

Programa aprendizagem na idade certa (mais paic): avanços permanentes na busca da equidade

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz¹

RESUMO

O Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) foi concebido pelo Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar, em 2004, para promover a alfabetização de todas as crianças cearenses das redes públicas de ensino até 7 anos, garantindo as competências de leitura e escrita. Havia o reconhecimento da desigualdade de oportunidades na educação e que a não alfabetização na idade certa afetava a aprendizagem futura e a garantia do exercício de cidadania. O Paic é transformado em política pública em 2007, a partir das ações de cooperação técnica e financeira entre a Secretaria da Educação e todos os municípios cearenses, desenvolvendo ações de melhoria da gestão educacional e político-pedagógica. São ofertadas formações continuadas aos professores, gestores escolares e dirigentes; elaborados materiais orientadores; realizados monitoramento e avaliação contínuos da aprendizagem; troca de experiências entre escolas e municípios; incentivos financeiros aos municípios e escolas em função do desempenho na educação, entre outras ações. O Paic conseguiu uma coalizão no estado e o investimento na educação passou a ser prioridade para todas as crianças, independentemente de sua origem. Seu desenho foi aprimorado, no decorrer de sua implementação, para garantir a aprendizagem de alunos das redes públicas até o 9º ano, com as competências e habilidades necessárias e, em 2015, passa a ser denominado Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic). Assim, o Estado desempenha um papel equalizador para reduzir a desigualdade educacional e, como resultados mais significativos do programa, podem ser citados: em 2007, ano de concepção do Paic, apenas 39,9% das crianças encontravam-se alfabetizadas, mas esse percentual amplia-se para 89% em 2017 e há melhora na aprendizagem em Língua Portuguesa (LP) e Matemática, em especial para os mais pobres na LP. O estado tem

¹ Administradora pública, mestre e doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV); professora credenciada da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo; secretária do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social – Instituto JUS, ex-técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam). *E-mail*: carminhameirelles@gmail.com.

um dos melhores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das redes públicas de ensino. Em 2017, os valores de 6,1 e 4,9, respectivamente, estão acima da média nacional e o estado já atingiu as metas projetadas para 2021. A universalização do direito à aprendizagem dos anos iniciais aos finais melhora os níveis de aprendizagem de todos os alunos e amplia a equidade.

INTRODUÇÃO²

No Ceará, em função da parceria histórica entre o governo do estado e os municípios, há um acordo entre atores governamentais e não governamentais sobre a responsabilidade estadual de apoiar os municípios na política de educação como um todo — gestão educacional e político-pedagógica (VIEIRA, 2010; SEGATTO, 2015). Nesse contexto, em 2007, foi criado o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), para promover a alfabetização de crianças, com foco no 2º ano do Ensino Fundamental (EF). O programa prioriza a gestão voltada à aprendizagem do aluno e à mudança de cultura das gestões municipal e escolar (CEARÁ, 2012). A Secretaria da Educação (Seduc) coordena a política, que tem a finalidade de reduzir desigualdades e ampliar o acesso à educação, e coopera com os municípios para que efetivem a política de educação por meio de programas e assistência técnica (SEGATTO, 2015).

O Paic origina-se da avaliação realizada pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, criado em 2004 e coordenado pela Assembleia Legislativa, com a participação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece), da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e das universidades Estadual do Ceará (UEC), Federal do Ceará (UFC), Estadual do Vale do Acaraú (UVA), Regional do Cariri (Urca) e de Fortaleza (Unifor) (CEARÁ, [2016?]a). O comitê realizou uma avaliação amostral dos estágios de aprendizagem de leitura, escrita e compreensão de texto de 8 mil alunos da 2ª série do EF (atual 3º ano), em 48 municípios do estado e os resultados mostraram que apenas 15% leram e compreenderam o texto (GUSMÃO; RIBEIRO, 2011; CEARÁ, [2016?]a). Também identificou que a maioria das universidades cearenses não possuía

² O presente trabalho baseia-se na tese da autora realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes), código de financiamento 001.

estrutura curricular adequada para formar o professor alfabetizador e que a metodologia dos docentes para alfabetizar necessitava ser aprimorada.

Os resultados apontaram que o analfabetismo escolar no estado era um problema e mostrou a necessidade de um pacto, entre os diversos atores, para garantir o direito de todas as crianças serem alfabetizadas até 7 anos. Havia o reconhecimento de que a não alfabetização adequada na idade certa afetava a aprendizagem futura e a garantia do exercício da cidadania. Assim, criaram o Paic com o objetivo de “apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino, da leitura e da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental” (CEARÁ, [2016?]a); a iniciativa foi coordenada pela Aprece e Undime, com parceria técnica e financeira do Unicef. A primeira fase do Paic serviu como projeto-piloto e ocorreu de 2005 a 2006, envolvendo 56 municípios (GUSMÃO; RIBEIRO, 2011). Em sua concepção inicial, foram realizadas reuniões com prefeitos, dirigentes municipais, deputados da Assembleia Legislativa e outros atores, para assumirem o compromisso de alfabetização e um processo de comunicação com a sociedade.

Em 2007, quando o governador Cid Gomes assumiu o governo do estado, trouxe a execução do Paic para a Seduc, com o apoio da Undime, UFC e do Unicef. Para a sua implementação, a equipe da educação passou a contar com gestores e técnicos do município de Sobral que, desde 2000, já desenvolviam ações para promover a aprendizagem nos anos iniciais do EF, com uma sistemática de preparar o diagnóstico da rede; estabelecer metas; reorganizar a rede e a secretaria; modificar a prática pedagógica das escolas; formar os professores alfabetizadores; distribuir materiais; repassar incentivos salariais; preparar sistemática de monitoramento do ensino e aprendizagem, entre outros aspectos (INEP, 2005). Sobral conseguiu, entre 2001 e 2004, matricular 100% das crianças de 7 anos no EF; a taxa de distorção idade-série, no 1º ciclo do EF, caiu de 28,5 para 13,6; e a taxa de abandono, de 3,8 para 0,7 (INEP, 2005). A experiência sobralense foi incorporada na Seduc (SUMIYA, 2019) e contribuiu para a institucionalização do programa, criado por meio da Lei 14.026/2007. Dessa forma, há um direcionamento inicial das ações do estado para todas as crianças da rede pública, independentemente de ser municipal ou estadual³, e da sua condição socioeconômica, e uma priorização para a melhoria das competências

³ Segundo os dados da Sinopse Estatística da Educação Básica, em 2007, 88% das matrículas do EF da rede pública eram municipais.

de leitura e escrita até os 7 anos. Todos os 184 municípios cearenses pactuaram a alfabetização até o 2º ano, por meio do protocolo de intenções.

O estado elegeu a alfabetização na idade certa como prioridade para a cooperação com os municípios. Com a melhoria dos resultados de alfabetização, medidos pelos testes em larga escala, emerge o desafio de prosseguir com o apoio às localidades para que fortaleçam sua capacidade em outras disciplinas, como a Matemática. No decorrer do tempo, o programa foi incrementado e, em 2011, expande o atendimento até o 5º ano do EF, passando a ser denominado Paic+5 e ampliando as estratégias de aprendizagem para a Matemática. Em 2015, por meio da Lei 15.921, passa a atender até o 9º ano nas escolas públicas cearenses e estende o trabalho para ampliar as competências de Ciências, sendo denominado Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic). As estratégias de ação são as mesmas, mas ampliam-se os anos de cooperação com os municípios e as competências e habilidades a serem trabalhadas nas formações.

Com o Mais Paic, o estado promove a cooperação técnica aos municípios, prevista na Constituição Federal, para os programas de Educação Infantil e EF. Trabalha a melhoria da capacidade institucional dos municípios e contribui para o aprimoramento da aprendizagem de forma equitativa, com práticas semelhantes a todas as localidades. Os municípios são apoiados nas práticas pedagógicas e de gestão; formação e qualificação dos profissionais de educação; realização de concursos para seleção e contratação de profissionais; valorização dos espaços físicos; e melhoria na proficiência da Língua Portuguesa (LP), de Matemática e de Ciências. O Paic, em função de seus resultados, é, em 2012, disseminado pela União, por meio do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), que estabelece o compromisso de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do EF.⁴

A equipe busca equidade na condução da política educacional, analisando o contexto da desigualdade, compreendendo os déficits (sociais, econômicos, culturais) das crianças, empregando esforços diferenciados para superá-los. Cria um movimento de adoção de estratégias de intervenção com ações diferenciadas para promover a aprendizagem a todas as crianças. Pesquisas têm mostrado que o Mais Paic vem conseguindo romper com o ciclo vicioso que se constitui na relação entre mães e pais de baixa escolaridade, da zona rural e de nível socioeconômico baixo, cujos filhos têm maior dificuldade de serem alfabetizados, o que os leva a

⁴ A pactuação de idade adequada de alfabetização pela União é de 8 anos, enquanto que no Ceará é de 7.

repetências seguidas e ao abandono da escola. Os profissionais do Mais Paic trazem para o debate que é necessária atenção àqueles com maiores dificuldades e reforçam que todos podem aprender.

