

CONTEXTO PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE APRENDIZAJE DE LA EDAD ADECUADA (PAIC)¹

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

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

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

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

¹ Este artículo fue elaborado en el marco de la investigación "Implementación de políticas educativas y equidad en contextos de vulnerabilidad social", financiada por la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo (Fapesp), proceso 2018/11257-6, coordinada por Vanda Mendes Ribeiro, de la Ciudad Universitaria de São Paulo (Unicid) y el Instituto para el Desarrollo de Innovaciones Tecnológicas, Gestión de Políticas Públicas y Justicia Social (Instituto JUS), con la colaboración de más de 25 participantes de instituciones nacionales e internacionales. Las opiniones, hipótesis y conclusiones o recomendaciones expresadas en este material son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la FAPESP.

Agradecemos las contribuciones aportadas a este artículo por el Dr. Alexsandro Nascimento Santos quien participó con los autores del taller que tuvo como objetivo diferenciar los conceptos de política pública y contexto de implementación de políticas públicas, así como los debates sostenidos en el Grupo de Investigación Implementación de Políticas Educativas y Desigualdades, aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). También agradecemos a la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE), con la colaboración del Itaú Social, por el apoyo financiero para las traducciones de este artículo al inglés y al español.

² Universidad de la Ciudad de São Paulo (Unicid), São Paulo – SP – Brasil. Profesora en el Programa de Posgrado en Educación y en el Programa de Educación de Gerentes Educativos. Fundación Escuela de Sociología y Política de São Paulo (FESPSP), São Paulo – SP – Brasil. Profesora del Postgrado en Gestión Pública. Miembro de la coordinación REIPPE. Doctorado en Administración Pública y Gobierno (FGV-SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4375-5270>. E-mail: carminhameirelles@gmail.com

³ Instituto para el Desarrollo de Innovaciones Tecnológicas, Sociales, Gestión de Políticas Públicas y Justicia Social (Instituto JUS), São Paulo – SP – Brasil. Investigadora. Universidad de la Ciudad de São Paulo (Unicid), São Paulo – SP – Brasil. Investigadora del grupo de investigación Implementación de Políticas Educativas y Desigualdades de Unicid. Miembro del Consejo Deliberante de REIPPE. Doctor en Educación (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2275-7122>. E-mail: vandaribeiro2@gmail.com

⁴ Asociación Bem Comum, Fortaleza – CE – Brasil. Gestor de datos y evaluación del régimen de Alfabetización en Colaboración de la Alianza para la Alfabetización (Parc). Miembro de REIPPE. Maestría Universitaria en Evaluación Educativa (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0374-5537>. E-mail: josemarques@abemcomum.org

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.

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 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.

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.*

Introducción

Inspirado en una política educativa iniciada en Sobral/CE, en 2001, el Programa de Alfabetización en la Edad Adecuada (Paic/Ceará) tiene su origen en la movilización de la sociedad civil en 2004, por iniciativa de la Asamblea Legislativa e instituciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la asociación de municipios del Estado de Ceará (Aprece) y la Unión Nacional de Líderes Municipales de Educación (Undime). Institucionalizado por la Ley 14.026/2007 (CEARÁ, 2007a), centrado en la alfabetización en el segundo año de la enseñanza fundamental (EF), luego se amplió para cubrir los otros años, con el objetivo de establecer condiciones para que los estudiantes alcancen el 9º año sin distorsión de edad-grado y con el dominio de las habilidades de lectura, escritura y cálculo adecuadas a su edad y nivel de escolaridad⁵.

Paic establece que el Estado, en cumplimiento del régimen de cooperación, puede proporcionar cooperación técnica y financiera a los municipios de Ceará, con miras a mejorar sus resultados de aprendizaje. Gusmão y Ribeiro (2011) señalan que el Departamento de Educación (Seduc) creó la Coordinación de Cooperación con los municipios (Copem) y, bajo su égida, el Programa se organizó inicialmente en cinco ejes: a) Gestión Municipal; b) Alfabetización; c) Formación de lectores; d) Educación de la Primera Infancia y; e) Evaluación externa. Copem opera a través de 20 Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (Credes), en las que se implementaron los Centros de Coordinación Regional de Cooperación con Municipios (NRCOMs). Paic se organizó con equipos municipales responsables de las orientaciones a las escuelas, dirigidos por un gerente, con una división similar a copem: tres o más personas, de acuerdo con el tamaño del municipio y la estructura del Departamento Municipal de Educación.

Varios estudios se han centrado en Paic, dados los resultados educativos que ha ido logrando. Mamede *et al.* (2021) muestran que la competencia de los estudiantes en el 5º año de la escuela pública, en Prova Brasil, prácticamente alcanzó la competencia de la escuela privada en Ceará. Costa y Carnoy (2015) y Kasmirski, Gusmão y Ribeiro (2017) apuntan al

⁵ Con el aumento en el alcance de la atención y las acciones, ahora se llama Programa de Aprendizaje a la Edad Adecuada (Mais Paic). Sin embargo, en este texto se llamará Paic, como se le conoce desde su creación.

desempeño de los estudiantes y la capacidad de Paic para generar equidad. Una variedad de autores, especialmente la ciencia política, afirman que, para comprender las políticas públicas, investigar su ciclo (agenda, formulación, implementación, evaluación) es relevante, aunque esta división sea más didáctica que real (FARAH, 2011, 2021; HILL, 1997; LOTTA, 2019; SARAVIA; FERRAREZI, 2006). A Oliveira *et al.* (2021, p. 88), es necesario mirar "la dinámica de implementación" para que se entiendan los resultados alcanzados (o no)". Pero también hay muchos investigadores como Santos (1979), Arretche (2001), Viana (1996), Lotta (2014) y Lima y D'Ascenzi (2013) que afirman que el contexto de una política es un elemento clave para entender sus resultados y cómo se materializan sus procesos. Sin embargo, no se encontró dedicación en estos estudios para explicar el contenido de estas dimensiones del contexto de implementación. Bravo, Ribeiro y Cruz (2021) muestran un conjunto de estudios que buscan comprender Paic y su relación con los resultados educativos en los primeros años de la escuela primaria. Los estudios se centran en la formulación y los resultados del aprendizaje y el enfrentamiento de la desigualdad (evaluación). No se encontró ningún estudio que analice el contexto de implementación de Paic de una manera específica. Este artículo tiene como objetivo ofrecer contribuciones para llenar este vacío.

El texto consta de cuatro secciones además de esta introducción y conclusión. El primero presenta la educación en Ceará (educación infantil y escuela primaria). El segundo, trata de cómo la literatura aborda el contexto de la implementación de políticas públicas y es la base para la selección de nuestras categorías anteriores de análisis. A continuación, el texto discute los procedimientos metodológicos para la recopilación y análisis de datos e indica las categorías anteriores. Una sesión está dedicada a los resultados. Una conclusión resume el curso y los hallazgos de la investigación.

