
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 25 Número 36

17 de abril 2017

ISSN 1068-2341

A Hora da Alfabetização no Ceará: O PAIC e suas Múltiplas Dinâmicas

Lilia Asuca Sumiya
Maria Arlete Duarte de Araujo



Hironobu Sano

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Brasil

Citação: Sumiya, L. A., Araujo, M. A. D., & Sano, H. (2017). A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(36).
<https://doi.org/10.14507/epaa.25.2641>

Resumo: O artigo analisa como o tema do analfabetismo escolar entrou na agenda do governo do Estado do Ceará, a partir da formulação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Para compreendermos as razões que levaram o tema ao topo da agenda governamental cearense, o estudo baseia-se na literatura sobre a análise de políticas públicas, com ênfase nos processos de formação de agenda e elaboração de alternativas, adotando o modelo de múltiplas dinâmicas de Kingdon (1995), e identifica os elementos da dinâmica dos problemas, política e políticas públicas. A pesquisa é de natureza qualitativa e tem como estratégia o método de estudo de caso único. Foi realizada uma triangulação de dados a partir de documentos institucionais relativos ao PAIC, notas taquigráficas de eventos organizados pela Assembleia Legislativa do Ceará, matérias da mídia, estudos acadêmicos e entrevistas com atores chave de diferentes instituições. O artigo destaca o papel do empreendedor de políticas públicas, a relevância da etapa de reconhecimento do problema para a formação de uma ampla base de coalizão e o processo de construção das alternativas de ação. Argumenta-se que a abordagem de múltiplas dinâmicas se constitui num

referencial analítico útil, contribuindo, portanto, para uma melhor compreensão das etapas que compõem a formação de agenda nas políticas públicas, em particular no campo da educação.

Palavras-chave: política educacional; formulação de políticas públicas; programa de alfabetização

The time of literacy in Ceará: The PAIC and the multiple streams model

Abstract: This study aims to understand how the issue of illiteracy became prominent on the agenda of Ceara's state government, in Brazil, by analyzing the formulation of the Literacy Program at the Right Age (PAIC). Tracing the origin of the program and applying Kingdon's (1995) multiple streams model, the study identifies the elements of problems, politics and public policy streams. This research adopts a qualitative approach and is based on a single case study method. The data set consisted of institutional PAIC-related documents, tachygraphy notes from sessions held at the Ceará's State House of Representatives, press clippings, academic studies and interviews with key participants from several organizations. A combination of factors influenced the formulation of the literacy policy, and particularly relevant are the actions of the policy entrepreneur, the processes of problem recognition for the composition of a wide coalition, and the process of alternative specification. Finally, the results suggest that the applicability of the multiple streams approach is a useful analytical tool, and it contributes to better understanding of policy formation in the Brazilian educational field.

Keywords: politics of education; policy formation; literacy education

La hora de la alfabetización en Ceará: El PAIC y el modelo de múltiples dinámicas

Resumen: Este estudio examina cómo el problema del analfabetismo escolar entró en la agenda del gobierno del estado de Ceará, desde la formulación del Programa de Educación en el Edad Correcta (PAIC). Para comprender las razones que condujeron la cuestión a la parte superior de la agenda del gobierno de Ceará, el estudio se basa en la literatura sobre el análisis de las políticas públicas, con énfasis en los procesos de formación de agenda y desarrollo de alternativas, a partir de la adopción del modelo de múltiples dinámicas de Kingdon (1995), e identifica los elementos de la dinámica de los problemas, la política y las políticas públicas. La investigación es cualitativa y tiene como estrategia el método de estudio de caso único. Se realizó una triangulación de los datos a partir de documentos institucionales relacionados con el PAIC, notas taquigráficas de los eventos organizados por la Asamblea Legislativa de Ceará, materiales de la prensa, estudios académicos y entrevistas con actores clave de diferentes instituciones. El artículo destaca el papel del emprendedor de la política pública, la importancia de la etapa de reconocimiento del problema para la formación de una amplia base de coalición y el proceso de construcción de las alternativas de acción. Se argumenta que el enfoque de las múltiples dinámicas es un marco analítico útil, contribuyendo así a una mejor comprensión de las etapas que componen la formación de las políticas públicas, en particular en el campo de la educación.

Palabras-clave: política de educación; elaboración de políticas públicas; programa de alfabetización

Introdução¹

O Brasil tem avançado na área da educação pública básica nos últimos anos, como atesta, por exemplo, a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Ministério da Educação. Para os anos iniciais do ensino fundamental da rede pública (1º ao 5º ano), o país atingiu 4,9, numa escala de zero a 10, na última avaliação em 2013. Contudo, esse resultado indica também que o país ainda está distante da média seis, meta estabelecida para 2022 tendo como base o desempenho de países desenvolvidos.

Os resultados das avaliações de âmbito internacional confirmam essa distância: na última edição do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), realizada em 2015, o Brasil ficou na 59ª posição no ranking de leitura, 63ª em ciências e 65ª em matemática, considerando os setenta países que participaram da avaliação (Pisa, 2015).

Estudos apontam que um dos grandes gargalos do país, no que se refere à aprendizagem, está nos anos iniciais, pois o período de alfabetização das crianças é essencial para adquirir competências e habilidades em leitura que irão impactar a aprendizagem futura desses alunos. Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2011 revelaram que apenas 40% dos alunos da 5ª ano do ensino fundamental² – quando as crianças já deveriam estar alfabetizadas – alcançaram a pontuação referente ao aprendizado esperado em língua portuguesa; em matemática, esse índice foi ainda mais baixo: 36,3% (Todos Pela Educação, 2014, p. 69). Por outro lado, ao se analisar as políticas educacionais no Brasil, constata-se que historicamente o país carece de ações específicas para as crianças em estágio de alfabetização. As políticas de alfabetização mais conhecidas, tais como Mobral, projeto Minerva, Brasil Alfabetizado, entre outros, tem se dirigido a jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de serem alfabetizados na idade escolar.

Foi somente a partir da década de 2000 que começaram a surgir programas de alfabetização voltados para as crianças, principalmente no âmbito dos governos estaduais. Dentre as iniciativas, merece destaque o PAIC do Ceará, pois: (1) foi lançado com a adesão de todos os municípios cearenses e é fruto da articulação de diversas instituições públicas e não governamentais, tornando o Ceará um dos estados protagonistas no reconhecimento do problema da alfabetização escolar, bem como na proposição de uma idade certa para se alfabetizar; (2) não se restringe a um programa de formação de professores na área de alfabetização, como ocorre tradicionalmente em programas dessa natureza, e sim de um programa de gestão voltada à garantia da aprendizagem; e, por fim, (3) o estado apresentou uma evolução significativa dos indicadores educacionais: para os anos iniciais do ensino fundamental, a média do IDEB das escolas públicas municipais e estaduais do Ceará passou de 2,8 em 2005 para 5,0 pontos em 2013, um dos melhores resultados entre os estados do Norte e Nordeste. Se compararmos com as demais regiões brasileiras, deve-se reconhecer que ainda há um caminho a percorrer, contudo, não se pode ignorar o fato de ser o Estado brasileiro que mostrou uma evolução mais significativa no indicador desde que o IDEB foi implementado (INEP, s.d.). Além disso, a experiência do PAIC serviu de base para a elaboração do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) do MEC.

¹ Esse artigo é decorrente da pesquisa de Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA/UFRN, na linha de pesquisa em políticas públicas, elaborada pela autora principal e orientação dos demais.

² A partir de 2006, a duração do ensino fundamental no Brasil passou de 8 para 9 anos e a nomenclatura utilizada para essa etapa mudou de série para ano. Assim, as crianças de 6 a 10 anos frequentam os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano).

A trajetória o PAIC não se resume na melhoria dos indicadores educacionais e na sua difusão da escala estadual para a nacional, pois a investigação sobre suas origens indicou que essa política, na realidade, teve início bem antes de 2007 e envolveu uma série de atores e instituições que atuaram em conjunto.

Diante do cenário apresentado, este artigo se desenvolve a partir da seguinte questão de pesquisa: como uma determinada condição social adquire relevância a ponto de ser considerado um problema que merece uma ação governamental e como algumas propostas de solução ganham evidência em detrimento de outras? Portanto, o objetivo é compreender como a temática da alfabetização escolar se tornou um item prioritário na agenda do Governo do Estado do Ceará. Para atingir esse intuito, o artigo apresenta três objetivos específicos: (1) Analisar como a temática da alfabetização infantil ganhou relevância nos governos municipais do Ceará, (2) analisar o processo de elaboração das alternativas de ação e, por fim, (3) analisar o processo de seleção de uma dessas alternativas e que culminou no atual desenho do PAIC.

Do ponto de vista teórico, este artigo se baseia nos estudos sobre análise de políticas públicas, em particular no Modelo de Múltiplas Dinâmicas desenvolvida por Kingdon (1995), que enfatiza o papel dos atores e ideias para explicar como um item entra na agenda governamental e como são produzidas as alternativas de políticas públicas. Segundo esse modelo, a entrada de um tema na agenda governamental é explicada a partir da análise dos processos que ocorrem no interior de três dinâmicas: dos problemas, da política e das políticas públicas, que operam cada qual com uma lógica própria.

Já existe um conjunto de estudos acadêmicos realizados sobre o PAIC (Costa & Carnoy, 2015; Fonseca, 2013; Marques, Aguiar & Campos, 2009; Ribeiro, 2011). Esses estudos tiveram como foco a avaliação de impactos do programa, as mudanças nas práticas pedagógicas dos professores, a implementação da avaliação diagnóstica, entre outros temas. Contudo, não se encontram na literatura educacional e das políticas públicas estudos com foco na formação da agenda, ou seja, não se conhecem os fatores que levaram essa iniciativa a ganhar relevância na agenda governamental.

O artigo está estruturado da seguinte forma, além da introdução: na primeira seção, faz-se uma breve discussão dos conceitos e elementos que compõem o modelo de múltiplas dinâmicas, a segunda seção apresenta os caminhos percorridos pela pesquisa, a terceira seção apresenta-se o programa, suas principais características e eventos antecedentes que contribuíram para formar o atual desenho do programa. Na quarta seção passa-se para a análise do caso estudado, a partir do referencial analítico adotado e, por fim, nas considerações finais são apresentadas as conclusões da pesquisa, as fragilidades do modelo e uma agenda de pesquisa futura sobre o tema.

O Modelo de Múltiplas Dinâmicas

O modelo elaborado por Kingdon (1995) busca compreender os fatores que levam uma determinada temática a ganhar destaque e que, assim, passa a fazer parte da agenda governamental. Essa abordagem é utilizada para o entendimento das fases de definição da agenda e de proposição de alternativas das políticas públicas, a partir das quais uma será escolhida. Trata-se de uma perspectiva teórica formulada inicialmente no final dos anos 1970 e, desde então, foi e continua sendo amplamente utilizada internacionalmente e em diferentes áreas de políticas. Nicholas Zahariadis, um dos principais estudiosos do modelo, realizou estudos comparativos da política de privatização na Inglaterra e França e avançou nas perspectivas de Kingdon, ampliando o modelo para a fase também de formulação. O autor afirma que essa abordagem oferece respostas para três questões essenciais: “Como a atenção é dividida? Como e quando é conduzida a busca por soluções? Como a seleção é enviesada?” (Zahariadis, 2007, p.65).

Também é possível encontrar internacionalmente uma gama de estudos que adotam o modelo para compreender a entrada de diferentes temas na área de educação, tais como políticas de leitura, de congelamento de mensalidades no ensino superior, avaliação de professores e outros (Donaldson & Papay 2015; Rexe, 2015; Young, Shepley, & Song, 2010). No Brasil, trabalhos utilizando o modelo aumentam a cada ano, em diferentes áreas de políticas, sendo que os estudos pioneiros são encontrados em Capella (2004), que analisou a entrada da agenda de reforma administrativa no governo federal. Na produção brasileira, ainda são relativamente escassos os estudos de políticas educacionais a partir desta perspectiva, sendo possível citar o trabalho de Perdicaris (2009) que analisa a entrada da gestão por resultados nas secretarias estaduais de educação.

