

Título do capítulo

CAPÍTULO 7: FIRMANDO OS ALICERCES DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA DO CEARÁ

Autores(as)

Maurício Holanda Maia

DOI

-

Título do livro

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES

Organizadores(as)

Janine Mello,
Vanda Mendes Ribeiro,
Gabriela Motta,
Alice Bonamino,
Cynthia Paes de Carvalho

Volume

-

Série

-

Cidade

Brasília

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

| | |
|----------------|---|
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2020 |
| Edição | - |
| ISBN | 978-65-5635-000-4 |
| DOI | - |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

FIRMANDO OS ALICERCES DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA DO CEARÁ

Maurício Holanda Maia¹

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), da Seduc-CE, surpreende por sua longevidade e impressiona por seus resultados. Iniciado em 2007, o programa já atravessou três ciclos de gestão do governo estadual, chegando agora ao seu 12º ano de funcionamento com condições propícias a sua continuidade e aperfeiçoamento.

O governo estadual mantém seu compromisso e interesse em continuá-lo, assim como se mantém igualmente positiva a disposição à colaboração dos gestores municipais – prefeitos e equipes das secretarias municipais de educação (SMEs) – em operacionalizá-lo nas escolas sob sua responsabilidade, o que denota que o programa continua tendo boa aceitação entre diretores e professores.

Quanto aos seus resultados, o Paic produziu avanços impressionantes na garantia da alfabetização das crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental (EF) – aos 7 anos de idade. As melhorias na aprendizagem se estenderam até o 5º ano com fortes traços de maior equidade.

2 RESULTADOS DE 2º ANO

Em 2007, quando se iniciou o Paic, a proficiência média dos alunos do 2º ano na Escala de Alfabetização da Prova Spaece-Alfa² foi de 119 pontos, em uma escala em que 200 é o menor ponto desejado. Dez anos depois, esta média havia evoluído para 196 pontos. Mais importante ainda, enquanto, em 2007, 47,4% dos alunos se distribuíam nos níveis *não alfabetizado* e *alfabetização incompleta*,

1. Gestor na Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE) entre os anos 2007 e 2015. Atualmente consultor legislativo na Câmara dos Deputados para a área de educação, cultura e esporte.

2. Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Estado do Ceará (Spaece), criado em 1992, é tão antigo quanto o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Antes de 2007 e da instituição do Paic como política do Estado, o Spaece avaliava, a cada dois anos, somente os alunos do 5º e 9º anos da rede estadual de ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio (EM). Além de passar a avaliar os alunos do 2º ano, o Spaece, agora anual, passou a avaliar também os alunos municipais do 5º e 9º anos. Todas estas avaliações utilizam a teoria da resposta ao item (TRI) e guardam plena comparabilidade com as avaliações nacionais do Saeb.

este percentual foi reduzido a 4,0%, em 2017. Em paralelo, o percentual de alunos situados nos estágios *suficiente* e *desejado* cresceu neste período de 40% para 89,2%. Estes dados da avaliação estadual foram, em boa medida, confirmados pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) 2016, realizada com alunos de 8 anos de idade, ao final do 3º ano do EF. O Ceará apresenta os seguintes percentuais de alunos situados em níveis suficientes: 54,8% em leitura; 70,7% em escrita e 51,7% em matemática. As médias brasileiras são, respectivamente, 45,3%, 63,1% e 45,5% e, na região Nordeste, foram: 30,8%, 49,7% e 30,5%.³

3 RESULTADOS DE 5º ANO

Os bons resultados não se limitaram à alfabetização. Há motivos para acreditarmos que o Paic foi o fator isolado que mais contribuiu para o expressivo avanço dos resultados do estado nas avaliações da aprendizagem de língua portuguesa (LP) e matemática (MAT) do 5º ano, resultados estes que, enfim, chamaram a atenção de especialistas em educação do resto do país e que deram ao Paic a merecida notoriedade.⁴ Embora os resultados da avaliação externa cearense para o 5º ano (Spaace), realizada a cada ano e com todos os alunos das escolas públicas, já viessem mostrando a importante evolução positiva, foi a confirmação desta tendência nas avaliações nacionais da Prova Brasil e sua expressão no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que chamou a atenção para o Ceará e, por conseguinte, para o Paic.⁵ No intervalo de 2007 a 2017, o Ideb de 5º ano da rede pública cearense cresceu em um ritmo bem mais acelerado que o do restante do país, passando de 3,5 para 6,1 (+2,6), um incremento de 74,2%, enquanto o crescimento da rede pública brasileira foi de 4,0 para 5,5 (+1,5), ou seja, 37,5%. Neste período, o Ceará deslocou-se da 16ª para a 5ª posição no *ranking* dos estados.

Agora chegou o momento de o Paic olhar para o horizonte do 9º ano, com o objetivo de impactar positivamente todo o ciclo do EF. O programa mantém a sigla, que se constituiu em uma marca querida dos professores e gestores educacionais cearenses, mas, como era de se esperar, seu foco deixou de estar restrito à *alfabetização*.

3. É interessante observar que o Ceará ainda tinha 14,73% de alunos do fim do 3º ano do EF situados no nível mais baixo da escala da ANA 2016. Este percentual é muito próximo daquele dos alunos de 2º ano do EF que, em 2015, se situaram nos estágios não alfabetizado, alfabetização incompleta e intermediário da Prova Spaace-Alfa, que foi de 15%. Isso faz pensar que, mesmo no bem desenhado programa cearense, os alunos que passam para o 3º ano do EF sem haver consolidado as aprendizagens da alfabetização no ano anterior tendem, na continuação de sua escolarização, a ficar estagnados em níveis precários de aprendizagem caso não lhes seja destinado acompanhamento e apoio específico. Este é um primeiro desafio interessante para os atuais gestores levarem em conta. Ainda sobre resultados do 2º ano do EF, ver Costa e Carnoy (2015).

4. Sobre os resultados cearenses, temos que mencionar também o interessante estudo de Resende (2013).

5. O Ideb expressa, de maneira simples (nota de 0 a 10) e sintética (fluxo e aprendizagem), o quanto as escolas públicas brasileiras estão sendo bem-sucedidas (ou não) em fazer com que seus alunos não as abandonem, não sejam reprovados e efetivamente aprendam o que lhes é ensinado. O Ideb é divulgado a cada dois anos com medidas de todas as escolas públicas e com uma amostra das escolas que compõem as redes particulares. Este índice traz metas projetadas de evolução para cada uma das escolas e redes avaliadas, de modo a acompanhar cada escola, município, estado etc. e verificar se estes vêm conseguindo chegar na meta projetada para determinado ano. Isto dá ao Ideb ampla visibilidade e relevância.