O aprendizado do Mais Paic contribuiu com a formatação do programa Mais Infância Ceará, criado em 2015, e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin), articulando ações das diversas secretarias estaduais, dos municípios e de outros atores, para a promoção do desenvolvimento integral da criança até 6 anos, priorizando municípios com maior vulnerabilidade social, como forma de superar as desigualdades sociais.

CONTEXTO

A eleição do governador Cid Gomes, em 2007, foi uma janela de oportunidade para o Paic entrar na agenda governamental, criando instrumentos de colaboração efetiva entre o estado e os municípios (KINGDON, 1995). Os resultados da experiência de Sobral, o pacto firmado na Assembleia Legislativa com o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar e o processo de comunicação com a sociedade possibilitaram que o Paic se transformasse em uma política pública.

O Ceará é um dos estados mais pobres do Brasil e tem uma população estimada de 9.075.649 habitantes (IBGE, 2018). Em 2010, 24,91% da população residia na zona rural e Fortaleza, a capital, concentrava 27% da população (e 48,22% do Produto Interno Bruto [PIB] do Estado) (IBGE, 2010). Dos 184 municípios, aproximadamente 80% têm menos de 50 mil habitantes.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passou de 0,45, em 1991, para 0,541 em 2000 e 0,682 em 2010, e todas as dimensões — educação, longevidade e renda — melhoraram (PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA, 2013). Comparando com os outros estados, o Ceará assume a 17ª posição do IDH no Brasil. Na educação, passou de 0,204 em 1991 para 3,77 em 2010, e para 0,615 em 2010. A renda média *per capita* era de R\$ 310,21 em 2000 e de R\$ 460,63 em 2010. Houve crescimento, mas abaixo da média brasileira — R\$ 1.217 (PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA, 2013).

Em 2010, 17,1% da população do estado estava em situação de extrema pobreza (IPECE, 2015), uma taxa mais alta que a do Brasil (8,5%). Há atendimento do Programa Bolsa Família e, em 2016, o estado contava com 1.752.567 famílias inscritas no Cadastro Único e 1.058.559

famílias beneficiárias do programa — 39,83% da população (BRASIL, 2017). A desigualdade no estado ampliou-se em 2017; o Índice de Gini, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, subiu, passando de 0,553 em 2016 para 0,560 em 2017.

O Ceará conseguiu avançar também em indicadores de saúde. Em 2006, a taxa de mortalidade era de 25,3 para cada 1.000 crianças nascidas vivas, e em 2016, era de 14,4 (IPECE, 2018).

Paralelamente, o estado avançou no direito à aprendizagem, buscando ofertar educação de qualidade para todos. Os municípios cearenses atendem da Educação Infantil ao 2º ciclo do EF (5º ao 9º ano). Todos os 184 municípios adotam a metodologia do Paic em sua rede. Essa ação compartilhada tem levado o Ceará a obter bons resultados nos processos de avaliação estadual e nacional do EF. Na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2015, do 1º ciclo do EF, 77 das 100 melhores escolas públicas do Brasil estão no Ceará, e, no Ideb 2017, das 125 melhores, 82 (IPECE, 2018).

O estado dispõe de 7.702 escolas, das quais 6.114 públicas — 719 estaduais, 5.363 municipais (88% das públicas) e 32 federais. Há 2.829 escolas rurais das redes públicas (46% das escolas públicas) (QEDU, 2018). No Ceará, em 2018, constam 2.175.664 alunos matriculados nas redes pública e privada e, desses, 410.608 estão na Educação Infantil (19% do total) e 1.198.116 no EF (55%). O total de matrículas do estado e do EF tem decrescido, de 2007 a 2018 (Tabela 1).

Tabela 1 - Total de matrículas (públicas e privadas) em Educação Infantil e em Ensino Fundamental no Ceará e no Brasil (2007 e 2018)

Unidade Federativa	Ano	Total geral ⁽¹⁾	Educação Infantil			Ensino Fundamental		
			Subtotal	Creche	Pré-escola	Subtotal	Anos Iniciais	Anos Finais
Brasil	2007	53.028.928	6.509.868	1.579.581	4.930.287	32.122.273	17.782.368	14.339.905
	2018	48.455.867	8.745.184	3.587.292	5.157.892	27.183.970	15.176.420	12.007.550
	Variação	-8,62%	34,34%	127,10%	4,62%	-15,37%	-14,65%	-16,26%
Ceará	2007	2.682.600	361.216	100.186	261.030	1.624.943	906.209	718.734
	2018	2.175.664	410.608	179.111	231.497	1.198.116	659.500	538.616
	Variação	-18,90%	13,67%	78,78%	-11,31%	-26,27%	-27,22%	-25,06%

Fonte: Inep. Sinopse Estatística da Educação Básica (2007, 2018).

(1) O total geral envolve Educação Infantil, EF, Ensino Médio, ensino profissionalizante, Educação de Jovens e Adultos e educação especial.

Na Educação Infantil, houve um crescimento de matrículas, em especial em creches, mas a variação é menor do que no Brasil. O Ceará é o estado nordestino com maior cobertura de creches da região. Em 2010 atendia em creche 27,51% (PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA, 2013) e em 2016, passa para 36% (INEP, 2018). De maneira similar ao que se constata em outros estados das regiões Norte e Nordeste, a ampliação de vagas em creche ocorre, prioritariamente, por meio de jornada parcial, sendo 145.359 matrículas (81%, em 2018). Das matrículas da Educação Infantil, 74% são da rede municipal e, do EF, 77%, enquanto que, no Brasil, são, respectivamente, 62% e 57%.

A Seduc, para desempenhar suas funções, conta, em março de 2019, com 59.537 servidores, dos quais 48.923 são efetivos e 10.614 contratados por tempo determinado (CEARÁ, 2019a) e gasta com servidores R\$ 193.484.616,05.

Para a formulação e implementação inicial do Paic, o estado investiu R\$ 104.331.586,38, de 2008 a 2010 (CEARÁ, 2012). Nesse valor não estão contabilizados a equipe, a infraestrutura e os deslocamentos dos servidores para promover as atividades do Paic. Pelo Portal da Transparência, verifica-se que as despesas do Paic estão disponíveis de 2012 a 2018 (Tabela 2) e no período foram pagos R\$ 92.313.179,73 (CEARÁ, 2019a).

Tabela 2 - Despesas do Paic – orçamento inicial e atualizado e despesas empenhadas, liquidadas e pagas (2012 a 2018)

Ano	Orçamento Inicial	Orçamento Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2012	26.635.068,00	28.160.524,95	22.820.639,34	20.392.458,85	20.387.546,59
2013	6.210.000,00	30.812.000,00	28.562.939,64	26.795.805,48	26.795.805,48
2014	3.660.000,00	15.730.817,30	15.296.579,65	15.296.579,65	15.296.579,65
2015	3.660.000,00	6.672.328,17	6.271.503,37	5.446.280,88	5.446.280,88
2016	16.037.669,00	14.136.532,00	9.434.782,46	7.984.045,10	7.983.942,99
2017	13.070.000,00	13.185.676,44	13.152.156,25	7.789.604,63	7.784.639,63
2018	11.300.000,00	9.360.446,12	9.136.343,65	8.625.300,41	8.618.384,51
Total	80.572.737,00	118.058.324,98	104.674.944,36	92.330.075	92.313.179,73

Fonte: Ceará: Portal da Transparência, Despesas do Poder Executivo (2019).

Obs.: Os valores foram obtidos, anualmente, por consulta avançada, em pesquisa pela palavra “Paic”.

A alfabetização e a aprendizagem, antes do Paic, eram precárias no estado. O Ideb da rede pública dos anos iniciais, em 2005, era 2,8, abaixo do Brasil, de 3,6, e refletia a não prioridade para

a educação de qualidade. Após uma década de atuação do programa, observa-se, em 2017, um Ideb, para esse segmento, de 6,1, acima da média nacional. Nesse mesmo ano, o percentual da população de 16 anos com pelo menos o EF concluído era de 76,2%, também acima do percentual do Nordeste — 66,2% — e do Brasil — 75,9% (INEP, 2018).

DESENHO DA POLÍTICA E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

O Paic está estruturado como uma política de cooperação entre o estado do Ceará e todos os municípios cearenses com um forte apoio da Secretaria para a redução nas desigualdades na aprendizagem. Foi construído com diversas ações e estratégias complementares, com a articulação de diversos atores.