O modelo de múltiplas dinâmicas baseia-se na compreensão das ações que ocorrem no interior de três processos: (1) dinâmica dos problemas, (2) dinâmica da política, e (3) dinâmica das políticas públicas. Cada uma delas opera a partir de uma lógica própria e, em geral, são relativamente independentes.

A dinâmica dos problemas tem como objetivo central compreender como alguns temas passam a ser vistos como problemas pelas autoridades públicas e, dessa forma, alcançam a agenda governamental, enquanto outros são ignorados. De acordo com esta abordagem, um problema só existe quando as pessoas passam a acreditar que alguma atitude deva ser tomada a respeito. Assim, um assunto que não entra na agenda é considerado como uma “condição”, ou seja, é uma determinada situação que não gera uma ação específica. Para que o tema receba atenção é preciso que aqueles que participam do processo decisório percebam a situação como um problema. Três elementos tem o potencial de contribuir para a transformação de uma condição em um problema: (1) indicadores; (2) eventos foco; e (3) *feedback* das ações governamentais. É preciso destacar que cada um desses elementos, por si só, pode não ser suficiente para converter uma condição em um problema; eles, antes de tudo, reforçam determinada percepção social sobre uma dada temática que, então, poderia passar a ser considerada um problema e, posteriormente, ser levada à agenda governamental.

Por outro lado, os eventos que ocorrem na dinâmica da política e seus desdobramentos são considerados como poderosos definidores de agenda e são identificados três grandes elementos: (1) clima nacional; (2) grupos de pressão e (3) alterações no governo. Kingdon (1995) argumenta que os políticos, bem como aqueles que atuam no entorno do governo, percebem como está o clima nacional e também os momentos em que ocorre uma inflexão. Um clima nacional favorável ocorre quando um número bastante grande de pessoas no país compartilha das mesmas ideias, ao menos por algum tempo, criando, então, um “solo fértil” para que certas ideias germinem e cresçam, ou seja, para que sejam aceitas e entrem na agenda.

Os grupos de pressão, como movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais, entidades de classe, setores empresariais etc., bem como o comportamento das elites políticas, podem promover mobilização política a favor ou contra determinada temática. Caso os atores governamentais percebam que há consenso sobre determinado tema, há fortes razões para que a temática avance na agenda. Porém, em caso de conflito, a opção pela ação ou inércia depende do cálculo político realizado. Se a decisão for por avançar na discussão do tema, é preciso levar em consideração que haverá elevados custos a serem pagos. A inércia, por outro lado, pode ser reforçada pela presença de grupos de pressão já estabelecidos e que defendem a manutenção do status quo.

Os eventos que ocorrem no interior do governo correspondem ao terceiro elemento da dinâmica política e podem ser classificados em dois grandes grupos: (1) mudanças no governo e (2) questões relativas à área de jurisdição. A primeira se refere à substituição de atores em posições

chave, o que pode significar a introdução de novas prioridades na agenda bem como o bloqueio de outras questões.

Na questão da jurisdição estão as disputas acerca da competência para legislar sobre determinado assunto, podendo tanto diminuir as chances para que uma temática entre na agenda como ter o resultado oposto, ou seja, fortalecer a entrada do tema. Essas disputas ocorrem, por exemplo, entre ministérios ou secretarias que possuem prioridades diferentes.

Por fim, a terceira dinâmica, a das políticas públicas, busca compreender como uma solução específica emerge vitoriosa dentre as várias possibilidades existentes. As alternativas de políticas públicas são produzidas por especialistas que fazem parte do grupo de atores “invisíveis” à sociedade, pois não recebem atenção da mídia, e é composto por acadêmicos, assessores parlamentares, servidores públicos, representantes de grupos de interesses, consultores, entre outros, e que fazem parte de uma comunidade de políticas públicas em diferentes setores: educação, saúde, segurança pública etc. Registra-se que o fato de pertencerem a uma mesma comunidade não significa que compartilham dos mesmos valores, ou seja, das mesmas soluções para um problema específico. O ponto em comum é de serem especialistas naquela área.

Para compreender como as alternativas discutidas na comunidade de políticas públicas são escolhidas, Kingdon (1995) estabeleceu uma analogia com duas teorias das ciências naturais. A primeira é que as ideias de políticas públicas geradas pelos especialistas em suas comunidades “flutuam” numa sopa primordial de políticas públicas. A segunda é a teoria da evolução das espécies, pois ocorreria um processo competitivo de seleção em que as ideias são confrontadas, algumas são descartadas e outras se combinam e se recombinaem de diversas formas, num processo contínuo. A sobrevivência no interior dessa sopa depende de fatores como viabilidade financeira e técnica, compartilhamento de valores, aceitação do público em geral e também da receptividade dos formuladores de políticas públicas.

Quando uma determinada solução passa a ser considerada viável, o passo seguinte consiste em promover sua ampla divulgação para que a proposta seja conhecida por públicos distintos e também para buscar apoio de diferentes atores que participam de alguma forma do processo decisório. Trata-se de um processo de difusão da ideia e de sensibilização do maior número possível de atores. A ausência dessa etapa pode fazer com que a proposta não seja convertida em uma alternativa viável. Ao difundir as ideias, um possível cenário é o seu efeito multiplicador, com o aumento do número de apoiadores que contribuem para que a proposta se espalhe. Nessa situação, há um número considerável de pessoas que estão discutindo a proposta e pode-se dizer que ela atingiu uma posição diferenciada em relação às demais alternativas.

A dinâmica das políticas públicas resulta na seleção de algumas proposições, criando uma lista reduzida de ideias que se destacam em relação ao conjunto de alternativas produzido por toda a comunidade. Tais ideias, como já mencionado, podem não significar um consenso dentro de determinado setor, mas representam o reconhecimento de sua relevância dentro do universo de alternativas disponíveis e passam a ter maiores chances de entrar na agenda governamental e, posteriormente, na agenda decisória.

A probabilidade de um tema alcançar a agenda decisória aumenta dramaticamente no momento em que as três dinâmicas se conectam em situações denominadas de janelas para a política pública. São ocasiões nas quais uma determinada condição foi considerada pelos atores como um problema relevante e que merece uma atenção séria, as condições políticas mostram-se adequadas para a mudança e uma solução específica para o problema emergiu do caldo primordial de políticas públicas.

Aliada à abertura da janela, a probabilidade do tema chegar à agenda aumenta quando ocorre a atuação do empreendedor de políticas públicas, pessoas que “estão dispostas a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma ideia em troca de ganho futuro

na forma de benefício material, específico ou coletivo” (Kingdon, 1995, p. 179). Eles podem ser encontrados em várias arenas e ocupar diferentes posições: ministros ou secretários de governo, membros do Congresso, acadêmicos, burocratas de carreira etc.. Um empreendedor, além de ser especialista em um determinado tema, apresenta diversas outras características, como a habilidade de comunicar as ideias de um grupo de interesse, estar em uma posição de liderança no processo decisório, possuir conexões políticas ou habilidade para negociação e são persistentes nas suas ideias, levando-as para diferentes audiências.

Ao perceber a abertura de uma janela, o empreendedor irá trabalhar para chamar a atenção para aquele problema em particular ou para que uma proposta específica da dinâmica das políticas públicas seja escolhida como a solução mais viável. Ele tem um papel fundamental no processo de junção das dinâmicas, pois as janelas não ficam abertas por muito tempo. Assim, caso uma proposta de política pública não seja apresentada ou não esteja pronta quando surgir um problema, é grande a chance para que a janela se feche e nada de concreto ocorra. Será necessário, então, aguardar a próxima janela de oportunidade.

Uma das críticas ao modelo de múltiplas dinâmicas parte de Sabatier (1991) ao constatar que Kingdon desenvolveu uma visão apolítica sobre analistas de políticas públicas e pesquisadores, e que o papel da análise advocatória é negligenciado ao colocar distância entre as dinâmicas de política pública e política. Contudo, no modelo em questão, há uma ênfase no reconhecimento da importância de atores – políticos, pesquisadores, burocratas, acadêmicos, profissionais da mídia especializada, associações profissionais – como participantes ativos no âmbito da comunidade de uma política pública. Autores brasileiros, como Capelari, Araújo e Calmon (2015) reconhecem a importância do modelo por oferecer explicação sobre mudanças na agenda governamental, bem como a compreensão de como as políticas se constituem num contexto de ambiguidade em processos políticos. Faria (2003) também argumenta que o modelo confere especial atenção ao papel das ideias e do conhecimento como variáveis endógenas que atuam no processo de produção das políticas, além de se aproximar do paradigma da racionalidade limitada e da vertente que analisa a tomada de decisão em políticas públicas.

Metodologia

O artigo adota uma abordagem de pesquisa qualitativa, tendo como estratégia o método de estudo de caso único (Patton, 1990; Yin, 2005), pois o foco é na experiência do PAIC desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará. Essa opção está em conformidade com os conceitos de Yin (2005) que identifica situações em que o uso do método é mais adequado, em contraposição a outras estratégias. São elas: (1) quando há questões de pesquisa do tipo “como” e “por que”; (2) em situações nas quais o pesquisador tem baixo controle sobre os eventos; e, por último, (3) quando o foco da investigação está em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real; e que estão alinhadas com a questão de pesquisa deste artigo.

Dado que o PAIC está em execução desde 2007 no Ceará, o pesquisador não tem controle sobre nenhum dos eventos analisados. O fato de ainda estar em execução e ter sido adotado como base para a elaboração de uma política nacional por parte do MEC (o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa) o torna um fenômeno contemporâneo e inserido no contexto da vida cearense e nacional.

É fato que, atualmente, programas estaduais de alfabetização escolar existem em outros Estados, como o Programa Alfabetizar com Sucesso de Pernambuco (criado em 2004), o Ler e

Escrever³ de São Paulo (2007), Programa de Intervenção Pedagógica de Minas Gerais (2007) e O Direito do Aprendizado – Ler, Escrever e Contar do Espírito Santo (2008).

No entanto, o PAIC do Ceará é um programa merecedor de aprofundamento por apresentar alguns diferenciais em relação aos demais:

Trajetória histórica. Foi lançado em 2007 e teve a adesão de todos os municípios do Estado do Ceará. Contudo, sua origem remonta a 2004, a partir da articulação de várias instituições públicas e não governamentais e que resultou no projeto piloto do PAIC. Este, por sua vez, remete à experiência da Secretaria de Educação de Sobral, em 2000. Este cenário faz com que o Ceará seja um dos Estados protagonistas no reconhecimento do problema da alfabetização escolar, bem como na proposição de uma idade certa para se alfabetizar.

Programa de gestão da educação. Trata-se de um programa estratégico do Governo do Ceará e não se restringe a um programa de formação de professores na área de alfabetização, como ocorre tradicionalmente em programas dessa natureza.

Cooperação intergovernamental. É um programa caracterizado como de cooperação intergovernamental, visto que o município é o principal responsável pelas matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental no Ceará. Assim, o Estado também é protagonista no desenvolvimento de um papel coordenador nas relações intergovernamentais. Em geral, os programas estaduais são voltados apenas para o atendimento de sua própria rede estadual. Em Pernambuco, por exemplo, o Programa Alfabetizar com Sucesso iniciou suas atividades em 2004 atendendo apenas a rede estadual. A extensão para a rede municipal ocorreu em 2005 devido a uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, que recomendou a extensão do programa aos municípios (Ribeiro, 2015). Outro exemplo é o do Estado de São Paulo, que iniciou o estabelecimento de convênios com os municípios interessados em aderir ao programa Ler e Escrever somente em 2009 e, mesmo assim, seu desenho não contempla o papel coordenador do Estado, como ocorre no Ceará. No caso de Minas Gerais, o Programa de Intervenção Pedagógica, que também propõe a alfabetização no “tempo certo”, foi implementado no ano de 2007 e estendeu suas ações aos municípios somente no ano de 2013.