4 GANHOS DE EQUIDADE

Outro aspecto que merece especial destaque nos resultados do Paic é que estes foram acompanhados de forte melhora na *equidade*. As análises apontam que todos os alunos aprendem mais, e que os mais pobres e mais vulneráveis às ameaças intra e extraescolares, que dificultam a aprendizagem, vêm melhorando em ritmo mais acelerado que a média.

A melhoria da equidade na evolução dos indicadores cearenses de aprendizagem do 2º e 5º anos do EF já se fazia sentir no perfil de distribuição dos alunos pelos estágios de aprendizagem, medidos pelas avaliações externas estaduais do Spaece (Alfa e 5º ano). Este aspecto, contudo, ficou mais evidente com as análises do artigo de Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017). O estudo considerou os dados do Ideb de 2007 e 2011 e encontrou evidência estatística de que todos os segmentos vulneráveis (estratificados por renda, sexo, cor/raça e trajetória escolar – frequência à educação infantil, ocorrência de atraso escolar) avançaram mais que a média. Há razões para crer que a equidade se consolida e se aprofunda nas edições posteriores do Ideb (2013, 2015 e 2017). Uma indicação disso são os gráficos intitulados *Desigualdades educacionais considerando o nível socioeconômico das escolas 5º ano do Ensino Fundamental* (um para língua portuguesa e outro para matemática), elaborados pelo Inep/MEC e constantes na apresentação disponibilizada para divulgação dos Resultados do Saeb 2017.⁶ Os gráficos apresentam as diferenças, em cada estado brasileiro, das médias de proficiência dos alunos das escolas situadas no quintil mais baixo e no quintil mais alto de renda, conforme o Indicador de Nível Sócio Econômico (Inse), calculado pelo Inep. O Ceará se destaca pelas menores diferenças entre a média das escolas *mais pobres* e *mais ricas*. Enquanto no estado do Ceará a diferença é de 216 a 227 (11 pontos) em língua portuguesa e de 229 a 233 (4 pontos) em matemática, no Brasil são, respectivamente, de 183 a 238 (51 pontos) e de 194 a 249 (55 pontos). Vale registrar que as médias de proficiência das escolas de menor nível socioeconômico do Ceará (216 em língua portuguesa e 229 em matemática) são muito próximas das médias brasileiras, de 215 em língua portuguesa e 224 em matemática.

Esses resultados, porém, estão longe de representar a solução de todos os problemas da escola pública cearense e sequer se constituem em uma solução definitiva para o problema específico que o Paic veio enfrentar. Há muito para se conquistar ainda e, mesmo o que já foi conquistado, requer esforço cotidiano e persistente para ser mantido. Construir um sistema de educação que garanta oportunidades boas e iguais para todos, supõe muitas equipes dedicadas e capazes, trabalhando o dia todo, todos os dias, para o resto de nossos dias e além.

6. Ver resultados do Saeb 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/8m61>>.

Este capítulo consiste no exercício de descrever essa experiência do ponto de vista de quem participou direta e ativamente de sua concepção, bem como de um considerável período de sua implantação (entre os anos 2007 e 2015) e que, desde então, segue acompanhando e divulgando suas estratégias e seus resultados.

Aqui se faz um exercício de aprofundamento e reflexão nos limites de tempo e escopo que este trabalho permite. Reflexão de quem se sabe ainda afetivamente envolvido e próximo o suficiente para alegrar-se pela continuidade do programa e que vibra com cada nova conquista (e parece razoável esperar por novas conquistas nos próximos anos) e, também, de quem acredita continuar contribuindo desse outro lugar e de outro ponto de vista.

5 DESCREVENDO O PAIC: ASPECTOS FORMAIS, LEGAIS, MATERIAIS E OPERACIONAIS

Uma descrição detalhada do Paic pode ser vista em publicação da Seduc Ceará (2012) e uma boa e resumida análise do programa foi elaborada por Gusmão e Ribeiro (2011), que realizaram um metódico e meticuloso trabalho de registro e sistematização do programa, enumerando seus passos e tematizando alguns de seus aspectos e de suas características mais relevantes, de modo a lançar luzes sobre seu bom êxito, mas também colocar alguns dos desafios e riscos com que o programa poderia ou poderá se deparar em sua trajetória. O Paic é, no seu traço mais essencial, um programa de *intervenção didático-pedagógica*, com o fito de garantir que em cada sala de aula de 2º ano do EF das escolas públicas cearenses o professor disponha das condições materiais, das competências e da motivação para fazer com que todos os seus alunos *aprendam a ler e escrever*.

Isso porque, se, de um lado, é óbvio e natural pensar que é preciso saber ler e escrever bem para se ter condições de ser bem-sucedido nas aprendizagens escolares dos conteúdos mais complexos que se sucederão a essa fase inicial e básica. De outro lado, não é lógico, mas se tornou *natural* na escola pública brasileira, que grandes proporções dos alunos – mais da metade dos alunos do país e mais de dois terços em doze Unidades da Federação (UFs) – passem por essa etapa escolar sem ter aprendido a ler e escrever.⁷ Tal *naturalização* prossegue pelas séries mais avançadas, até o final do EM. As avaliações nacionais de aprendizagem de língua portuguesa e matemática, realizadas em 2017, reportam que menos de 5% dos alunos do 3º ano EM obtêm os resultados considerados adequados para aquele ano

7. Os resultados da ANA 2016, mencionados anteriormente, dispõem de dados para todas as escolas, municípios e estados do país. Ver apresentação de resultados, disponível em: <<http://twixar.me/DG61>>. O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabeleceu na sua Meta 5 “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”, no entanto, não mais foram feitas avaliações depois de 2016. Espera-se que o Inep/MEC mantenha o planejamento de realizar a ANA 2019, dando continuidade à série histórica, mas, sobretudo, provendo um novo retrato da situação.

de ensino. A proporção de alunos que ficam em níveis insuficientes de domínio das competências esperadas é superior a 70,9 % em língua portuguesa e 71,7% em matemática.