No âmbito da política, foram estabelecidas as atribuições de cada ator (Seduc e seus órgãos, prefeitura e Secretaria Municipal de Educação (SME), universidades, direção da escola, professores, alunos e família); definidos procedimentos padronizados; ofertadas formações continuadas com o foco na aprendizagem⁵; disponibilizados materiais; estabelecidos mecanismos de indução à implementação da política; e fortalecido o sistema de acompanhamento e avaliação. A política prevê um "jeito de trabalhar" único, para todos os municípios, com as mesmas estratégias que permitem uniformizar as diretrizes e ao mesmo tempo adaptá-las à realidade de cada município, bem como um processo permanente de avaliação.

O Paic cria padrões técnicos para cada faixa etária, produz materiais orientadores e oferece formações aos professores para que organizem as aulas de modo a promover o aprendizado esperado. Há, ainda, estratégias de reforço à aprendizagem para a regularização do fluxo escolar. O apoio técnico do estado reduz o esforço necessário para que cada município crie o seu modelo de aprendizagem. O programa também vem conseguindo difundir uma crença coletiva de que é possível alfabetizar todas as crianças, independentemente da sua origem. Coexistem um movimento de descentralização da gestão para os municípios e um de centralização da política educacional com a indução do estado por meio de condicionalidades pactuadas denominado por Padilha e Batista (2013) “descentralização orquestrada”.

⁵ O foco inicial do programa foi a alfabetização dos alunos de 7 anos, como uma estratégia de convergir as ações estaduais e municipais, mas reconhecendo a importância de outras disciplinas (GUSMÃO; RIBEIRO, 2011). Na sua implementação, as ações foram ampliadas até o 9º ano e com estratégias para a aprendizagem em outras disciplinas.

Os eixos do Paic

Inicialmente, em 2007, o Paic foi estruturado com cinco eixos — gestão da educação municipal, alfabetização, formação do leitor, avaliação externa e Educação Infantil —, com o foco em alfabetização e gestão. Com a melhoria dos resultados de alfabetização, surgiu o desafio de prosseguirem para os anos subsequentes e outras disciplinas.

Em 2019, o Programa apresenta seis eixos de atuação: a) gestão municipal; b) EF I; c) EF II e educação integral⁶; d) Educação Infantil; e) literatura infantil e formação de leitores; e f) avaliação externa. Cada eixo possui objetivos e metas que foram pactuados entre os atores estaduais e municipais, e qualquer alteração é acordada entre os envolvidos.

Em cada eixo há objetivos e metas estabelecidos que são acompanhados pelas equipes municipais, regionais da Seduc e pela própria secretaria. No eixo da **gestão municipal** da educação, almeja-se promover “o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino, envolvendo assessoria técnica para a estruturação de modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem” (CEARÁ, [2016?]b). Conta com assessoria técnica da secretaria nas regionais e nas SME. Nesse eixo, pretende-se criar e disseminar uma cultura de gestão do sistema municipal e de gestão escolar voltada para a aprendizagem dos alunos, com a valorização do magistério e processos formativos permanentes.

São metas desse eixo: a elevação do Ideb para 6,0, nos anos iniciais do EF; o atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade; a nucleação das escolas; o cumprimento de 100% dos 200 dias letivos; a definição de políticas de acompanhamento às escolas da rede municipal; a definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores escolares e a contratação de professores, priorizando o mérito; a revisão dos Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração do magistério municipal, contemplando o piso salarial, a carga horária e incentivos para a função docente; entre outras (CEARÁ, [2016?]b). A Seduc, junto com os municípios, realiza ações para a melhoria da capacidade institucional das SME e das escolas, criando uma cultura de planejamento e acompanhamento das ações, inclusive apoiando a busca ativa dos alunos e o processo de aprendizagem de cada aluno.⁷

⁶ Eixo inserido em 2015.

⁷ Apesar dos esforços de universalização do acesso, a taxa líquida de matrícula no EF — 6 a 14 anos — em 2017 era de 97,7% (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2017). A equipe do Mais Paic avalia que há crianças fora da escola nos anos finais do EF e novas ações estão sendo planejadas.

No eixo do **EF I**, objetiva-se oferecer cooperação técnico-pedagógica aos municípios para a implantação e implementação de propostas didáticas de alfabetização; produzir materiais didáticos estruturados para professores e alunos do 1º e 2º anos e material de apoio pedagógico⁸ (rotinas, atividades, suporte teórico) aos professores e alunos do 3º ao 5º anos do EF; realizar a formação docente continuada e em serviço, nos municípios, por formadores do Mais Paic; entre outras práticas (CEARÁ, [2016?])c). Atuam para romper o ciclo perverso da desigualdade na educação e a visão de que é “natural” o atraso ou o analfabetismo nas crianças mais pobres.

Pactuaram como metas a alfabetização de 100% das crianças, até o final do 2º ano do EF, e a alfabetização dos alunos não alfabetizados do 3º ao 5º ano do EF (CEARÁ, [2016?])c), bem como a formação continuada presencial para professores das redes municipal e estadual e o fortalecimento do processo de acompanhamento pedagógico. A equipe firma como propósito inicial a alfabetização na idade certa, pois a não garantia de oportunidades para as crianças aprenderem a ler e escrever nos anos iniciais do EF afeta o desempenho futuro.

Para os 1º e 2º anos, o material didático⁹ é distribuído a todos os municípios e as formações são únicas e ministradas pela Seduc. Busca-se promover a universalização do acesso a materiais de qualidade com fundamentação teórica e práticas de ensino, reduzindo as diferenças entre as redes. A Seduc, em suas ações formativas, endossa a utilização dos materiais didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) do MEC.

No eixo de **Educação Infantil**, a creche e a pré-escola são vistas conjuntamente, seguindo as diretrizes nacionais. Seus objetivos são: a) “contribuir para a promoção da qualidade do atendimento oferecido às crianças e suas famílias nas instituições”; b) “colaborar no processo de implantação e implementação das propostas pedagógicas e programas de formação continuada de professores da educação infantil dos municípios participantes do programa” (CEARÁ, [2016?])d). Nesse eixo, contam com a parceria do Fórum Estadual de Educação Infantil do Ceará (Feic) e de universidades¹⁰, e não há material didático ou paradidático disponibilizado, mas, sim, orientações

⁸ Os materiais de apoio pedagógico para professores (Caderno de Atividades, Caderno de Produção Textual em LP e Caderno de Atividade e Jogos de Matemática) são produzidos por meio de edital e elaborados por consultores e equipe técnica pedagógica da Seduc.

⁹ Em 2018 foram distribuídos 549.561 *kits* aos alunos do 1º ao 5º ano e 12.520 aos professores dos 1º e 2º anos.

¹⁰ Desde o início do Paic, as universidades têm se adequado para ter conteúdo específico a fim de promover a aprendizagem desde a Educação Infantil em seus cursos de graduação e reformularam as graduações e pós-graduações (CRUZ, 2017). O envolvimento de universidades públicas dá credibilidade ao trabalho.

curriculares para a Educação Infantil (CEARÁ, 2011)¹¹, que são trabalhadas nas formações com a estruturação de propostas pedagógicas específicas para essa etapa de ensino.

As metas do eixo de Educação Infantil do Paic incluem ampliar o atendimento das crianças de até 3 anos e universalizar o atendimento das crianças de 4 e 5 anos de idade. Não há a meta de atingir 50% das crianças de até 3 anos em creche, como preconizado pelo Plano Nacional de Educação 2014–2024 (CRUZ, 2017). A Seduc também apoia o financiamento de unidades de Educação Infantil.

No eixo do **EF II e educação integral**, pretende-se fortalecer a aprendizagem dos estudantes apoiando a formação de professores com orientações de acompanhamento, mecanismos de reconhecimento e incentivos específicos (CEARÁ, [2016?]e). Tem como metas alcançar Ideb na rede pública de 5,0 em 2018; ter pelo menos 25% dos estudantes no nível adequado e no máximo 44% nos níveis crítico e muito crítico em LP, e pelo menos 16% dos estudantes no nível adequado em Matemática; reduzir o abandono a 2,5%, entre outras. Este eixo começou em 2015 e os trabalhos estão em construção.¹²

O eixo da **literatura e formação do leitor** atua para assegurar o “direito da criança ao desenvolvimento humano, à formação cultural e à inclusão social, com o acesso à literatura infantil, promovendo a aquisição, a distribuição e a dinamização de acervos” (CEARÁ, [2016?]f). Nesse eixo há ações para os alunos e os professores. A Seduc adquire e distribui livros de editoras aos municípios e também edita livros próprios por meio das coleções “Paic, Prosa e Poesia”, de literatura infantil, e “Mais literatura”, para o público infantojuvenil, escrita e ilustrada por autores cearenses, a todas as turmas da pré-escola ao 5º ano da rede pública. Os autores da coleção são selecionados por edital, valorizando a cultura regional e os professores. Os livros compõem os acervos literários nas salas de aulas com os cantinhos de leitura (GUSMÃO; RIBEIRO, 2011) e há um processo de formação dos professores orientando-os a dinamizar o acervo e incentivar os alunos e os próprios docentes a lerem.