Educación en Ceará

Ceará organizó un régimen de colaboración con sus 184 municipios y logró resultados positivos en alfabetización, permanencia, aprobación y aprendizaje de los estudiantes de primaria después de la creación del Paic en 2007. Ceará es uno de los estados más pobres del país, con 9.132.078 habitantes (IBGE, 2019). Hay 7.702 escuelas, de las cuales 5.363 son municipales (88% del público) (QEDU, 2019). En 2018, había 2,175,664 estudiantes matriculados en educación infantil y escuela primaria. Principalmente en redes municipales. En 2007, sólo el 39,9% de los niños estaban alfabetizados en el 2º año, porcentaje que se eleva a 89,6% en 2018 (CEARÁ, 2016, 2018), una tasa superior a la del país (IPECE, 2018). El

Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) de la red pública de salud de Ceará en 2005 fue de 2,8, por debajo de Brasil. Después de diez años de Paic, Ideb alcanzó 6.3 en 2019, por encima del promedio nacional de 5° año. Ceará es el estado cuyo desempeño de estudiantes de 5° año ha avanzado, según Prova Brasil, y ya alcanzó, en 2015, la meta establecida por el Ministerio de Educación para 2021. Mamede *et al.* (2021) afirman que el Ideb de la escuela pública en Ceará prácticamente alcanzó el de la escuela privada en 2019. Cruz, Farah y Ribeiro (2020) hicieron una amplia presentación de las estrategias y resultados de Paic.

Kasmirski, Gusmão y Ribeiro (2017) destacan la expansión de la equidad. Paic explica, según ellos, parte de los resultados de equidad. Los resultados del Programa, la cantidad y variedad encontrada de artículos publicados sobre él, muestran su importancia para las políticas educativas. La mayoría de los artículos consideran que esta política es un avance en un país cuya tradición es excluir a los menos favorecidos del acceso al conocimiento, según Cury (2002).

El contexto de implementación de políticas públicas: bases para categorías previas de análisis

Las cuestiones contextuales, según la literatura, son relevantes para comprender la implementación de una política pública: los contextos político, institucional, económico y cultural influyen en la implementación. Según Santos (1979), la implementación de políticas públicas varía dependiendo de varios factores que se refieren al contexto político, institucional y económico, tales como: el comportamiento de las élites políticas, que a su vez depende de la fortaleza de la propia institución implementadora (tener o no tener más acceso a los recursos, por ejemplo, puede generar mayor o menor poder); conocimiento e intenciones que poseen; estructura de escasez (se refiere a los recursos presupuestarios y la calidad de los recursos físicos y humanos); conflictos entre grupos, clases y estaciones; mediación de organizaciones en relación con los intereses de grupos y clases; complejización social (fuerza de las organizaciones); de la burocracia interna a la maquinaria estatal y su fuerza política; situaciones demográficas. Se enfatiza la relevancia que tiene, para este autor, la estructura de escasez que concierne a los factores económicos, de los recursos financieros disponibles.

Silva y Melo (2000) destacan la relevancia de la dimensión política en el proceso de implementación: para estos autores la existencia, entre los gerentes, de una perspectiva realista y positiva influye en la capacidad de implementar políticas. Consideran que la

capacidad institucional en la que operan los agentes ejecutores, el intercambio de información, las negociaciones entre los múltiples actores son factores que interfieren en la implementación. Viana (1996) y Oliveira (2014) afirman que el éxito de una política depende de la capacidad de influir en el comportamiento de los agentes implementadores y sus beneficiarios. Lipsky (2010) arroja luz sobre la dimensión cultural del contexto de implementación de políticas públicas: los valores y creencias de los agentes que están a la vanguardia de la distribución de bienes y servicios públicos importan. Lotta (2019) conceptualiza el proceso de implementación como un acto de interacción entre los diferentes niveles gubernamentales y administrativos, reforzando las dimensiones política, cultural e institucional como actores en la implementación. Arretche (2001) afirma que la misma regulación produce impactos completamente en diferentes regiones debido a aspectos contextuales. El autor se refiere, sobre todo, a cuestiones que pueden clasificarse en las dimensiones política, cultural e institucional del contexto de implementación. Además, señala la relevancia de condiciones institucionales satisfactorias para alcanzar los objetivos de una política, ya que ante condiciones inadecuadas, los agentes ejecutores pueden promover adaptaciones que se alejen del diseño proyectado. Lima y D'Ascenzi (2013, p. 109) discuten las dimensiones institucionales, políticas y culturales de la implementación de políticas públicas:

[...] La trayectoria y conformación del proceso de implementación están influenciadas por las características y el contenido del plan, las estructuras y dinámicas de los espacios organizacionales y las ideas, valores y concepciones del mundo de los actores implementadores.

Cunha, Dantas y Verhine (2018) señalan la relevancia de las representaciones e intereses de los actores políticos, el contexto económico y las estructuras organizativas (que pueden vincularse al contexto institucional). Oliveira (2019a) y Oliveira (2019b) hacen consideraciones sobre la importancia de la interacción entre los implementadores, como punto focal para las políticas públicas. Olivo. (2019b, p. 7), después de analizar la investigación estadounidense, "destaca cómo las relaciones entre las personas (distrito / directores / maestros) influyen en las diferentes formas de implementación de políticas". Giusto y Ribeiro (2019) afirman que la literatura indica la existencia de factores culturales, económicos, institucionales y políticos, como actores en la implementación de políticas públicas. Considerando el análisis realizado por Giusto y Ribeiro (2019), estos cuatro factores intermedios se toman aquí como dimensiones. La Tabla 1 presenta los estudios analizados en este texto, explicando qué dimensiones cada uno de ellos pretende interferir en la

implementación de la política pública. Se observa que no todos los estudios indican las mismas dimensiones.

Tabla 1 – Autores que abordan el contexto en la implementación, por dimensión del contexto que interfiere en la implementación de la política pública.

Dimensiones	Estudios analizados
Político	Santos (1979); Viana (1996); Silva y Melo (2000); Arretche (2001); Lima y D'Ascenzi (2013); Lotta (2014); Giusto y Ribeiro (2019)
Institucional	Santos (1979); Viana (1996); Silva y Melo (2000); Arretche (2001); Lotta (2012, 2014); Lima y D'Ascenzi (2013); Cunha, Dantas y Verhine (2018); Giusto y Ribeiro (2019); Oliveira (2019a); Olivo. (2019b)
Económico	Santos (1979); Lotta (2014); Cunha, Dantas y Verhine (2018); Giusto y Ribeiro (2019)
Cultural	Viana (1996); Silva y Melo (2000); Arretche (2001); Lipsky (2010); Lotta (2012, 2014); Lima y D'Ascenzi (2013); Cunha, Dantas y Verhine (2018); Giusto y Ribeiro (2019)

Fuente: Revisión bibliográfica. Elaboración propia (2022).

De los autores enumerados en la Tabla 1, sólo Santos (1979) busca detallar más categóricamente las dimensiones que interfieren en las políticas públicas (Gráfico 2). Sin embargo, este autor no abordó la dimensión cultural.