Dessa forma, reencontramos mais tarde parte daquelas crianças não alfabetizadas no 3º do EF portando um certificado de conclusão escolar, mas também arrastando a sofrida autoimagem de incompetentes, de quem passou anos pela escola sem aprender o mínimo que lhes habilitasse a se apropriar dos elementos mais básicos da cultura ocidental moderna e de um pensamento científico e crítico condizente com doze anos de estudos. Pior ainda, muitos deles estagnados na condição de analfabetos funcionais.

O recém-publicado relatório da pesquisa que mede o Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf) 2018, informou que 34% dos avaliados que já cursavam os anos finais do EF e 13% daqueles com escolaridade de ensino médio se situavam nos estágios *analfabeto* e *rudimentar* da distribuição de proficiência usada na pesquisa.⁸ Nunca um processo de exclusão escolar foi tão perverso. Quando não havia escolas para todos, era muito evidente que a responsabilidade pela exclusão era do estado. Na presente circunstância, porém, em que a escola existe para a quase totalidade e muitos já chegam a concluir uma educação básica de doze anos, são os próprios alunos que internalizam a imagem de incapazes, sem perceberem que o acesso à escola não foi acompanhado pelo compromisso com sua premissa básica, que é a efetiva aprendizagem. Por muito tempo fomos um país sem escolas. Hoje somos um país de *escolas sem aprendizagem*.

Foi nesse contexto, e no intuito de corrigir essas distorções que o Paic foi concebido, antes de mais nada, como uma intervenção didático-pedagógica que consistiu no provimento de *materiais didáticos e na formação em serviço*⁹ para todos os professores dos dois primeiros anos do EF, com o objetivo de garantir a alfabetização inicial de todas as crianças dessa fase escolar. No entanto, quais os outros aspectos que precisaram e precisarão continuar sendo considerados, alinhados a este objetivo e colocados em operação para que os materiais e a formação oferecida aos professores sejam integrados em práticas cotidianas sistemáticas e duradouras, capazes de garantir aos alunos essa mínima aprendizagem imprescindível à todas as outras aprendizagens escolares?

8. Ver IPM e Ação Educativa (2018).

9. Os materiais didáticos foram providos gratuitamente pelo estado do Ceará aos municípios durante todos esses anos do programa. Para o 1º ano do EF, os materiais sempre foram elaborados, impressos e distribuídos pela Seduc-CE, que também forma os multiplicadores nos municípios e estes, por sua vez, formam seus colegas professores municipais. Para o 2º ano do EF, os materiais didáticos – juntamente com uma formação de 80 horas/ano (um encontro de 8 horas a cada mês), foram, nos seis primeiros anos do programa, adquiridos de editoras que tiveram suas propostas credenciadas por uma equipe de especialistas. Cabia a cada município escolher o material que lhe parecesse melhor entre os credenciados. Posteriormente, a Seduc-CE desenvolveu material didático também para esse ano escolar. Os recursos para aquisição e/ou impressão dos materiais foram até 2012 providos pelo governo federal.

Muita coisa foi necessária para dar eficiência, efetividade, consistência e coerência ao Paic. Passarei a mencioná-las e descrevê-las sucintamente, em uma ordem mais lógica que cronológica.

Antes de mais nada, foi necessário produzir um *diagnóstico* claro, preciso e suficientemente detalhado para oferecer a todos – em cada escola, em cada município, em cada regional e para o conjunto do estado – uma medida confiável e compreensível de onde estávamos e de onde gostaríamos de chegar. Por esse motivo, foi feita uma *avaliação externa*, aplicada a *todos os alunos do 2º ano do EF*, que se estabeleceu como referência para mensurar os avanços futuros e, desde então, esta passou realizada anualmente.

Em paralelo, ao definir o escopo do programa, foi necessário eleger quais outros elementos precedentes, consequentes e coexistentes ao processo de alfabetização precisariam ser também considerados, tematizados e apoiados pelo estado em cada município, simultânea e convergentemente com a alfabetização. Assim é que além da ação de *alfabetização*, em si, e da *avaliação externa*, a cooperação foi também estruturada em três outros eixos: *i) o da gestão municipal da educação*,¹⁰ *ii) o de educação infantil*¹¹ e *iii) o de formação do leitor*.¹²

Na estruturação da governança do Paic, viu-se a necessidade de se organizar uma instância de suporte e acompanhamento do uso e da forma como os professores e as escolas estavam se apropriando dos materiais, das metodologias e dos objetivos do programa. Em consequência disso, o estado considerou necessário criar e empoderar uma *instância gestora* do Paic dentro da Seduc-CE, com sua projeção nas equipes das coordenadorias regionais de desenvolvimento da educação (Credes), responsáveis pela interlocução com as equipes municipais. Complementarmente, o estado induziu a constituição de equipes gestoras do programa *em cada município*.¹³ *A cadeia de operacionalização* do Paic se materializou com a criação, no nível mais alto do organograma da Seduc-CE, de uma Coordenadoria de Cooperação com

10. Nesse eixo, além de formações (encontros de) para os secretários municipais de educação e suas equipes, lhes foi oferecido serviço de cooperação técnica para uso de ferramentas gerenciais de acompanhamento e gestão da matrícula, das avaliações diagnósticas feitas pela própria SME, de apropriação de resultados de avaliação externa e de trocas de experiências entre pares onde foram compartilhadas as criativas soluções locais para as mais diversas questões que se apresentavam no dia a dia da implementação do programa.

11. Nesse eixo, foi prestada cooperação técnica para formação de professores e organização da proposta curricular da educação infantil. Destaque-se a política de cooperação financeira do estado para construção e aquisição de equipamentos para os centros de educação infantil. Nestes casos, os municípios, além do terreno, ofereciam inicialmente uma contrapartida de 50% da obra. Este percentual foi posteriormente reduzido para 20%.

12. Nesse eixo, além de formação em serviço (oficinas de contação de história e formação de clubes de leitura), foi editada a revista *Pense!* Voltada para os interesses dos professores alfabetizadores. De frequência trimestral, com tiragem de 25 mil exemplares, distribuídas gratuitamente para todos os professores da educação infantil e dos dois anos iniciais do EF. Há que se mencionar também a distribuição para todas as salas de aula dos professores supramencionados das coleções (*Paic Prosa e Poesia*) de literatura infantil.