Iniciativa do Poder Legislativo. A origem do PAIC se deve à iniciativa do Poder Legislativo do Ceará, característica esta que requer um olhar atento, pois são raras as iniciativas propostas por este poder.

Base para o PNAIC. É um programa que foi utilizado como referência para o PNAIC do MEC, como já apresentado.

No estudo proposto, a questão a ser esclarecida é a decisão, pelo Governo do Estado do Ceará, de priorizar a alfabetização escolar. Para desenvolver o estudo de caso é adotada a vertente explanatória que se baseia na busca de informações que permitam “uma apresentação detalhada dos fatos relacionados ao caso; alguma consideração sobre explicações alternativas sobre esses fatos e uma conclusão baseada em uma única explicação que parece mais congruente com os fatos” (Yin, 2005, p. 61).

Esta investigação caracteriza-se ainda como estudo de caso único e justifica-se sua adoção quando envolve uma das seguintes circunstâncias: (i) representa um caso crítico para se testar uma teoria bem formulada, (ii) quando se trata de um caso raro ou extremo, (iii) quando é um caso típico ou representativo, (iv) quando o caso é revelador e, por fim, (v) quando é um caso longitudinal (Alves-Mazzotti, 2006; Denzin & Lincoln, 2006; Patton, 1990; Yin, 2005).

³ O programa paulista Ler e Escrever é uma continuidade do Programa Letra e Vida, implantado em 2003. Este último, por sua vez, é baseado no PROFA, programa implantado nacionalmente pelo MEC em 2001, inclusive com a contratação da mesma consultora Telma Weisz (Tassoni & Megid, 2015).

Um caso é considerado crítico ou decisivo quando apresenta os elementos que permitem testar a teoria e, “pode, então, ser utilizado para determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou se algum outro conjunto alternativo de explicações possa ser mais relevante” (Yin, 2005, p. 62). O autor salientou que os cinco fatores apresentados não são as únicas situações que justificariam um estudo de caso único, embora não tenha avançado na formatação de outras proposições. A partir da especificidade já exposta, no capítulo introdutório, sobre a escolha do objeto empírico, pode-se afirmar que se trata de uma pesquisa dedutiva de caso crítico.

A coleta de dados para a pesquisa ocorreu a partir de uma variedade de materiais empíricos e de diferentes fontes de evidências. A investigação teve início com o levantamento da documentação relativa à gênese do programa, principalmente no site institucional da Secretaria de Educação do Ceará e no site do PAIC⁴.

Em seguida, adotou-se a pesquisa de campo como método de investigação. Para tanto, foram realizadas 16 entrevistas individuais, com atuais e ex-membros do governo, acadêmicos e representantes de instituições parceiras, a partir de um roteiro semiestruturado. As primeiras entrevistas foram realizadas em agosto de 2014 e se caracterizaram como conversas exploratórias. A partir dessas conversas, e confrontando com os documentos oficiais amplamente disponíveis no site do programa, passou-se à fase de identificação e localização dos principais protagonistas do PAIC para o agendamento dos encontros.

As entrevistas ocorreram de forma intensa na primeira semana de abril de 2015, período no qual a pesquisadora esteve em Fortaleza para realizar a investigação *in loco*. As 16 entrevistas totalizaram 940 min, ou pouco mais de 15 horas de gravação. Em média, cada entrevista teve duração de 1 hora e meia, mas algumas foram mais longas, com muitos relatos detalhados dos entrevistados, chegando a quase 3 horas.

Uma vez em campo, empreendeu-se uma busca também nas bibliotecas da Universidade Federal do Ceará e da Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE). Neste último, foi possível encontrar todas as legislações referentes ao PAIC, as transcrições dos pronunciamentos realizados pelos deputados sobre o tema, bem como documentos e registros dos eventos do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, que se mostraram essenciais para a investigação. Em especial, a pesquisa encontrou 15 arquivos de notas taquigráficas, totalizando 823 páginas, disponíveis no Centro de Documentação e Arquivos da ALECE e enviados posteriormente via e-mail em resposta à solicitação oficial realizada na ocasião da visita. As notas taquigráficas relativas às discussões ocorridas no âmbito das audiências públicas, seminários e reuniões plenárias desenvolvidas em 2004 e 2005, se configuraram como um material precioso de pesquisa pois revelaram-se imprescindíveis para a compreensão do PAIC.

A investigação se apoiou também em outros documentos institucionais, artigos, teses e dissertações, bem como em notícias veiculadas na mídia local e nacional.

A utilização dessas múltiplas fontes está em conformidade com a indicação da literatura, que recorre à triangulação de métodos, ou seja, técnica de investigação do fenômeno a partir de vários ângulos, como parte essencial do estudo de caso. Tal procedimento visa garantir a consistência interna e maior confiabilidade ao estudo (Denzin & Lincoln, 2006; Yin, 2005).

Para a análise de todas essas fontes contou-se com o auxílio de um software especializado – NVIVO 10, que possibilitou a organização dos dados a partir das categorias de análise extraídas do modelo analítico de Kingdon (1995), quais sejam: a dinâmica dos problemas, da política e das políticas públicas. Em seguida, realizou-se encadeamento dos eventos históricos, que possibilitou analisar os fatos a partir do modelo de múltiplas dinâmicas. A etapa da análise de dados seguiu as orientações da análise qualitativa de conteúdo para estudos de caso (Kohlbacher, 2006; Mayring,

⁴ Disponíveis em: <<http://www.seduc.ce.gov.br>> e <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br>>.

2000). Ainda quanto aos aspectos metodológicos, vale lembrar que estudos de caso único favorecem análises em profundidade do fenômeno em relação ao contexto (Patton, 1990).

Para compreendermos como o PAIC tornou-se uma política prioritária no Ceará, a seção seguinte apresenta a descrição das principais características do programa.

O PAIC e suas Características

Nesta seção, tem-se por objetivo apresentar uma breve descrição do Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará e também as ações anteriores que culminaram nessa política específica.

Antes, porém, segue uma breve caracterização do Estado do Ceará.

O Estado do Ceará localiza-se na região Nordeste do Brasil e faz divisa com os estados de Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba. Tem uma população de 8.452.381 habitantes, das quais 25% moradores da zona rural (anuário estatístico do Ceará, 2015). O IDH do Ceará está entre os piores do país, ocupando a 17ª posição (PNUD, 2010). Como a maioria dos estados nordestinos, a formação histórica, econômica e social do estado caracteriza-se por um processo de concentração demográfica, de renda e dinamismo econômico. Cerca de 27% da população do Estado vive atualmente em Fortaleza e 48,22% do PIB do Estado é produzido nela. Se incluirmos os 15 municípios que compõem a região metropolitana de Fortaleza, encontra-se uma concentração de 42,8% da população na região (IBGE, 2010).

Nesse cenário, a problemática da alfabetização das crianças vem de longa data, pois segundo Romanelli (1978), em 1960, mais de 50% de crianças em idade escolar não tinham acesso à escola. E dentre aquelas que de alguma forma conseguiram acesso, mais de 57% das que estudavam na 1ª série não ingressaram na 2ª série. Esse quadro era ainda mais grave nos estados do Nordeste e, particularmente, no estado do Ceará, onde a cada 1000 alunos ingressantes na 1ª série primária (atual 2º ano do ensino fundamental), em 1960, apenas 85 (ou 8,5%) chegavam à 4ª série primária (atual 5º ano do EF) e, desses, apenas 10 (ou 1%) ingressavam no ensino superior.

Os dados históricos mostram que um dos maiores gargalos do ensino no Brasil estava nos primeiros anos da escolaridade, para o qual já ocorria um corte de 76,1% de alunos nos primeiros quatro anos iniciais da vida escolar de uma criança. No caso do Ceará e outros estados nordestinos, esse percentual chegava a 91,5% (Romanelli, 1978).

Mesmo quatro décadas depois, esse cenário não havia mudado muito: dados do SAEB 2001 indicavam que as crianças cearenses que estavam saindo da quarta série do ensino fundamental não apresentavam nem a metade das competências de língua portuguesa que seriam esperadas neste nível de ensino (Brasil, 2002). Ainda, o Estado do Ceará apresentava um dos mais altos percentuais de crianças com desempenho abaixo do mínimo (38%), sendo que apenas o Estado do Rio Grande do Norte teve desempenho pior (39%) (Brasil, 2002).

Dados apresentados por Costa e Carnoy (2015) mostram que esse cenário apresenta mudanças: a taxa de analfabetismo entre crianças de 7 a 14 anos diminuiu, de 18% em 2001 para 14% em 2007. E, após a implementação do PAIC, a taxa de analfabetismo do Ceará passou para 6% em 2011, segundo os dados do IBGE (2010), apresentando uma diminuição bem superior aos demais estados do Nordeste.

Diante desse cenário, torna-se importante compreender o PAIC, considerado um programa estratégico do governo estadual cearense nas duas gestões do governador Cid Gomes (2007-2010 e 2011-2014)⁵ e que foi implementado em todo o Estado do Ceará logo no primeiro ano do governo

⁵ O novo governo que assumiu o estado em 2015 deu continuidade às ações do PAIC, sendo, portanto, um programa ainda presente na Secretaria de Educação do Ceará.

e, já de início, teve a adesão de todos os 184 municípios do Estado. O PAIC é caracterizado como um programa com foco na gestão, voltado à aprendizagem do aluno e ênfase na mudança de cultura da gestão municipal e da gestão escolar (Ceará, 2012, p. 20). Tem como objetivo alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do Estado até os sete anos de idade. Para tanto, o PAIC apoia os municípios na formulação e implementação de políticas de alfabetização, buscando atuar em regime de colaboração. E, como estratégia para alcançar o objetivo mencionado, o programa tem como proposta realizar uma intervenção sistêmica pela garantia do direito de aprender, executadas por meio de cinco eixos de ação: Gestão da Educação Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização, Literatura Infantil e Educação Infantil.

No eixo de Gestão Municipal, o programa atua no desenvolvimento da capacidade municipal de realizar o planejamento e diagnóstico da educação, bem como no estabelecimento de metas, acompanhamento e monitoramento dos indicadores. Há também apoio dos técnicos estaduais, que trabalham juntamente com os diretores e coordenadores pedagógicos das escolas municipais para acompanhar os processos e resultados de aprendizagem de cada um dos estudantes.

No eixo da Avaliação Externa, realiza-se a Prova PAIC que é aplicada nos anos iniciais do Ensino Fundamental e é considerada um instrumento essencial de gestão da aprendizagem, pois com ela norteia-se o desenvolvimento das políticas municipais. Complementando a Prova PAIC, que tem um caráter diagnóstico, o Estado desenvolveu o Sistema Permanente de Avaliação da Educação – Alfabetização (SPAECE ALFA), um teste em larga escala aplicado no final do 2º ano do ensino fundamental e que avalia os resultados do processo de alfabetização.

O eixo de Alfabetização trata da formação de professores, baseado no currículo e no uso de um material estruturado para apoiar as práticas dos professores na sala de aula. Para atender a essa frente, foi desenvolvido um conjunto de materiais didáticos próprios por uma equipe de especialistas contratada pela Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) e essa mesma equipe realiza as formações dos professores nos municípios.

No quarto eixo está a Educação Infantil, com a formulação e implementação de políticas desse nível de ensino nos municípios, por meio da formação de técnicos municipais, elaboração de propostas pedagógicas e ampliação da oferta de vagas, este a partir do financiamento para a construção de Centros de Educação Infantil com recursos do governo estadual e mediante contrapartida dos municípios.

No quinto e último eixo, a Literatura Infantil, está a ampliação de acervos literários, com ênfase em investimento na produção local para inserir a temática regional nos livros. Além disso, fomenta-se o hábito de leitura dos professores, por meio da elaboração e distribuição de uma revista mensal. Nos municípios incentiva-se a realização de Clubes de Leituras e criação de blogs para divulgação e compartilhamento de atividades.