Tabla 2 - Contenido de las dimensiones que influyen en las políticas públicas a la luz de Santos (1979)

Dimensiones	Contenido de las dimensiones
Política	Comportamiento de las élites políticas Conocimiento e intenciones de las élites gobernantes Fuerza política de los líderes Fortaleza de la propia institución ejecutora (tener o no más acceso a los recursos, por ejemplo, puede generar mayor o menor poder) Conflictos entre grupos, clases y estaciones Mediación de organizaciones en relación con los intereses de grupos y clases Complejización social (fuerza de las organizaciones)
Institucional	Estructura de escasez: Calidad de los recursos físicos y humanos Existencia de burocracia interna para la máquina estatal y su fuerza política
Económico	Estructura de escasez: relacionada con los recursos presupuestarios

Fuente: Santos (1979). Elaboración propia (2022)

En la literatura anterior, se observa que la distinción entre lo que es política y lo que es el contexto a veces es fluida. Por ejemplo, ¿la capacitación de los implementadores es parte del contexto o la política? Con el fin de discernir cuál es el contexto de implementación de lo que puede llamarse política pública, se buscó un concepto de política pública:

Un sistema de decisiones públicas dirigidas a acciones u omisiones preventivas o correctivas dirigidas a mantener o modificar la realidad de uno o más sectores de la vida social, a través de la definición de objetivos y estrategias de acción y la asignación de recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

A partir de este concepto, se afirma que, en la implementación de una política, existe un contexto que favorece o no la acción pública, pero las acciones y estrategias de la política no deben ser tratadas como equivalentes a su contexto. La literatura nos remite a la existencia de dimensiones de contextos. Se detectaron cuatro (pero hay otros): políticos, institucionales, culturales y económicos. La figura 1 busca expresar esta idea de distinción.

Figura 1 - Diferenciación entre contexto y política pública



Fuente: Revisión bibliográfica y taller entre los autores. Elaboración propia

Esta búsqueda de delimitación de fenómenos dentro de diferentes dimensiones consideradas relevantes como factores que interfieren en la implementación de políticas públicas fue la base para la elaboración de categorías previas de análisis.

Procedimientos metodológicos

Este artículo se basa en la investigación cualitativa a través del análisis de contenido con categorías anteriores. Según Breches *et al.* (2018), cuando se busca interpretar un fenómeno particular, se puede, a partir de la literatura, elaborar categorías previas, expresando sus contenidos recurrentes. El procedimiento para elegir las categorías se resume en los cuadros 1 y 2. El *corpus* de análisis está compuesto por los resultados de una revisión bibliográfica sobre Paic, legislación, documentos de Seduc, materiales encontrados en el *sitio web institucional* de dicho Programa y 40 entrevistas realizadas, de 2018 a 2020, con sus agentes implementadores y sus principales líderes, bajo la agenda de un guión

semiestructurado, preparado por cuatro investigadores senior en el área de educación⁶, a la luz de la discusión sobre la implementación de políticas públicas que se viene realizando desde 2014, en el marco de la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE⁷). Las entrevistas, transcritas y posteriormente leídas, trajeron mensajes que fueron clasificados en las *categorías a priori* de análisis adoptadas, siguiendo los procedimientos de Breches *et al.* (2018).

Explorar, por lo tanto, 1) la diferenciación entre lo que es política y lo que es el contexto de las políticas públicas; 2) la literatura sobre la implementación de las políticas mencionadas anteriormente; y 3) las especificaciones de Santos (1979) con respecto a los contextos que influyen en las políticas públicas, este estudio adoptó, para el análisis de la implementación de Paic, las siguientes categorías anteriores: a) Contexto **político**: intencionalidad y comportamiento de las élites gobernantes; b) Contexto institucional: características de la burocracia; y perfil y experiencia de líderes de élite y agentes implementadores c) **Contexto** económico : escasez de recursos presupuestarios. El análisis permitió la elaboración de categorías *a posteriori*.

Aunque la dimensión cultural es mencionada por varios autores, este artículo no será abordado. Sumiya y Sano (2021) discuten brillantemente los valores de los líderes de Paic.

Presentación de resultados

Contexto político: intencionalidad y comportamiento de las élites gobernantes

Para Gondim (1998), Paic tiene un legado de gobiernos anteriores a su creación conformado por líderes de élite con intenciones y comportamientos que buscaban una mayor racionalización de la acción pública, garantía de derechos a través de las leyes y la organización del Estado. Según ella, la redemocratización del país permitió a un grupo de empresarios organizarse políticamente y ocupar el poder en el gobierno estatal, para el desarrollo económico y social. Para el autor, la gestión del gobierno de 1987 a 1991 denota los esfuerzos de estos políticos en las reformas financieras, fiscales y administrativas. Para

⁶ Cynthia Paes de Carvalho y Alicia Bonamino, de Puc-Rio, Claudia Lemos Vóvio, de Unifesp; y Vanda Mendes Ribeiro, entonces en Unid.

⁷ REIPPE nació de la necesidad detectada por algunos investigadores en el campo de la educación en un espacio donde fue posible ampliar sus capacidades de investigación, reflexión e interlocución con otras áreas del conocimiento. Es un foro para la articulación de investigadores, abierto a la participación de gestores de políticas públicas, profesionales de la educación, estudiantes y otros interesados en la producción de conocimiento socialmente relevante sobre la implementación de políticas educativas públicas. Disponible en: <https://www.reippe.com/>.

Vieira, Plank y Vidal (2019), fueron estos nuevos esfuerzos los que, a nuestro juicio, pueden interpretarse como un aumento de la capacidad estatal y la racionalidad gubernamental a través de "intenciones realizadas" que permitieron un equilibrio financiero en el Estado, favoreciendo las gestiones que siguieron. Como ejemplo, los autores citan avances en la calidad de los servicios ofrecidos y la creación de mecanismos de cooperación entre el Estado y los municipios, movilización y rendición de cuentas. Vieira (2007) afirma, sin embargo, que hasta finales de la década de la década de la década 1980, las élites gobernantes estaban preocupadas por la capacidad institucional, pero la educación básica pública no era una prioridad. De 1991 a 1995, se llevaron a cabo acciones específicas en política educativa, como la creación, en 1992, de un sistema estatal de evaluación (para una muestra de escuelas estatales y del municipio de Fortaleza). Napolini (2001) y Vieira (2007) consideran que desde 1995 los gobiernos han desarrollado acciones que han generado una transformación en la gestión estatal de la educación.

Las acciones desarrolladas por el gobierno del estado después de 1995 a 2007 son reconocidas por uno de los creadores de Paic, Maurício Holanda Maia, ex Secretario de Educación de Sobral y del Estado de Ceará, como una base política importante para la implementación del Programa. El entrevistado destacó las intenciones (agendas) de las gerencias anteriores que aseguraron actitudes más republicanas:

[...] 1995, las dos grandes agendas [...] fueron: Educación para Todos y Educación Democrática [...] La Ley de Elección de Directores, fue el momento en que se realizó la selección técnica para coordinadores regionales [...].

[...] Fue un momento ya de gran asociación con los municipios para tratar de garantizar esta idea de educación para todos.

[...] (el ex secretario de educación de 1995) creía mucho en la movilización. Así que su historia de asociación, hablando con los administradores de la ciudad fue muy interesante. [...]