13. O governo do estado, por meio de dispositivo legal (Lei Estadual nº 14.026/2007, de 17 de dezembro de 2007) obteve autorização para pagar bolsa a título de compensação pelo trabalho adicional para os técnicos das secretarias municipais de educação que se responsabilizam pela gestão local do programa.

os Municípios (Copem), compreendendo os coordenadores de cada Crede como parceiros e líderes regionais, que, além disso, têm seus interlocutores/mediadores específicos que são as equipes dos núcleos regionais de cooperação com os municípios (NRCOM). Estes profissionais organizam, acompanham e operacionalizam a parceria com todos e cada um dos municípios da circunscrição de sua região, para assim viabilizar as ações relativas à meta de *alfabetização* (a distribuição do material didático, a formação dos professores, as visitas de acompanhamento, as avaliações diagnósticas no início de cada ano, as *avaliações externas*, a leitura dos resultados destas avaliações), bem como aquelas relativas aos outros eixos do programa, quais sejam, a disponibilização de conceitos e ferramentas para apoiar o desenvolvimento da gestão da educação pelas equipes das secretarias municipais, a ampliação da oferta de vagas, a estruturação da proposta pedagógica da educação infantil, a promoção da formação de leitores, a distribuição e a dinamização de bons acervos de literatura infantil.

Atuando em conjunto com (e hierarquicamente acima) essa cadeia de operação, há uma *cadeia de comando* e mobilização que se inicia no gabinete do governador¹⁴ e passa pela interlocução e definição de estratégias do governador com a alta direção da Seduc-CE. Neste espaço de decisões, se fixa a agenda da Copem e de suas equipes, a quem caberá a implementação das ações e o equacionamento das questões cuja solução requerem coordenação centralizada do estado. Compete também à Copem a emissão de orientação para as ações das Credes. As Credes são responsáveis, por um lado, pela articulação, mediação, negociação e mobilização com os prefeitos e as equipes de secretarias municipais e, por outro lado, pela boa gestão e pelo acompanhamento das atividades de suas respectivas equipes de gestão regional do Paic.

Esta cadeia de comando, porém, foi e é tanto mais efetiva em comandar quanto mais for sensível às ponderações dos parceiros e capaz de processar as demandas e propostas de ajustes que se originam no outro polo e que fluem na direção inversa. Ou seja, as contribuições para o aperfeiçoamento do programa em nível local, que emergem dos professores e gestores escolares, chegam às equipes municipais e são transmitidas às equipes estaduais na região, inclusive aos coordenadores regionais, à Copem, ao gabinete da Seduc-CE e, quando necessário, ao gabinete do governador. Finalmente, além de operar na conjunção de pessoas, processos, estratégias, objetivos e resultados, o estado, como líder do Paic percebeu que precisava valorizar a força e a inteligência de dois participantes cuja atuação é absolutamente estratégica para o sucesso e sustentabilidade do programa, os prefeitos e as equipes das escolas, mobilizando assim suas vontades e criatividade.

14. Não foi a equipe da Seduc-CE que concebeu o Paic e buscou convencer o governador da necessidade e oportunidade de fazê-lo. Foi o governador que demandou à Seduc-CE a elaboração do programa, antecipando, porém, muitos de seus elementos constituintes, como as bolsas para as equipes municipais e os incentivos financeiros constantes da mudança na Lei do ICMS e do Prêmio Escola Nota 10, que serão descritos a seguir.

Para *dialogar* com o lugar e o ponto de vista dos prefeitos, o estado criou incentivos financeiros por meio de mudanças na legislação que estabelece critérios para a distribuição da cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)¹⁵ entre os municípios. Para dialogar com as equipes escolares, o estado criou por lei o Prêmio Escola Nota 10,¹⁶ que passou a distinguir com recursos adicionais as 150 escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem (segundo a avaliação externa) na alfabetização, posteriormente, foram incluídas mais 150 no 5º ano e, finalmente, incluídas as 150 escolas com melhores resultados também no 9º ano. Os prefeitos são os líderes maiores da dinâmica que se estabelece nas equipes das secretarias municipais de educação e em toda a rede. Sabedores que os resultados de aprendizagem de suas escolas irão definir maior ou menor soma de recursos advindos do ICMS que serão repassados aos seus municípios, eles passam a se interessar mais pela gestão educacional, a buscar quadros mais capacitados tecnicamente para compor suas equipes e, em alguma medida, a priorizar as necessidades das secretarias municipais de educação junto às suas equipes financeiras e administrativas.

Os gestores escolares (diretores e coordenadores pedagógicos), além de sentirem a aproximação da equipe da secretaria municipal por meio dos processos de formação e acompanhamento pedagógico e perceberem a mudança de atitude *de cima* em relação às suas escolas, passam também a almejar a valiosa distinção e os consideráveis recursos adicionais que são concedidos às escolas que fizeram jus ao Prêmio Escola Nota 10.

Os professores, antes heróis (mais ou menos persistentes, mais ou menos desalentados) de um esforço solitário pela aprendizagem de suas turmas, passam a respirar com renovado ânimo a atmosfera de uma organização escolar que está, toda ela, voltada para um objetivo em comum, só exequível com a organização coletiva, de garantir a aprendizagem de todos os seus alunos. Esta nova atmosfera somente se faz possível se houver a liderança pedagógica dos gestores escolares.

15. O ICMS é um imposto que incide sobre a movimentação de mercadorias e sua cobrança é responsabilidade de cada estado brasileiro. As primeiras alterações na legislação do ICMS no Ceará, alterações estas que estabeleceram resultados educacionais na alfabetização (no 2º ano) e no 5º ano do EF como critérios para distribuição das cotas-partes devidas aos municípios, são de 2007. Em 2015, esta legislação passou por uma nova alteração, para incluir os resultados de 9º ano na fórmula de cálculo para distribuição dos recursos. A definição da fórmula, no entanto, é feita em ato do Poder Executivo (decreto), o que permite maior facilidade para viabilizar os ajustes que vão se mostrando necessários devido à própria evolução dos resultados. Os primeiros efeitos financeiros da Lei nº 14.024/2007 puderam ser notados em 2009, de modo a preservar o equilíbrio e o planejamento orçamentário dos municípios em 2008, ao mesmo tempo em que decorria o período de avaliações (2007-2008 e 2008-2009) que permitiriam uma medida mais acurada dos resultados. Coincidência feliz, 2009 foi também o início de novo ciclo de gestão nos municípios.