O regime de colaboração entre estado e municípios para a implementação dos cinco eixos é a característica essencial do PAIC, o que o torna peculiar no que se refere ao papel de coordenação assumido pelo governo do Estado cearense. Além disso, há a presença e atuação de diferentes instituições parceiras, formando uma rede de cooperação técnica: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME-CE), União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDM-CE), Fórum da Educação Infantil do Ceará e Secretaria de Estado da Cultura do Ceará (SECULT). Os representantes dessas instituições compõem o Comitê de Articulação, que tem funções consultivas previstas em um termo de parceria e se reúnem bimestralmente, liderados pela equipe da SEDUC.

Outra peculiaridade no desenho do PAIC se refere aos incentivos institucionais para o maior envolvimento dos municípios, bem como das escolas localizadas nesses municípios. Em 2007,

depois de efetivada a adesão de todos os municípios cearenses no PAIC, o governo estadual promoveu uma mudança nos critérios de redistribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destinado aos municípios. Uma lei estadual determinou que a nova regra de distribuição fosse atrelada a indicadores municipais de educação, saúde e meio ambiente, sendo que o desempenho na educação é o que apresenta maior influência. Ou seja, a distribuição segue a lógica de que quanto mais o município investe na qualidade da educação, mais recursos passará a receber. A primeira redistribuição ocorreu em 2009 e alguns municípios de pequeno porte conseguiram triplicar sua receita de ICMS; enquanto outros de maior população apresentaram uma queda no valor recebido devido a seus baixos índices (Ceará, 2012, p. 86).

A segunda estratégia de incentivo institucional se refere à criação do Prêmio Escola Nota Dez, em 2009. São premiadas até 150 escolas que tenham alcançado bons resultados aferidos por meio do Índice de Desempenho Escolar. Pela regra da premiação, a escola que apresentou bons resultados só recebe a segunda parcela, correspondente a 25% do valor total do prêmio, se cumprir dois critérios: o de manter ou elevar os resultados no ano seguinte e apoiar por um ano uma escola que tenha apresentado baixo indicador, numa tentativa de incentivar a cooperação entre as escolas.

Para se chegar ao atual desenho do PAIC, contudo, o estudo verificou que há uma trajetória de ideias e atores que se iniciou no ano de 2000. A história começou em Sobral, município do interior do Ceará, quando ocorreu uma ampla mudança no sistema municipal de educação. Atualmente, é uma rede que apresenta um dos melhores indicadores de resultados do Brasil. A experiência foi registrada em diferentes publicações (Faria & Guimarães, 2014; Inep, 2005; Maia, 2006) e reportagens da imprensa tem destacado o caso ano a ano. A mesma equipe técnica que liderou as reformas empreendidas na rede municipal compôs o governo estadual no período estudado.

Outro evento essencial para a compreensão da gênese do programa foi o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará desenvolvida no ano de 2004 e definido como instância de caráter plural, democrática e representativa, um pacto societário para a superação do analfabetismo escolar, firmado entre várias forças da sociedade cearense (Ceará, 2006).

As ações empreendidas pelo Comitê foram divididas em duas frentes de atuação: investigação e mobilização social. A primeira correspondeu à realização de três diferentes pesquisas no Estado, com objetivos distintos, mas complementares, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1
Pesquisas realizadas pelo CCEAE

Pesquisa	Objetivos	Metodologia	Resultados
1	Diagnosticar o nível de alfabetização nas três dimensões: produção de texto, fluência da leitura oral e compreensão de texto.	Avaliação da produção escrita e gravação da leitura de textos de cerca de 8 mil crianças da 2ª série do EF de 48 municípios. Avaliação aplicada por 120 estudantes e professores das universidades.	Apenas 42 % das crianças produziram um texto adequado. Em leitura, 39% não conseguiram ler o texto apresentado; apenas 20% leram adequadamente e, destes, 15% compreenderam o texto satisfatoriamente.

Tabela 1 (Cont.)
Pesquisas realizadas pelo CCEAE

Pesquisa	Objetivos	Metodologia	Resultados
2	Identificar as condições e formas de organização das secretarias, escolas e do trabalho docente para garantir a alfabetização de crianças.	Envolveu 35 escolas de 15 municípios, com realização de entrevistas, preenchimento de questionários e observação da prática docente, do uso do tempo dos alunos nas salas de aula e as condições de trabalho dos professores alfabetizadores.	A alfabetização não é prioridade nem para o município nem para a própria escola. A maioria dos professores não tem metodologia para alfabetizar e usa mal o tempo de aula, que já é bastante reduzido por outras atividades que não são escolares.
3	Avaliar os programas e instituições de formação de docentes para as series iniciais do EF.	Coordenada por uma profissional de fora do estado, englobou análise dos currículos, programas e cursos oferecidos pelas instituições públicas superiores de ensino no Ceará.	A estrutura curricular não é adequada para formar o professor alfabetizador; acesso ao material pedagógico, bibliografia especializada, orientação e estágio em alfabetização de crianças não estão entre as prioridades curriculares dos cursos.

Fonte: Ceará (2006).

Conforme as entrevistas, as pesquisas realizadas tiveram como principal origem a experiência vivenciada pelo empreendedor de políticas públicas em Sobral e, sua fala, de certa forma, resume os resultados alcançados:

A hipótese já estava nas nossas cabeças: os meninos não sabem ler, por quê? E a pesquisa foi para explicar para as pessoas, para as autoridades, para as universidades, acadêmicos, para os professores... nós queríamos comprovar a hipótese de que os meninos não sabiam ler porque os professores não podem dar o que não tem; não tinham formação adequada....Então a ideia das pesquisas surgiu primeiro para comprovar que o Ceará atravessava o mesmo problema; e na realidade isso é um problema do Brasil, quando o governo federal fez o PNAIC e veio o Prova Brasil, mostrou isso, a alfabetização na verdade é um problema do mundo inteiro [...].tínhamos que mostrar com dados, porque só falar de Sobral não era suficiente.

Na frente de mobilização, o Comitê promoveu, ao longo de 18 meses, diversas ações: dois seminários em Fortaleza, sete audiências públicas na capital e nas cidades-polo do interior e seis plenárias gerais do Comitê. Foram eventos distintos nos quais a sociedade civil, em geral, e, particularmente, os educadores, tiveram a oportunidade de discutir a importância da alfabetização das crianças, com a participação de especialistas e a divulgação dos dados das três pesquisas. Essas iniciativas deram origem às primeiras ações do PAIC, denominada de fase de projeto piloto (2005-2006) até que, em 2007, tornou-se política pública estadual. Após esse breve relato histórico, passa-se à análise do programa a partir da abordagem teórica discutida até aqui.

O PAIC e suas Dinâmicas

Esta seção tem por objetivo analisar cada um dos fluxos do Modelo de Múltiplas Dinâmicas. Para tanto, será adotada uma abordagem baseada em uma narrativa histórico-analítica, trazendo os principais fatores explicativos de cada um dos fluxos. Para cada subseção, será inicialmente apresentado um quadro com os resultados da pesquisa e, posteriormente, será apresentada a análise que levou à sua elaboração.

A Dinâmica dos Problemas e a Atuação do Empreendedor da Alfabetização

Inicialmente passa-se à reconstrução e análise do processo que levou a “condição” do analfabetismo infantil a ser reconhecido como um problema no Ceará. Para tanto, são identificados os elementos que compõem a dinâmica dos problemas, conforme a tabela 2.

Tabela 2

Elementos da Dinâmica dos Problemas no Ceará

N	Elementos	Caso PAIC
1	Indicadores	Resultados do SAEB 2001 Dados das três pesquisas desenvolvidas no âmbito do CCEAE
2	Eventos foco	Audiências públicas Seminários Inicial e Final Plenárias do CCEAE Inserção na mídia: O Povo, Diário do Nordeste, O Estado
3	Símbolo	CCEAE
4	<i>Feedback</i> das ações de governo	Resultados do SAEB 2001 para o Ceará Dados das três pesquisas desenvolvidas no âmbito do CCEAE Resultados da reforma em Sobral
5	Experiência pessoal do empreendedor	Experiência como Secretário Municipal de Educação de Sobral

Fonte: Dados de Pesquisa (2015).

O caso cearense segue o padrão encontrado por Kingdon (1995) que destaca a importância do empreendedor de políticas públicas como um personagem chave que leva uma ideia à agenda governamental a partir da utilização das variáveis contidas na dinâmica dos problemas, transformando determinada condição em um problema que, então, passa a ocupar um espaço na agenda governamental.

Ainda segundo o modelo de múltiplas dinâmicas, a experiência pessoal do empreendedor tem um papel relevante no reconhecimento de um problema e a investigação conduzida identificou que um personagem da política cearense desponta como o principal ator a reunir as características de um empreendedor e cuja trajetória será retratada a partir de sua experiência como Secretário de Educação do Município de Sobral, no interior do Ceará, nos anos de 2000 a 2002 e, posteriormente, como Deputado Estadual do Ceará, cargo que assumiu em 2003.

O período deste empreendedor à frente da Secretaria Municipal de Educação foi durante o mandato de um prefeito que foi reeleito (gestões 1997-2000 e 2001-2004) e duas situações marcaram sua trajetória: a primeira revela uma decepção com o desempenho escolar e, a segunda, a tentativa de superar essa situação. Na primeira gestão do prefeito, foram realizados fortes investimentos na educação fundamental, como a contratação de novos professores por meio de concursos públicos, aumento salarial, investimento em infraestrutura escolar, ampliação do número de alunos – passou de 9.000 para 20.000 crianças matriculadas (Maia, 2006). Com todas essas mudanças, a equipe municipal acreditava que a educação estava bem encaminhada, mas o resultado de uma avaliação externa, contratada pela Prefeitura e realizada no final de 2000, revelou que 48% das crianças no final da 2ª série⁶ não sabiam ler – sendo que a maioria não conseguia sequer ler palavras – e, além disso, o município ficou em penúltimo lugar numa avaliação com outros 52 municípios brasileiros (Inep, 2005).

Com esses indicadores em mãos, o empreendedor afirmou em entrevista⁷: “[...] para nós foi uma coisa estarrecedora: decepção total, tristeza geral, perplexidade, angústia... e isso fez com que acendesse uma luz vermelha na Prefeitura. Porque a gente tinha a sensação de que tudo que tinha que ser feito estava sendo feito [...]”. Percebe-se, então, que o conjunto de indicadores aliado ao *feedback* da política pública implementada no município conformam parte da experiência pessoal do empreendedor, que será relevante para se compreender o caso estadual.

Para superar o baixo desempenho, a Secretaria de Educação de Sobral estabeleceu sete metas para a gestão 2001-2004, sendo que a meta prioritária foi a alfabetização de 100% das crianças em processo inicial de escolarização até os 7 anos de idade, seguida pela meta de alfabetizar 100% das crianças de oito anos ou mais, que frequentavam da 2ª à 6ª séries e que ainda não sabiam ler e escrever (Maia, 2006).

Em 2002, o empreendedor foi eleito Deputado Estadual e, a partir de 2003, quando iniciou seu mandato, passou a envidar esforços para convencer outras autoridades sobre sua visão do analfabetismo. O deputado buscou apoio da UNICEF e procurou convencer o presidente da Assembleia Legislativa. As entrevistas realizadas, bem como as notas taquigráficas da Assembleia Legislativa, revelam que, da ideia inicial de se formar uma Comissão Parlamentar de Inquérito na ALECE, com o intuito de se investigar os problemas da educação pública no Ceará, passou-se para a criação de um Comitê para organizar uma ampla mobilização e elaborar um diagnóstico sobre a situação da alfabetização infantil no Estado. O apoio imediato do presidente da Assembleia, que se traduziu em amplo apoio político e na busca de instituições financiadoras, foi essencial para o desenvolvimento das ações do Comitê Cearense pela Erradicação do Analfabetismo Infantil (CCEAE, 2004), cenário confirmado por diferentes entrevistas.

