



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JULIANNA DA SILVA SAMPAIO

**AVALIAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA NO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA
2024

JULIANNA DA SILVA SAMPAIO

AVALIAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Suely Salgueiro Chacon

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S183a Sampaio, Juliana da Silva.

Avaliação da comunicação pública no âmbito do Programa de Aprendizagem na Idade Certa no Estado do Ceará / Juliana da Silva Sampaio. – 2024.

130 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Suelly Salgueiro Chacon.

1. Comunicação pública. 2. Políticas públicas educacionais. 3. Avaliação de políticas públicas. 4. Programa de Aprendizagem na Idade Certa - PAIC. I. Título.

CDD 320.6

JULIANNA DA SILVA SAMPAIO

AVALIAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 15 de maio de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Suely Salgueiro Chacon (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Verônica Salgueiro do Nascimento
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Jaana Flávia Fernandes Nogueira
Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)

Aos comunicadores e educadores que
trabalham na construção da cidadania e
em defesa da democracia brasileira.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Ceará, que, desde a graduação, tornou-se um espaço fundamental para a minha trajetória pessoal e acadêmica, transformando-se em um ambiente de afeto, acolhida e amadurecimento intelectual.

Ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), em nome dos professores e servidores, pela dedicação, suporte e ensinamentos.

À minha orientadora tão querida e iluminada, Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon, a minha mais profunda gratidão pela generosidade e disposição em me orientar de forma tão atenciosa, cuidadosa e humana.

Aos colegas do PPGAPP, pelo apoio e pelas trocas de conhecimentos e experiências.

À minha mãe, Martha, pelo amor incondicional, incentivo e dedicação imprescindíveis durante todos os momentos.

À Dahiana, minha amiga-irmã, pelo afeto, cumplicidade, ajuda e motivação antes e durante o mestrado.

À Helena, minha sobrinha e luz dos meus olhos, e a todas as mulheres da minha família que foram bússola e inspiração para que eu chegasse até aqui.

A todos os profissionais da educação cearense que colaboraram nesta pesquisa e que foram peças fundamentais para que eu concretizasse esta dissertação.

A cada pessoa que esteve ao meu lado durante este processo, o meu muito obrigada pela companhia em mais este capítulo da minha vida.

“Eu sonho com uma sociedade reinventando-se de baixo para cima, em que massas populares tenham, na verdade, o direito de ter voz e não o dever de escutar.”

(Paulo Freire)

“A avaliação não é medo, é coragem; não é autoritária, é participativa; não é imposição, é negociação.”

(Thereza Pennafirme)

RESUMO

A presente pesquisa articula uma análise interdisciplinar entre comunicação pública, políticas públicas educacionais e avaliação com o objetivo geral de avaliar como a comunicação pública é formulada e integrada dentro dos processos de construção e implementação das iniciativas no âmbito do Programa de Aprendizagem na Idade Certa, no estado do Ceará. Dessa forma, busca-se avaliar, a partir da experiência dos atores institucionais, como esta política educacional mobiliza os envolvidos, estimulando-os a participar do processo de construção e implementação das ações planejadas dentro da lógica de um Estado que preconiza valores do modelo gerencial, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseados em resultados. Pautada no paradigma contra-hegemônico, a abordagem utilizada neste estudo será a avaliação em profundidade, a qual proporciona um aspecto interdisciplinar e multidimensional fundamental na avaliação desta política pública. Nesta perspectiva avaliativa, a subjetividade dos sujeitos ganha espaço e são considerados elementos como contexto, historicidade em processo, entre outros, que extrapolam a dimensão técnica. Do ponto de vista metodológico, o trabalho apresenta natureza qualitativa e é sistematizado pela análise de conteúdo. Além de buscar compreender o desenvolvimento da comunicação pública voltada para o programa por meio de análises documentais e bibliográficas, busca-se, a partir das entrevistas com atores institucionais, ligados ao Estado, aos municípios e às escolas, avaliar a relação entre o desempenho da política pública nestas três esferas e os processos comunicativos proporcionados dentro da dinâmica do Paic nos municípios de Independência e Granja.

Palavras-chave: comunicação pública; políticas públicas educacionais; avaliação de políticas públicas; Programa de Aprendizagem na Idade Certa – Paic.

ABSTRACT

This research articulates an interdisciplinary analysis between public communication, educational public policies, and evaluation with the aim of assessing how public communication is formulated and integrated within the processes of construction and implementation of initiatives under the Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Program for Learning at the Right Age) in the state of Ceará. Thus, it seeks to evaluate, based on the experience of institutional actors, how this educational policy mobilizes stakeholders to encourage their participation in the process of construction and implementation of planned actions within the logic of a state that advocates values of the managerial model, such as efficiency, productivity, total quality, management, and results-based control. Grounded in the counter-hegemonic paradigm, the approach used in this study will be in-depth evaluation, which provides a fundamental interdisciplinary and multidimensional aspect in evaluating this public policy. In this evaluative perspective, the subjectivity of the individuals gains space, and elements such as context, ongoing historicity, among others, which go beyond the technical dimension, are considered. From a methodological standpoint, the work presents a qualitative nature and is systematized by content analysis. In addition to seeking to understand the development of public communication focused on the program through documentary and bibliographic analysis, the research aims, through interviews with institutional actors connected to the state, municipalities, and schools, to evaluate the relationship between the performance of public policy in these three spheres and the communicative processes provided within the dynamics of the Paic in the municipalities of Granja and Independência.

Keywords: public communication; educational public policies; public policy evaluation; Program for Learning at the Right Age – Paic.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Modelo da avaliação da comunicação pública do Paic	27
Figura 1 – Unidades federativas do Brasil por PIB per capita	32
Figura 2 – Mapa do Ceará e dos municípios de Granja e Independência	33
Figura 3 – Fachada da EEF Maria do Carmo Cardoso, em Independência	34
Figura 4 – Fachada da EEF Nossa Senhora Aparecida, em Granja	35
Figura 5 – Fluxos comunicacionais estabelecidos entre governo e cidadão, conforme avaliação de Kondo (2002)	45
Figura 6 – Lançamento do Paic, em maio de 2007, com a presença do ministro da Educação, Fernando Haddad	90
Figura 7 – Evento de comemoração dos 15 anos do Paic, em 21 de junho de 2022	91
Figura 8 – Anúncio do Governo do Ceará relacionando a melhoria nos resultados de aprendizagem ao trabalho do Paic	92
Figura 9 – Reportagem do jornal paranaense Gazeta do Povo atribui o avanço educacional cearense ao longo de uma década à experiência do Paic	93
Quadro 2 – Eixos e Objetos do Programa de Aprendizagem na Idade Certa ...	95
Figura 10 – Organograma do Regime de Colaboração	97
Figura 11 – Encontro de formação de professores	99
Figura 12 – Fluxo de Comunicação das Credes	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
EEF	Escola de Ensino Fundamental
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
PAIC	Programa de Aprendizagem na Idade Certa
MEC	Ministério da Educação
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
SEDUC	Secretaria da Educação do Ceará
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O PERCURSO AVALIATIVO – RUMO À PERSPECTIVA CONTRA- HEGEMÔNICA	18
2.1	Das abordagens hegemônicas à contra-hegemonia	19
2.2	Avaliação em profundidade: foco na experiência	23
2.3	Caminhos metodológicos	28
2.4	O contexto territorial da pesquisa	30
3	COMUNICAÇÃO PÚBLICA – ESTABELECENDO PONTES PARA GARANTIA DE DIREITOS	37
3.1	Dimensões da comunicação pública	38
3.2	Comunicação governamental	40
3.3	Políticas públicas e comunicação	43
3.4	Interface entre comunicação e educação	46
3.5	O papel da escola na prática cidadã	52
4	O GERENCIALISMO E AS TRANSFORMAÇÕES NO ESTADO BRASILEIRO	55
4.1	A virada neoliberal	55
4.2	A ascensão do gerencialismo	59
4.3	A reforma do Estado no Brasil	60
4.4	Gestão democrática na educação	63
4.5	O papel da comunicação pública na governança	66
5	AS INFLUÊNCIAS DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO CEARENSE	69
5.1	O Governo das Mudanças	69
5.2	A ascensão de Tasso	74
5.3	Ciro e o aperfeiçoamento da reforma	75
5.4	O retorno do Galeguinho e o apogeu do gerencialismo	76
5.5	A reforma educacional cearense da era Tasso	77
5.6	Mudanças na educação pós era Tasso	83
5.7	O ciclo político de Cid Gomes	84

6	TRAJETÓRIA DO PAIC: A COLABORAÇÃO COLETIVA PARA A	
	GARANTIA DE APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA	88
6.1	Arquitetura da política	94
6.2	Os eixos do programa	94
6.3	Arranjo organizacional	96
6.4	Articulação com outras ações	100
6.5	A mobilização em torno dos compromissos	101
7	A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO PAIC SOB O OLHAR DOS ATORES	
	INSTITUCIONAIS	104
7.1	Atores estatais	104
7.2	Atores municipais	112
7.3	Atores escolares	115
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho articula uma análise interdisciplinar que envolve discussões sobre comunicação pública, políticas públicas educacionais e avaliação. Para isso, será guiado pelo entendimento de que a comunicação pública e as políticas públicas são campos imbricados que atuam na busca por uma cidadania ativa, consciente e solidária, com o intuito de possibilitar melhorias na qualidade de vida dos indivíduos.