¹¹ O Ceará, em 2011, foi o primeiro estado a desenvolver as orientações curriculares para a Educação Infantil, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, em 2009. O material foi organizado a partir de parceria com o Ministério da Educação (MEC), apontando para uma cooperação com a União nas ações (CEARÁ, 2011).

¹² Está em desenvolvimento o *Caderno de práticas pedagógicas* para dar suporte metodológico; será disponibilizado on-line, para professores do 1º ao 9º ano, nas disciplinas de LP, Matemática e Ciências.

Para os professores, é organizada a revista *Pense!* com resenhas literárias, relatos de experiências, artigos e ensaios voltados para a formação de leitores¹³. Também é disponibilizada uma agenda de uso diário, que a cada ano retrata a vida e obra de um(a) escritor(a) da literatura brasileira, como meio de promoção de cultura, conhecimento e incentivo à leitura.

Nesse eixo são estabelecidas algumas metas, como: 100% das crianças dos municípios com acesso a acervo literário e lido um mínimo de cinco livros por ano; realização de oficinas de dinamização da leitura aos professores da Educação Infantil e séries iniciais do EF, com pelo menos 40 horas por ano, desde 2008 (CEARÁ, [2016?]f); formação de acervo literário nas salas de aula, com, no mínimo, cinco livros por aluno, entre outras.

No eixo da **avaliação externa**, os objetivos são: difundir uma cultura de avaliação do processo de aprendizagem dos alunos, de forma apropriada, responsável e ética, almejando melhorias contínuas no processo de ensino e aprendizagem; diagnosticar a situação da aprendizagem e comunicar os resultados de avaliação por município, escola, turma e aluno; e fornecer subsídios para que a Seduc desenvolva uma gestão focada na aprendizagem, entre outros (CEARÁ, [2016?]g). Com a avaliação, pretende-se identificar o que cada aluno aprendeu e suas dificuldades, e reestruturar as ações formuladas pela Seduc, intermediadas pelas 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) e secretarias municipais, que chegam às escolas e salas de aula de todos os municípios. A avaliação permite identificar se o que foi concebido na política de educação para o estado está sendo implementado e possibilita promover as correções de rumo, apoiando municípios, escolas ou professores que não estejam atingindo o desempenho esperado.

Como metas, o Paic estabeleceu, nesse eixo, avaliações diagnósticas anuais, com as crianças matriculadas nas séries iniciais do EF (2º ao 5º ano) em todos os municípios; disponibilização de sistema informatizado para digitação dos dados das avaliações externas; divulgação dos resultados entre diretores, supervisores e professores, objetivando melhorar a qualidade da educação nas séries iniciais do EF, entre outras práticas.

As avaliações são compostas de várias provas. A Provinha Paic, externa à escola, é realizada no início de cada ano e aplicada a todas as crianças, produzindo um diagnóstico da aprendizagem nos anos iniciais do EF. É elaborada pela equipe da Seduc, em parceria com o Centro

¹³ Para 2019, ainda está em processo de análise a reedição de *Pense!*, em função dos seus custos.

de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), que forma as equipes municipais para aplicá-las e corrigi-las. Dessa forma, as escolas podem aprofundar de forma coletiva o diagnóstico institucional, definir o foco das ações, elaborar uma agenda de ações pedagógicas e, posteriormente, monitorar e avaliar. O trabalho permite que sejam definidas estratégias para promover a aprendizagem direcionada a cada aluno, sala e escola. Inicialmente, era realizada para o 2º ano e, a partir de 2012, é ofertada para ser aplicada do 2º ao 5º ano.

A Seduc também se utiliza do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace), existente desde 1992, e que já avaliava os alunos dos 5º e 9º anos do EF, e 1º, 2º e 3º anos do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática da rede estadual. Esse sistema é desenvolvido pelo Caed e a aplicação e correção das provas, também. Com o Paic, em 2007, inicia-se a avaliação da proficiência em leitura dos alunos do 2º ano por meio do sistema Spaace-Alfa e passa a atender a rede municipal.

Atualmente o Sistema realiza as avaliações no final do ano letivo, de forma censitária e amostral, para os anos citados anteriormente, e também para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), procurando identificar as competências e habilidades esperadas para cada ano. Os resultados são apresentados a todos os envolvidos. Dessa forma, é possível medir os avanços e novos desafios a serem enfrentados (SPAECE, [2018?]).

A avaliação é vista como um instrumento de intervenção pedagógica (GUSMÃO, RIBEIRO, 2011) e a equipe central da Seduc, das regionais, de cada município, os diretores, professores e familiares recebem um boletim com o desempenho dos alunos. Os resultados são amplamente divulgados, o que leva a rede e a sociedade a acompanharem o processo de aprendizagem e a disseminarem a crença de que toda criança pode aprender. Também são trabalhados nas formações e permitem às equipes conhecer os dados e estabelecer estratégias para garantir o direito de todas as crianças a aprender.

O arranjo institucional

O Paic foi institucionalizado pelo Protocolo de Intenções, em que a Seduc ficou com a responsabilidade de prestar assessoria técnica aos municípios nos eixos do programa, a partir das diferentes realidades locais, realizar as formações e avaliar os resultados das capacidades de leitura

dos alunos do 2º ano por meio do Spaece-Alfa. Os municípios forneciam o apoio logístico e os materiais necessários para as atividades do Paic (CEARÁ, 2012) e disponibilizavam as equipes locais para implementação das propostas.

Para viabilizar a implementação do programa, foi construído um arranjo organizacional a fim de facilitar a melhoria de aprendizagem e gestão. Internamente, a Seduc reestrutura-se e cria a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), que colabora com a implementação da política educacional municipal. A equipe da Copem apoia os municípios no desenvolvimento de programas estaduais — incluindo o Mais Paic — e os assessora na articulação com os programas federais. A equipe central do programa é formada por profissionais que atuam em grupos organizados segundo os eixos do programa. Cada eixo concebe e oferece apoios técnico e pedagógico, tanto a distância como *in loco*; material didático aos alunos e professores; formação para as equipes municipais; promoção de encontros para troca de experiências, entre outras ações. Conta com a assessoria de especialistas, muitos oriundos das universidades cearenses.

Como braços executivos da Seduc, são reestruturadas as 20 Credes, que contam com Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOM) e auxiliam na comunicação, implementação e no acompanhamento da política educacional local de forma a garantir que a política chegue na ponta.

No arranjo institucional estabelecido, em cada município cearense é previsto um gerente local do Mais Paic, responsável pelo acompanhamento das ações do programa e pela interlocução com a Seduc, e um professor multiplicador para cada segmento da educação (creche, pré-escola, EF, etc.). A equipe municipal do programa é formada por quatro a seis pessoas, com a atribuição de repassar o conteúdo ministrado pela Seduc aos demais professores da rede municipal. Assim, objetivam que o conteúdo de uma capacitação chegue em sala de aula. O governo do estado custeia bolsas de extensão tecnológicas para o gerente local do programa, aos professores multiplicadores, de acordo com o porte e a realidade dos municípios, além das bolsas de atendimento à equipe especializada, para cumprir os objetivos estratégicos do Mais Paic¹⁴.

¹⁴ O regime de bolsas é estabelecido por programa de transferência tecnológica da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico (Funcap). Em 2019, estão reestruturando a distribuição de bolsas e irão disponibilizar 180 bolsas regionais e 1.122 municipais com valores de R\$ 420,00 a R\$ 800, quantia direcionada aos processos formativos e de estudos das equipes municipais. Os valores variam conforme a formação, sendo R\$ 420,00 para graduados, R\$ 600,00 para pós-graduados e R\$ 800,00 para mestres. A seleção para esses profissionais é realizada por editais (CEARÁ, 2019b, 2019c).

Nas Credes são realizadas formações para o gestor local do Mais Paic e os professores multiplicadores. Há a formação continuada do professor multiplicador, com base em um trabalho político-pedagógico específico para quem trabalha com cada segmento educacional, almejando melhorar a qualificação desses profissionais. Essas capacitações ocorrem de três a cinco vezes ao ano e o professor multiplicador deve replicá-las aos professores da sua rede. Também há a socialização de práticas exitosas de municípios nessas formações.