[...] La Napolini⁸ ya había inaugurado una actitud suprapartidista [...] Por ejemplo, en el experimento de una pequeña red única en 1995, había un municipio importante y grande que era la base del gobernador allí; pero Icapuí también tenía que era un municipio pequeño – y una de las primeras administraciones del PT⁹ en Brasil [...]. El tipo que vino a coordinar el GT de municipalización (grupo de trabajo), había sido Secretario en Icapuí [...]. Napolini inauguró una actitud [...] mucho más republicana (Maurício Holanda Maia, 2020).

Todavía en el campo del contexto político es importante mencionar que hubo, sobre la base de la experiencia educativa de Ceará, la presencia de tres políticos de la misma familia –

⁸ Antenor Napolini fue secretario de Estado de Educación de 1995 a 2002.

⁹ Partido de los Trabajadores, el partido de oposición a la gestión estatal en ese momento.

los Gomes – que supieron llegar al poder en Sobral, mantenerlo y, más tarde, expandirlo al gobierno estatal. Estos políticos reunieron a un grupo de profesionales con compromiso y conocimiento en educación: Izolda Cela, Márcia Campos, Ceiza Avila, Maurício Holanda Maia, todos profesores universitarios, entre otros, como el fallecido Edgar Linhares Lima, de la Universidad Federal de Ceará, reconocido intelectual Ceará por el conocimiento sobre el proceso de alfabetización (BECSKEHAZY, 2018). Los datos recopilados indican que el grupo anterior, con el tiempo, ha concretado sus intenciones con respecto a lo que creen que es la mejora de la calidad de la educación pública. Estos líderes, reunidos en la experiencia de Sobral, desarrollaron fuertes lazos profesionales y de amistad y, a partir de entonces, ocuparon diferentes cargos gerenciales en el gobierno de Ceará: gobernador, secretario de educación, subsecretario de educación, coordinador de Copem, secretario y subsecretario de educación de Fortaleza. Las entrevistas denotan personas con confianza en sí mismas, voluntad de hacer cambios, iniciativa y capacidad para trabajar juntos y enfrentar problemas. Es, por tanto, un grupo cohesionado que ha trabajado conjuntamente durante más de 20 años y comparte valores cercanos y lazos personales y profesionales.

Regresé a Sobral después de unos años [en Fortaleza], fui a la universidad aquí en la federal, cuando me casé mi esposo ya estaba allí, organizado allí en el trabajo y terminé regresando... allí comencé con este vínculo con la educación, tanto en la escuela privada de niños pequeños como poco después en la Universidad de Vale do Acaraú (UVA) y esta invitación a la Secretaría ... Mi esposo Veveu [Arruda] que hasta luego fue alcalde de Sobral también, era más de esta línea, ya tenía una historia más vinculada a la política, ya sea política estudiantil, en ese momento era militante, muy activa, política estudiantil, luego como abogado de trabajadores rurales y vinculado a la experiencia de la gestión municipal cuando cid [Gomes] fue elegido alcalde porque había una articulación, una coalición que eligió al Cid. (ex secretaria de educación de Sobral y del Estado de Ceará - Izolda Cela, 2018).

Bueno, yo era profesor en la Universidad Federal y Mauricio [Holanda Maia] empezó a hablar porque Izolda [Cela] era nuestra amiga y se había hecho cargo de la Secretaría como diputada en Sobral y pidió ayuda. Una de las medidas iniciales que querían era la selección de directores, primero para coordinadores pedagógicos y luego la selección de directores a los que asesoramos. Y mi esposo ya trabajó con la selección y nos dio la sugerencia de introducir la observación del comportamiento, ¿verdad? (Consultora en Sobral y ex directora de Copem - Márcia Campos, 2018).

Izolda era la secretaria adjunta y Ceiza [Ávila] era la gran coordinadora de la estrategia de alfabetización. Y yo era profesora en la Universidad e Izolda [Cela] me invitó a hacer una selección técnica para coordinadores pedagógicos. Tanto Izolda como Ceiza fueron profesores de UVA. En el mismo momento en que me uní a UVA, ellos también entraron. Así que hice esta selección de coordinador que era meritocrático. Le dije: "Mira, no vamos a nominar a fulano de tal. Hagamos una selección". Y entonces, la primera selección que hice, una de las personas que me había ayudado,

había sido Márcia Campos. En la segunda selección, dijo: "Maurício, Pado, mi esposo, trabaja con psicología organizacional y le gusta mucho esta área de selección y pudimos intercambiar algunas ideas con él". Y también formateamos esta selección con su apoyo... (Ex Secretario de Educación de Sobral y del Estado de Ceará - Maurício H. Maia, 2020).

Ribeiro, Bonamino y Martinic (2020) mencionan, basado en un análisis de entrevistas realizadas bajo PAIC¹⁰, la "protección" del gobernador del Estado para seducir decisiones, permitiendo fortalecer los criterios meritocráticos en la composición de los equipos. Según el ex Subsecretario de Educación de Ceará (2007-15) y el agente ejecutor de nivel macro, ex coordinador de Copem (2007-14), el equipo del Programa se reunió sin interferencia política en el nombramiento de cargos, debido a la protección del gobernador. Copem y Paic también se beneficiaron de la decisión de seducir a los líderes de que los equipos se armarían siguiendo una lógica de compromiso y resultado del trabajo. Para estos entrevistados, algo contrario a la lógica habitual de "fuiste indicado por fulano de tal, o por el concejal, diputado o hermano del político A o B". La excoordinadora de Copem, Márcia Campos (2018) también dijo que el gobernador (Cid Gomes) nunca *"se metió con nuestro equipo, siempre fue esa persona para apoyar lo correcto, que apoyaría lo necesario para que el trabajo sucediera. Así que bancó políticamente todo lo que era necesario"*.

Según la ex secretaria de educación de Sobral y del Estado de Ceará, Izolda Cela, la experiencia de Paic demostró que, desde el punto de vista del comportamiento político para la implementación de políticas públicas, Sobral enseñó que los líderes y agentes implementadores tienen la capacidad de enfrentar situaciones adversas.

Creo que el gran aprendizaje fue la experiencia de saber que es posible incluso en situaciones que parecen inevitables, es muy impresionante cómo las personas que se comprometen deciden hacer, hacen que suceda. No es una varita mágica, un pase mágico, pero es muy real, lo he visto, personas que enfrentan situaciones muy adversas (Izolda Cela, 2018).

Este mismo entrevistado también afirma que el gobernador Cid Gomes aprovechó los momentos de reunión con los alcaldes para discutir temas que consideraba relevantes y, entre ellos, siempre hubo educación, la implementación de Paic y resultados educativos.