Dentro de uma perspectiva contra-hegemônica, a avaliação de políticas públicas, enquanto campo em construção, corrobora esse pensamento. Neste sentido, deve buscar fortalecer o compromisso com as noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia ao inserir os múltiplos atores no centro do processo avaliativo da política, considerando as ideologias e interesses diversos.

Reconhecendo a comunicação pública como um componente intrínseco à dinâmica política, desempenhando um papel integral em todas as fases que compõem a construção e a implementação de políticas públicas, esta pesquisa se concentra na avaliação da comunicação voltada para o Programa de Aprendizagem na Idade Certa – Paic¹. Para tanto, o foco está na atuação dos atores institucionais que formulam e executam as ações deste programa, considerado a principal política educacional do estado do Ceará.

O interesse por essa temática surgiu a partir da minha formação em jornalismo e atuação como coordenadora de comunicação da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc), onde, além de desenvolver estratégias de comunicação

¹ Durante sua evolução, o programa passou por uma série de reformulações na estrutura, que caracterizaram as diferentes abordagens educacionais adotadas nas administrações estaduais. No governo Cid Gomes (01/01/2007 – 31/12/2014), a política foi concebida como Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic e, em seguida, transformada em Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Paic +5), ampliando o foco para a aprendizagem dos estudantes até o 5º ano do ensino fundamental. Posteriormente, o programa foi adaptado para Mais Paic sob o governo de Camilo Santana (01/01/2015 – 01/04/2022), estendendo as iniciativas a todo o ensino fundamental. Por último, durante a liderança de Izolda Cela (02/04/2022 – 31/12/2022), a política foi transformada em Paic Integral, com ênfase na promoção da educação em tempo integral nos municípios. Apesar das transformações, a marca Paic permaneceu como a denominação comumente usada para se referir ao programa. Assim, nesta pesquisa, optamos por utilizar essa designação para abordar essa política educacional cearense e todas as suas variações ao longo do tempo. Ao longo desta dissertação, o programa é mais detalhado.

institucional, pude acompanhar a implementação das políticas educacionais desenvolvidas pelo Governo do Ceará. O ingresso no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), da Universidade Federal do Ceará (UFC), tornou mais nítido o papel da comunicação pública dentro de cada uma das etapas do ciclo de construção das políticas públicas e, portanto, passei a me questionar como os atores estavam inseridos nesses processos, quais eram as estratégias de comunicação pública utilizadas para promover a adesão e engajamento à política e em que medida a comunicação se tornou uma aliada para a consolidação do Paic.

Dessa forma, o estudo tem como objetivo geral avaliar, a partir da perspectiva dos atores institucionais, como a comunicação pública é formulada e integrada dentro dos processos de construção e implementação das iniciativas no âmbito do Programa de Aprendizagem na Idade Certa, no estado do Ceará. Assim, a pesquisa desloca seu foco dos resultados empíricos do programa, habitualmente utilizados como elementos de fortalecimento do capital político das gestões estaduais e propaganda governamental, para avaliar como o Paic, por meio de estratégias de comunicação pública, mobiliza os atores envolvidos para estimulá-los a participar do processo de construção e implementação desta política pública educacional. Sendo esta pautada na lógica de um Estado que preconiza valores do modelo gerencial, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseado em resultados.

Como objetivos específicos, este trabalho avalia: a) as estratégias de comunicação que incluem os atores compreendidos pela política (secretários municipais de Educação; gestores escolares; técnicos da Secretaria da Educação do Ceará e das Secretarias Municipais de Educação); b) as formas de relacionamento que surgem a partir dos processos comunicativos; c) como a comunicação pública no âmbito do Paic está inserida dentro da proposta curricular das escolas; e d) por meio da fala dos atores, a relação entre os resultados educacionais e as práticas comunicativas desenvolvidas pelos municípios e nas escolas de ensino fundamental.

Para efeitos de delimitação do objeto de estudo, a pesquisa tem enfoque na avaliação do Paic nos municípios cearenses de Independência e Granja, onde estão localizadas, respectivamente, as duas escolas que obtiveram o primeiro lugar

nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb²), em 2019, nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental: a Escola de Ensino Fundamental (EEF) Maria do Carmo Cardoso e a Escola de Ensino Fundamental (EEF) Nossa Senhora Aparecida.

A vivência e proximidade institucional com o funcionamento da política educacional em questão não se configura como um entrave ao processo avaliativo, mas contribuirá para o desenvolvimento de um modelo analítico baseado na experiência com os múltiplos sujeitos e contextos, a fim de evitar reducionismos e possibilitar a compreensão da complexidade do objeto avaliado. Assim como na metáfora de Lejano (2012), a proposta enquanto avaliadora é superar as descrições parciais para imergir em um mergulho denso na política tal como um “peixe que nada no oceano” (Lejano, 2012, p.206).

Dessa forma, com relação à perspectiva avaliativa, a pesquisa traz uma abordagem contra-hegemônica da avaliação, que é mais preocupada em produzir conhecimentos a fim de dar conta de alcançar mais de perto as demandas sociais, pois faz uma apreensão dos significados da política para os sujeitos (Gussi; Oliveira, 2016). O paradigma avaliativo utilizado será a avaliação em profundidade cunhada por Rodrigues (2018, 2019), que pressupõe a avaliação como produção de conhecimento. Além disso, possibilita um caráter interdisciplinar e multidimensional essencial na avaliação da comunicação pública voltada ao Paic.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa tem natureza qualitativa e utiliza de análise de conteúdo de acordo com o proposto por Bardin (2016), para análise dos resultados. Foram realizadas entrevistas compreensivas, tanto com os representantes da gestão estadual vinculados à Secretaria da Educação do Ceará, quanto com os sujeitos que participam da implementação desta política pública educacional no âmbito dos municípios e em escolas de Ensino Fundamental.

2 Criado, em 2007, pelo Governo Federal, o Ideb é uma ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica e importante condutor das políticas públicas educacionais. O índice reúne os resultados de fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. É calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Durante a pesquisa, também é apresentado um resgate do contexto político, econômico e social, que gerou mudanças na organização do Estado e nas formas de promover políticas públicas, em paralelo à inserção da comunicação pública dentro desses processos. Também é realizada uma análise da trajetória das políticas públicas educacionais empreendidas pelos governos cearenses nas últimas três décadas. Por fim, busca-se compreender o estudo de caso a partir da relação dos atores envolvidos com o programa. Assim, este trabalho está distribuído em seis capítulos, além dessa Introdução.

O primeiro capítulo a seguir trata do conceito de políticas públicas e traça o percurso das perspectivas avaliativas ao longo dos anos. São pontuadas as tensões entre abordagens hegemônicas e contra-hegemônicas da avaliação de políticas públicas, especialmente na área da educação. Considerando a necessidade de dar conta das múltiplas dimensões de experiência para buscar compreender os significados da política para os que a formulam, executam ou vivenciam, esta pesquisa é norteada pela perspectiva da avaliação em profundidade, concebida por Rodrigues (2008).

Ainda neste capítulo é apresentada a metodologia deste trabalho, de natureza predominante qualitativa com caráter exploratório e descritivo. A partir das contribuições dos autores presentes no referencial teórico, foi criado um modelo teórico operacional com o objetivo de fundamentar a análise da comunicação pública voltada ao Paic com base em duas categorias centrais determinadas por Duarte (2019): acesso e interação.

O segundo capítulo centra-se no aprofundamento das abordagens teóricas e conceituais da comunicação pública, que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país. Além de observar a relação da comunicação governamental nas demandas estipuladas em cada uma das etapas de construção das políticas públicas, também são observadas a interface entre a comunicação e a educação como práticas emancipadoras de acordo com as ideias de Paulo Freire. Neste sentido, destaca-se a importância da escola como um ambiente potencial para a construção do pensamento e indução dos sujeitos para que promovam mudanças nas organizações, inclusive dentro do próprio ambiente escolar.

O terceiro capítulo faz um aprofundamento sobre a constituição do Estado neoliberal e o surgimento do gerencialismo a partir da década de 1970. No Brasil, o neoliberalismo foi adotado no contexto da transição democrática na segunda metade dos anos 1980. A sua radicalização, no entanto, ocorreu com a gestão de Fernando Henrique Cardoso, que consolidou o modelo gerencial por meio da reforma do Estado, em 1995. Neste cenário, a educação foi, cada vez mais, vista como um instrumento importante no processo de subordinação à lógica econômica. Nesta perspectiva, o princípio da gestão democrática dos sistemas educacionais e das escolas públicas foi utilizado como mecanismo de efetivação da democracia e de sustentação do projeto político neoliberal.

O quarto capítulo apresenta um panorama das políticas educacionais cearenses elaboradas sob a égide do neoliberalismo a partir dos governos mudancistas até o surgimento do Paic. Na confluência do projeto neoliberal, a materialização da lógica gerencial na educação cearense ocorreu por meio da incorporação dos valores da economia privada, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseado em resultados. Estas ideias estiveram em consonância com o que pregava o receituário dos organismos multilaterais.

