentes do primeiro escalão.
		Capacidade do governante principal de mostrar a outros governantes e dirigentes o valor da educação pública.
Institucional	Característica da burocracia	Grau e capacidade de institucionalização de padrões democráticos e racionais de gestão.
	Perfil e experiência dos dirigentes e agentes implementadores	Capacidade de aproveitamento na implementação da política das lideranças de primeiro escalão que participaram do seu desenho.
		Capacidade de formação e aproveitamento de novas lideranças e agentes implementadores.
		Ampliação paulatina no número de beneficiários, dirigentes e agentes implementadores envolvidos na implementação da política.
		Aproveitamento do conhecimento para incrementar a política.
		Troca, amizade e laços profissionais e de confiança entre os dirigentes de primeiro e segundo escalão
Econômica	Uso dos recursos financeiros	Aproveitamento dos recursos financeiros
		Negociação e colaboração para a distribuição e uso dos recursos financeiros

Fonte: Entrevistas, revisão de literatura, documentos. Elaboração própria (2022)

Este artigo ofereceu, portanto, uma interpretação de aspectos do contexto de implementação do Paic, fazendo uso de categorias advindas da literatura da Ciência Política, que apontam a relevância do contexto para compreender a concretização da política. Ao fazer essa análise, este artigo explorou conteúdos das referidas dimensões de contexto (categorias prévias mencionadas acima), fazendo também sugestões que agregam categorias que contribuem para explicar o contexto de implementação do Paic e que podem ser testadas em outras pesquisas que buscarem analisar contextos de implementação de políticas educacionais. Também contribuiu com a diferenciação entre o que é política pública e seu contexto de

implementação. Ademais, consideramos relevante a elaboração futura de um artigo para tratar da questão das crenças e valores dos dirigentes e agentes implementadores como parte do contexto da implementação do Paic, de modo que se possa aprimorar a compreensão do mesmo, mas também adensar metodologias de pesquisas sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

BECSKEHAZY, I. **Institucionalização do direito à educação de qualidade**: O caso de Sobral, CE. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04122018-175052/en.php>. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRAVO, M. H.; RIBEIRO, V. M.; CRUZ, M. C. M. T. O programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic) segundo artigos acadêmicos brasileiros. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 25, n. 3, p. 2910–2932, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/15560>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRECHES, B. *et al.* Procedimentos metodológicos para se eleger categorias de análise baseadas em referências teórico-conceituais. **Educação e Fronteiras**, v. 8, n. 22, p. 221–235, 2018. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/9056>. Acesso em: 15 abr. 2022.

CEARÁ. **Lei n. 14.026, de 17 de dezembro de 2007**. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. Ceará: Governador do Estado, 2007a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-14026-2007-ceara-cria-o-programa-alfabetizacao-na-idade-certa-paic-de-cooperacao-tecnica-e-incentivo-para-melhoria-dos-indicadores-de-aprendizagem-nos-municipios-cearenses-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CEARÁ. **Lei n. 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Ceará: Governador do Estado,

2007b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702>. Acesso em: 27 set. 2022.

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

CEARÁ. MAIS PAIC. **Portal Mais Paic**, 2016. Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/>. Acesso em: 2 abr. 2016.

CEARÁ. **Boletim do Sistema:** Rede estadual e redes municipais. Juiz de Fora: Secretaria da Educação do Estado do Ceará; SPAECE, 2018. v. 3.

CODES, A.; ARAÚJO, H. (org.). **Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento:** Relatório Institucional. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9449>. Acesso em: 20 jan. 2022.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Regime de colaboração e educação no Ceará: O PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 6, n. 16, p. 111-131, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340741870_Regime_de_colaboracao_e_educacao_no_Ceara_o_PAIC_no_fomento_a_uma_nova_cultura_de_gestao_municipal. Acesso em: 23 abr. 2022.

COSTA, L. O.; CARNOY, M. The effectiveness of an early-grade literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 37, n. 4, p. 567-590, 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/0162373715571437>. Acesso em: 24 abr. 2022.

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). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1286–1311, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904>. Acesso em: 28 set. 2022.

CUNHA, E. O.; DANTAS, L. M. V.; VERHINE, R. E. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, n. 23, p. 1-20, nov. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/60682/37290>. Acesso em: 03 maio 2020.

CURY, C. R. J. Direito à Educação: Direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

FARAH, M. F. S. Administração Pública e Política Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 813-836, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

FARAH, M. F. S. Teorias de política pública. **Revista @ambienteeducação**, v. 14, n. 3, p. 631-665, dez. 2021. Disponível em: <https://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/1103>. Acesso em: 22 abr. 2022.

GIUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: Conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1–10, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951>. Acesso em: 28 set. 2022.

GIUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M.; VÓVIO, C. L. A implementação do Pnaic em território vulnerável no município de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 3, p. 2148–2178, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/15413>. Acesso em: 2 out. 2022.

GOMIDE A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada**. Brasília, DF: Ipea, 2016.

GONDIM, L. M. Quando ‘Outros’ Novos Personagens Entram em Cena: O modelo de gestão da socialdemocracia cearense. Ijuí: Ed. Unijui, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8602/7340>. Acesso em: 12 dez. 2019.

GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre Estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-34, dez. 2011. Disponível em: <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/37>. Acesso em: 17 jun. 2022.

HILL, M. **The policy process in the modern state**. 3. ed. Harlow: Prentice Hall; Harvester Wheatsheaf, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estados@. **Portal do IBGE**, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 14 fev. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: A experiência de Sobral-CE**. Brasília, DF: INEP, 2005.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Indicadores Sociais do Ceará**: 2017. Fortaleza: IPECE, 2018.

KASMIRSKI, P.; GUSMÃO, J.; RIBEIRO, V. O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 848-872, set. 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/3761/3471>. Acesso em: 23 abr. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVvKsXgnXDSjz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: Dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 2010.

LOBATO, L. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 14, v. 3, p. 721-730, jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kbngJ8pQNvCs7ThF9Krr9Qs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2022.

LOTTA, G. S. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S. Saberes Locais, Mediação e Cidadania: O caso dos agentes comunitários de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 1, p. 210-222, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/FSXpnft7s6NyFzzKggjrYFK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2022.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: Uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MAMEDE, M. *et al.* Un cas extrême de réduction des inégalités scolaires au Ceará (Brésil). Stratégie et efficience de la politique mise en œuvre. **Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs**, n. 20, p. 119-147, 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cres/5333>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MARQUES, C. A.; AGUIAR, R. R.; CAMPOS, M. O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: Concepções, primeiros resultados e perspectivas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 275-291, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2049>. Acesso em: 23 abr. 2022.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, 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 abr. 2022.

OLIVEIRA, A. C. Implementação das Políticas Educacionais: Tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-16, abr. 2019b. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12966>. Acesso em: 23 abr. 2022.

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: Uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, abr. 2019a. Disponível em: http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/12431/1/ARTIGO_%20Implementa%c3%a7%c3%a3oPol%c3%adticasEducacionais.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

OLIVEIRA, B. R. *et al.* Implementação da Educação Remota em tempos de pandemia: Análise da experiência do Estado de Minas Gerais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 84-106, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13928>. Acesso em: 23 abr. 2022.

OLIVEIRA, B. R. **A implementação dos programas Bolsa-Família e oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional**: Uma análise a partir dos agentes públicos de base. 2014. Tese (Doutorado Latino Americano em Políticas Públicas em Educação e Profissão Docente) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9VENE9/1/tese_breyner_oliveira.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

PINTO, J. M. R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, v. 2, n. 52, p. 24-40, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4030/403062991004/html/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

QEDU. Homepage. **QEDU**, 2019. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

RIBEIRO, V. M. *et al.* The characteristics of Acre's educational policy (1999-2010) and its impact on state capacity and equity. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 145, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656>. Acesso em: 3 jul. 2022.

RIBEIRO, V. M.; BONAMINO, A.; CARVALHO, Cynthia Paes de. Reflexões e Aprendizagens. In: MELLO, J. *et al.* **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília, DF: Ipea, 2020.

RIBEIRO, V. M.; BONAMINO, A.; MARTINIC, S. Implementação de políticas educacionais e equidade: Regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698–717, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/6982>. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAVIA, E. Política pública: Dos clássicos às modernas abordagens. orientação para a leitura. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação**: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13542>. Acesso em: 23 abr. 2022.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, n. 48, 2000. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 23 abr. 2022.

SUMIYA, L. A. Sobral e a garantia da aprendizagem de todas as crianças. **Portal IDEA**, 2019. Disponível em: https://portalidea.org.br/uploads/lilia_sobral.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.

SUMIYA, L. A.; SANO, H. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: As mudanças nas convicções centrais do PAIC. **Educação e Pesquisa**, v. 47, e235134, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/193206>. Acesso em: 16 abr. 2022.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>. Acesso em: 03 maio 2020.

VIEIRA, S. L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 45-60, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jWmmZWRqs4fvjFFjBHyZn8G/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2022.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: Processos estratégicos. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362019000400603&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 jan. 2020.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: A experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2022.

Como referenciar este artigo

CRUZ, M. C. M. T.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, J. M. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2405-2432, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16719>

Submetido em: 23/03/2022

Revisões requeridas em: 10/06/2022

Aprovado em: 12/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