16. O Prêmio Escola Nota 10 foi instituído pela Lei nº 14.371/2009 para resultados de alfabetização e, posteriormente, ampliado (para 5º e 9º anos) pela Lei nº 15.923/2015, que revogou a anterior. A norma utiliza diversos mecanismos inovadores a fim de evitar a *competição pela competição*, premiando o esforço da rede como um todo, e não de escolas isoladas e, nas escolas, premiando o esforço das equipes e não de indivíduos. O prêmio também cria regras que evitam que as escolas focalizem seus esforços nos melhores alunos, fazendo com que a melhoria de aprendizagem dos alunos mais vulneráveis seja (relativamente) mais importante do que a simples melhoria da média da turma.

6 EXPERIÊNCIAS ANTERIORES DE COOPERAÇÃO ESTADO-MUNICÍPIOS

Um elemento fundamental que possibilitou ao Paic ser uma experiência bem-sucedida de colaboração federativa foi o fato de que as eventuais tensões relativas à distribuição de responsabilidades pela oferta de matrícula de educação básica no Ceará já estavam há tempos equacionadas.

O estado foi pioneiro na implementação de uma política de municipalização do EF ainda nos anos 1990, nos primórdios de implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com sua lógica redistributiva de definição de um valor mínimo por aluno/ano e de transferências proporcionais a quantidades de matrículas de cada rede.

Em 1996, a participação das redes municipais na oferta pública de EF era de 60%, sendo de 68% nos anos iniciais. Naquele momento, o governo do estado teve disposição suficiente para garantir politicamente a implementação da lógica redistributiva do Fundef – ainda que com significativas perdas orçamentárias imediatas –, evitando a atitude de competição por alunos e administrando com responsabilidade a transferência de matrícula remanescente de EF do estado para os municípios – quando necessário contendo a avidez de alguns gestores municipais.

Ao longo da década, até 2007, foram feitas as acomodações cabíveis. Nesse ano, a matrícula estadual de ensino fundamental representou 11,6% da matrícula pública, sendo de apenas 2,1% sua participação no EF 1 (1º ao 5º ano) e 23% no EF 2 (6º ao 9º ano). De 2007 a 2017, a oferta municipal evoluiu para 99,36% no EF 1 e para 94,5% do EF 2, perfazendo 97,1% de toda a matrícula pública de EF do estado.

Cumprindo ainda ressaltar que, em 1995, antes mesmo da criação do Fundef, o estado já ensaiava, com seus próprios e poucos recursos, um experimento de *rede única de ensino*, em que os gestores municipais de educação liderariam a gestão de toda a rede de escolas públicas de seu território. Nesse ciclo de governo, já foi possível instituir uma pauta de ações de cooperação com municípios que conseguiu se sobrepôr às diferenças político-partidárias e eleitorais. Além da rede única já mencionada, outro exemplo relevante de cooperação federativa foi a realização de concurso público unificado para professores das redes municipais e estaduais, em que os resultados dos candidatos poderiam ser utilizados em quaisquer das 128 redes municipais participantes do certame.

Outra iniciativa relevante que antecede o Paic foi a do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar. O tema da alfabetização de crianças já havia sido colocado na agenda política do estado desde 2004, quando no âmbito do legislativo estadual se constituiu o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar. Este comitê, além das audiências com educadores, políticos e

especialistas em alfabetização, já havia divulgado um relatório que noticiava os resultados de três investigações que fizera: *i)* sobre os currículos dos cursos de pedagogia; *ii)* sobre as condições de trabalho dos professores alfabetizadores; e *iii)* com alunos, sobre suas aprendizagens expressas como domínio das competências de leitura e escrita (Ceará, 2006).

Posteriormente, um grupo de sessenta municípios, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Associação de Prefeitos do Ceará (Aprece), passou a colaborar mutuamente para se capacitarem buscando o enfrentamento dos *problemas* apontados no relatório. Nesse período, o Paic, com este nome e objetivo, já existia como parceria entre municípios. Em seguida, o programa foi ampliado, aprofundado e estruturado como política estadual.

O Paic reconheceu e valorizou essa gama de experiências anteriores e lhes agregou foco, metas claras e gestão por resultados. Universalizou e deu utilidade gerencial e pedagógica à avaliação externa e acrescentou os elementos de monitoramento, incentivos e prêmios. Sobretudo, fez isso de forma que as estratégias dialogassem entre si e cada uma fortalecesse as demais.

7 PENSANDO O PAIC: ASPECTOS CONTEXTUAIS, CONCEITUAIS, ORGANIZACIONAIS E SUBJETIVOS

O Paic, como sua descrição evidencia, é um programa simples, porque está focado em um objetivo claro com métrica objetiva, de fácil compreensão e verificação. E é, também, complexo, pois se constituiu em uma política pública que tem múltiplas facetas e envolve múltiplos atores. Mas é complexo, sobretudo, porque suas múltiplas dimensões, atores e interfaces se imbricam e se influenciam mutuamente. Dessa forma, são muitos os aspectos por onde podemos nos aproximar dessa experiência, ao mesmo tempo em que é difícil também tratar de um ou outro aspecto isoladamente.

Há muitas afirmações que podem ser feitas sobre o Paic que suscitam pontos de interesse e necessidade de aprofundamento relativamente aos aspectos relevantes para a análise e avaliação de políticas públicas. Por isso, ao tentar realizar sua descrição/análise/avaliação, torna-se, frequentemente, difícil a tarefa pessoal de escolher a ordem mais adequada de apresentação dos fatos, ou mesmo de decidir que ênfase dar a um ou a outro aspecto no sentido de estimar e fazer jus à sua relevância. Com frequência, o que parece essencial só tem a importância que lhes credita, pois está intimamente associado a algo que, à primeira vista, aparecia como circunstancial.

Nesse sentido, farei menção a alguns aspectos já enunciados, mais que requerem mais aprofundamento, ou ressaltarei aspectos menos evidentes e formais do Paic que merecem mais estudo.