O quinto capítulo dedica-se a contextualizar o surgimento do Paic. Fica evidente que a criação desta política pública, em 2007, encontrou um cenário favorável à implantação devido ao trabalho desempenhado pelos governos anteriores em prol da profissionalização das equipes, do fortalecimento do regime de colaboração com os municípios, do acompanhamento e avaliação dos resultados. Estruturado como uma política de cooperação entre o estado e todos os municípios cearenses, com amplo apoio da Secretaria da Educação do Ceará para a redução das desigualdades na aprendizagem, o programa é sustentado por várias ações e estratégias complementares, com articulação de diversos atores.

O sexto apresenta o desenvolvimento da metodologia por meio de questionários aplicados com os atores envolvidos no Paic e a análise qualitativa das discussões apresentadas pelos entrevistados. O estudo empírico está focado na execução do programa em Independência e Granja, municípios onde estão localizadas, respectivamente, as escolas EEF Maria do Carmo Cardoso e a EEF Nossa Senhora Aparecida. Dessa forma, são contempladas entrevistas tanto com os

representantes da gestão estadual vinculados à Secretaria da Educação quanto com os atores que participam da implementação desta política pública educacional em ambos os municípios e nas duas escolas. A partir do modelo teórico-operacional, foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas. Além de identificar o funcionamento da comunicação pública para o programa, busca-se, a partir das entrevistas, observar a relação entre os resultados dos índices educacionais e as práticas comunicativas desenvolvidas nas duas escolas e nos dois municípios.

No atual cenário de reconstrução do Estado brasileiro, o qual sofreu ameaças e retrocessos recentes provocados por um governo de extrema-direita, torna-se essencial compreender como a associação entre a educação e a comunicação pública pode contribuir para o fortalecimento dos princípios democráticos. Acredita-se que a produção de conhecimento alcançada a partir da avaliação poderá auxiliar na criação de ações estratégicas pautadas em programas e projetos para a solução de problemas públicos. Além disso, poderá fortalecer a inserção da comunicação como uma dimensão fundamental para avaliar a implementação das políticas públicas.

2 O PERCURSO AVALIATIVO – RUMO À PERSPECTIVA CONTRA-HEGEMÔNICA

As definições sobre o significado de políticas públicas são diversas. As visões mais tradicionais as percebem como ações próprias do governo, que se traduzem como “(...) soluções específicas de como manejar assuntos públicos” (Dias, Matos, 2012). Dependendo do envolvimento dos grupos de interesse e articulação da sociedade, algumas políticas se transformam em políticas de Estado, passando a acontecer independentemente do governo em exercício, como é o caso do Paic, política pública educacional avaliada por esta pesquisa.

O entendimento sobre a exclusividade do governo a respeito da formulação das políticas públicas vem sendo ultrapassado pela percepção da participação de outros atores como protagonistas na construção das políticas públicas. Nesta perspectiva, admite-se a existência de uma pluralidade de pessoas e de múltiplos centros decisórios em torno das iniciativas que buscam o enfrentamento de um problema público. Esse olhar para a construção coletiva da política pública se alinha com a abordagem trabalhada nesta pesquisa.

De acordo com a abordagem multicêntrica, uma política pública, uma vez considerada prioritária, pode ser implementada por diversos atores, não apenas pelas instâncias governamentais que compõem o Estado, embora estas sejam as responsáveis por tarefa (Chacon; Nascimento, 2020). Dessa forma, atores como terceiro setor, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), ou mesmo o setor privado, podem se tornar implementadores das políticas públicas definidas para um dado território.

Assim, o que determina se uma política é pública é o seu objeto e o seu objetivo, ou seja, o problema público considerado relevante pela coletividade, não o ator que a implementa e/ou a desenhou e a escolheu (Secchi; Coelho e Pires, 2017). Portanto, as políticas públicas tratam daquilo que é realizado no espaço público para resolver um problema público, o qual é definido a partir de uma agenda política pré-estabelecida, que é, em última instância, determinada por decisões eminentemente políticas (Chacon; Nascimento, 2020).

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública é um campo multidisciplinar, que envolve várias áreas do conhecimento, teorias e modelos analíticos, e cujo foco está nas explicações sobre a natureza política e seus processos. No Brasil, o Campo de Públicas vem se consolidando como espaço de construção do conhecimento a respeito das atividades ligadas à administração pública, gestão pública, gestão de políticas públicas e gestão social.

Dentro deste campo, ganha ênfase o olhar sobre a avaliação das políticas públicas, que é tratada como destaque em uma vasta produção técnica e acadêmica. Nas próximas seções, traçaremos o percurso avaliativo das políticas públicas, apresentaremos o modelo analítico desta pesquisa, a avaliação em profundidade, e delimitaremos o caminho metodológico trabalhado nesta dissertação.

2.1 Das abordagens hegemônicas à contra-hegemonia

Ao refletir sobre as variações antropológicas e sociológicas que permeiam o ato avaliativo, o francês Georges Balandier (2015) lembra que avaliar, enquanto verbo, significa muito mais a ação do que o seu resultado. Nem por isso, é um vocábulo desprovido de ambiguidade. Do mesmo modo, a avaliação de políticas públicas, campo de produção do conhecimento ainda em processo de construção, desenvolve-se diante de divergências entre perspectivas hegemônicas³ e contra-hegemônicas que englobam uma multiplicidade de matrizes paradigmáticas, formuladas por meio de parâmetros epistemológicos, ontológicos, políticos e metodológicos diversos.

As perspectivas hegemônicas no campo da avaliação são orientadas historicamente pelo paradigma positivista⁴. Influenciada pelas ciências naturais, essa

3 Em Gramsci, hegemonia diz respeito à relação de domínio de uma classe social sobre toda a sociedade, o qual ocorre tanto pelo uso da força quanto pelo consenso. O consenso refere-se à liderança ideológica alcançada entre a maioria da sociedade e estabelecida por um conjunto de valores morais e regras de comportamento. A hegemonia só é alcançada por meio de lutas antagônicas entre a ética e a política. É necessário primeiro conquistar indivíduos para, em seguida, conseguir o poder (Brasão, Oliveira, Vilela e Cocco, p. 210-211, 2018).

4 Corrente filosófica difundida na Europa a partir do século XIX, o Positivismo sugere que o saber científico é o modo mais legítimo de produzir conhecimento. Seu pressuposto fundamental parte do princípio de que existe uma realidade externa que pode ser estudada e conhecida. Dessa forma, a metodologia positivista deriva da observação dos fenômenos e desconsidera todo conhecimento que

abordagem traça um paralelo entre as leis da natureza e a vida social, fazendo uso de um modelo fechado e linear para verificar hipóteses pré-estabelecidas, a fim de priorizar a objetividade na construção do conhecimento (Braga; Braga, 2014).

Nesse tipo de perspectiva, a avaliação busca compreender objetivamente, por meio de metodologias quantitativas, a eficácia, eficiência e efetividade das políticas. Diante de uma suposta neutralidade científica, esse paradigma distancia o sujeito avaliador da política, reduzindo o conhecimento avaliativo às análises objetivadas de dados coletados.

As tensões que envolvem o campo da avaliação podem ser elucidadas a partir de sua trajetória ao longo do tempo. O percurso histórico da avaliação de políticas públicas, especialmente na área educacional, ajuda a compreender como se formou a hegemonia de modelos positivistas e o porquê da necessidade de se adotar abordagens que se contraponham a essa dominância.

No que concerne à área educacional, as primeiras iniciativas no campo da avaliação desenvolvidas nos Estados Unidos e na Inglaterra, nos últimos anos do século XIX e nas três primeiras décadas do século XX, estabeleceram uma linha ligada a métodos estatísticos com a utilização da técnica *survey*, aplicação de testes padronizados e a psicometria. Esse período ficou conhecido como a primeira geração da avaliação.

De acordo com Sobrinho (2003), essa fase inicial foi caracterizada pelo uso de uma abordagem mais centrada em indicadores quantitativos e resultados tangíveis. A avaliação, nesse contexto, guiava-se pela medição de variáveis facilmente mensuráveis, como taxas de matrícula, índices de aprovação e rendimento escolar. Este modelo estava enraizado na objetividade e mensurabilidade preconizada pelo paradigma positivista.

A segunda geração, inaugurada por Ralph Tyler em 1934, tornou a avaliação no campo educacional um instrumento de grande valia para a regulação do conhecimento e dos processos de aquisição do mesmo. Nesse contexto, a definição

não possa ser comprovado cientificamente. A hegemonia do modelo positivista ao longo dos anos deve-se ao fato de terem sido considerados como o único de caráter científico, já que se baseia na observação de dados e, para isso, usam instrumentos de mensuração sofisticados (Landim, Lourinho, Lira e Santos, 2006).

dos comportamentos desejados foi um elemento central, permitindo que a avaliação controlasse o cumprimento de objetivos educacionais estabelecidos pelas políticas públicas. Essa fase seguiu em consonância com a tradição técnica e examinista no desenvolvimento das práticas, as quais eram guiadas pela ideologia da eficiência. As demandas da época para esse tipo de avaliação eram as reformas curriculares e a massificação do sistema educacional, principalmente em países desenvolvidos (Silva; Gomes, 2018).