As gerências regionais da Seduc acompanham todo o processo formativo. As equipes das regionais visitam os municípios, monitoram as ações e realizam ainda um papel de mediação entre a Seduc e os municípios (VIEIRA; VIDAL, 2013). Um instrumental permite acompanhar as práticas desenvolvidas pelos professores e pelas escolas, a implementação das propostas pedagógicas nos municípios e a sua avaliação periódica por parte das equipes municipais, das regionais e da própria Seduc.

O programa conta com a cooperação de outros atores governamentais, destacando o MEC, ou não governamentais. São parceiros estratégicos a UFC, o Unicef, a Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDM/CE), o Feic, a Aprece, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), a Undime e a Funcap. Há a interface da secretaria com as editoras de materiais didáticos e consultorias que apoiam o programa. Esse arranjo de apoio interinstitucional técnico e financeiro foi sendo construído, desde a década de 1970, a partir do alcance de resultados, aprendizado contínuo, laços de confiança, inovações e pelo “papel de lideranças políticas e técnicas capazes de estruturar e defender determinados projetos, fazendo a ponte entre o modelo técnico e a dinâmica política” (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016, p. 29).

Articulação do Paic com outras ações

A cooperação entre estado e municípios na educação não se restringe à assistência técnica do Mais Paic, mas se articula com outros instrumentos, transformando o governo do estado em coordenador da política educacional.

A experiência de Sobral já apontava para a importância de mecanismos de indução para priorizar a aprendizagem na idade certa. Assim, desde a concepção, no Paic, foram estruturados

dois mecanismos de indução financeira: a) destinação de parcela da cota-parte dos municípios do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), às prefeituras, em função dos seus resultados de aprendizagem (CEARÁ, 2012); e b) prêmio Escola Nota Dez às melhores escolas. Esses mecanismos de indução promovem uma preocupação dos chefes do Executivo, dirigentes e diretores de escola em priorizar a educação, com destaque ao processo de aprendizagem, e em melhorar a gestão das secretarias municipais e das próprias unidades escolares com base em indicadores.

A alteração dos critérios de distribuição da cota-parte dos municípios no ICMS (25% do total) foi estabelecida pela Lei 14.023/2007, regulamentada pelo Decreto 29.306/2008. Os repasses passam a ser condicionados aos resultados de educação (18%), saúde (5%) e meio ambiente (2%). Os 18% da cota-parte dos municípios é distribuído em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada localidade, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do EF e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º anos da rede municipal em avaliações de aprendizagem do Spaece. A distribuição de 18%, a partir de resultados na educação, foi uma estratégia adotada para sensibilizar os prefeitos sobre a importância dessa política e abre um canal de diálogo sobre a sua melhoria. A distribuição do ICMS prioriza a educação, mas “não considera o nível socioeconômico dos alunos, ou seja, não visa reduzir desigualdades educacionais entre os municípios” (SEGATTO, 2015, p. 109). Entretanto, a alteração nos critérios de distribuição da cota-parte beneficiou a maior parte dos municípios, pois há uma dependência significativa dos municípios sobre as transferências.

Já o prêmio Escola Nota Dez, criado pela Lei 14.371/2009 e disciplinado pela Lei 14.580/2009, é concedido anualmente às escolas que apresentam os melhores desempenhos no processo de aprendizagem. Foi criado como uma estratégia de envolver as escolas e professores — atores essenciais na implementação da política — na ação da melhoria dos resultados da alfabetização e socializar as práticas educativas. Inicialmente, a premiação estava vinculada aos resultados de aprendizagem no 2º ano avaliados pelo Spaece-Alfa. O valor era repassado em duas parcelas e vinculava o recebimento da segunda à escola premiada realizar ações de cooperação técnico-pedagógica com outra unidade escolar, com desempenho ruim, por um ano (escola apoiada). Dessa forma, a Seduc apoia a cooperação técnico-pedagógica entre as escolas; em busca

da equidade em toda a rede, promove a solidariedade, juntamente com a transferência de conhecimentos e experiências entre uma escola de alto e outra de baixo desempenho (VIEIRA; VIDAL, 2013; CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015)¹⁵.

O prêmio foi posteriormente reformulado pelas leis 15.052/2011, 15.523/2015 e 15.923/2015, e hoje premia as 150 unidades escolares com os melhores resultados nos 2º, 5º e 9º anos, e passa a considerar o esforço para levar o grau de universalização da aprendizagem de seus alunos e também o resultado das outras escolas da Crede, indicando uma diretriz de melhoria da educação para toda a rede, todas as regiões e todos os alunos.

A escola premiada deve utilizar os recursos do prêmio com ações que promovam a melhoria da aprendizagem dos alunos. De 2008 a 2017, foram 2.311 escolas premiadas e 1.861 apoiadas (CEARÁ, 2019d). O estímulo dado às escolas, por meio do prêmio Escola Nota Dez, seguiu a evolução do Mais Paic e o valor aplicado no prêmio de 2009 a 2017 foi de R\$ 175.846.624,00, oriundo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (CEARÁ, 2019d). Apesar de envolver um volume menor de recursos do que a cota-parte do ICMS, o prêmio é identificado pelas equipes municipais como muito relevante (SEGATTO, 2015). Há uma ampla estratégia de comunicação na mídia e valorização por parte da rede, pois o prêmio concretiza o trabalho desenvolvido e passa ser um “símbolo” do esforço de uma escola e da equipe do município¹⁶.

A Seduc utiliza-se fortemente do processo de comunicação com os municípios e da troca de experiências; e, em muitas reuniões, há apresentações das iniciativas do programa, valorizando os profissionais envolvidos. A equipe da Secretaria é composta por lideranças que atuaram como gestores municipais e têm uma vivência prática e técnica da gestão educacional, sendo sensíveis às demandas municipais. Participa e apoia as reuniões da Undime, Aprece, Feic, e outros parceiros; divulga e orienta sobre como implementar os programas federais; realiza capacitações aos gestores

¹⁵ Calderón, Raquel e Cabral (2015) realizaram estudo sobre as ações realizadas nas escolas apoiadas e identificam ações diferenciadas, conforme a realidade de cada escola. Destacam-se ações de reforço escolar, uso de descritores e de simulados, adoção de metodologias e práticas pedagógicas ativas em sala de aula, entre outras. O reforço é comum em todas as escolas, realizado durante o horário de aula em salas separadas, na mesma sala ou no contraturno das escolas. Os autores destacam a definição e a preparação de atividades pedagógicas específicas para cada aluno.

¹⁶ Para Araújo, Leite e Andriola (2019, p. 316) as escolas premiadas recebem recursos vultosos, viram destaque nos noticiários e conseguem o reconhecimento público da sua qualidade. As não premiadas “sofrem prejuízos pela privação de melhores condições de trabalho, perda de incentivos de bonificação e ainda passam por situações de constrangimento simbólico com a publicidade do insucesso escolar”. Esse processo pode gerar tensões.

para aprimoramento da gestão educacional e promove reuniões periódicas com os parceiros do Mais Paic, o que permite ouvir e discutir o aprimoramento contínuo das ações.

O governo estadual apoia os municípios na oferta de equipamentos para a Educação Infantil, denominados Centros de Educação Infantil (CEIs), após identificar a baixa cobertura para esta etapa de ensino e a existência de demanda. A equipe do eixo de Educação Infantil destaca a importância de frequentar uma Educação Infantil de qualidade para a redução das desigualdades, melhorar a aprendizagem e promover o desenvolvimento infantil e, para tal, os espaços têm de ser adequados ao atendimento da criança (CRUZ, 2017). Esse apoio à construção é oferecido por meio da Seduc e da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), que disponibiliza o modelo construtivo e apoia parcela do financiamento das unidades por meio de editais.¹⁷

A Secretaria coopera com os municípios com o transporte escolar, repassando um *per capita* e apoiando a aquisição de ônibus. Dessa forma, contribui com o fortalecimento da gestão e a capacidade institucional de os municípios aprimorarem a política de educação.

A equipe do Mais Paic, pensando o processo de aprendizagem, já apoiava o atendimento dos municípios na Educação Infantil. Entretanto, conhecendo a importância do estímulo nos primeiros anos de vida para o desenvolvimento infantil, foi organizado pelo governo do estado o Mais Infância Ceará, que busca a cooperação intersetorial, articulando ações das diversas secretarias estaduais das políticas sociais, dos municípios e de outros atores para a promoção do desenvolvimento integral da criança de até 6 anos (CEARÁ, [2015?]), priorizando municípios com maior vulnerabilidade social como forma de superar as desigualdades sociais (IPECE, 2015)¹⁸.