Entre os primeiros temas do Paic estão a intervenção sistêmica, a cooperação federativa e o regime de colaboração. Quanto aos aspectos que requerem mais estudo, estão aqueles relativos aos incentivos financeiros e simbólicos (publicidade, celebração, prestígio etc.) e ao tema da liderança política e organizacional em sua expressão mais subjetiva, motivacional e ética. O aprofundamento necessário é certamente impossível aqui, mas por isso mesmo, precisamos enunciá-los, para que, quem sabe assim, se possa motivar o interesse de investigação por tais questões.

8 O CARÁTER SISTÊMICO DO PROGRAMA

É quase impossível imaginar o Paic sem os materiais e a formação em serviço dos professores. Mas é igualmente difícil imaginar como seria e em que ritmo teriam evoluído os resultados do programa se não houvesse a avaliação externa e os incentivos do ICMS e do Prêmio Escola Nota 10. Muitos estados fazem avaliações externas de aprendizagem todos os anos. O uso e a relevância destas é diferente, a depender das consequências que lhes estão associadas. No caso aqui descrito e analisado, a avaliação externa de aprendizagem, anual e censitária para os alunos de 2º, 5º e 9º anos do EF determinam a forma de distribuição do ICMS e o Prêmio Escola Nota 10. Entretanto, não fossem os cuidados na definição das fórmulas, estes benefícios poderiam até ter induzido mais desigualdade.

E, afinal, todos esses aspectos não teriam sido implementados com eficiência e eficácia se não tivesse ocorrido o intenso processo de aprendizagem organizacional e a cooperação técnica vigorosa e cotidiana das equipes regionais do estado com as equipes de cada município, o que possibilitou o acompanhamento e monitoramento das ações, a melhoria na qualidade das informações e dos bancos de dados dos municípios, a valorização e a disseminação das melhores práticas que a criatividade fez emergir em muitas escolas e secretarias municipais de educação.

Avalio que o Paic só se constituiu nesse caso longo e eficaz, com resultados tão consistentes e consideráveis nesse ciclo de doze anos, justamente por ter sido o que chamo de uma *intervenção sistêmica*, isto é, uma ação que se estruturou levando em conta todas (ou quase todas) as dimensões, os sujeitos e as interfaces do problema que se quis impactar, criando mensagens coerentes e articulado a sincronia e a sinergia necessárias à sua efetividade.

9 O TEMA DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

O Paic foi uma ação pioneira, derivada de uma visão de *cooperação federativa* em que o governo do Estado entende claramente que não lhe basta cuidar apenas de melhorar a educação provida por sua rede de escolas, bem como, mesmo sendo o provedor por excelência da oferta de ensino médio, lhe cabe também apoiar os municípios para que estes realizem a melhoria da qualidade e a elevação dos resultados de aprendizagem de suas próprias redes.

Considerando a questão de um ponto de vista puramente racional ou *egoísta*, visto que os municípios são responsáveis pela educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, é de interesse do governo do estado que os alunos das redes municipais, ao ingressarem na rede estadual, (seja nos anos finais do EF, seja no ensino médio, cheguem com a melhor preparação acadêmica possível.

É claro que essa política é também expressão de uma visão mais ampla, por isso mais responsável e generosa, em que o governo do estado entende que, em matéria de educação pública, ele deve se responsabilizar por todos os cidadãos de seu território e que, por isso, faz sentido instituir uma política pública capaz de romper o isolamento que acontece entre os municípios e a competição que por vezes ocorre entre as esferas de governo.

O governo estadual, por sua maior centralidade, é coordenador e articulador de uma agenda de interesses comuns a todos os municípios e, por isso, pode ser o proponente, o fiador e o ente institucional mais forte de uma agenda de cooperação. Assim sendo, é preciso que o governo estadual saiba encontrar, em diálogo com os municípios, a justa medida que poderá preservá-lo do risco de recaída em dois padrões autoritários e disfuncionais, muito comuns na experiência pública brasileira. O primeiro é aquele em que o estado *dita as ordens* aos municípios. O outro, mais sutil porque é mais simpático, é o padrão em que o estado duvida da capacidade dos municípios e, *paternalmente*, assume o protagonismo mesmo dos níveis mais descentralizados da ação, tomando o lugar do município e as responsabilidades que este deveria assumir.

Outro elemento importante para a compreensão mais aprofundada do Paic, é que o *regime de colaboração* entre estado e municípios proposto, ou, talvez melhor dizendo, ampliado e aprofundado pelo Paic, regime este que foi construído sobre condições favoráveis preexistentes. O Paic, como já citado, tinha raízes, alicerces, bases e antecedentes, tanto imediatos quanto resultantes de outras relevantes iniciativas de cooperação vividas no estado.

10 A PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Ainda dentro do tema da colaboração federativa, é indispensável que se faça uma breve menção à presença do governo federal. Nos primeiros anos do Paic, de 2007 a 2012, o governo federal apoiou o programa com os recursos financeiros para impressão e/ou aquisição dos materiais de alfabetização e, também, prestou seu apoio e reconhecimento à relevância do programa, garantindo, inclusive, a presença do Ministério da Educação (MEC) nos eventos anuais de divulgação dos resultados municipais das avaliações do Spaace e das escolas ganhadoras do Prêmio Escola Nota 10. Estas formas de apoio foram muito importantes para o Paic.

A proximidade do governo federal permitiu que os gestores federais acompanhassem a evolução dos resultados, culminando com a decisão do MEC de formatar uma política pública de alfabetização infantil, fortemente inspirado no Paic e que foi denominado Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), anunciado em 2012 e implementado a partir de 2013.

O PNAIC, a despeito dos esforços das equipes do MEC de reconhecer sua inspiração no Paic, não foi capaz de escapar do paradigma de *desenho único* tão fortemente operante na modelagem dos programas federais. Daí que a chegada do PNAIC ao Ceará não tenha se efetivado como um fortalecimento da estratégia estadual, mas como uma expectativa que o estado viesse a se adaptar ao modelo nacional que a partir de *então tinha que ser igual em todo o país*.

Sendo assim, em alguns aspectos operacionais, o PNAIC não refletiu o Paic. Emergiram, então, pontos de tensão que foram razoavelmente administrados, mas que, também, deixaram evidente a dificuldade do governo federal, que constantemente considera apenas seus próprios termos, para dialogar com as lógicas diferentes que os diversos entes federados podem ter sobre um mesmo tema – no caso, o da alfabetização infantil.