A terceira geração da avaliação, demarcada no período de 1960 a 1970, relaciona-se com a tendência ao juízo de valor sobre o mérito do objeto da avaliação. Além das funções técnica e descritiva, o avaliador assume o perfil de julgador. Nessa fase, a avaliação passou a ser compreendida como um campo de estudo tornando-se parte obrigatória da educação. Durante o governo de Lyndon Johnson (1963-1969), nos Estados Unidos, foi um dos elementos fundamentais da “Guerra contra a Pobreza” de 1965, que se tratava de um conjunto de programas para combater a miséria e a segregação em diversos campos sociais do país. Com relação à educação, a avaliação serviu como um mecanismo de responsabilização das escolas, sobretudo com a utilização de testes padronizados.

Amparada nos modelos positivistas, a pesquisa avaliativa foi expandida, na década de 1960, nos EUA, a partir da criação dos programas de combate à pobreza com financiamento federal, os quais provocaram o interesse de se verificar o grau de sucesso ou fracasso das ações colocadas em prática pelo governo. Nesse cenário, havia uma necessidade de transpor o rigor do método científico para o campo das ciências sociais com o objetivo de medir o êxito das intervenções do Estado materializadas em políticas e programas sociais (Silva, 2013).

O apogeu das iniciativas com foco na avaliação de políticas públicas orientadas pelo positivismo ocorreu na década de 1970. Nesse período, houve um crescente volume de publicações, a realização de inúmeros eventos que discutiam a temática e a proliferação de associações profissionais, entre outros indicativos que demonstravam que a área tinha ganhado notoriedade (Silva, 2013).

O fim dos anos 1970 teve como marca a crise do capital e o surgimento de um novo modelo de gestão pública firmado em bases gerencialistas e neoliberais. Como veremos no terceiro capítulo, impulsionado pelos governos de Margaret

Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, e Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos, o Estado gerencialista, fundamentado por um modelo de ajuste econômico e político, fazia da avaliação um instrumento para compreender o sucesso e o fracasso das políticas públicas com o intuito de garantir um melhor desempenho da administração pública.

Conforme destaca Cruz (2019), os ventos das mudanças vindos da Europa e dos Estados Unidos inspiraram as avaliações das políticas públicas no Brasil ainda nos anos 1980. No âmbito das reformas de cunho neoliberal, o uso da avaliação ganhou força devido à necessidade de fiscalização de iniciativas governamentais que movimentavam recursos dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Neste contexto, a avaliação tornou-se uma condição para concessão dos financiamentos e tinha o objetivo de promover uma sistematização do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados. Além disso, a participação das instituições internacionais também aconteceu por meio da implantação dos sistemas de avaliação e da disponibilização de assistência técnica nessa área, articulando redes de profissionais e até sensibilizando lideranças acadêmicas e políticas.

Considerada um instrumento da gestão governamental a serviço da reforma do Estado, a avaliação foi fortalecida no Brasil como mecanismo de controle, que privilegia a busca pelo ajuste de gastos e a eficiência dos programas sociais. Assim, o paradigma consagrou-se hegemônico no solo brasileiro.

Como consequência da concepção da avaliação em uma perspectiva gerencialista, uma série de desdobramentos problemáticos podem ser elencados, como a equivocada noção de desvinculação entre administração pública e política e o predomínio de uma visão da avaliação como mera medição de resultado, provocando a despolitização de programas sociais e reducionismos da avaliação à dimensão técnica. A respeito disso, Cruz (2019) faz a seguinte observação:

A questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não

comprometidas com noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia. (Cruz, 2019, p. 168)

A concepção gerencialista ainda mantém um espaço predominante no campo da avaliação das políticas públicas educacionais. No Ceará, o próprio Paic, implementado dentro de um governo que seguiu o modelo de gestão por resultados, é submetido, dentro da administração pública, a um sistema de avaliação, o Spaece, focado na mensuração do desempenho escolar dos estudantes. O uso dos paradigmas convencionais hegemônicos limita a compreensão das variáveis contextuais e processuais, além da subjetividade dos atores envolvidos com o programa, dimensões fundamentais para uma ampliação do horizonte político, analítico e metodológico da avaliação de uma política tão complexa como o Paic.

Diante desse contexto, a presente pesquisa está alinhada às vertentes contra hegemônicas do campo da avaliação, configuradas por propostas teórico-metodológicas que se contrapõem às limitações impostas pelo modelo tecnicista da agenda neoliberal, privilegiando uma abordagem interpretativa que considera diferentes contextos e universos num processo avaliativo amplo e abrangente, o qual reflete sobre as contradições e relações com distintos sujeitos sociais e culturas. Para isso, com o intuito de avaliar a comunicação pública voltada ao Paic, em suas diversas peculiaridades dentro do contexto em que a política foi formulada e é implementada, este trabalho é norteado pela perspectiva da avaliação em profundidade, que será delineada na próxima seção.

2.2 Avaliação em profundidade: foco na experiência

A avaliação em profundidade, desenvolvida por Rodrigues (2008), apresenta em sua dimensão ontológica uma concepção sócio-histórica e participativa da realidade. Tomando como referência o sentimento “pós-construtivista” de Lejano (2012) traduzido pela abordagem experiencial da política, a AP determina que a “análise de políticas deve considerar as múltiplas dimensões de experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível” (Rodrigues, 2016, p.105).

Ao primar pela experiência, essa perspectiva se centra na busca de significados da política para os que a formulam, executam ou vivenciam. Nessa proposta avaliativa, segundo a metáfora de Lejano (2012), o analista não se comporta como um pescador (sujeito) olhando de forma distante para a maré (objeto), mas um “peixe que nada no oceano” (Lejano, 2012, p.206).

Nesse sentido, o avaliador precisa estar mais próximo da experiência da política a partir da análise de diferentes conhecimentos empíricos sobre ela. Para isso, Rodrigues (2008) aponta que a avaliação em profundidade deve ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional a fim de fornecer uma melhor apreensão da trajetória da política como um todo, “considerando todas as fases do ciclo das políticas públicas (agenda, formulação, implementação e monitoramento) a partir da experiência dos diversos atores envolvidos na política” (Torres Jr.; Gussi; Silva e Nogueira, 2020).

Dessa forma, ao contrário dos modelos hegemônicos, a avaliação em profundidade segue uma epistemologia fundamentada na lógica não-linear na qual o pesquisador-avaliador não restringe o olhar ao cumprimento de metas e à mensuração de resultados, mas busca, acima de tudo, a compreensão ampla e processual dinâmica da política oferecendo possibilidade de ação para problemas e fenômenos cada vez mais complexos. Ao incluir diversos atores no processo avaliativo, a avaliação em profundidade refuta a ideia de neutralidade na pesquisa. Pelo contrário, caracteriza-se por uma abordagem posicionada. Assim, como destaca Cruz (2019, p.14), “cabe ao pesquisador/avaliador perceber que ao escolher a avaliação em profundidade ele rechaça a neutralidade científica e entende a política pública como instrumento de promoção de cidadania, justiça social, equidade e emancipação”.

Em sua proposta de avaliativa, Rodrigues (2008) estabelece quatro eixos de análise para construir a compreensão da política pública avaliada, que são: análise de conteúdo da política; análise do contexto da formulação da política; análise da trajetória institucional da política e a análise do espectro temporal e territorial abarcado pela política.

A análise de conteúdo engloba aspectos relacionados à formulação, às bases conceituais e à coerência interna da política. Neste sentido, é necessário

recorrer ao marco regulatório e aos textos oficiais da política ou do programa, na busca por conhecer seus objetivos, seus critérios, sua dinâmica de implantação, seu acompanhamento e sua avaliação. Por meio dessa dimensão, busca-se entender os conceitos e as noções centrais que orientam a realização da política (Rodrigues, 2008). Este eixo analítico também desvela os diferenciais de poder que estão implícitos na formulação política.

Quanto à análise de contexto, demanda a realização de um levantamento no âmbito político, econômico e social que caracteriza o momento da formulação da política, de forma que seja possível verificar as relações de coerência entre esse contexto e os marcos legais da política. Esta dimensão permite compreender, de forma mais clara, como as mudanças políticas e econômicas atingem a política pública avaliada, podendo favorecer o seu êxito ou o seu fracasso.

A respeito da trajetória institucional, a proposta é capturar um retrospecto do percurso trilhado pela política nos diversos contextos por onde transita, desde sua formulação até atingir a base onde efetivamente se concretiza. O intuito é compreender de que maneira essa dinâmica se desenrola, elucidando de que forma os significados atribuídos aos propósitos da política vão se metamorfoseando ao longo desse processo.

No aspecto da avaliação da comunicação pública, o terceiro componente desta proposta avaliativa é considerado um dos mais importantes, já que ele auxilia na compreensão da forma como a comunicação – tanto como discurso quanto prática – é compreendida e reinterpretada, principalmente quando, no caso do Paic, há um fluxo comunicativo entre diversas instâncias responsáveis pela execução da política. “Por meio desta análise é possível perceber descompassos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais” (Rodrigues, p. 109, 2016).