Un elemento que considero muy importante fue la militancia del gobernador en la historia, con los alcaldes, principalmente. Me gusta llamarlo militancia de todos modos. El gobierno tenía un programa que era "gobierno itinerante": tres días al mes el gobierno se trasladaba,

¹⁰ Este artículo fue elaborado en el ámbito de la investigación "Implementación de políticas educativas y equidad en contextos de vulnerabilidad social". Por lo tanto, las entrevistas realizadas sobre Paic para la preparación del artículo citado son las mismas que permitieron este texto, sobre el contexto de la implementación de Paic.

principalmente a las regiones de Cariri y centro sur, que son las regiones más distantes de Fortaleza. [...] Durante la mañana era un horario del gobernador y no solo estaba ese municipio que estaba allí, eran los municipios de toda la región, los alcaldes y tal. Durante la mañana solía ser un momento para que el gobernador [hiciera discursos más generales], presentaba los equipos, [daba] órdenes de trabajo y demás. Por la tarde cada secretario tenía su agenda [a solas con el gobernador]. En ese momento, media hora, era una regla, siempre era educación, alfabetización, explicar [al alcalde] la importancia¹¹ y tal (Izolda Cela, 2018).

Costa y Ramos (2020) llaman la atención sobre la actitud de los gobiernos de Ceará de continuar la política educativa, que condujo a la reestructuración del Estado y estableció un nuevo *modus operandi* en las relaciones intergubernamentales. A pesar de la heterogeneidad de gobernadores y partidos desde 1987 (Tasso Jereissate – PSDB, 1987-1991, 1995-1998, 1999-2002; Cid Gomes - PSB/PROS, 1991-1994, 2007-2014; Lucius Alcantara - PSDB, 2003-2006; Camilo Santana – PT, 2015-2018, 2019-2022), se infiere de la literatura y las entrevistas, un comportamiento político, que permitió la continuidad de estrategias relevantes en educación, como la cooperación técnica y financiera con los municipios. Nótese que estos gobiernos actuaron frente a las nuevas directrices de la Constitución de 1988.

Contexto institucional: características de la burocracia

Según Napolini (2001), la gestión de 1995 a 2002 comenzó con una planificación, con objetivos de acceso a la educación básica, mejora del perfil de desempeño cualitativo de los estudiantes, valorización de la enseñanza e incentivo a la gestión democrática. Para él, la atención se centró en las escuelas estatales. El Estado inicia, a su juicio, un proceso de democratización de la escuela pública con la implementación de consejos escolares, la elección de directores, la valorización de la escuela como espacio social y el entendimiento de que la promoción de la calidad debe venir "del aula y dirigida por los actores que permanecen en la escuela – los maestros" (NASPOLINI, 2001, pág. 184). Es decir, se puede inferir con base en este texto que, en este período, las élites políticas buscaron cambios en el patrón de acción anterior en el área educativa.

Documentos de la Seduc informan que fue en esta gestión que hubo la municipalización de la escuela primaria, con acuerdos de las responsabilidades de los municipios y el Estado y acciones de cooperación intergubernamental (competencia unificada entre el Estado y los municipios basada en criterios unificados, apoyo técnico y financiero,

¹¹ En ese momento el entrevistado hizo un gesto mientras hablaba de ese nombre, que fue interpretado por los investigadores entre comillas.

educación continua, evaluación de la calidad, entre otros), lo que llevó a Ceará a expandirse, por encima de los otros estados, registros municipales. También se estableció un estudiante de costo y se creó un fondo estatal para la distribución de recursos, de modo que el Estado pudiera contribuir al costo de los municipios y evitar la desigualdad entre las escuelas. La transferencia de la educación primaria estatal a los municipios fue un paso importante en la construcción del pacto intergubernamental que se ha construido en Ceará desde la década de 1970 hasta que se convirtió en una política de Estado con cooperación mutua entre las entidades federales y sus líderes y agentes ejecutores de políticas públicas, con continuidad y gobernabilidad creadas (VIEIRA; VIDAL, 2013; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Según Napolini (2001), en esta gestión, se llevaron a cabo acciones para la capacitación, profesionalización y valorización de maestros, concurso para maestros, selección pública para puestos en el comité de la red estatal, creación de sistemas de evaluación (Spaace) y gestión. Se inicia un proceso de estructuración de equipos y profesionales de la educación basado en criterios técnicos y racionalización de la gestión, buscando romper con el modo clientelista de indicación política, creando instrumentos de acción pública hacia una mayor burocratización, en el sentido weberiano del término. Esta percepción es compartida por el ex Subsecretario de Educación - 2007 a 2014 - y ex secretario de Estado de Educación - 2014 a 2016, Maurício Holanda Maia (2020): "[...] En 1998, Napolini construyó la idea de una competencia única, una prueba única de que, quienquiera que hiciera y fuera aprobada, podría ser contratada tanto por el Estado como por cualquiera de los municipios que se habían unido".

La intencionalidad y el comportamiento de las élites políticas del Estado, presentados anteriormente, parecen haber remodelado la estructura estatal, de 1991 a 1995, centrándose en el contexto institucional (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019). Después de 1995, se inició la reorganización de la educación estatal (NASPOLINI, 2001). Estos estudios corroboran Lobato (2009) quien considera que, en Brasil, hubo esfuerzos importantes, con nuevas institucionalidades creadas, para cambiar el patrón tradicional de llevar a cabo políticas sociales después de la Constitución de 1988, que, para el autor, ha transformado significativamente las directrices para la implementación de la política social. Y también indican que se han tomado algunas acciones antes. Reforzar la continuidad de las políticas en este Estado, sin cuestionar, sin embargo, la pertinencia de la nueva Constitución.

Los documentos de Seduc (CEARÁ, 2012) denotan que la experiencia de Sobral, que comenzó en 2001, fue relevante para la difusión de modelos de institucionalización de acciones gubernamentales en educación. En Sobral, se observó que era importante constituir

un decreto detallado los procedimientos, criterios de los premios, este aprendizaje también se institucionalizó en Copem, que comenzó a orientar a todos los municipios del Estado en esta dirección. Se identificó que la formación docente debía estar pegada a la relación entre el aprendizaje de los estudiantes y la enseñanza de los docentes; esto también se convirtió en un componente de Paic. La experiencia de Sobral demostró la necesidad de una selección meritocrática y de capacitación y seguimiento específicos de los directores de las escuelas; Esta práctica se ha convertido en un foco de orientación para todos los municipios. Si en Sobral la evaluación se convirtió en un instrumento central para otras acciones de política pública, esto también se convirtió en un punto culminante en Paic. Es decir, la experiencia de Sobral fue fundamental para la constitución de los ejes institucionales de acción de Paic: evaluación, gestión, formación docente y gerencial, entre otros.

Sumiya (2019) afirma que, efectivamente, el equipo de Seduc para ejecutar Paic, utilizó la experiencia de gerentes y técnicos del municipio de Sobral que, desde el año 2000, ya habían desarrollado acciones para promover la institucionalización de una nueva forma de hacer gestión educativa para el aprendizaje en los primeros años de EF, con una sistemática para preparar el diagnóstico de la red; establecer metas; reorganizar la red y la secretaría; modificar la práctica pedagógica de las escuelas; capacitar a los alfabetizadores; distribuir materiales; transmitir incentivos salariales; Preparar el seguimiento sistemático de la enseñanza y el aprendizaje, entre otros aspectos. Para el autor, los resultados alcanzados por Sobral, entre 2001 y 2004, se convirtieron en una referencia para el equipo de Seduc, que, en el ámbito de este artículo, se considera algo que contribuyó a la institucionalización del programa, creado a través de la Ley 14.026/2007 (CEARÁ, 2007a).