O Mais Infância Ceará está estruturado em três tempos: **crescer, brincar e aprender**. Incorpora ações já realizadas pelo governo e novas demandas de atores governamentais e não governamentais. O **tempo de crescer** pretende fortalecer os vínculos familiares e comunitários por meio de serviços e formações para profissionais, pais e cuidadores (CEARÁ, [2015?]). Nesse eixo estão o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin) — coordenado pela Seduc —, o apoio às famílias pelos Centros de Referência de Assistência Social — coordenado pela STDS —

¹⁷ Segundo Cruz (2017), de 2009 a 2015 foram pactuados 109 CEIs pela Seduc. Em 2017, desses, 21 estavam em construção, 31 paralisados, um concluído sem equipamento, 33 construídos e equipados, três em processo de licitação, dois a iniciar, sete aguardando a emissão da ordem de serviço e 11 em contratação. Pela STDS, de 1997 a fevereiro de 2016 foram construídos e equipados 171 CEIs e equipados 21, seis estavam em construção e dois a construir.

¹⁸ Em 2019, o Programa Mais Infância Ceará transforma-se em política pública pela Lei 16.856.

, além da formação de Agentes Comunitários de Saúde e enfermeiros da Estratégia Saúde da Família sobre desenvolvimento infantil. Há ações para promover o desenvolvimento integral das crianças por meio de estimulação cognitiva nos ambientes familiar e comunitário, com visitas domiciliares, encontros coletivos e comunitários.

O **tempo de brincar** destaca a importância do ato de brincar para o desenvolvimento da criança. Apoia a construção e revitalização de espaços públicos, como brinquedopraça (praça especial com diversos equipamentos não apenas para as crianças), brinquedocreche (espécie de brinquedotecas em creches) e praças, entre outras ações. Já o **tempo de aprender** vê a educação como direito de todos e objetiva universalizar a pré-escola e ampliar a oferta em creches, por meio dos CEIs e da formação das equipes da educação e famílias para o cuidado e a promoção do desenvolvimento das crianças (CEARÁ, [2015?]).

A Seduc tem ação proativa nessa articulação da primeira infância e, desde 2017, desenvolve o Padin, com ações de visitas domiciliares às famílias vulneráveis e formação aos profissionais da educação, a fim de apoiar o desenvolvimento infantil. O programa tem como finalidade formar as competências familiares necessárias para garantir o bem-estar físico, emocional, social, cultural, a linguagem, o desenvolvimento cognitivo, as habilidades de comunicação e os conhecimentos gerais na primeira infância (CEARÁ, 2015a, 2015b). Com o Padin, a equipe avalia que o estado está oferecendo uma nova opção para promover o desenvolvimento infantil, sem que a criança precise ficar na escola ou para aquela que não teve acesso à creche. Veem como uma resposta do estado ao não atendimento em creche, por parte dos municípios, de forma que a criança desenvolva e crie vínculos com a família¹⁹. Destacam que, nesse momento inicial, o atendimento está voltado à criança mais vulnerável.

Essa descrição do desenho do Mais Paic e outras ações possibilita observar que a Seduc coordena a política de educação e coopera com os municípios por meio de parcerias técnicas e financeiras (SEGATTO, 2015). Todas as ações promovidas pelo governo estadual corroboram a tese de que o Ceará vem ampliando, de forma contínua, as assistências técnica e financeira.

¹⁹ Há entidades, como o Feic, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente e movimentos feministas, que questionam se essas iniciativas não serão em detrimento do direito à creche integral, para quem tiver interesse e, em especial, às mulheres trabalhadoras (CRUZ, 2017). Reforçam a creche como um direito da criança e do trabalhador, um espaço público de cuidado e educação e que promove o desenvolvimento infantil.

RESULTADOS ALCANÇADOS

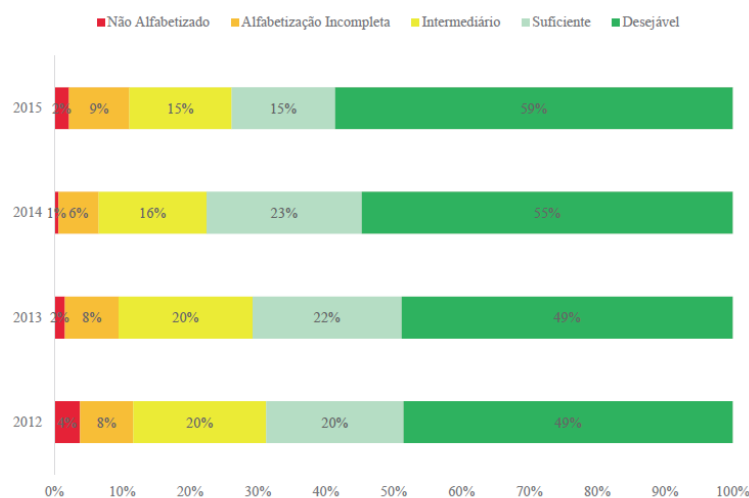
A diretriz de universalizar o acesso com atendimento de qualidade, garantindo a aprendizagem na idade certa de forma ascendente (primeiro o 2º ano, depois até o EF I e, por fim, o EF I e o EF II), juntamente com o apoio à Educação Infantil e a utilização de várias estratégias de monitoramento e avaliação permanentes, assegurou um movimento de adoção de estratégias equitativas de intervenção na realidade educacional cearense.

A busca pela melhoria contínua e universalização da aprendizagem é um foco constante da Seduc, e os dados do Spaece-Alfa e outras avaliações mostram evoluções significativas na alfabetização. Em 2007, apenas 39,9% das crianças encontravam-se alfabetizadas ao término do 2º ano; em 2017 amplia-se para 89% (CEARÁ, [2016?]h, 2019), taxa maior do que a do Brasil e do Nordeste (IPECE, 2017). Rompe padrões históricos de analfabetismo no estado. No início do programa, apenas 14 municípios estavam no padrão desejável em alfabetização.

Ao serem analisados os padrões de desempenho das redes públicas, de 2012 a 2015, observa-se diminuição do percentual de alunos não alfabetizados e aumento significativo de estudantes no padrão desejável nas redes estadual e municipais (gráficos 1 e 2). Na avaliação de 2015, todos os municípios cearenses encontram-se nos padrões suficiente e desejável para essa etapa de avaliação, indicando redução na desigualdade educacional no estado. Apesar desses avanços, a Seduc precisa identificar novas estratégias para garantir a alfabetização de 2% na rede estadual e 0,4% da municipal dos que ainda não estão alfabetizados. Em 2013, a Secretaria iniciou uma ação focada naqueles que não se alfabetizaram até o 3º ano, com o Programa Luz do Saber, que é um *software* que estimula, por meio de jogos, as competências necessárias para aprendizagem da leitura e da escrita. A iniciativa visa contribuir para a alfabetização de crianças, além de promover a inserção na cultura digital²⁰. Novas estratégias deveriam ser criadas para atuar em outros grupos específicos, como crianças com deficiência, indígenas, entre outros.

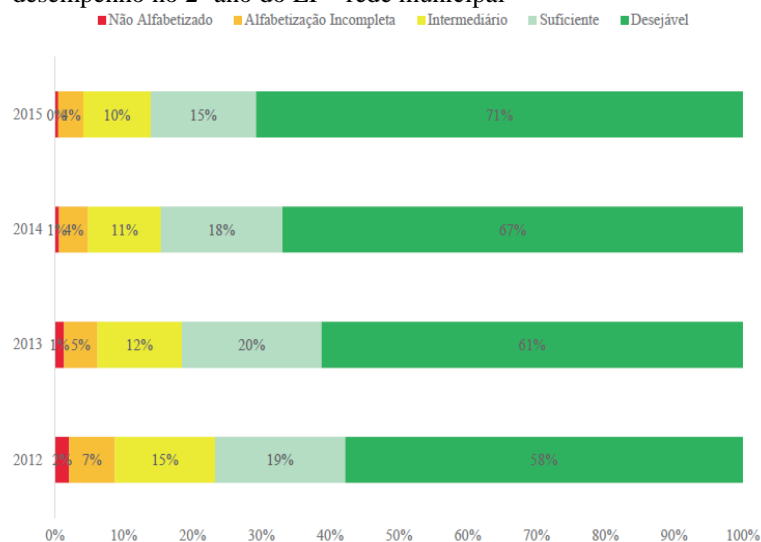
Gráfico 1 - Percentual de estudantes por padrão de desempenho no 2º ano do EF - rede estadual (2012 a 2015)

²⁰ A Seduc oferece as formações, disponibiliza o *software* e materiais do Luz do Saber a todos os municípios. Em 2018, 38 municípios participaram das três formações oferecidas. Os materiais e o *software* são disponibilizados no *site* da Secretaria de forma livre e podem ser baixados por qualquer pessoa. Já ocorreram 205.349 acessos, sendo 51% do Ceará e os demais de 16 outras unidades federativas (CEARÁ, 2019e).