Gussi (2008) apresentou relevante contribuição à análise deste eixo para sistematizar uma proposta de avaliação de políticas públicas voltada à noção de trajetória. O autor, que respaldou o pensamento em Pierre Bourdieu, transfere o conceito de trajetória de vida para as instituições, afirmando que estas, assim como a

vida, podem ser apreendidas pelos sucessivos trajetos (deslocamentos) e posições que empreendem ao longo tempo no campo social.

O último eixo analítico apresentado por Rodrigues (2008) refere-se ao espectro temporal e territorial. Essa dimensão considera que o percurso de uma política entre as esferas institucionais e socioculturais, durante o período de sua implantação, está intimamente relacionado ao da trajetória institucional da política. Para isso, considera os deslocamentos da política por espaços diversos em diferentes contextos políticos, econômicos e socioculturais. Assim, parte do pressuposto de que a política é submetida a apropriações e intervenções de acordo com os jogos de interesse e poder, as quais tanto podem influenciar em resultados distintos como demonstrar inadequações na maneira em que foi estruturada e implementada devido às particularidades socioculturais, locais e/ou regionais (Rodrigues, 2016).

De acordo com Rodrigues (2008), para trabalhar a dimensão temporal e territorial na avaliação é necessária uma sistematização mais avançada dos dados coletados, incluindo uma variedade de instrumentos metodológicos analíticos, tais como elaboração de gráficos, esquemas e modelos estatísticos conciliados com técnicas de análise quantitativas (Rodrigues, 2008; 2011).

Na realização deste trabalho, serão utilizados os três primeiros eixos da avaliação em profundidade, pois entende-se que a quarta dimensão analítica corresponde a um momento mais avançado de análise de dados, exigindo mais recursos metodológicos e tempo de pesquisa, o que limita a realização em toda a sua completude em uma pesquisa de mestrado. Dessa forma, aqui se reconhece a avaliação em profundidade como um referencial de postura investigativa e inspiração no emprego de ferramentas e procedimentos metodológicos, assumindo sua utilização parcial e incompleta. Assim, essa dissertação busca conhecer a comunicação pública voltada ao Paic quanto ao seu conteúdo, contexto e performance dentro da trajetória do programa, de acordo com o que está detalhado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Modelo da avaliação da comunicação pública do Paic

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE	
EIXOS ANALÍTICOS	DETALHAMENTO
Análise de conteúdo	Análise dos objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação; bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam o Paic.
Análise de contexto	Análise do momento político e condições socioeconômicas em que o Paic foi formulado, bem como apreensão do modelo político, econômico e social que sustenta política à época de sua formulação.
Trajetória institucional	Análise da comunicação pública do Paic durante o trânsito da política pelas vias institucionais (Seduc, secretarias municipais de educação e escolas), buscando perceber os sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme foi adentrando as diferentes unidades organizacionais.

Fonte: Rodrigues (2008)

Com base no exposto, a avaliação em profundidade incorpora os elementos necessários para a realização de uma avaliação mais bem fundamentada, pois permitiu a compreensão das bases conceituais do Paic, situando a comunicação pública, objeto desta pesquisa, no contexto histórico, político e social que moldou a trajetória do programa e a dinâmica de suas ações. Os métodos e técnicas empregados no modelo avaliativo nesta pesquisa serão detalhados na próxima seção.

2.3 Caminhos metodológicos

Esta pesquisa se centra em uma metodologia de natureza predominantemente qualitativa. Segundo Flick (2009), neste tipo de abordagem os pesquisadores estão interessados em ter acesso a experiências, interações e documentos em seu contexto natural, de uma forma que dê espaço às particularidades e aos materiais a partir dos quais se estudará.

Com relação aos meios, o estudo é classificado como pesquisa de campo, já que, conforme Gil (1991), procura se aprofundar em realidades específicas por meio de observações e entrevistas diretas com determinado público, com a finalidade de entender explicações e interpretações. No caso deste trabalho, buscou-se entender a percepção de determinados públicos sobre a comunicação, permitindo assim a análise dos aspectos do processo comunicativo para a conclusão de seu desenho final.

Quanto aos objetivos, o trabalho assume um caráter exploratório e descritivo. A pesquisa exploratória, como explica Gil (1991), objetiva o aprimoramento de ideias, visando tornar mais explícito o problema investigado. Elan é também descritiva, pois, de acordo com o mesmo autor, interessa pela descrição de características de determinado fenômeno. Sendo assim, acredita-se que o estudo, além de descrever e explorar o conteúdo das entrevistas por meio de análises fundamentadas na teoria, visa proporcionar uma nova visão sobre a comunicação pública no âmbito do Paic, trazendo à luz elementos que podem auxiliar na promoção de uma comunicação estratégica voltada para esta política pública educacional.

Somadas à pesquisa bibliográfica e documental, foram utilizadas como método de coleta de dados entrevistas semiestruturadas com servidores públicos⁵ que atuam na institucionalização e operacionalização do Paic na esfera estadual, municipal e nas escolas. A partir das contribuições dos autores presentes no referencial teórico, foi criado um modelo teórico-operacional com o objetivo de fundamentar a análise da comunicação pública governamental voltada ao Paic. Para

⁵ Para participar das entrevistas, os atores institucionais assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), o qual está presente no apêndice deste trabalho.

a realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro, que propôs perguntas guiadas por duas categorias centrais da comunicação pública determinadas por Duarte (2019): acesso e interação.

O conceito de acesso nesta pesquisa leva em consideração a forma como a informação é disponibilizada aos públicos a fim de cumprir seu papel formal de comunicar as ações e objetivos das políticas públicas. Salienta-se aqui uma análise sobre os fluxos de comunicação necessários para a implementação da política pública. Nesse aspecto, a comunicação deve ocorrer de forma pontual, em que o emissor envia uma mensagem direta ao receptor sem que haja interpretações equivocadas, permitindo que ambas as partes sejam compreendidas. Para tanto, é necessário observar em que medida ocorre o planejamento das estratégias de comunicação voltadas ao repasse de informações pontuais da política pública.

Já o conceito de interação refere-se à comunicação como um meio capaz de possibilitar que as informações sobre determinada política sejam conhecidas pelos públicos a partir de interações dialógicas, garantindo que todos os interlocutores participem com efetividade nas arenas de debates por meio da criação de mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã. Os principais elementos investigados centram-se no entendimento dos contextos democráticos de participação a partir da interação entre os atores.

Com base no modelo teórico operacional desenvolvido, os resultados das entrevistas foram interpretados por meio do método denominado análise de conteúdo, que é frequentemente utilizado na observação de comunicações nas ciências humanas e sociais. Conforme Bardin (1994), a análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas que têm a finalidade de sistematizar e garantir a descrição objetiva do conteúdo das mensagens, indicando quem as emitiu, em que contexto e/ou quais efeitos se pretende causar por meio delas. Além disso, a escolha da utilização da análise de conteúdo nesta pesquisa deve-se ao fato de ela associar o rigor da objetividade com a fecundidade da subjetividade.

Para efeitos de delimitação do objeto do estudo, a pesquisa terá como foco a avaliação da comunicação pública do Programa de Aprendizagem na Idade Certa, do Governo do Ceará, executado em Independência e Granja, municípios onde estão localizadas, respectivamente, as duas escolas que obtiveram o primeiro lugar nacional

do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2019, nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental: a Escola de Ensino Fundamental (EEF) Maria do Carmo Cardoso e a Escola de Ensino Fundamental (EEF) Nossa Senhora Aparecida. Assim, as entrevistas contemplam tanto os representantes do Estado vinculados à Secretaria da Educação como os atores institucionais envolvidos na implementação desta política pública educacional em ambos os municípios e nas duas escolas.

Deslocando o foco dos resultados empíricos do programa, habitualmente utilizados como elementos de fortalecimento do capital político das gestões estaduais e propaganda governamental, a pesquisa tem o objetivo geral de avaliar como o Paic, por meio de estratégias de comunicação pública, mobiliza os atores envolvidos para estimulá-los a participar do processo de construção e implementação desta política pública educacional, que é pautada dentro da lógica de um Estado que preconiza valores do modelo gerencial, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseado em resultados. Como objetivos específicos, este trabalho avalia: a) as estratégias de comunicação que incluem os atores compreendidos pela política (secretários municipais de Educação; gestores escolares; técnicos da Secretaria da Educação do Ceará e das Secretarias Municipais de Educação); b) as formas de relacionamento que surgem a partir dos processos comunicativos; c) como a comunicação pública no âmbito do Paic está inserida dentro da proposta curricular das escolas; e d) por meio da fala dos atores, a relação entre os resultados educacionais e as práticas comunicativas desenvolvidas pelos municípios e nas escolas de ensino fundamental.

2.4 O contexto territorial da pesquisa

A pesquisa apresenta como recorte territorial o estado do Ceará, situado na região Nordeste do Brasil. Com 8,7 milhões de habitantes, é o oitavo estado mais populoso do país, conforme os dados censitários de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O tamanho demográfico, equiparável às populações da Áustria e Israel, é superior ao de mais de uma centena de nações, dentre as quais figuram o Paraguai, Finlândia, Irlanda e Nova Zelândia.