El establecimiento de un comité en la Asamblea Legislativa en 2004, por el entonces representante estatal Ivo Gomes, junto con UNICEF, Undime y otras organizaciones, generó, en los municipios, un conjunto de institucionalidades iniciales que fueron relevantes para la llegada de Paic como política pública. Según Sumiya y Sano (2021), se formó una coalición que llevó a Paic a convertirse en una política prioritaria en el estado, promoviendo la consolidación de la institucionalización de la intencionalidad de mejorar la educación en el estado.

Los procesos de negociación e intercambio de información fueron liderados por este Comité en reuniones con alcaldes y líderes municipales, favoreciendo una visión común del derecho al aprendizaje a la edad adecuada. Se construyeron pactos que favorecieron la cultura de colaboración entre municipios y agentes implementadores en el Estado (MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009; SEGATTO, 2015). Los datos indican que, gradualmente, hay una

dirección de acciones estatales para la constitución de una red pública más fuerte, con la institucionalización de nuevos estándares, rompe con las formas anteriores de gestionar y priorizar para la mejora de las habilidades de lectura y escritura hasta siete años. 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. De acuerdo con los agentes ejecutores del Programa, los municipios adecuan las directrices, y todos ellos son debidamente seguidos, en el caso de la selección meritocrática de directores.

También vale la pena mencionar que, en la investigación más amplia a la que está vinculado, de los 40 gerentes y agentes implementadores entrevistados, solo ocho no fueron efectivos en las redes en las que operaron. Esto puede ser otra indicación de la expansión de la capacidad burocrática de Paic para implementar, que se verificará mejor mediante futuras investigaciones. Gomide y Boschi (2016) consideran que los procesos de burocratización son uno de los elementos que implican expansión de la capacidad estatal, que los datos aquí presentados indican como un fenómeno experimentado por el Estado de Ceará después de la Constitución de 1988¹², con continuidad.

Contexto institucional: perfil y experiencia de líderes y agentes implementadores

Ribeiro, Bonamino y Martinic (2020) destacan el perfil y la experiencia previa de los líderes y técnicos de Copem, la instancia que implementa Paic: profesores universitarios, técnicos y profesionales que trabajaron en Sobral u otras redes educativas que se destacaron en la implementación del Programa. Destacan que tienen experiencia en gestión y conocimientos correlacionados con las funciones que han asumido.

Se observó que los 40 profesionales entrevistados, independientemente del nivel de jerarquía en la implementación de Paic, tenían educación superior. Ribeiro, Bonamino y Martinic (2020) afirman que el análisis de las entrevistas denota que los técnicos seductores eran profesionales de las redes educativas municipales, especialmente Sobral, quien comenzó

¹²Ribeiro *et al.* (2020), analizando la política educativa implementada en Acre de 1999 a 2010, llegó a conclusiones similares. Ribeiro, Bonamino y Carvalho (2020) reflexionan sobre el aprendizaje de la implementación de políticas públicas que enfrentaron desigualdades después de 1988, a partir de informes de nueve gestores públicos de tres áreas diferentes: Asistencia Social, Salud y Educación. Este texto confirma la importancia de estudiar las institucionalidades creadas en los estados brasileños a partir de las nuevas directrices constitucionales porque, en las tres entidades analizadas, para los autores, hubo la construcción de un papel para los estados, como entidades federadas, en la relación con los municipios [...], como agente público corresponsable de la prestación de servicios que garantizan los derechos sociales. En vista del objetivo de mejorar la calidad de la prestación de servicios [sociales], se establecieron como inductores de procesos, que pueden ser considerados, de expansión de la capacidad estatal, con base en el concepto de Gomide y Bochi (2016).

a trabajar en Copem, por invitación, después de haberse destacado como maestros, coordinadores pedagógicos, superintendentes, secretarios de educación, técnicos de Coordinadores Regionales para el Desarrollo de la Educación (Credes) y secretarías, con experiencia y conocimientos gerenciales correlacionados con las funciones que asumieron en Paic.

La relevancia de la experiencia de Sobral y del Comité para la Eliminación del Analfabetismo Escolar para la implementación de Paic como política pública también es expresada por el ex secretario de Educación de Sobral (2005-6) y ex Secretario de Estado de Educación (2007-2014):

[...] tuvimos la experiencia de Sobral, en enfrentar el analfabetismo escolar, como una realidad que encontramos, en el caso de Sobral, en 2001, y también ya había sucedido la comisión en la Asamblea Legislativa, que se había implementado cuando Ivo fue a la Asamblea Legislativa como diputado estatal. Hizo una propuesta a la junta directiva de la Asamblea para instalar el Comité de Ceará para la Eliminación del Analfabetismo Escolar, es decir, este Comité, considero que fue una semilla muy importante de PAIC. (Izolda Cela, 2018).

Según Mamede *et al.* (2021), Paic es heredero de dos experiencias en el contexto institucional y cultural: 1) la experiencia Sobral/CE, que comenzó en 2001, que generó conocimiento sobre cómo implementar una política centrada en la alfabetización en la edad adecuada (INEP, 2005); 2) el establecimiento del Comité de Ceará para la Eliminación del Analfabetismo Escolar, creado en 2004, después de importantes cambios iniciados en Sobral por la Asamblea Legislativa, que amplió la experiencia de estos municipios a otros. Es decir, es una experiencia iniciada en un solo municipio, que se expande gradualmente a parte de otros municipios del Estado y que sólo se erige como política pública en todo el Estado en 2007. Las entrevistas muestran que, en siete años, los mismos líderes y parte de importantes agentes implementadores tuvieron la posibilidad de mejorar estrategias, reorganizar y corregir rutas. Cid Gomes era alcalde en Sobral cuando comenzó la experiencia y, en 2007, se convierte en el gobernador del estado. Izolda Cela fue Secretaria de Educación de Sobral y se convierte en Secretaria de Educación del Estado de Ceará y, más tarde, vicegobernadora. Maurício Holanda Maia fue Secretario de Educación de Sobral, Subsecretario y posteriormente Secretario de Educación del Estado. Márcia Campos fue una de las responsables de organizar el proceso de selección y formación de los directores y coordinadores pedagógicos en la nueva política implementada en Sobral y, en 2007, comenzó a dirigir Copem.

Si bien el diseño de Paic ahora se implementa en el Estado, otros líderes vinculados, profesional y personalmente, a los líderes mencionados fueron responsables de conducir la política educativa en Sobral como es el caso de Júlio A. da Costa. Su aprendizaje en Sobral continuó subsidiando la acción de Paic a nivel estatal. Con el tiempo, estos gerentes también fueron a Copem. Y nuevos líderes los reemplazaron en Sobral. Esta cadena de formación de liderazgo, desde Sobral y otros municipios, líderes educativos y agentes implementadores, con capacitación, compromiso de trabajo, capacidad para enfrentar problemas y desafíos y experiencia en la implementación de Paic en sí también puede plantearse como uno de los aspectos del contexto institucional de la implementación de este Programa.