Fonte: Caed/UFJF (2016).

Gráfico 2 - Percentual de estudantes por padrão de desempenho no 2º ano do EF - rede municipal



Fonte: Caed/UFJF (2016).

A melhoria da alfabetização também é evidenciada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Essa metodologia considera, na leitura, na escala de proficiência, que aqueles que estão no nível 3 (adequado) e 4 (desejável) estariam com a aprendizagem suficiente. Em 2016, 54,76% dos alunos cearenses estavam com aprendizagem suficiente na leitura, apontando para uma similaridade, ou até melhoria, em relação

a São Paulo, 58,65%; Espírito Santo, 52,64%; Rio Grande do Sul, 51,06%; e Rio de Janeiro, 40,25%, que são mais ricos do que o Ceará (INEP, 2017).

Na escrita, a ANA avalia como suficiente quando a proficiência está nos níveis 4 (adequado) e 5 (desejável). No Ceará, são 70,71% com escrita suficiente, enquanto que, em São Paulo, são 82,9%; no Espírito Santo, 74,91%; Rio Grande do Sul, 71,03% e Rio de Janeiro, 64,78%. Na Matemática, no Ceará, 51,72% dos alunos têm proficiência suficiente, enquanto que, em São Paulo, são 60,82%; no Espírito Santo, 53,59 %; Rio Grande do Sul, 51,24%; e Rio de Janeiro, 39,5% (INEP, 2017).

O Ideb permite avaliar em que medida o estado e os municípios atingem as metas projetadas por esse índice, ou quanto ainda precisa evoluir em termos de rendimento e fluxo. Ao analisar os resultados dos anos iniciais do EF, no Brasil, em todas as regiões brasileiras, há uma evolução positiva e contínua da aprendizagem nas redes públicas. O Brasil avança e alcança, em 2017, o índice de 5,5 na avaliação do 5º ano do Ideb, superando a meta estabelecida para o ano em 0,3 ponto. Na região Nordeste, a meta também é superada em 0,6 ponto. O Ceará é o estado brasileiro que mais evolui na avaliação do 5º ano, pois parte de um Ideb de 2,8, em 2005, para 6,1, em 2017 (Tabela 2), acima da média nacional e das metas projetadas para 2017 (4,5 pontos) e 2021 (5,1 pontos).²¹

Tabela 3 – Ideb observado e metas projetadas da rede de ensino pública do Ceará, por séries do EF (2005 a 2017)

Série/Ano	Idéb Observado							Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
4ª série / 5º ano	2,8	3,5	4,1	4,7	5,0	5,7	6,1	2,9	3,2	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
8ª série / 9º ano	2,8	3,3	3,6	3,9	4,1	4,5	4,9	2,8	3,0	3,3	3,6	4,0	4,3	4,6	4,8

Fonte: Inep (2018).

Obs.: Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

No 2º ciclo do EF, o Brasil e o Nordeste melhoraram o Ideb da rede pública — 4,4 e 3,9, respectivamente —, mas não atingem a meta. A opção estratégica de ampliação do Paic para o

²¹ Em 2007, 98% das escolas cearenses estavam em situação de atenção ou alerta no Ideb. Houve uma redução da desigualdade entre as escolas e, em 2017, 25% das escolas devem manter sua atual situação, 32% necessitam melhorar, 29% estão em estágio de atenção e 13% em alerta. Há 69 municípios de diversas regiões que não possuem escolas em alerta (QEDU, 2018).

Paic+ e, posteriormente, ao Mais Paic, atendendo até o 9º ano, já pode ser observada no Ideb do 9º ano, que passa de 2,8, em 2005, para 4,9, em 2017, ultrapassando a média nacional (4,4) e superando a meta projetada para 2021 (Tabela 3).

Ao ser analisada a aprendizagem dos alunos do 5º ano em LP e Matemática, observa-se, no Ceará, em 2017, uma melhora em relação a 2008. Em LP, 50,3% dos alunos da rede pública estão no nível adequado, enquanto em 2008 era de 6,8%. Em Matemática, era 3,6% e passa para 36,7,1% (CEARÁ, [2016?]h, 2019).

Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) também destacam que o Paic aumentou a proporção de alunos que atingem a proficiência apropriada em LP, e que ocorreu, em especial, em escolas cuja maioria dos alunos é pobre, ampliando a equidade na educação. Mostram que, entre 2005 e 2013, a média de proficiência do estado cresce 26%; a nordestina, 16%; e a brasileira, 13%. A proficiência média aumentou, no Ceará, em todas as classes econômicas (aproximadamente 13%) e o estado mais do que dobrou o percentual de alunos que atinge 200 pontos — valor considerado adequado de conhecimento na escala do Saeb —, com destaque para as crianças de menor nível socioeconômico. O programa teve efeito mínimo de 9 pontos percentuais (p.p.) para escolas não pobres e impacto adicional para escolas pobres que varia entre 2 e 6 p.p. (KASMIRSKI; GUSMÃO; RIBEIRO, 2017, p. 22).

Nos anos finais do EF, as crianças passam a ser acompanhadas pelo Spaece, a partir de 2012. Nesse ano, o percentual de alunos no nível adequado em LP era de 8,6%, subindo, em 2017, para 18,7%. Já em Matemática, o percentual no nível adequado passou de 3,9%, em 2012, para 9,6%, em 2017.

Em 2008, nenhum município apresentava padrões adequados de conhecimento em Matemática e Português, na 4ª série/5º ano e na 8ª série/9º ano (Quadro 1). Em 2017, são 84 em níveis adequados em Português e 40 em Matemática no 5º ano, e dois adequados em Português e um em Matemática, no 9º ano, e nenhum no nível muito crítico.

Quadro 1 – Quantidade de municípios cearenses, por padrões de proficiência em Matemática e Português (2008 e 2017)

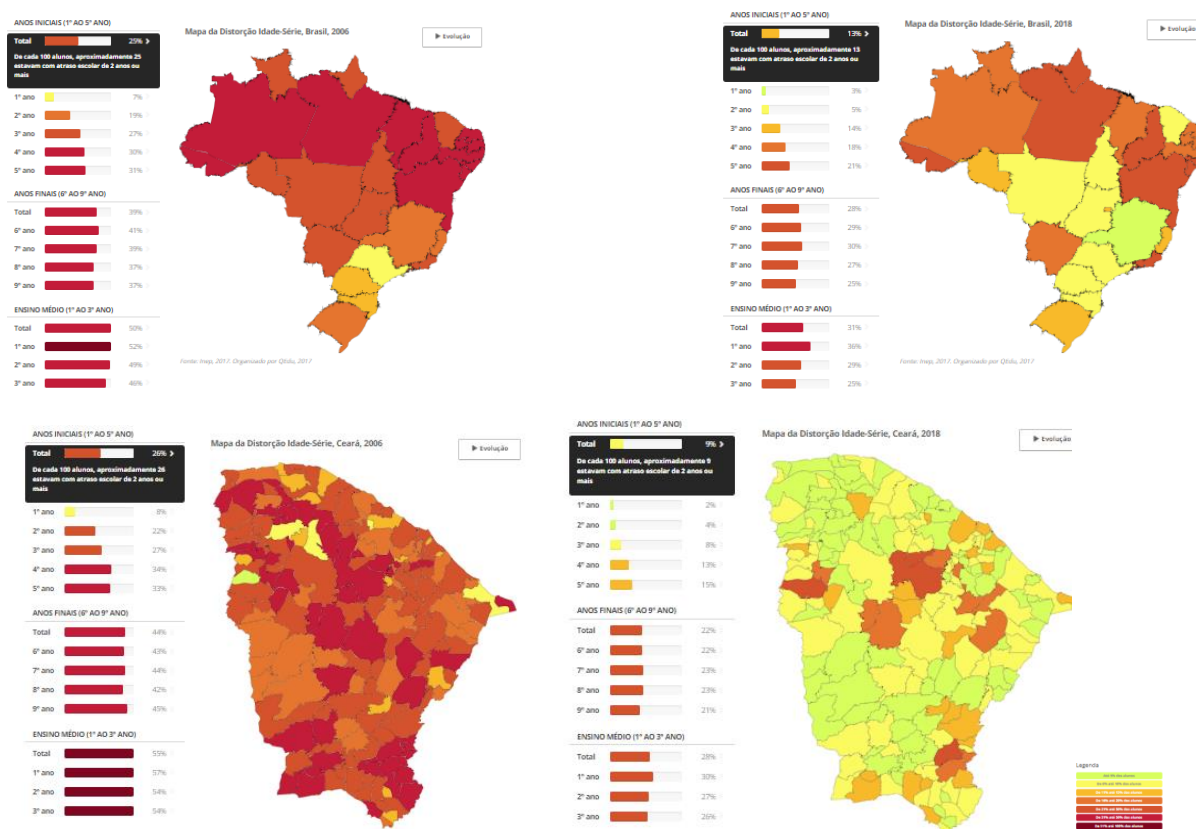
Série/Ano	2008		2017	
	Português	Matemática	Português	Matemática
4ª série / 5º ano	0 municípios muito críticos	2 municípios muito críticos	0 municípios muito críticos	0 municípios muito críticos

	166 críticos	180 críticos	0 críticos	6 críticos
	18 intermediários	2 intermediários	100 intermediários	129 intermediários
	0 adequados	0 adequados	84 adequados	49 adequados
8ª série / 9º ano	17 municípios muito críticos	125 municípios muito críticos	0 municípios muito críticos	0 municípios muito críticos
	166 críticos	57 críticos	52 críticos	151 críticos
	0 intermediários	1 intermediários	130 intermediários	32 intermediários
	0 adequados	0 adequados	2 adequados	1 adequado

Fonte: Ceará (2018).