Conforme indicam as atas dos eventos foco, o Comitê passou a mobilizar prefeitos, secretários municipais e profissionais da educação para debater a questão do analfabetismo em diferentes ocasiões: audiências públicas, seminários e plenárias que foram realizadas ao longo de 2004 e 2005. Esses eventos correspondem exatamente a um dos elementos que compõem a dinâmica dos problemas e atingiram todas as regiões do estado, possibilitando a disseminação do tema nos municípios do interior, mesmo naqueles mais distantes da capital Fortaleza. Como 2004 foi um ano de campanha eleitoral para as prefeituras, todos os candidatos foram convidados a participar dos eventos.

⁶ 8 anos é a idade em que se espera que a criança curse este nível de ensino, contudo, na época, encontravam-se muitas crianças de 9 a 12 anos matriculadas nesta série, indicando um grave problema de distorção idade-série.

⁷ Entrevista de Ivo Gomes, ex-secretário de educação de Sobral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZWUj64T1BX8>. Acesso em: 15 de maio 2015.

Nas atas desses eventos, os relatos dos participantes, sejam secretários municipais, professores, sindicalistas etc., revelam um processo de intensa discussão dos indicadores conduzido pelo empreendedor de políticas públicas – tal como preconiza o modelo teórico adotado nesta análise –, principalmente dos resultados do SAEB 2001.

A divulgação dos resultados do SAEB 2001 também serviu como *feedback* dos programas educacionais das escolas cearenses, como atestam as falas de profissionais da educação das redes municipais constantes nas atas dos eventos foco. Complementando com os dados do IBGE sobre o analfabetismo, o projeto de lançamento do Comitê destacou que “estes dados revelam a ineficiência de nossos sistemas educacionais e a violação quase que universal do direito à educação de qualidade. Qualquer análise que se faça sobre estes dados concluirá que grande parte das crianças analfabetas está na escola ou passou por ela (...)” (CCEAE, 2004).

Kingdon (1995) alerta que a presença de um indicador somente pode não ser suficiente para que um tema seja reconhecido como problema. Essa observação é pertinente, uma vez que, neste caso em estudo, os dados do SAEB e outros indicadores disponíveis até então não haviam sido suficientes para a percepção do problema. As ações do Comitê Cearense, desenvolvidas ao longo de um ano, foram essenciais, primeiro para chamar a atenção para o tema e, depois, mobilizar forças para o enfrentamento da questão. A análise das notas taquigráficas do evento explicita que os indicadores resultantes das três pesquisas aplicadas com a participação dos representantes dos municípios desempenharam um papel crucial nesse processo. Ao mesmo tempo, Sofia Lerche Vieira, Secretária de Educação do Estado na época, observou que, em relação aos indicadores:

É verdade que os resultados dos estudos realizados não chegam a apresentar constatações inteiramente originais em relação aos problemas relativos à aprendizagem de leitura e escrita nas séries iniciais do ensino fundamental, assim como as condições de trabalho e a formação dos professores que aí atuam. Novo, com efeito, é o fato de que em sendo um estudo produzido no Ceará, o diagnóstico fala mais de perto aos interessados colocando o problema no centro do debate sobre educação em nosso Estado (Ceará, 2006, p. 11).

A primeira frase da Secretária de Educação revela exatamente a “condição” em que estava a educação no Ceará. Ou seja, a existência de indicadores que já apontavam para as deficiências educacionais no Estado não haviam sido suficientes para mobilizar os tomadores de decisão. Na segunda frase, a referência a um indicador produzido no próprio Estado aponta para a percepção de um problema que requer uma ação governamental, temática que também foi destacado pelo empreendedor em vários momentos, como por exemplo, o trecho encontrado nas notas taquigráficas da Audiência Pública de Iguatu, em setembro, 2004: “Eu acho que está faltando muito na educação conhecermos problemas, não se empurrar sujeiras embaixo do tapete; para resolvermos um problema precisa-se admitir que o problema existe, de que natureza for”.

Além do destaque ao problema, nos eventos organizados pelo Comitê, a experiência das mudanças empreendidas no sistema municipal de educação de Sobral, que ainda estava em curso, também era colocado como um exemplo de que os municípios tinham a capacidade de enfrentar o problema, revelando uma estratégia de se obter novos apoiadores para a iniciativa.

Eventos, tal qual definido por Kingdon (1995), também incluem a estratégia de se utilizar amplamente da mídia, com a divulgação de cada passo das ações realizadas pelo Comitê Cearense. Na publicação do CCEAE, há uma coletânea de 50 reportagens de diversos veículos da imprensa cearense que noticiaram o problema ao longo de um ano e meio de atuação do Comitê (Ceará, 2006). Esse grande número de reportagens revela que a temática da alfabetização foi amplamente noticiada pela imprensa, contribuindo para sua disseminação em todo o Estado. Em algumas

matérias, há diversos relatos de leitores que realçam a importância das ações e que revelam a contribuição da mídia para a mobilização social em curso.

O Seminário Final, realizado nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2005 – e que contou com os novos prefeitos eleitos no ano anterior – marcou o encerramento dos trabalhos do Comitê com a divulgação dos resultados das três pesquisas, apresentação de especialistas e diversas recomendações de políticas públicas para o combate ao problema da alfabetização.

As notas taquigráficas do Seminário Final revelam que já nesse momento iniciou-se uma mobilização das entidades em busca de ações concretas. Com a saída do CCEAE, sob o argumento de que a ALECE não é responsável pela implementação de políticas públicas, a liderança foi assumida pela APRECE e logo teve a adesão da UNDIME-CE e o apoio técnico e financeiro da UNICEF que, em conjunto, elaboraram, ainda em 2005, o Programa Alfabetização na Idade Certa.

Em suma, ao longo do ano de 2004 e início de 2005, os municípios do Ceará vivenciaram um processo de reconhecimento de que o analfabetismo era um problema real em seus próprios territórios. Todos os fatores elencados nesta seção possibilitam afirmarmos que o CCEAE pode ser caracterizado como um símbolo da luta pela erradicação do analfabetismo e, assim, contribuiu para criar um clima estadual muito favorável para o reconhecimento do problema do analfabetismo escolar.

As iniciativas do CCEAE revelam que o processo de convencimento dos tomadores de decisão foi decisivo para a conversão de uma condição em um problema. Pode-se dizer que ocorreu um processo de difusão e sensibilização também na dinâmica dos problemas ou, no caso em questão, em relação ao tema do analfabetismo infantil. Esses dois conceitos foram utilizados por Kingdon para caracterizar as dinâmicas que ocorrem no fluxo das políticas públicas, mas este caso mostrou que também pode ser importante no fluxo dos problemas, principalmente para se caracterizar uma “crise” na educação.

A Dinâmica da Política e os Atores Visíveis em Defesa da Alfabetização.

O objetivo desta seção é compreender como a temática do analfabetismo alcançou a agenda governamental e, para tanto, é preciso termos clareza de dois momentos distintos: primeiro, a entrada do tema nas agendas dos governos municipais e, segundo, sua chegada à agenda do executivo estadual. A tabela 3 apresenta a síntese dos elementos do primeiro momento:

Tabela 3

Elementos da Dinâmica da Política – As Agendas dos Governos Municipais

N	Elementos	Caso PAIC
1	Clima estadual	Favorável pelo amplo trabalho de divulgação e discussão dos indicadores.
2	Grupos de interesse	Todas as instituições parceiras que participaram ativamente dos eventos foco (Quadro 1): UNICEF, INEP/MEC, APRECE, UNDIME-CE, Universidades (Unifor, UFC, UECE, Urca, Uva) Cedeca, Sedas, SEDUC, CEE, FECOMÉRCIO, APDM-CE, Fórum das Creches de Fortaleza.

Tabela 3 (Cont.)

Elementos da Dinâmica da Política – As Agendas dos Governos Municipais

N Elementos	Caso PAIC
3 Mudanças no governo	Em função das eleições, novos prefeitos assumiram os municípios em 2005.
4 Jurisdição	Trajectoria histórica do Governo do Estado na coordenação de ações junto aos municípios. Ideia do empreendedor em defesa da participação do Governo do Estado
5 Atores visíveis	Deputado empreendedor, presidente da Assembleia Legislativa do Ceará, Ministros da Educação, deputados estaduais de vários partidos, prefeitos, imprensa: O povo, Diário do Nordeste, o Estado.

Fonte: Dados de Pesquisa (2015).

Kingdon abordou a variável clima nacional em seus estudos de caso, pois envolvia o Governo Federal dos Estados Unidos. Neste artigo, como o foco é na discussão cearense, é necessário adaptar o conceito e tratarmos a discussão em termos de “clima estadual”. Conforme detalhado na seção anterior, os trabalhos da CCEAE – as três pesquisas, as audiências públicas, os seminários, as plenárias, as diversas notícias da mídia, ou seja, vários eventos listados na dinâmica dos problemas – contribuíram para a construção de um clima estadual favorável para que a temática entrasse na agenda dos governos municipais. Este cenário foi confirmado nas entrevistas e identificado pelo próprio governo estadual, pois segundo sua análise, “Ao final de 2004, o Ceará reconhecia que o analfabetismo escolar era um grave problema a ser enfrentado” (Ceará, 2012, p. 58).

Além disso, o ano de 2004 foi um ano eleitoral para os governos locais, sendo que o fator “mudanças no governo”, neste caso especificamente de governos municipais, é um elemento de peso que compõe a dinâmica da política. Os novos prefeitos que assumiram o cargo em 2005, alguns dos quais reeleitos, foram impactados pelas ações de mobilização do Comitê, conforme discutido na seção anterior. Trata-se, portanto, de um forte fator explicativo para a entrada do tema nas agendas municipais.

O modelo de múltiplas dinâmicas ressalta que as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam consideravelmente se este for liderado por participantes do grupo visível, ou seja, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público (Kingdon, 1995, p. 199). De fato, o cargo de deputado estadual do empreendedor de políticas públicas, bem como o fato de a Assembleia Legislativa ter liderado a mobilização em prol da causa, foram fatores preponderantes para atrair a atenção dos prefeitos e secretários municipais de educação. Ademais, na dinâmica da política, o consenso é criado mais por meio da negociação do que pela persuasão, conforme argumenta Kingdon. Essa característica é encontrada em muitos momentos de atuação do empreendedor, como na ideia da criação de uma CPI que, em seguida, passou-se ao formato de um Comitê a partir das conversas realizadas com o presidente da Assembleia e a UNICEF.

A liderança do empreendedor e sua capacidade de articulação resultaram na formação de uma rede de atores e instituições mobilizados em torno da alfabetização infantil e que, portanto, formam um grupo de interesse, composto pelos municípios, representados pelos prefeitos e secretários de educação, no âmbito da APRECE e UNDIME-CE, instituições acadêmicas e organizações que atuam em defesa de educação pública.

O cenário propício encontrado no âmbito dos governos municipais, ao qual se soma o protagonismo das instituições representantes dos grupos de interesse, levou à implementação do PAIC em 56 municípios cearenses ainda em 2005 – e que corresponde à fase piloto do PAIC –, número que poderia ser maior caso não houvesse limitação de recursos. De acordo com algumas das entrevistas realizadas, o encerramento desta fase do PAIC em 2006 gerou uma grande expectativa em torno dos prefeitos pela continuidade e ampliação da iniciativa, contribuindo para alimentar o clima estadual favorável. Enfim, o surgimento e implementação do projeto piloto do PAIC aliada à demanda pela continuidade das ações, são claros indicativos do grau de interesse e do clima estadual favorável à iniciativa.