Proporcional à grandeza populacional, o Ceará enfrenta desafios significativos em termos de desenvolvimento socioeconômico. O estado tem o 4º PIB per capita mais baixo entre as unidades da federação – o que corresponde a um terço da renda per capita dos estados mais ricos. Com dados de 2023, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), do IBGE, revelou que a renda per capita – índice que corresponde à divisão simples entre o rendimento domiciliar e o número de habitantes – é a sexta menor do país, com média de R\$ 1.166,00, ficando abaixo da média do Brasil, que é de R\$ 1.893,00.

A desigualdade econômica enfrentada pelos cearenses ainda é alarmante. Segundo a PNAD, em 2022, mais da metade da população cearense (53,4%) vivia abaixo da linha da pobreza, com uma renda mensal de até R\$ 665,02.

Figura 1 – Unidades federativas do Brasil por PIB per capita

Posição	Unidade Federativa	PIB per capita em Reais [2021]
1º	Distrito Federal	92.732,27
2º	Mato Grosso	65.426,10
3º	Santa Catarina	58.400,55
4º	São Paulo	58.302,29
5º	Rio de Janeiro	54.359,61
6º	Rio Grande do Sul	50.693,51
7º	Mato Grosso do Sul	50.086,07
8º	Paraná	47.421,76
9º	Espírito Santo	45.353,81
10º	Minas Gerais	40.052,13
11º	Goiás	37.414,08
12º	Tocantins	32.214,73
13º	Rondônia	32.044,73
14º	Amazonas	30.803,56
15º	Pará	29.953,43
16º	Roraima	27.887,57
17º	Acre	23.569,31
18º	Bahia	23.530,94
19º	Amapá	22.902,86
20º	Pernambuco	22.823,59
21º	Alagoas	22.662,01
22º	Rio Grande do Norte	22.516,97
23º	Sergipe	22.177,45
24º	Ceará	21.090,10
25º	Piauí	19.465,69
26º	Paraíba	19.081,81
27º	Maranhão	17.471,85

Fonte: IBGE, 2023.

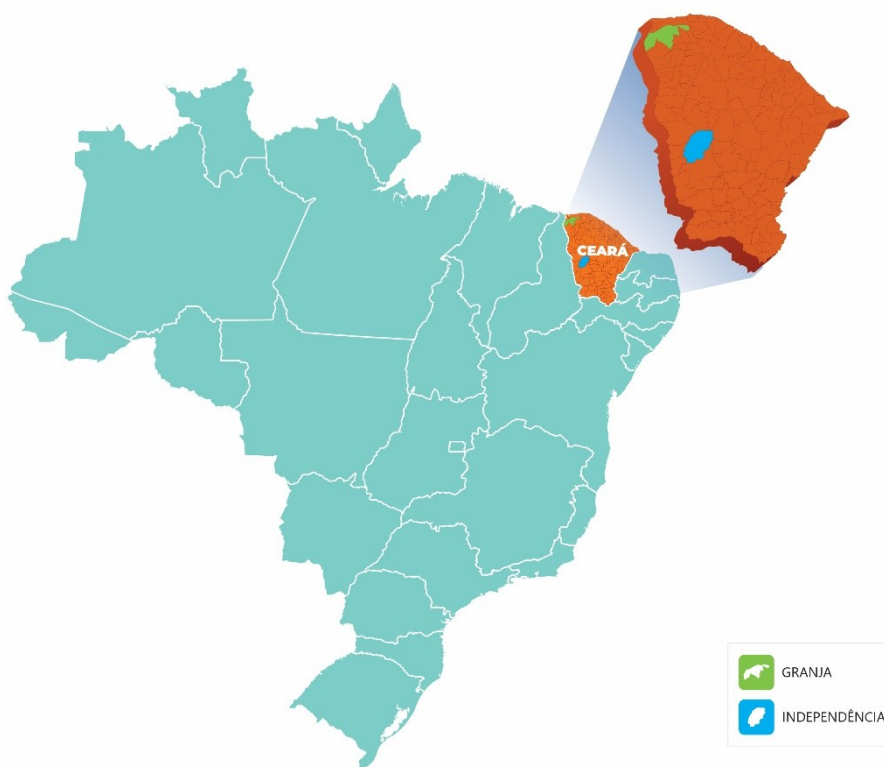
Diante do cenário desafiador imposto pela escassez de recursos, observa-se um avanço na educação pública cearense, desde a implementação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007. Tal progressão refletiu-se no desempenho do ensino fundamental, o qual tem suplantado as projeções estipuladas, tanto nos anos iniciais quanto nos finais.

Nesse contexto, a pesquisa direciona seu enfoque para a dinâmica da comunicação pública no âmbito do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) nos municípios de Independência e Granja. A escolha dessas localidades pautou-se

nos resultados alcançados por suas instituições de ensino no Ideb de 2019, despertando interesse em compreender os fatores subjacentes a esse destaque, em um contexto socioeconômico adverso.

Como o trabalho desenvolvido pelo Paic reflete nos resultados do ensino fundamental, a pesquisa centra a análise da dinâmica da comunicação pública no âmbito do Programa de Aprendizagem na Idade Certa nos municípios de Independência e Granja. A escolha dessas localidades baseou-se nos resultados alcançados por suas instituições de ensino no Ideb de 2019, despertando o interesse em compreender os fatores subjacentes a esse destaque, em um contexto socioeconômico adverso.

Figura 2 – Mapa do Ceará e dos municípios de Granja e Independência



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Independência, onde está situada a Escola de Ensino Fundamental (EEF) Maria do Carmo Cardoso, primeiro lugar no Ideb de 2019 para os anos iniciais (1º ao 5º ano), é o quarto maior município em extensão territorial entre os 184 municípios

cearenses. Com 24.024 habitantes, é o 81º município com maior população do Estado.

Segundo o IBGE, o PIB per capita em Independência, em 2021, era de R\$ 11.712,06. Comparado aos demais municípios cearenses, ficou na 86ª colocação. Nesse mesmo ano, a média salarial mensal era de 1,7 salários mínimos. Já a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 5,81%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, havia mais da metade da população (54,9%) vivendo nessas condições.

Em relação ao Ideb, no ano de 2019, a média para os anos iniciais foi de 9,1. Com esse resultado, o município superou a projeção de 2021, que era de 5,2. Em 2021, apesar de ter caído para 8,7 a nota da rede municipal para ensino fundamental I, Independência ficou na 9ª posição entre os 184 municípios cearenses e na 11ª entre os 5570 municípios de todo o país.

Figura 3 – Fachada da EEF Maria do Carmo Cardoso, em Independência



Foto: Arquivo da escola.

Localizado no Litoral Oeste cearense, Granja é o nono maior município do Estado em extensão territorial. Com uma população de 53.344 habitantes, é o 34º município cearense mais populoso, de acordo com o IBGE.

Em 2021, o PIB per capita era de R\$ 8.508,38, ficando em 16º lugar em comparação com os outros municípios cearenses. O salário médio mensal era de 1,8 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 7,62%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, 60,6% da população vivia nessas condições.

Com relação à educação, o município possui 7.569 estudantes matriculados em 47 escolas de ensino fundamental, entre as quais está a EEF Nossa Senhora Aparecida, primeiro lugar nacional nos finais (6º ao 9º ano) do Ideb de 2019. De acordo com o censo escolar de 2023, a unidade de ensino tem 118 estudantes.

Figura 4 – Fachada da EEF Nossa Senhora Aparecida, em Granja



Foto: Arquivo da escola.

No Ideb 2019, a rede pública em Granja teve uma média de 5,0 no índice, superando a meta prevista, que era de 4,7. Em 2021, a nota do município saltou para 4,8, mas ficou abaixo da projeção, que era de 5,0. Na comparação com outros municípios do estado, ficou na posição 157ª de 184.

Em meio a essas realidades, a precisão na delimitação do objeto de estudo revelou-se essencial para permitir uma compreensão aprofundada das estratégias de comunicação pública adotadas com a finalidade de garantir a implementação do Paic nas redes municipais de ensino. Dessa forma, é possível não apenas entender a dinâmica da comunicação enquanto dimensão da política pública, mas também reconhecer a relação com os resultados tangíveis que o Programa de Aprendizagem na Idade Certa proporciona, especialmente nas escolas, onde o programa ganha vida.

3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA – ESTABELECENDO PONTES PARA A GARANTIA DE DIREITOS

A comunicação pública é um conceito em formação. Portanto, apresenta significados variados de acordo com o autor, o país e o contexto em que está inserido. No âmbito deste trabalho, a comunicação pública é abordada como um processo comunicativo dotado de intencionalidade democrática, no qual os indivíduos não apenas têm acesso à informação, mas também participam ativamente da administração pública, exercendo seu direito à voz para que suas demandas sejam reconhecidas e atendidas.

Alinhada à lógica gerencialista, a comunicação pública é utilizada pelos governos como uma dimensão estratégica para otimizar os resultados da administração pública, seguindo os princípios da eficácia e da eficiência. Nesse contexto, ela desempenha um papel fundamental na concepção e implementação das políticas públicas, reduzindo a distância entre o Estado e os diversos atores envolvidos, facilitando o acesso à informação, fornecendo orientação e fomentando o engajamento cívico.