A Seduc investe esforços na correção do fluxo, que pode ser observada na melhoria da taxa de distorção idade-série na rede pública do Ceará. Essa taxa era de 26% em 2006²² e, em 2018, é de 9%, enquanto no Brasil eram de 25% e 13%, respectivamente (QEDU, 2018, 2006), mostrando um esforço do estado na redução, destacando os anos iniciais do EF (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução da taxa de distorção idade-série do Ceará e do Brasil (2006 e 2018)



Fonte: QEDU (2006, 2018).

²² Segundo Padilha e Batista (2013), essa taxa era de quase 81% em 2001.

Nota-se que a taxa de analfabetismo, em 2017, é elevada (14,2%), mas está decrescendo mais acentuadamente do que em outros estados do Nordeste e no Brasil, em especial na faixa entre 7 e 14 anos, pós-2008 (IPECE, 2018; COSTA; CARNOY, 2015). O analfabetismo passa a se concentrar nas gerações mais velhas, que não tiveram acesso à educação na idade correta.

Costa e Carnoy (2015) buscaram identificar se os declínios mais rápidos na taxa de analfabetismo, após 2007, e os desempenhos melhores em Leitura e Matemática no EF, em comparação com outros estados, estavam diretamente vinculados ao Paic ou se tinham efeitos de outras ações educacionais aplicadas de 2007 a 2011. Os autores mostram que o programa tem impacto no desempenho do aluno em Português e Matemática. O estudo de Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) também mostra a relevância do Paic na melhoria do desempenho dos alunos em LP, indicando que o programa foi responsável por, pelo menos, 39% dessa elevação dos resultados.

No Ceará, as taxas de rendimento, importantes para o conceito de equidade, no EF também são melhores do que no Brasil em 2017. A reprovação é de 3,0% nos anos iniciais e 6,1% nos anos finais; o abandono é de 0,5% e 2,2, respectivamente, e a aprovação, de 96,5% e 91,6% (QEDU, 2019). Ainda como resultados que afetam a equidade estão: ampliação do perfil técnico dos Dirigentes Municipais de Educação e sua importância para as gestões municipais; ampliação do nível de escolaridade dos professores; fortalecimento da autoestima docente e sua valorização; importância dada à primeira infância, entre outros (SEGATTO, 2015; CRUZ, 2017; CEARÁ, 2016).

Com a cooperação técnica e financeira aos municípios na implementação da educação, o estado promove a coordenação da política educacional entendendo que é seu papel apoiar a melhoria da educação, reduzir as desigualdades de acesso e garantir a qualidade do atendimento oferecido a todas as crianças cearenses.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, FGV, CEAPG, 2016.

ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica 2017. São Paulo: Todos pela Educação/Editora Moderna, 2017.

ARAÚJO, Karlata Holanda; LEITE, Raimundo Helio; ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Prêmios para escolas e professores com base no desempenho acadêmico discente: a experiência do estado do Ceará (Brasil). **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 303-325, jan./abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Boletim de Informações. Brasil sem miséria no seu estado. Estado: Ceará. **Portal da Sagi**. Brasília, 2017.

CALDERON, Adolfo Ignacio; RAQUEL, Betânia Maria Gomes; CABRAL, Eliane Spotto. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 517-540, jun. 2015.

CAMPOS, Maria Malta. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CEARÁ (Estado). Secretaria de Educação. **Orientações curriculares para a educação infantil**. Fortaleza: Seduc, 2011.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem**: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará. Fortaleza: Seduc, 2012.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. Mais Paic. Materiais Padin. Apresentação Padin revisado. **Programa de apoio ao desenvolvimento infantil – I Padin**. Fortaleza: Seduc, 2015a.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Material Padin. Portal Mais Paic. Fortaleza: 2015b. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/81-material-padin>. Acesso em: 2 fev. 2016.

CEARÁ (Estado). **Mais Infância Ceará** – programa para o desenvolvimento infantil. Fortaleza: Mais Infância Ceará, [2015?].

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Histórico. História. Portal Mais Paic, [2016?]a. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/historico/historia>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Eixos do Programa. Eixo gestão municipal. Portal Mais Paic, [2016?]b. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Eixos do Programa. Eixo ensino fundamental I. Portal Mais Paic, [2016?]c. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-alfabetizacao>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Eixo de educação infantil. Portal Mais Paic, [2016?]d. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-educacao-infantil>. Acesso em: 2 de abril 2016.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Eixos do Programa. Eixo ensino fundamental II. Portal Mais Paic, [2016?]e. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-alfabetizacao>. Acesso em: 1º abr. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Eixo literatura e formação do leitor. Portal Mais Paic, [2016?]f. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-deliteratura-infantil-e-formacao-de-leitores>. Acesso em: 2 de abril 2016.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Eixos do Programa. Eixo de avaliação externa. Portal Mais Paic, [2016?]g. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-alfabetizacao>. Acesso em: 1º abr. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Mais Paic**. Objetivos. História do Mais Paic. Portal Mais Paic, [2016?]h. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/objetivos-e-competencia>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. Spaece 2016. **Boletim do Gestor Escolar**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Caed, v. 2, jan./dez. 2016.

CEARÁ (Estado). **Paic - Resultados**. Mapas dos resultados. Portal Mais Paic, 2018. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/resultados/mapas-dos-resultados>. Acesso em: 5 abr. 2019.

CEARÁ (Estado). **Portal da transparência**, 2019a. Disponível em: https://cearatr transparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/servidores?locale=pt-BR&__=__. Acesso em: 9 abr. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. **Chamada pública para seleção de bolsistas do programa aprendizagem na idade certa** – Mais Paic, 2019b. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/02/Chamada-P%C3%BAblica-MAISPAIC-2019.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. Célula de Fortalecimento da Alfabetização e Ensino Fundamental. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <carminhameirelles@gmail.com> em 3 maio 2019c.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. Célula de Fortalecimento da Alfabetização e Ensino Fundamental. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <carminhameirelles@gmail.com> em 24 maio 2019d.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação. Célula de Fortalecimento da Alfabetização e Ensino Fundamental. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <carminhameirelles@gmail.com> em 15 maio 2019e.

COSTA, Leandro Oliveira; CARNOY, Martin. The effectiveness of an early-grade literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 37, n. 4, p. 567-590, 2015.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-34, dez. 2011.

IBGE. **Panorama**. Brasil. Ceará. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 7 abr. 2019.

INEP. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral/CE. Brasília: Inep, 2005. 171 p. (Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1).

INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Avaliação Nacional da Alfabetização. Edição 2016. Brasília: Inep, out. 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=75181-resultados-ana-2016-pdf&category_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 9 abr. 2019.

INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação – 2018**. Brasília: Inep, 2018.

IPECE. **Ceará - Estatística**. Ceará em números. Fortaleza, 2015.

_____. **Indicadores sociais do Ceará - 2017**. Fortaleza: Ipece, 2018.

KASMIRSKI, Paula; GUSMÃO, Joana; RIBEIRO, Vanda. O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, p. 1-25, set. 2017.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Harper Collins, 1995.

PADILHA, Frederica V. Q.; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. **Evolução dos indicadores educacionais no Ceará**: os anos finais do ensino fundamental. São Paulo: Cenpec, 2013. (Informe de Pesquisa, n. 4).

PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. **Atlas Brasil 2013 – consulta**. Brasília: Pnud, Fundação João Pinheiro, Ipea, 2013.

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

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

SPAECE. **O sistema**. Portal do Spaece, 2018. Juiz de Fora: Caed; UFJF, [2018?]. Disponível em: <http://www.spaece.caedufjf.net/o-sistema/o-spaece/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

SUMIYA, Lilia Asuca. **Sobral e a garantia da aprendizagem de todas as crianças**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.