Na esfera estadual, a eleição de Cid Gomes para governador do Ceará configura-se como o principal elemento explicativo para a entrada do tema da alfabetização escolar na agenda estadual em 2007. Isso porque a mudança na equipe de governo abriu as possibilidades para a entrada de novas propostas na agenda e a saída de outras. Ao iniciar o seu mandato, o governador, com o apoio do seu irmão, o justamente deputado empreendedor, que passou a ocupar o cargo de Chefe de Gabinete, trouxe para a Secretaria Estadual de Educação os gestores que os acompanharam na condução do município de Sobral. Na tabela 4, apresenta-se a síntese dos elementos constitutivos desta dinâmica, agora na fase estadual.

Tabela 4

Elementos da Dinâmica da Política – A Agenda Estadual

N	Elementos	Caso PAIC
1	Clima estadual	Favorável pelo processo que resultou no projeto piloto do PAIC.
2	Grupos de interesse	Municípios participantes do PAIC projeto piloto; municípios que tinham interesse em participar mas que não possuíam recursos financeiros, UNICEF, APRECE, UNDIME-CE, APDMCE, Universidades.
3	Mudanças no governo – eleições	Início de uma nova gestão no governo estadual.
4	Jurisdição	Papel coordenador do Estado, atuação em regime de colaboração
5	Atores visíveis	Governador, Deputado estadual, mídia.

Fonte: Dados de Pesquisa (2015).

Logo no início do governo, aproveitando-se do sucesso da fase piloto do projeto e o clima estadual ainda favorável à temática do analfabetismo, o PAIC tornou-se uma política pública do governo do Estado do Ceará, sendo considerado um programa prioritário. A dimensão política ainda diz respeito ao grau de envolvimento das altas autoridades políticas estaduais e, nesse aspecto, houve a participação direta do governador e da secretária estadual de educação, não somente na etapa de formulação da política como também no processo de adesão que, conforme já relatado, contou com a participação de todos os municípios cearenses. Trata-se de um resultado significativo considerando a natureza da política brasileira, em que posições político-partidárias e ideológicas influenciam fortemente a formação de coalizões de apoio ou veto a uma determinada iniciativa.

Em relação à jurisdição, que compõe o fator mudança política, cita-se o papel do estado na coordenação das ações do ensino fundamental – no Ceará, 99% das matrículas nesse nível são de responsabilidade dos governos municipais (Gomes, 2009) – e que visam estabelecer relações intergovernamentais de coordenação e cooperação (Segatto, 2015). E, segundo entrevista concedida pelo então Secretário de Educação do Ceará, em 2015, outro elemento que justifica a atuação do estado está relacionado ao fato de que o desempenho dos alunos no ensino médio – que, em sua grande maioria, estudam na rede estadual – depende de uma boa formação na etapa anterior, ou seja, no ensino fundamental.

Por fim, vale ressaltar que, na ocasião em que o novo governo estadual assumiu o poder, já havia um grande consenso criado sobre o tema no governo – tanto na cúpula, representado pelos gestores, como no âmbito da equipe técnica, composta pelos colaboradores de Sobral – e também nos municípios cearenses. Trata-se de um forte indício apontado por Kingdon para que a temática avance na agenda.

Kingdon (1995) ainda afirma que o clima nacional, somado às eleições, resulta em fator mais forte do que a atuação dos grupos de interesse. Em ambos os momentos da dinâmica política analisados neste trabalho, tanto da entrada do tema na agenda municipal quanto na estadual, não é possível medir essa influência de forma separada, uma vez que os três fatores estavam muito presentes no caso cearense.

Após a compreensão de como o tema do analfabetismo escolar entrou na agenda municipal e estadual, a próxima seção analisa como foram construídas as alternativas para se chegar ao atual desenho do PAIC.

A Dinâmica das Políticas Públicas e os Atores Invisíveis na Construção do PAIC.

Nesta dinâmica, a análise está focada no entendimento de como as propostas de ação foram construídas, bem como na formação de uma comunidade de políticas públicas em torno da temática da alfabetização na idade certa. A tabela 5 apresenta os principais elementos da dinâmica da política pública, identificados ao longo dos 18 meses que se seguiram às ações do CCEAE.

Tabela 5

Elementos da Dinâmica da Política Pública

N	Elemento	Caso PAIC
1	Atores invisíveis	Equipe técnica da SEDUC, equipe da UNICEF, membros da UNDIME-CE, especialistas das universidades e demais instituições parceiras, totalizando 15 instituições.
2	Comunidade de políticas públicas	Membros das instituições, demais especialistas e técnicos das secretarias municipais de educação participantes dos diferentes eventos, promovidos pelo CCEAE.
3	Sopa primordial, sensibilização e efeito multiplicador	Eventos promovidos pelo CCEAE: três pesquisas de diagnóstico; dois seminários nacionais e um internacional, sete audiências públicas, cinco plenárias.

Fonte: Dados de Pesquisa (2015).

Seguindo a linha de raciocínio de Kingdon (1995), os especialistas que atuaram na elaboração das alternativas de políticas públicas de combate ao analfabetismo escolar são analisados a partir da perspectiva de se constituírem como atores invisíveis, incluindo docentes de

universidades e membros das demais entidades. Segundo essa argumentação, podemos identificar três principais representantes deste grupo: o técnico da UNICEF, a secretária executiva do CCEAE e a secretária da UNDIME-CE. Os dados da pesquisa revelam que são pessoas com longa trajetória profissional e com amplo conhecimento da realidade educacional nos municípios. Complementando a rede de atores invisíveis estão também os docentes das cinco instituições acadêmicas: Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA), Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e Universidade Regional do Cariri (URCA). Essas universidades foram representadas por especialistas em avaliação, alfabetização e leitura. Além disso, citam-se os vários especialistas externos que foram convidados para palestrar, como o diretor do Banco Mundial, o Inspetor Geral de Ensino do Ministério de Educação da França e responsável pela reforma da educação em seu país, pesquisadora do CEALE/UFMG, dentre tantos outros especialistas que participaram dos diferentes eventos.

É preciso destacar, contudo, que o deputado empreendedor, um representante do grupo de atores visíveis, participou ativamente junto a esses atores “invisíveis” na elaboração das soluções e que, posteriormente, originaram o PAIC. Conforme as entrevistas realizadas, sua atuação foi reconhecida por diversos atores que fizeram parte do processo. Ao longo do ano de 2004, foram amplamente debatidas as mais variadas propostas nos diferentes eventos foco promovidos pela CCEAE – e que se aproxima da ideia do caldo primordial e da seleção natural do modelo de múltiplas dinâmicas –, algumas mais diretamente e outras indiretamente relacionadas ao problema central, mas todas baseadas nos estudos disponíveis sobre os fatores que impactam na aprendizagem das crianças. A experiência da reforma em Sobral também foi muito discutida, pois na época o município já mostrava os primeiros resultados das mudanças iniciadas na gestão do deputado à frente da Secretaria Municipal de Educação. Os resultados diferenciados de Sobral em relação aos demais municípios participantes da avaliação reforçaram a legitimidade das iniciativas do município e, conseqüentemente, a importância do PAIC.

Ao final deste processo, o CCEAE elaborou 35 recomendações de ações – apresentadas no Seminário Final e consolidadas em seu Relatório Final (Ceará, 2006) – para a implementação de uma política pública específica para a alfabetização de crianças, ou seja, chegou-se a uma lista reduzida de ações que adquiriram relevância na comunidade, estando, portanto, em conformidade com as explicações de Kingdon sobre a dinâmica da política pública. Essa publicação atende também a uma expectativa do presidente da UNDIME-CE à época, a de que o trabalho do Comitê era “não só ter o problema, não é só saber o tamanho do problema, é encontrar soluções”, conforme notas taquigráficas da Audiência de Quixadá, de 11 de novembro de 2004.

Nem todas as ideias colocadas nestes eventos foram discutidas a fundo e adotadas no rol de recomendações do CCEAE, indicando um verdadeiro processo de seleção no interior da “sopa primordial”. Percebe-se, por exemplo, que algumas mudanças implementadas em Sobral, tais como nucleação, formação de diretores e, principalmente, o combate à cultura de falta de responsabilização na área pública, não foram tópicos aprofundados nas recomendações, embora a reforma no município tenha sido amplamente exposta. Outras soluções também não encontraram terreno fértil para crescer, sendo que uma dessas evidências está na intensa discussão ocorrida para a definição dos instrumentos e critérios utilizados para a avaliação das crianças. Segundo a opinião dos organizadores, a discussão evitou que o CCEAE entrasse no campo de batalha da “querela dos métodos”, tal qual definido por Mortatti (2010), ao conciliar diferentes instrumentos de aferição, defendido por globalistas de um lado, e sociointeracionistas, de outro, revelando um processo de combinação e recombinação de ideias presentes na “seleção natural”.

Ou seja, ao viabilizar um processo de discussão de diferentes alternativas e possibilidades de ação, caracterizando-se uma verdadeira sopa primordial das políticas públicas de uma comunidade

de especialistas, chegou-se a um consenso quanto ao conjunto de soluções e que foram publicados ao final dos trabalhos.

Uma vez que as ideias principais se destacam em relação às demais, estas passam por um processo de amaciamento, no qual as ideias devem ser amplamente difundidas para um público maior como forma de torná-la conhecida e preparar sua entrada na agenda. Kingdon (1995) chama a atenção para o longo processo de difusão, justificando como etapa crucial para a mudança nas políticas públicas, pois quando a janela de oportunidade se abre, se uma solução já estiver “pronta”, haverá mais chances de ser alvo da agenda de decisões por parte dos atores governamentais.

Ao final do ano de 2004, os organizadores já tinham em mãos os resultados das três pesquisas realizadas e, então, foram organizados seminários com o objetivo tanto de divulgar esses resultados aos municípios como, ao mesmo tempo, discutir a lista de recomendações. Essa etapa pode ser classificada como de sensibilização da política pública e de difusão da proposta para angariar apoios, conforme o modelo das múltiplas dinâmicas.

Todavia, ressalta-se que é um trabalho complexo dividir e definir exatamente quais eventos e conteúdos abordados se referem à mobilização para o reconhecimento do problema, seguida pela sopa primordial, e à sensibilização, pois são processos que, no caso da construção do PAIC, ocorreram concomitantemente ao longo do ano de 2004 e início de 2005. Isto é, à medida que as ideias eram debatidas, as mesmas eram difundidas e se formavam apoiadores. O aprofundamento e detalhamento das questões técnicas e pedagógicas também dificulta esse trabalho de classificação, pois este variou de acordo com o público ao qual era destinado: especialistas, acadêmicos, técnicos dos municípios, prefeitos ou secretários. Os temas tratados foram diversos, desde a ideia central da idade certa para alfabetizar, a necessidade ou não de se ofertar material estruturado para professores, o entendimento dos dados das avaliações e do uso pedagógico deste instrumento, a discussão do significado de alfabetizar, o conjunto de conhecimentos e competências necessários para a criança ser considerada alfabetizada, dentre muitos outros tópicos.

O principal resultado desse esforço pode ser retratado na emergência da ideia da alfabetização na idade certa, que esteve presente em todos os debates e os participantes foram sendo convencidos de sua importância. Isso se materializou com o lançamento do projeto piloto do PAIC em 2005, após a publicação do Relatório Final do CCEAE, e que contou com a adesão de 56 municípios. Vários outros municípios cearenses tinham interesse em participar, mas por conta da limitação de recursos não puderam ser contemplados, o que reflete o grande número de apoiadores da iniciativa.

Ainda por conta da limitação de recursos, o projeto piloto não pôde seguir na íntegra as recomendações do CCEAE e as ações foram focadas na avaliação da aprendizagem. A análise realizada pelos responsáveis pelo PAIC, em 2006, após a conclusão da fase piloto, indicou, todavia, que não houve evolução dos indicadores em relação aos resultados apresentados na avaliação de 2004. Esta situação confirmou a importância de se pensar em ações sistêmicas, ou seja, não bastava apenas avaliar e obter dados, era necessário investir em ações de intervenção para a melhoria da prática pedagógica. Em suma, os resultados da fase piloto do PAIC apenas reforçaram a necessidade de se implementar o rol de recomendações discutidas e elaboradas pela comunidade de políticas públicas educacionais do Ceará.