Ao promover a participação e o diálogo, a comunicação pública não apenas fortalece os laços entre os cidadãos e as políticas públicas, mas também assume uma função transformadora, possibilitando que os indivíduos expressem sua cidadania e reivindiquem suas demandas. Em uma perspectiva contra- hegemônica, ela se torna um instrumento essencial para garantir que as vozes dos grupos historicamente marginalizados sejam ouvidas e suas necessidades sejam consideradas.

Nesse contexto, este capítulo visa explorar os conceitos fundamentais da comunicação pública e sua interação com as políticas públicas. Também será examinada a interface entre comunicação e educação, tomando como referência os pensamentos de Paulo Freire. Por fim, será discutido o papel essencial da escola na promoção da prática cidadã fomentada por meio da comunicação pública.

3.1 Dimensões da comunicação pública

Ao analisar a diversidade de propostas conceituais, Brandão (2009) afirma que a comunicação pública possui múltiplos significados, muitas vezes divergentes. Portanto, trata-se de um conceito em construção. Para a autora, entre os múltiplos significados da expressão há um ponto em comum de entendimento que é o que considera a comunicação pública como “o processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o Governo e a Sociedade com o objetivo de informar para a cidadania” (Brandão, 2009, p.6).

A Comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país (Brandão, 2009, p.19).

Com perspectiva semelhante, Matos (1999, p.33) reforça que a comunicação pública é “aquela que envolveria o cidadão de maneira mais diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade”. De acordo com a autora, a utilidade das informações para o interesse público é o pressuposto da comunicação pública, que exige a participação da sociedade, não apenas como receptora, mas também como produtora dessa comunicação.

Duarte (2009, p.61) sustenta que a centralidade dos processos de comunicação pública está no cidadão, “[...] não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também ao diálogo [...]”. De acordo com o autor, a atuação em comunicação pública exige: a) privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; b) centralizar o processo no cidadão; c) tratar a comunicação como um processo dialógico; d) adaptar às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo (Duarte, 2009, p.59).

Rolando (2011) também adota a perspectiva cidadã e considera os comunicadores públicos como “criadores de pontes”, cujas ações têm o propósito de diminuir a distância entre instituições e cidadãos no que diz respeito às leis e sua

aplicação, em relação ao acesso a serviços e estruturas, buscando promover os interesses coletivos. Além disso, é um território onde as informações e a comunicação são usadas para apresentar identidades, visões e objetivos.

Haswani (2011, p. 82) compreende que a comunicação pública “faz interagir os atores públicos e também os privados, com o objetivo de fortalecer a relação entre o Estado e os cidadãos e fomentar um processo de desenvolvimento civil e social”. Essa perspectiva é reforçada por Koçouski (2013, p.54), que define comunicação pública como a “estratégia ou ação comunicativa que ocorre quando o olhar é direcionado ao interesse público, partindo da responsabilidade assumida pelo ator de reconhecer e garantir o direito do cidadão à informação e à participação em temas relevantes para a vida em sociedade”.

Reforçando as múltiplas abordagens e reflexões teóricas, Oliveira (2004, p.186) afirma que a “comunicação pública é um conceito amplo, envolvendo toda a comunicação de interesse público, praticada não só por governos, como também por empresas, terceiro setor e sociedade em geral”. Conforme assinala Kunsch (2012, p.20), seja qual for o segmento de ação – Estado, mercado e sociedade civil organizada – a prática eficaz da comunicação pública dependerá da sinergia de distintos campos de conhecimento e de práticas sociais e profissionais das diversas áreas da comunicação.

Entre as categorias que costumam ser relacionadas ao conceito de comunicação pública, destacam-se a comunicação organizacional, a comunicação governamental e a comunicação política (Brandão, 2009). De acordo com a autora, a comunicação pública é identificada com a comunicação organizacional, na qual se analisa a comunicação das organizações e delas com seus públicos; trata-se da comunicação de forma estratégica e planejada com o objetivo de criar relacionamentos, construir imagem e identidade para organizações públicas e privadas. A comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública quando atua como instrumento de construção da agenda pública, de *accountability*⁶ e de engajamento da população nas políticas adotadas, além de

6 Em inglês, a expressão significa “responsabilidade”. Passou a ser difundida no Brasil a partir da década de 1990 com as políticas neoliberais, sendo incorporada na administração pública e na gestão educacional. Reporta-se, portanto, à obrigação e à transparência dos integrantes de órgãos

provocar o debate público. Já a comunicação política utiliza “[...] instrumentos e técnicas de comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos [...]” (Brandão, 2009, p.6).

Diante do exposto, entende-se que, em sua essência, a comunicação pública busca atender a aspectos fundamentalmente humanistas, ancorando-se em ideais de fraternidade, respeito ao outro, diversidade cultural e participação. Os princípios de informar, dialogar e compartilhar conhecimento são valores centrais dessa prática. Conforme Costa (2006), trata-se, em última instância, de um convite à manifestação e ao engajamento do cidadão em temas cada vez mais complexos da sociedade, como educação, saúde, segurança, trabalho e inclusão social.

Em uma instituição pública cuja missão é oferecer educação de qualidade, como a Secretaria da Educação do Ceará – órgão responsável pela política pública analisada neste trabalho –, entende-se que a comunicação deve se pautar na perspectiva da comunicação pública, que incorpora elementos do processo educativo para fortalecer a cidadania. Portanto, são necessárias iniciativas que considerem a dimensão formadora da comunicação, com o intuito de estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária. Assim, por meio do engajamento com o serviço público, os cidadãos podem contribuir para a implementação e aprimoramento das políticas e ações governamentais.

3.2 Comunicação governamental

A comunicação governamental é uma denominação usada para definir as formas de comunicação que o Estado utiliza para garantir visibilidade às suas ações. Nas democracias, ela se associa ao conceito de comunicação pública, mas é também, frequentemente, confundida com este.

Os estudos recentes têm se preocupado em reforçar a diferença entre comunicação pública e comunicação governamental, destacando que a primeira é mais abrangente do que a segunda. Como uma dimensão da comunicação pública, a

administrativos públicos a prestarem contas à sociedade sobre o uso do poder e dos recursos empregados.

comunicação governamental parte do princípio de que é responsabilidade do Estado, do Governo e de seus órgãos estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com os cidadãos.

Em uma visão mais restrita, Duarte (2011) compreende que a comunicação governamental diz respeito apenas às estratégias de comunicação que envolvem o relacionamento do Executivo com a sociedade. Já Brandão (2009) a analisa sob uma perspectiva mais ampla, considerando-a um processo comunicativo desenvolvido por instâncias da sociedade que trabalham com a informação para a cidadania. Ela cita como exemplos os órgãos governamentais e outras instâncias de poder do Estado, como conselhos e agências reguladoras, além do terceiro setor, associações profissionais e de interesses diversos, associações comunitárias, entre outros.

Na percepção de Kunsch (2012), a comunicação governamental não se refere apenas ao poder executivo, mas engloba também o legislativo e o judiciário. Segundo a autora, os princípios e fundamentos da comunicação pública dizem respeito diretamente à comunicação governamental aplicada à administração na esfera federal, estadual e municipal dos três poderes da República ou de uma nação.

Historicamente, a comunicação governamental no Brasil assumiu um caráter publicitário e propagandista com a finalidade de divulgar as ações do governo, principalmente na grande mídia. Em seguida, passou a ter também um cunho educativo, que muitas vezes se mesclava com o apelo cívico, como ocorreu durante os governos militares, com campanhas como “Mexa-se” e “Povo desenvolvido é povo limpo”⁷.

A restauração da democracia e o surgimento de novas formas de vivência democrática fizeram com que a comunicação governamental adquirisse o caráter de comunicação pública, ou seja, uma comunicação voltada à informação do cidadão e à garantia da transparência das ações governamentais. Essa compreensão tornou-se mais evidente a partir da introdução do modelo gerencial no governo do presidente

7 As campanhas “Mexa-se” e “Povo desenvolvido é povo limpo” foram desenvolvidas na década de 1970, durante a ditadura militar. A primeira, lançada em 1975, tinha como objetivo mobilizar a população brasileira para as práticas de atividades físicas. Já a segunda buscava conscientizar sobre a importância de se manter hábitos saudáveis e higiênicos. Para isso, usava o “Sugismundo”, um personagem de desenho animado, que, embora simpático, aparentava aspecto de sujeira e que precisava, portanto, de uma educação sanitária.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), quando a comunicação pública passou a ser considerada um elemento essencial para o funcionamento da democracia, atuando como um instrumento de relação aberta e transparente entre a administração pública e a população. Com esse propósito, foi criado o Programa Continuado de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação do Governo, que ficou a cargo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

De acordo com Brandão (2009), foi somente durante o governo de Luiz Inácio da Silva (2003-2011) que a comunicação pública passou a ser reconhecida como um processo comunicativo instaurado para promover a cidadania.

Deve-se reconhecer que pela primeira vez depois da era militar, tratou-se da comunicação governamental com uma preocupação que pretendia ir além da propaganda e do marketing político e resgatou-se a noção do civismo, desgastada no tempo da ditadura militar. Este resgate é também a marca de um governo formado com quadros de um partido político de base popular, o Partido dos Trabalhadores, que caracterizou sua gestão nos governos municipais na participação popular. É de se esperar, portanto, que se buscasse também uma nova expressão para o fazer da comunicação que pudesse também responder às expectativas de seus apoiadores (Brandão, 2009, p.8).