Apesar de considerar feliz e oportuna a possibilidade de pautar a problemática da alfabetização como questão de abrangência nacional, o PNAIC pode ter errado em propor uma única estratégia e metodologia para enfrentar esta questão em contextos tão diversificados. Este é um tema de grande relevância para a melhoria das políticas educacionais que supõem a colaboração federativa e, se não é possível aprofundá-lo no escopo deste capítulo, que ao menos fique enunciado como tarefa para próximas análises.

11 OS ASPECTOS MENOS EVIDENTES QUE CONSTITUEM TEMAS PARA APROFUNDAMENTO

Um primeiro aspecto a se considerar são os *incentivos e prêmios*. O recurso a incentivos e prêmios é um traço marcante e, em alguma medida, controverso da estratégia do Paic. Existe, ao que me parece, uma predisposição à desconfiança por parte de educadores quanto ao uso de prêmios ou de outros incentivos como forma de se conseguir os resultados desejados em políticas sociais.

Creio entender e posso validar alguns bons motivos para o preconceito contra incentivos e prêmios, tendo em vista que vivemos em uma sociedade hierárquica, elitista, com absurdos indicadores de concentração de poder econômico e político, que tem como consequência a segregação e a desqualificação de parte de seus integrantes. É compreensível que as estratégias originadas em algum centro de poder que tenha como traço um sinal de competição ou de indução ao esforço dos sujeitos beneficiários sejam objeto de dúvida quanto à sua legitimidade.

Outro aspecto que corrobora com as suspeitas sobre a legitimidade de incentivos e prêmios é seu caráter *mercantil* ou de *competição*, que não se coadunaria com os valores e os princípios morais da fraternidade, do desenvolvimento pessoal e da busca do bem comum associados à prática da educação que, talvez, não devesse permitir contaminações com lógicas apenas toleradas na dimensão *econômica* da reprodução social. Em suma, para muitos, à nobreza da educação e da aprendizagem deveria corresponder uma motivação intrínseca, expressão de autoconsciência, e jamais motivações comezinhas, pragmáticas e *interesseiras*, focadas em conquistar prestígio em *rankings* de comparação/competição com outros ou algo ainda mais *baixo*, interessadas em agregar valor monetário ao seu orçamento pessoal.

Recusar-se a ver riscos me parece miopia, mas recusar-se a lidar com isso parece-me idealismo. Diante do dilema, é preciso ter coragem de experimentar e aprender. É preciso ter clareza de que todo sistema de motivação externa é necessariamente limitado e eventualmente indutor de condutas inadequadas. Mas também pode ser um poderoso acelerador de dinâmicas virtuosas. Sobretudo, é preciso uma avaliação pragmática e realista do custo-benefício de um dado sistema de incentivos e uma boa disposição para corrigir suas externalidades negativas.

No caso do Paic, temos os exemplos do ICMS e do Prêmio Escola Nota 10. No primeiro, ganham mais recursos do ICMS os municípios que alcançam melhores resultados de aprendizagem. Via de regra, os critérios que mais pesam sobre a distribuição de ICMS são critérios estáticos ou regressivos, isto é, recebem mais os municípios que já são mais ricos, ou recebem todos uma quantia igual pelo simples fato de existir e não pelo esforço para fazer por merecer. A lei do ICMS do Ceará instituiu uma regra em que passa a ganhar mais quem obtém os melhores resultados em políticas de grande importância para a conquista do bem-estar coletivo, isto é, melhoria na aprendizagem das crianças, menos mortalidade infantil e mais responsabilidade e inteligência no trato com o meio ambiente. Alguns municípios ganharam, outros perderam, mas, principalmente, ganharam as crianças mais pobres do estado. É possível que em alguns anos estes critérios se esgotem como fatores de motivação para melhores condutas dos gestores públicos dos setores relacionados. Se, quando isto ocorrer, já tivermos rompido a inércia de uma cultura de políticas sem resultados e tivermos inserido o conjunto de municípios cearenses em outros patamares de indicadores de educação e saúde infantil, a estratégia já terá valido – e muito – a pena.

No caso das escolas, há o Prêmio Escola Nota 10. Este prêmio tem três aspectos bastante inovadores. O primeiro é que cada escola tem autonomia para decidir sobre os recursos, que são depositados em conta específica da escola, a exemplo do que ocorre com o Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE) do governo federal, mas sem as predefinições das despesas. O segundo é que, embora a escola deva investir em melhorias, parte do prêmio (até 40%) pode ser distribuída aos

professores em forma de bonificação, por critérios definidos pela escola. O terceiro aspecto é que cada escola premiada deve usar recursos do prêmio para desenvolver atividades de cooperação técnica por dois anos com uma das 150 escolas com os mais baixos resultados na mesma avaliação e série escolar. Estas 150 escolas com baixos resultados, denominadas *escolas apoiadas*, também recebem recursos (metade do valor por aluno concedido às escolas premiadas) para melhorias e para a cooperação técnica. Um quarto do valor devido às escolas premiadas e metade do valor das escolas apoiadas somente será pago se a escola premiada não regredir em seu resultado de aprendizagem e a escola apoiada atingir resultado satisfatório – pelo menos 7,0 no índice de desempenho escolar (IDE) – nas avaliações dos dois anos subsequentes ao ano base de concessão do prêmio.

Além disso, há normas do Prêmio Escola Nota 10 que apresentam soluções bastante inovadoras no sentido de inibir tendências que são comuns em prêmios, como o *individualismo*, a competição e o risco de privilegiar os mais fortes.

Entre essas boas condicionalidades está o fato de que, para uma escola ganhar o prêmio, é preciso que ela cuide de ter o mínimo (ou nenhum aluno) em estágios insuficientes de aprendizagem. A mensagem dessa regra é: não compensa investir só nos bons alunos, há que se investir ainda mais na melhora dos mais frágeis.

Um segundo aspecto a ser destacado é que a escola se torna inelegível para o prêmio se toda a rede municipal a qual ela pertence não estiver em um patamar de bons resultados para, pelo menos, 70% de seus alunos. O principal efeito desta medida foi evitar que gestores municipais investissem em apenas uma ou poucas escolas, para que galgassem o prêmio e tivessem prestígio e recursos, enquanto as outras escolas poderiam ser negligenciadas.