Kingdon identificou critérios que explicam porque algumas ideias são selecionadas e outras são descartadas na dinâmica da política pública. São elas: viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos (2006, p. 232). Assim, embora já houvesse clareza dos participantes sobre as alternativas, bem como sobre viabilidade técnica, clima estadual favorável e receptividade dos políticos, a realidade deste período mostra que a restrição orçamentária foi o maior entrave para que as diferentes alternativas já

discutidas, que compõem o pacote de soluções, não tivessem sido colocadas em prática e também o fato de um maior número de municípios não ter sido beneficiado.

Passa-se, a partir de agora, à análise da construção do desenho do PAIC atual, ou seja, do programa estadual. Nesta etapa, os indicadores novamente entraram em cena, pois estes contribuíram para ressaltar os desafios enfrentados pelos municípios cearenses. Além dos aspectos aprendidos na fase piloto, a divulgação do bom desempenho alcançado pelos alunos de Sobral no IDEB de 2005 serviu de *feedback* positivo das políticas em curso no município e, por outro lado, o baixo desempenho em grande parte dos demais municípios reforçou a importância de se implementar propostas de melhoria da educação. A adoção do PAIC como política estadual em 2007 e sua estruturação foi “baseada nas pesquisas do Comitê, na primeira fase do PAIC e na experiência de Sobral” (Ceará, 2012, p. 66).

A alfabetização de todas as crianças até os sete anos de idade foi considerada uma prioridade estratégica do governo e a Secretaria de Educação assumiu a formulação e execução do PAIC. As ações que compõem os cinco eixos foram construídas a partir das aprendizagens e discussões já estabelecidas. Ressalta-se, neste processo, a participação ativa da comunidade de políticas públicas, as mesmas instituições e pessoas da época do CCEAE, e que agora passaram a compor o Comitê de Articulação da SEDUC. Nesta etapa, embora a equipe governamental tenha valorizado e mantido a participação da comunidade de políticas, este grupo teve uma função mais consultiva do que deliberativa, segundo as entrevistas realizadas. Na opinião dos formuladores da versão estadual do PAIC, foi uma valiosa parceria para compreender as diferentes realidades municipais. O secretário de educação em 2015 apontou em entrevista que a UNDIME-CE é o grande parceiro protagonista, pois foi a entidade que “validou as propostas e fornecia *feedback*, é a voz dos secretários municipais”.

Uma das soluções adotadas pelo PAIC estadual que vale destacar foi a elaboração de um material estruturado para o professor e, junto com este material, ofereciam-se momentos de formação para o seu uso. Esta foi uma estratégia que recebeu críticas da comunidade de especialistas, notadamente da academia, mas foi a alternativa “selecionada” por priorizar a necessidade dos professores alfabetizadores. Inicialmente, o material foi elaborado pela SEDUC e ofertado para o 1^a ano do ensino fundamental. Para o 2^o ano, adotou-se uma estratégia que englobasse os diferentes métodos de alfabetização e, ao mesmo tempo, conferisse maior autonomia para os municípios; foi, então, possibilitada a compra de livros de uma das seis editoras que participaram de licitação da SEDUC.⁸ Segundo os técnicos entrevistados, nos primeiros anos do PAIC, em torno de 70 municípios (38% dos 184) escolheram o material didático que emprega o método fonético, enquanto as demais optaram pelo método sócio interacionista⁹. Esta estratégia possibilitou que a ênfase do PAIC não recaísse na guerra dos métodos, o que poderia inviabilizar qualquer proposta de solução para o problema do analfabetismo escolar.

Outro aspecto a se destacar é o papel de formulador de política exercido pelo então governador, pois foram suas as ideias de premiação e da mudança na redistribuição da cota-parte do ICMS para induzir os prefeitos a priorizarem o tema da alfabetização escolar. De acordo com o relato feito em 2014 pela coordenadora do setor de Cooperação com os Municípios da Secretaria de Educação do Ceará, “o governador sabia que apenas o discurso de que a alfabetização é importante

⁸ O PAIC adotou essa estratégia até o ano de 2013. A partir de 2014, os municípios utilizam os livros do PNLD, do MEC, e também o material elaborado pela própria SEDUC.

⁹ Segundo entrevistas realizadas em 28 de agosto de 2014, com a responsável pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM e com a assessora técnica do PAIC, após quase sete anos de programa, praticamente não há mais municípios que trabalham com o método fonético, pois estes foram aderindo aos materiais que tem como base os princípios sociointeracionistas, o que facilitou também a entrada no PNAIC, pois o programa nacional é baseado neste último.

iria acabar e não teria sustentação ao longo do tempo”. Assim, pensou em um mecanismo de indução dos municípios. Na avaliação da equipe da secretaria, essa estratégia foi decisiva para o engajamento dos prefeitos (Ceará, 2012, p. 87). E a coordenadora pontuou: “nós temos consciência de que o PAIC nasceu fora da SEDUC, ele cresceu somando a cultura de outras políticas”. A solução adotada pelo Governo do Estado considerou os desafios da gestão na área de educação em que teve que compreender o novo papel a ser assumido, o de coordenador da política de alfabetização, e não simplesmente replicar uma “solução pronta” pensada em um município do interior cearense.

Nesta etapa estadual do PAIC não se identifica a dinâmica da política pública conforme o modelo das múltiplas dinâmicas. Isso se explica porque as soluções adotadas já tinham passado por esse processo na fase do projeto piloto e também porque as novas soluções adotadas (redistribuição do ICMS, instituição do Prêmio Escola Nota 10) apenas complementaram o desenho do PAIC. Ademais, essas iniciativas chegaram pela ideia da liderança política e sua equipe, com sua cultura de resultados na gestão pública (Medeiros & Nogueira, 2009).

Uma vez compreendido a dinâmica das políticas públicas, por fim, passaremos à discussão da junção dos três fluxos a partir da abertura da janela de política pública.

A Abertura da Janela para o PAIC

Conforme apontado por Kingdon, as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e da política têm cada uma, vida própria, mas nas janelas para as políticas públicas há uma grande probabilidade de que ocorra sua junção. Essa conexão aumenta significativamente as chances de um tema ser elevado à agenda de decisão, ou seja, de ser alvo de deliberação e de fato ocorrer a implementação dessas ideias. A probabilidade de isso acontecer é muito alta se as três dinâmicas, conjuntamente, “estiverem ligadas em um único pacote” (Kingdon, 2006, p. 238). Isto significa que a ocorrência de associações parciais, tais como soluções para problemas que não contam com receptividade política, ações que não são acompanhadas pelo reconhecimento do problema, ou política e problema que reconhecem a necessidade de uma ação, mas sem uma alternativa viável tendem a não provocar uma mudança na agenda. Ainda segundo o autor, as janelas podem se abrir tanto pelos eventos que ocorrem na dinâmica dos problemas quanto no da política.

Ao analisar o caso do PAIC, verifica-se que, num primeiro momento, a abertura da janela ocorreu na finalização das ações do CCEAE no início de 2005, momento no qual o problema havia sido reconhecido (dinâmica dos problemas), as soluções já tinham passado pelo processo de difusão e amaciamento (dinâmica das políticas públicas) e era o início das novas administrações municipais (dinâmica política), configurando-se, portanto, o momento propício no qual ocorreu a conexão das três dinâmicas.

No segundo momento, a chegada do PAIC à agenda decisória do Governo do Estado, em 2007, ocorreu principalmente em função de mudanças na dinâmica da política, representada pela eleição e subsequente chegada do Cid Gomes e sua equipe ao executivo estadual. Os municípios, que no momento anterior representavam os protagonistas na dinâmica da política, agora podem ser caracterizados como representantes do grupo de interesse, pela sua expectativa em receber o apoio do governo estadual diante das dificuldades em, sozinhos, enfrentar o problema histórico do analfabetismo escolar. Todavia, embora a dinâmica política se mostre como o maior fator explicativo, a janela para o PAIC se abriu por todo o contexto criado anteriormente, ou seja, pelas ações do CCEAE, que congrega a dinâmica do problema e a dinâmica da política pública, somado à fase piloto do PAIC, que compõe a dinâmica das políticas públicas. Este cenário propício à abertura da janela levou o PAIC a ser alçada à agenda de decisão e, mais especificamente, a item prioritário dessa agenda.

Observa-se também que, no período em que o Estado assumiu o PAIC, o cenário de restrição orçamentária que caracterizou a fase anterior do PAIC já não se configurava mais como um entrave para que o programa alcançasse a agenda decisória. Ademais, os contextos políticos e econômicos favoráveis ao governo Cid, apontado por Cunha (2012), impactou no cenário frutífero em que o PAIC se inseriu, tais como: aprovação do FUNDEB, apoio hegemônico da Assembleia Legislativa, o que resultou em 100% dos projetos do governo aprovados neste período; economia estadual em ascensão; e o fato de o Governo Estadual ser aliado do Governo Federal (Cunha, 2012, p. 181). Este último aspecto possibilitou o apoio do MEC na compra de livros específicos para o PAIC, rubrica de maior custo do programa.

Considerações Finais

A análise do Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará (PAIC) à luz das categorias analíticas oriundas do Modelo de Múltiplas Dinâmicas permitiu compreender como o tema do analfabetismo infantil ganhou relevância a ponto de ser considerado um problema prioritário – na agenda do Governo do Estado do Ceará – a requerer uma ação governamental e como determinadas propostas de solução ganharam evidência em detrimento de outras, mobilizando atores e recursos nas diferentes instâncias de governo e organizações parceiras. Argumenta-se que essa abordagem se constitui num referencial analítico útil e que permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais.

Os dados empíricos coletados evidenciaram a importância das ações do CCEAE e a presença de um empreendedor de políticas nas diferentes etapas da construção do PAIC. Inicialmente, ocorreu o reconhecimento e a percepção do problema do analfabetismo escolar, o que permitiu sua entrada na agenda governamental e decisória dos municípios e, posteriormente, sua ascensão na agenda do Governo do Estado até se transformar em uma política pública. O estudo revelou também o importante papel exercido pelos membros da comunidade de políticas públicas no processo de especificação de alternativas, fato que foi crucial para se alçar o tema à agenda decisória governamental. Por fim, o início de um novo mandato no governo estadual e a chegada da equipe que havia comandado a educação em Sobral anos antes, incluindo o próprio empreendedor de políticas públicas, leva ao desenho final do PAIC e sua ascensão a um programa prioritário do governo – objetivo específico 3. Afirma-se, portanto, que não há um único fator capaz de explicar a realidade, mas um conjunto de fatores favoráveis que determinaram o resultado.

Mas, para além da viabilidade empírica da teoria, identificamos algumas situações que se diferenciam do previsto pelos estudos de Kingdon (1995) e que permitem avançar em termos de contribuições empíricas e reflexões teóricas para tornar o modelo de múltiplas dinâmicas ainda mais robusto. O primeiro aspecto a se destacar é que, neste caso analisado, as dinâmicas dos problemas e a das políticas públicas ocorreram simultaneamente e apresentam forte entrelaçamento, não sendo possível distinguir e separar, de maneira clara, os elementos que pertencem de forma única a cada uma dessas fases. Ou seja, o processo de reconhecimento do problema, com a discussão dos indicadores de desempenho dos alunos, ocorreu ao mesmo tempo em que se discutiam as propostas de solução. Dessa forma, esse resultado diferencia-se daqueles encontrados por Kingdon em seus estudos de caso, qual seja, da relativa independência entre as dinâmicas.