Contexto económico: escasez de recursos presupuestarios

Según Vieira, Plank y Vidal (2019), la gestión gubernamental que va de 1987 a 1991, permitió el equilibrio financiero en el Estado de Ceará. La aprobación de la Enmienda Constitucional del 14 de septiembre de 1996 (BRASIL, 1996) que estableció el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria y la Valorización del Magisterio (Fundef) amplió los recursos financieros para los estados y municipios. Favoreció enormemente a las regiones más pobres del país, ampliando la equidad educativa en términos de distribución de recursos financieros (PINTO, 2019). Según el ex Secretario de Educación de Sobral y del Estado de Ceará, el Gobierno en cuestión favoreció la negociación y cooperación con los municipios¹³:

Naspolini, con la ayuda de nosotros, anticipó el concepto de Fundeb en un año. A principios de 1996, estábamos haciendo un experimento que llamamos Escuela Única, en el que el Estado pasaba un valor estudiantil al municipio, para que el municipio administrara toda la red de escuelas en ese territorio: desde la guardería hasta el medio. Y luego, cuando llegó Fundef... Recuerdo bien que cuando Fundef comenzó a hablar, Naspolini incluso fue a mec para hablar con Paulo Renato. Así que fue una ola que pasó sobre nosotros, ¿verdad? Pero una gran ola porque, con los recursos propios del estado, nuestro experimento de red único tenía sus límites, digámoslo de esta manera. Pero con Fundef, por cada experimento real que teníamos en el experimento de una sola red, cuando llegó Fundef, fue diez veces más para cada uno ... Así que fue una ola muy buena. (Maurício Holanda Maia, 2020).

¹³ Ratificando una vez más las interpretaciones mencionadas anteriormente sobre la expansión de la capacidad estatal en Ceará.

Según Codes y Araújo (2018, p. 8) Ceará, en el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb),

siempre ha dependido de la complementación de la Unión, evidenciando su baja capacidad de financiación, dado el número de inscripciones observadas. En 2017, por ejemplo, su valor estudiantil/año fue el sexto más bajo (R\$ 2.184,94) entre los estados federados, exigiendo una transferencia de R\$ 1,33 mil millones para alcanzar el nivel nacional (R\$ 2.875,03).

En otras palabras, se enfrenta aquí, con base en los datos anteriores, con un contexto de implementación inusual: con baja capacidad de financiamiento (gran escasez de recursos presupuestarios), las élites gobernantes pudieron sumar a Fundeb (y luego Fundeb) para consolidar la implementación de Paic en el marco del régimen de colaboración entre estado y municipios.

Conclusión

Este artículo analiza aspectos del contexto de implementación de Paic, realizado en Ceará, ofreciendo contribución en términos de diferenciación conceptual entre política pública y contexto de la implementación de políticas públicas, así como *categorías previas y a posteriori* de análisis que pueden servir como base de investigación de otras políticas educativas. El *corpus* de análisis estuvo compuesto por los resultados de una revisión bibliográfica sobre Paic, documentos de Seduc, legislación, materiales del sitio web institucional de Seduc y del Programa, y 40 entrevistas con agentes implementadores del Programa y sus principales líderes, basadas en guiones semiestructurados. Las categorías, *a priori*, seleccionadas fueron: contexto político, institucional y económico.

Con respecto al contexto político – intenciones y comportamientos de las élites gobernantes – se observó que Paic recibió un legado positivo de gobiernos anteriores que, incluso antes de la Constitución de 1988, pero con un mayor enfoque en los lineamientos de esta, que trajo una nueva agenda, una postura más reeditada, con racionalización de las acciones estatales, búsqueda de equilibrio fiscal y patrones de acción más distantes de las formas clientelistas hasta entonces vigentes. Esta situación corrobora la literatura que trata sobre la expansión de la capacidad estatal en el país (LOBATO, 2009) y, específicamente, en otros Estados de la federación brasileña (RIBEIRO *et al.*, 2020).

El compromiso de la familia Gomes con esta nueva forma de hacer política y la valorización de la educación pública por parte de estos políticos llevó al encuentro de un

grupo de profesionales en Sobral, post-Constitución de 1988, con compromiso y experiencia en educación. Estos profesionales también estaban comprometidos con el cambio, capaces de enfrentar desafíos y problemas y de realizar sus intenciones. Construyeron fuertes lazos personales, profesionales y de confianza, lo que sin duda fue relevante para el apoyo mutuo frente a las adversidades vinculadas a la conocida dificultad de realizar cambios en el área de la educación y la implementación de políticas públicas, en general, como lo denota la literatura.

La protección del gobernador (Cid Gomes) a las decisiones de los líderes permitió selecciones meritocráticas para Copem, apoyo a decisiones que no complacían a las bases políticas y la legitimidad del equipo de liderazgo. Además, el gobernador mostró a los alcaldes del estado que la educación estaba entre sus principales prioridades. Esta situación indica la gran capacidad de quienes ocupan el poder para influir en las acciones de la cadena jerárquica de las políticas públicas. Si Santos (1979) afirma que la política no ocurre en el vacío, no solo en las intenciones, porque hay un contexto, esta investigación indica, a su vez, que, como afirma el mismo autor, las intenciones de los líderes también son relevantes para el cambio.

Con respecto al contexto institucional, característico de la burocracia, esta investigación mostró la inmensa gama de nuevas institucionalidades creadas principalmente después de la Constitución de 1988, sin embargo, en Ceará, se centró en la educación desde la década de 1990, corroborando Ribeiro, Bonanimo y Carvalho (2020). De hecho, hubo nuevas formas institucionalizadas de gestión que recurrieron a nuevas directrices y condiciones de trabajo de los agentes de ejecución. Se llama la creación pionera de un fondo para la distribución de recursos entre el Estado y los municipios, incluso antes de la llegada de Fundef. Situación que indica que Ceará ha creado programas e institucionalidades que sirven de referencia para otras localidades del país¹⁴.

En cuanto al contexto institucional – perfil y experiencia de líderes y agentes implementadores – la investigación denotó la existencia de un ciclo de formación de profesionales y líderes que comienza en Sobral, y que se expande a otros municipios, que abastecen a Copem y otras áreas de Seduc, con un equipo experimentado. Todos estos profesionales tienen estudios superiores y un fuerte compromiso con el trabajo, así como

¹⁴Con este fin, Giusto, Ribeiro y Vóvio (2021) muestran la influencia de Paic en la creación del Pacto Nacional para la Alfabetización en la Edad Adecuada (Pnaic). La forma actual de distribución de los recursos del Impuesto sobre Operaciones relacionadas con la Circulación de Bienes y sobre Servicios de Transporte y Comunicaciones Interestatales e Intermunicipales (ICMS) que está en la nueva formulación de Fundeb también es algo creado en Ceará en 2007 (CEARÁ, 2007b) e implementado a partir de 2009.

vínculos afectivos y de confianza. Estos hallazgos corroboran la literatura que presenta las interacciones entre implementadores como un elemento contextual relevante para el éxito de una política (LOTTA, 2014; OLIVEIRA, 2019a, 2019b; GIUSTO; RIBEIRO, 2019) y agrega que estas interacciones también son importantes entre los líderes políticos, especialmente cuando tales interacciones son a larga distancia. Es decir, este estudio indica que el intercambio, la amistad y los lazos profesionales y de confianza entre quienes ocupan los principales puestos de responsabilidad en el logro de la política, también interfiere en la implementación de la política pública.