É importante reconhecer que há *vulnerabilidades* nesses incentivos que podem ser mitigadas, mas, talvez, não eliminadas. A literatura afirma que premiações podem levar a *game*, que é a atitude de usar as brechas deixadas nas normas a favor de resultado com menos esforço. Um exemplo no caso de avaliações de aprendizagem seria evitar que alunos *fracos* façam a prova. No caso das avaliações e nas fórmulas de cálculo usados na sistemática de incentivos do Paic, isso é controlado, porque a taxa de participação dos alunos entra no cálculo dos índices. Este controle de participação evita que as escolas caiam na tentação de desestimular a presença dos alunos no dia da prova ou de montar “estratégias”, como *transferências* de alunos para outras escolas.

Uma distorção possível e mais complexa de ser mitigada é o direcionamento de escolas ou talvez redes escolares inteiras que podem exacerbar uma estratégia de *treinamento intensivo* dos alunos para a prova. Isto não é necessariamente ruim, mas pode tornar-se, se incorrerem em pressão psicológica sobre os alunos e/ou se ocorrerem em detrimento de outros elementos curriculares importantes para o desenvolvimento das capacidades dos alunos.

No caso do ICMS, uma *vulnerabilidade* reside no fato de que o próprio sucesso do programa pode levar a uma exaustão da capacidade de mobilização que fez da lei um incentivo tão poderoso. Isto fica mais evidente quando se verifica a tendência natural de equiparação das notas de todos os municípios (o que é em si, positivo, pois expressa ganho de equidade). É provável que o estado tenha ainda outros dez anos de margem no aproveitamento da capacidade de motivação do ICMS. Isso porque ainda é necessário consolidar as conquistas do 5º ano e, sobretudo, fortalecer o esforço, muito mais complexo, de melhoria nas séries finais do EF. Mas é essencial que o estado tenha esse limite em mente para prospectar outras possibilidades de motivação que deem sustentabilidade aos esforços municipais.

12 OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

O Paic se beneficiou de uma visão de política e de estado que já tinha antecedentes na experiência de cooperação entre o estado e seus municípios no âmbito da educação pública. Não obstante, é digna de nota a clareza e a agilidade com que o governo estadual definiu a meta da alfabetização das crianças até os 7 anos de idade, em cooperação com os municípios como eixo estratégico de política educacional, quando a matrícula desse nível de ensino já era quase toda municipal.

Parte considerável dessa clareza e agilidade deriva do fato de que o então governador vinha de uma recente experiência anterior como prefeito de um município do interior do estado (cidade de Sobral), onde já havia implementado essa estratégia como política prioritária.

Creio que a possibilidade de, ainda que estando no estado, pensar com a lógica de gestor municipal, tem grande relevância na elaboração das estratégias, na eleição das prioridades e, também, na decisão de deixar que os próprios municípios definissem suas estratégias e seus métodos, evitando que a energia do estado fosse direcionada para o controle de procedimentos e focando em criar as motivações e prover os apoios que os municípios precisavam para construir, eles mesmos, seus resultados.

Outro aspecto de relevância foi a decisão de *blindar* as equipes da Seduc-CE de ingerências político-partidárias-eleitorais. Seja na composição das equipes da secretaria, seja na seleção e nomeação de coordenadores regionais e de suas equipes e, por isso mesmo, também na relação cotidiana com os municípios, a diretriz máxima é que a agenda do Paic não poderia, da parte das equipes estaduais, ser perturbada por questões de filiação partidária ou de grau alinhamento político do prefeito ao governo estadual. Esta é uma atitude que só se prova e sustenta se houver coerência na comunicação e consistência no tempo, mas que, uma vez conquistada, permite a instalação de um ambiente de cooperação muito diferenciado para melhor.

No mesmo sentido da qualidade da interlocução, do nível de confiança e *boa vontade* entre as partes em colaboração, destaco o fato de que os coordenadores regionais (selecionados por critérios técnicos) eram instruídos, acompanhados e apoiados para cultivarem uma atitude permanente de respeito pela autonomia dos municípios e reconhecimento da capacidade das equipes municipais.

Muitas potencialidades de uma experiência de cooperação são, por vezes, minimizadas pela falta de (ou pouco) cuidado em estabelecer níveis de respeito e confiança na interlocução. O Paic procurou zelar pela qualidade dessa dinâmica subjetiva com a mesma atenção e esmero com que se costuma tratar os elementos objetivos (técnicos e institucionais) do programa.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Paic é essa história bonita e relevante que me permitiu alguns dos maiores e melhores aprendizados profissionais ao longo de minha trajetória de *militante* da gestão pública e de *crente* na imensa potencialidade dos governos municipais, os quais já são, desde longa data, os maiores provedores dos serviços sociais universais e essenciais para a população, a exemplo do abastecimento de água, da destinação de resíduos sólidos, da saúde e da educação básica.

Acredito que essa experiência possa continuar sendo esse imenso laboratório de aprendizagens, de inovação e de fortalecimento da gestão municipal da educação para o bem das crianças brasileiras que mais necessitam da boa educação pública, para que elas se tornem protagonistas de uma história de rompimento do círculo vicioso da pobreza e da exclusão. Longa vida e novos sucessos é o que desejo ao Paic.

REFERÊNCIAS

CEARÁ. **Educação de qualidade começando pelo começo**. Relatório Final do Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2PkeH0J>>.

_____. Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE). **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem**: o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará. Fortaleza: Seduc, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/34Tiybz>>.

COSTA, L.; CARNOY, M. The effectiveness of an early: grade literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, Thousand Oaks, CA, v. 37, n. 4, p. 567-590, 2015.

GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, v. 1, n. 1, p. 09-34, 2011.

IPM – INSTITUTO PAULO MONTENEGRO; AÇÃO EDUCATIVA – ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO. **Relatório de resultados preliminares Inaf Brasil 2018**. São Paulo: IPM; Ação Educativa, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/bG61>>.

KASMIRSKI, P. R.; GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 8, n. 69. p. 848-873, 2017.

RESENDE, C. C. **O que está acontecendo no Ceará?** Evidências preliminares de com um dos estados mais pobres do país vem transformando seu sistema educacional. Brasília: Senado Federal, ago. 2013. Disponível em: <<http://twixar.me/km61>>. (Boletim Legislativo do Senado Federal, n. 73).