As evidências de que o PAIC foi construído na medida em que se avançavam os debates sobre o analfabetismo leva ao segundo ponto a ser destacado, qual seja, a de que, diferentemente do que argumenta Kingdon (1995), as soluções não estavam prontas na comunidade de políticas públicas e aguardando a emergência de um problema para poder se conectar. As características do PAIC foram construídas à medida que o problema do analfabetismo foi reconhecido, disseminado e novos atores e instituições foram incorporados e convencidos de sua importância. O exame

minucioso da construção do programa revelou que as alternativas adotadas, embora baseadas na solução implementada em Sobral, no início do ano 2000, foram ganhando corpo e robustez a partir da realidade encontrada pelos gestores estaduais. Argumenta-se, portanto, que as soluções não estão necessariamente prontas a priori e nem são estanques, mas sim, que são resultados de um processo de construção e ajustes contínuos a partir da realidade encontrada. Este aspecto se sobressai ainda mais na área social, pois as ações adotadas mudam a realidade e, assim, novas ações devem ser tomadas, exigindo um processo contínuo de reflexão por parte dos gestores públicos.

A terceira divergência está no fato de Kingdon (1995) não ter identificado, em seus estudos de casos, a experiência pessoal como um elemento primordial para o modelo das múltiplas dinâmicas. Este estudo, por seu turno, identificou que a variável foi fundamental para explicar não somente a atuação do empreendedor de políticas públicas – que foi secretário municipal de educação em Sobral, deputado estadual e, por fim, chefe de gabinete do governo estadual –, mas também a dos principais protagonistas do programa, cujas ações foram fortemente baseadas nas suas experiências prévias.

A constatação da relevância da experiência pessoal pode ter como explicação a especificidade da área de educação e, neste momento, apresentamos uma contribuição que permite avançar em relação às proposições iniciais de Kingdon (1995). A construção do modelo teórico original foi baseada em estudos nas áreas de transporte e saúde, que apresentam peculiaridades próprias e que podem influenciar nos processos que ocorrem no interior das dinâmicas. Conforme o autor, em um setor como o de transporte aéreo, um acidente fatal pode rapidamente mobilizar os atores responsáveis pelo processo decisório, pois há um grande número de vítimas envolvidas e, portanto, logo seria caracterizada uma crise. Por outro lado, na área da saúde, para que um problema seja seriamente considerado seria necessária a ocorrência de vários eventos consecutivos para que uma crise fosse instalada (Kingdon, 1995, p. 95). Assim, a percepção de uma crise teria forte influência da “estrutura do setor”, isto é, do número potencial de vítimas da área em consideração. Essa estrutura do setor seria também um fator explicativo do porquê no setor de transporte aéreo não seria necessário um forte envolvimento de empreendedores, enquanto que sua importância seria maior na saúde.

Avançando em relação às proposições de Kingdon, a partir do caso aqui analisado, poder-se-ia propor que a atuação do empreendedor de políticas públicas na área da educação é ainda mais importante, principalmente pela dificuldade de se caracterizar uma situação educacional como crise, pois esta não é facilmente visível. Ou seja, a “estrutura” deste setor não teria como produzir “vítimas fatais”, elemento considerando chave para a caracterização de crises; e, na ausência dessas vítimas, o papel do empreendedor se torna ainda mais importante. Nas palavras do empreendedor, em entrevista realizada em 2015, “as escolas são bonitinhas, mas ordinárias”. Ou seja, apresentam uma infraestrutura adequada, mas não estão cumprindo com sua função de ensinar as crianças. No estado do Ceará, embora os indicadores disponíveis, como a do SAEB, já apontassem há tempos para a grave situação do analfabetismo escolar, não foram suficientes para caracterizar uma crise na educação. Essa crise somente passou a ser vivenciada em Sobral nos idos do ano de 2000 a partir da análise dos resultados das avaliações de aprendizagem das crianças. Sem esses dados, os gestores responsáveis pela condução da política educacional do município acreditavam que faziam um bom trabalho na área, principalmente por terem aumentado o salário dos professores e por terem construído belas escolas. A partir do *feedback* das políticas educacionais, o empreendedor passou a ter outra visão em relação ao tema do analfabetismo e passou a atuar fortemente em prol de sua erradicação. Novas pesquisas em outros estados que tenham vivenciado uma forte melhoria nos indicadores educacionais também poderiam complementar este estudo para analisar o papel e a preponderância do empreendedor de políticas públicas.

E, como Kingdon explicou, condições são definidas como problemas quando acreditamos que devemos fazer algo sobre ele, ou seja, envolve um elemento perceptivo e interpretativo. Assim, na área educacional, cuja situação de não aprendizagem dos alunos é, em geral, invisível aos olhos dos governantes e da sociedade, o surgimento de um empreendedor e de um grupo de pessoas que acreditam na causa e tem disposição para se dedicar ao tema tornou-se preponderante para a caracterização do problema do analfabetismo infantil.

Por fim, uma observação faz-se pertinente. Uma das fragilidades do modelo de múltiplas dinâmicas já apontado por Sabatier (1991) reside na visão apolítica da análise dos eventos ocorridos e, de fato, observa-se um vácuo na compreensão do caso do Ceará ao não apresentar uma explicação para que as diversas instituições tenham atuado em conjunto e com o intuito de se resolver um mesmo problema. Apesar de termos observado o processo de sensibilização e o efeito multiplicador, esses movimentos representam passos coordenados, mas o modelo não apresenta uma explicação quanto ao mecanismo que leva à coordenação. Além disso, o modelo também não explica como as convicções das pessoas podem ser alteradas, como no caso dos gestores municipais que, no início, acreditavam que já possuíam políticas de combate ao analfabetismo – na realidade eram voltadas para jovens e adultos – e que, posteriormente, passam a defender a alfabetização na idade certa. Uma análise a partir de outras lentes teóricas, como a das coalizões advocatórias (Sabatier & Weible, 2007) pode ajudar a elucidar esses aspectos.

Referências

- Alves-Mazzotti, A. (2006). Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, 36(129), 637-651. <https://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742006000300007>
- Barba, M. D. (2016, 6 de dezembro). *Pisa: Brasil aumenta investimento em educação mas continua no grupo das 'lanternas'*. BBC. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38205956>. Acesso em: 07 de fev. 2017.
- Brasil. Ministério da Educação. (2002). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB: relatório SAEB 2001 – Língua Portuguesa*. Brasília, DF: INEP.
- Brown, C. P. (2007). Examining the streams of a retention policy to understand the politics of high-stakes reform. *Education Policy Analysis Archives*, 15(9). <https://dx.doi.org/10.14507/epaa.v15n9.2007>
- Capelari, M., Araújo, S., & Calmon, P. (2015). Advocacy Coalition framework: Um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 91-99. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/706>. Acesso em: 01 de mar. 2016.
- Capella, A. N. (2004). *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)* (Tese de Doutorado). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Ceará. Assembleia Legislativa. (2006). *Educação de qualidade começando pelo começo: Relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar*. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará.
- Ceará. Secretaria de Educação. (2012). *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Fortaleza: SEDUC, Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- CCEAE. Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. (2004). *Projeto de lançamento do Comitê*. Documento não publicado.
- Costa, L., & Carnoy, M. (2015). The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 567–590. <https://dx.doi.org/10.3102/0162373715571437>.

- Cunha, B. (2012). *Poder e consentimento: formação e manutenção da base de sustentação do governo Cid Gomes (2007-2010)* (Trabalho de conclusão de curso). Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Ceará.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. (2006). A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: N. K. Denzin & Y. Lincoln (Orgs.), *Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens* (pp. 15-41). Porto Alegre: ARTMED.
- Donaldson, M. L., & Papay, J. P. (2015). An idea whose time had come: Negotiating teacher evaluation reform in New Haven, Connecticut. *American Journal of Education*, 122 (1) 39-70. <https://dx.doi.org/10.1086/683291>.
- Faria, C. A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 21-30. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>.
- Faria, E. M., & Guimarães, R. (2014). *Excelência com equidade*. São Paulo: Fundação Lemann e Itaú BBA. Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br>>. Acesso em: 01 de jul. 2015.
- Fonseca, A. S. A. (2013). *Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC: Reflexos no planejamento e prática escolar* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Fortaleza, CE.
- Gomes, S. C. (2009). Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, 52(3), 659-690. <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>.
- IBGE. (2010). Base de dados IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 de jul. 2015.
- INEP. (2005). *Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral-CE*. Brasília: INEP.
- INEP. (s.d.). *Base de dados Ideb: resultados e metas*. Brasília: INEP. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: em 06 de jul. 2015.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Kingdon, J. (2006). Juntando as coisas. In E. Saravia & E. Ferrarezi, E. (Orgs.), *Políticas Públicas* (pp. 225-246). Brasília: ENAP.
- Kohlbacher, F. (2006). The use of qualitative content analysis in case study research. *Forum Qualitative Social Research*, 7(1). Disponível em: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/index..> Acesso em: 07 de jul. 2015.
- Maia, M. (2006). *Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do "analfabetismo escolar"* (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Marques, C., Aguiar, R., & Campos, M. (2009). Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. *Estudos em Avaliação Educacional*, 20(43), 275-291. <https://dx.doi.org/10.18222/ea204320092049>.
- Mayring P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum Qualitative Social Research*, 1(2). Disponível em: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/index>. Acesso em: 07 de jul. 2015.
- Medeiros, A., Rosa, A., & Nogueira, C. (2009). Gestão pública por resultados: A experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense. *Texto para Discussão - IPECE*, 36, 1-32.
- Mortatti, M. (2010). Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. *Revista Brasileira de Educação*, 15(44), 329-341. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782010000200009>
- N VIVO para Windows. QSR International.

- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. USA: Sage Publications.
- Perdicaris, P. R. (2009). *Gestão para resultados como política: uma análise da formação da agenda e alternativas* (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Rexe, D. (2015). Anatomy of a tuition freeze: The case of Ontario. *Canadian Journal of Higher Education*, 45(2), 41-59. Disponível em: <
<http://journals.sfu.ca/cjhe/index.php/cjhe/article/view/184344> >. Acesso em: 20 de ma 2016.
- Ribeiro, A. P. M. (2011). *A avaliação diagnóstica da alfabetização norteando os caminhos para o êxito do processo de alfabetizar crianças* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Ribeiro, C. (2015). *Programa Alfabetizar com Sucesso - Programa de acompanhamento dos anos iniciais da rede pública de Pernambuco: a avaliação do município de Condado* (Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24(2), 147-156. <https://dx.doi.org/10.2307/419923>.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 293-319), Boulder: Westview Press.
- Segatto, C. I. (2015). *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental* (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Tassoni, E.C.M., & Megid, M. A. B. A. (2015). Formação de professores alfabetizadores e o programa Ler e Escrever. *Educação Temática Digital*, 17(1), 193-210. <https://dx.doi.org/10.20396/etd.v17i1.8634826>.
- Todos Pela Educação. (2014). *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. São Paulo: Moderna.
- Virtue, D. C. (2007). Middle level teacher certification in South Carolina: A case study in educational policy development. *Research in Middle Level Education*, 30(10). <https://dx.doi.org/10.1080/19404476.2007.11462043>.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Young, T. V., Shepley T. V., & Song, M. (2010). Understanding agenda setting in state educational policy: An application of Kingdon's multiple streams model to the formation of state reading policy. *Education Policy Analysis Archives*, 18(15). <https://dx.doi.org/10.14507/epaa.v18n15.2010>
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Boulder: Westview Press.

Sobre os Autores

Lilia Asuca Sumiya

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

lilia.asuca@gmail.com

Professora do Departamento de Administração da UFRN. Doutora em Administração pelo PPGA-UFRN, Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e bacharel em Pedagogia pela UNICAMP.

Maria Arlete Duarte de Araújo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

mariaarlete1956@gmail.com

Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) e do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da UFRN. Doutora em Administração de Empresas pela FGV-EAESP, Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba.

Hironobu Sano

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

hiro.sano@gmail.com

Professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) e do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da UFRN. Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 25 Número 36

17 de abril 2017

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Luis Ramírez Romero

Universidad Autónoma de Sonora, México

Paula Razquin

Universidad de San Andrés, Argentina

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Juan Carlos Tedesco

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Sherman Dorn Arizona State University

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University