Otro punto señalado por la investigación es que el Comité para la Eliminación del Analfabetismo Escolar se considera relevante para Paic por varias razones: permitió la expansión gradual del diseño de Sobral en el Estado, antes de que el Programa se convirtiera en política pública oficial; reunió a una serie de instituciones importantes que fueron esenciales para la institucionalización del Programa, especialmente en sus inicios: Undime, Unicef, Aprece, entre otras; difundir en el Estado la noción de prioridad para el aprendizaje a la edad adecuada.

El contexto económico mostró que, a pesar de la baja capacidad de financiamiento del Estado, las élites gobernantes sumaron a Fundef y Fundeb para contribuir a la implementación del Paic y luego fueron capaces, con tales recursos, de hacer que la negociación se encerrara con los municipios, estableciendo nuevos modos de distribución financiera, consolidando el régimen de colaboración en el Estado.

Los hallazgos de esta investigación amplían las subcategorías de cada una de las dimensiones del contexto de implementación analizadas aquí, agregando conocimiento sobre Paic (cuadro 3).

Cuadro 3 - Catorce subcategorías de análisis *a posteriori*

Contexto	Categorías anteriores	Subcategorías a posteriori (de la investigación)
Político	Intenciones y comportamientos de las élites gobernantes	Legado de gobiernos anteriores: agenda y comportamientos políticos.
		Perfil y habilidades de gestión de los líderes de primer rango seleccionados por el gobernante principal.
		Longevidad de la interacción profesional y personal entre los líderes de primer rango.
		Capacidad del gobernante principal para sostener las decisiones de los líderes de primer rango.
		Compromiso republicano del gobernante principal y los líderes de primer rango.
		Capacidad del gobernante principal para mostrar a otros gobernantes y líderes el valor de la educación pública.
Institucional	Característica de la burocracia	Grado y capacidad para institucionalizar estándares de gestión democrática y racional.

	Perfil y experiencia de líderes y agentes implementadores	Capacidad para aprovechar la implementación de la política de los líderes de primer rango que participaron en su diseño.
		Capacidad para capacitar y aprovechar nuevos líderes y agentes implementadores.
		Expansión gradual en el número de beneficiarios, líderes y agentes implementadores involucrados en la implementación de la política.
		Uso del conocimiento para aumentar la política.
		Intercambio, amistad y lazos profesionales y de confianza entre los líderes de primer y segundo nivel
Económico	Utilización de los recursos financieros	Aprovechamiento de los recursos financieros
		Negociación y colaboración para la distribución y uso de recursos financieros

Fuente: Entrevistas, revisión bibliográfica, documentos. Elaboración propia (2022)

Este artículo ofreció, por lo tanto, una interpretación de aspectos del contexto de implementación de Paic, haciendo uso de categorías que parten de la literatura de Ciencia Política, que apuntan a la relevancia del contexto para comprender la implementación de la política. Al realizar este análisis, este artículo exploró contenidos de estas dimensiones de contexto (categorías anteriores mencionadas anteriormente), también haciendo sugerencias que agregan categorías que contribuyen a explicar el contexto de la implementación de Paic y que pueden ser probadas en otros estudios que buscan analizar contextos de implementación de políticas educativas. También contribuyó a la diferenciación entre lo que es política pública y su contexto de implementación. Además, consideramos relevante la elaboración futura de un artículo para abordar el tema de las creencias y valores de los líderes y agentes implementadores como parte del contexto de la implementación de Paic, de modo que se pueda mejorar la comprensión del mismo, pero también profundizar las metodologías de investigación sobre el tema.

REFERENCIAS

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. Disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04122018-175052/en.php>. Acceso: 02 oct. 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: 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: 28 sept. 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: 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: 20 enero 2022.

CEARÁ. **Lei n. 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº. 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: 27 sept. 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: 20 enero 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: 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. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/0162373715571437>. Acceso: 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. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904>. Acceso: 28 sept. 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. Disponible en: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/60682/37290>. Acceso: 03 de mayo de 2020.

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

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

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

GIUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: Conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1–10, 2019. Disponible en: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951>. Acceso: 28 sept. 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. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/15413>. Acceso: 2 oct. 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. Disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8602/7340>. Acceso: 12 dic. 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. Disponible en:

<https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/37>. Acceso: 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. Disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acceso: 14 Feb. 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. Disponible en: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/ea/article/view/3761/3471>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kbngJ8pQNvCs7ThF9Krr9Qs/abstract/?lang=pt>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/FSXpnft7s6NyFzzKgqjrYFK/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 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. Disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>. Acceso: 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. Disponible en: <http://journals.openedition.org/cres/5333>. Acceso: 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. Disponible en: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2049>. Acceso: 23 abr. 2022.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ea/a/sDj4mnrjKWRd7h3NV3FhjhM/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 23 abr. 2022.

OLIVEIRA, A. C. Implementação das Políticas Educacionais: Tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-16, abr. 2019b. Disponible en: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12966>. Acceso: 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 Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, abr. 2019a. Disponible en: http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/12431/1/ARTIGO_%20Implementa%03%a7%0c3%a3oPol%03%a0adticasEducacionais.pdf. Acceso: 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. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13928>. Acceso: 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. Disponible en: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9VENE9/1/tese_breyner_oliveira.pdf. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4030/403062991004/html/>. Acceso: 16 abr. 2022.

QEDU. Homepage. **QEDU**, 2019. Disponible en: <https://www.qedu.org.br/>. Acceso el: 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. Disponible en: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656>. Acceso: 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. Disponible en: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/6982>. Acceso: 29 sept. 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. Disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13542>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acceso: 23 abr. 2022.

SUMIYA, L. A. Sobral e a garantia da aprendizagem de todas as crianças. **Portal IDEA**, 2019. Disponible en: https://portalidea.org.br/uploads/lilia_sobral.pdf. Acceso: 2 dic. 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. Disponible en: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/193206>. Acceso: 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. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>. Acceso: 03 mayo 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jWmmZWRqs4fvjFFjBHyZn8G/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 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. Disponible en:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362019000400603&lng=en&nrm=iso. Acceso: 18 enero 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/abstract/?lang=pt>. Acceso: 24 abr. 2022.

Cómo hacer referencia a este artículo

CRUZ, M. C. M. T.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, J. M. Contexto para la aplicación del Programa de Aprendizaje de la Edad Adecuada (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>.

Presentado en: 23/03/2022

Revisiones requeridas en: 10/06/2022

Aprobado en: 12/09/2022

Publicado en: 30/11/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