Acompanhando as mudanças impulsionadas pelo fortalecimento do espírito de cidadania e pelo amadurecimento da sociedade civil, mais organizada e consciente de seus direitos e deveres, as transformações na administração pública decorrentes da ascensão do Estado gerencial resultaram no reconhecimento da comunicação governamental como uma área que demanda mais investimentos dentro das organizações públicas. Assim, foram criadas estruturas pautadas na transparência, na prestação de contas (*accountability*) e no diálogo com a sociedade sobre determinadas políticas públicas, campanhas ou planos de governos. “Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são do interesse público” (Brandão, 2009, p.5).

Kunsch (2012) defende que a prática eficaz da comunicação na administração pública dependerá, essencialmente, de um trabalho integrado das diversas áreas da comunicação, como relações públicas, comunicação organizacional, jornalismo, publicidade e propaganda, entre outros. A autora reforça que as ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de

comunicação integrada, que considerem as demandas, os interesses e as expectativas dos públicos e da sociedade.

Na perspectiva gerencial, a comunicação torna-se uma aliada para o rompimento do formalismo e da burocracia. A busca pela maximização de resultados, por meio de um fluxo comunicacional bem estabelecido e que proporcione melhores resultados para o governo e para a sociedade, está alinhada aos pressupostos de eficiência e eficácia do setor público, preconizados pelo gerencialismo. Assim, a comunicação governamental busca alcançar seus objetivos ao mesmo tempo em que fortalece a sociedade civil e os diferentes atores envolvidos, capacitando-os e incentivando sua participação no planejamento e nas decisões governamentais.

Dessa forma, na perspectiva gerencialista, a comunicação governamental age como um conjunto de procedimentos e normas, ao mesmo tempo em que estimula a criação de espaços e diretrizes para que o Estado atue como facilitador na formação, formalização e institucionalização de arenas de debate (Stoker, 1998). Nesse sentido, torna-se essencial compreender a comunicação para além de suas funções e instrumentos, a fim de identificar os atores que compõem essas arenas de debate, os vínculos estabelecidos entre eles e os ideais que norteiam suas interações.

3.3 Políticas públicas e comunicação

Secchi (2012) define o termo política pública como a diretriz elaborada para resolver um problema público. Dentro dessa perspectiva, o autor se alinha à abordagem multicêntrica ao considerar que o Estado não é o único ator responsável pela elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, as políticas públicas devem ser desenvolvidas dentro de um processo em que o Estado e a sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos.

Essa abordagem demonstra como, no âmbito da administração pública, as políticas públicas e a comunicação pública estão imbricadas para viabilizar o andamento das ações da gestão, uma vez que ambas, por natureza, envolvem a interação de diversos atores dentro da esfera pública. Além disso, estimulam a participação popular por meio da pluralidade nas discussões sobre temas de interesse

coletivo, buscando resolver as demandas sociais e proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Assim, governar democraticamente implica impulsionar a interdependência entre esses dois campos.

Nesse contexto, a informação, direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, é fundamental no processo de comunicação de uma política pública, mas não um elemento exclusivo. É preciso proporcionar ao cidadão, segundo Duarte (2009), a possibilidade de opinar em relação aos assuntos políticos, por meio da garantia “do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável” (Duarte, 2009, p.61).

O engajamento ativo pretende assegurar que as políticas públicas sejam apoiadas ou, pelo menos, compreendidas pelos cidadãos, contribuindo para a efetiva implementação das propostas. Assim, o papel da comunicação pública é decisivo para o sucesso das políticas públicas.

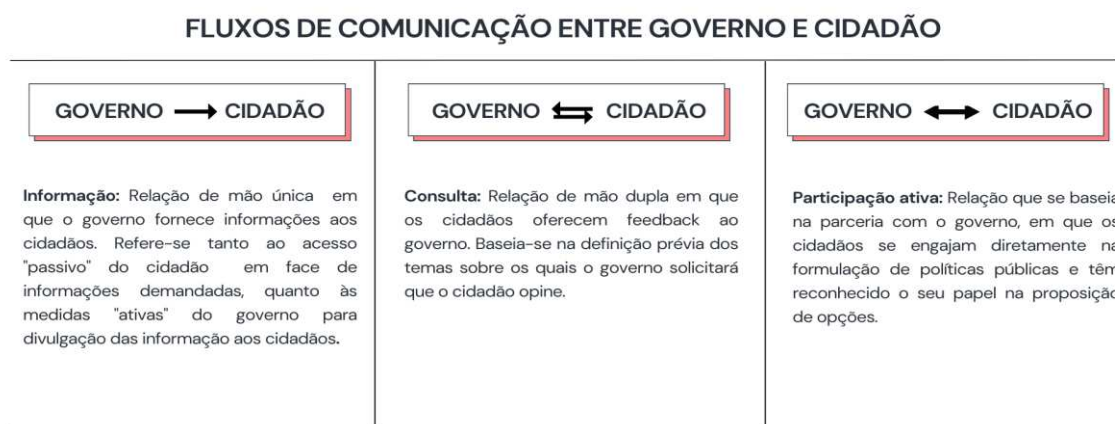
Dessa forma, compreende-se que a comunicação passa a ser um dos elementos diretamente responsáveis pela implementação de ações que atendam às demandas estipuladas em cada uma das etapas de construção das políticas públicas: identificação do problema, estabelecimento da agenda, formulação da política; legitimação da política, implementação e avaliação da política (Silva, 2013). Além de permitir a troca dialógica entre os principais atores, possibilita o acompanhamento de informações e a prestação de contas em cada fase do ciclo. A comunicação, portanto, desempenha um papel essencial em todas as etapas da política pública, desde a definição da agenda até sua implementação e avaliação, atuando como um instrumento que fortalece a relação entre os atores envolvidos (Duarte, 2009).

Nesse sentido, a comunicação atua nas políticas públicas como um meio necessário para a divulgação das etapas e a mobilização dos envolvidos, facilitando o intercâmbio entre os atores sociais em cada iniciativa. Segundo Cezar (2018), na lógica da gestão por resultados, a comunicação é fundamental para garantir que a participação vá além das discussões e seja efetivamente mensurada com base nos resultados obtidos a partir da contribuição cidadã. Ao inserir o cidadão como participante direto do processo de controle das políticas públicas, a comunicação permite a criação de vínculos com as causas demandadas e com o histórico de participação.

Alguns requisitos são fundamentais para que se crie um ambiente de compreensão e interesse pelos problemas públicos, aumentando a confiabilidade dos *stakeholders* em relação à gestão pública. De acordo com Matos (2009), é preciso disponibilizar infraestrutura adequada na esfera pública, possibilitando o envolvimento dos cidadãos nos debates sobre temas públicos; valorizar a função participativa da sociedade e desenvolver processos de discussões públicas constituídos por regras claras que promovam a equidade.

Considerando que o relacionamento entre governo e cidadão na definição de políticas públicas envolve relações comunicativas em todas as suas etapas, desde a concepção até a avaliação, Kondo (2002, p.283) propõe a seguinte caracterização dos fluxos comunicacionais existentes entre governo-cidadão:

Figura 5 – Fluxos comunicacionais estabelecidos entre governo e cidadão, conforme avaliação de Kondo (2002)



Fonte: Novelli, 2006.

Conforme observado, a assimetria entre os atores sociais no processo comunicativo impacta diretamente o nível de envolvimento do cidadão. Por outro lado, um modelo que favorece a participação ativa pressupõe um processo de comunicação baseado na parceria e no estímulo ao engajamento da sociedade na formulação de políticas públicas. Essa perspectiva, de acordo com Novelli (2006), quando conduzida

de forma ética e responsável, contribui para a formação de um novo modelo de esfera pública, mais democrática e participativa.

Diante do exposto, este trabalho avalia de que forma a comunicação pública é formulada no âmbito do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) e integrada às iniciativas dessa política pública. Para isso, serão considerados dois eixos centrais propostos por Duarte (2009) para avaliar o papel da comunicação pública diante de seus atores institucionais: 1) acesso: garantir a facilidade na obtenção de informações relevantes e 2) interação: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã.

3.4 Interface entre educação e comunicação

Na medida em que deve ajudar o cidadão a acessar a informação, abrindo espaço para que ele expresse suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e com a possibilidade de participar ativamente das decisões, a comunicação pública assemelha-se ao fazer educativo. Essa percepção encontra respaldo dentro das abordagens de Antonio Gramsci⁸ sobre a educação, na qual se pode inferir que a comunicação pública, assim como a prática educativa, deve atuar no intuito de promover uma transformação social, oferecendo dignidade aos sujeitos sociais, permitindo-lhes ser dirigentes e, ao mesmo tempo, se oporem às ideologias autoritárias e conservadoras. Assim, a comunicação pública serve como um princípio político-pedagógico de luta pela construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Na concepção de Gramsci, a escola é o espaço onde as classes menos favorecidas podem se apropriar dos códigos dominantes, começando pela alfabetização para que o aluno obtenha criticidade (Brasão; Oliveira, Vilela e Cocco, p.213, 218). O pensador italiano defendia que, nas séries iniciais da escola, fosse

⁸ Antonio Gramsci (1891-1937) foi um importante pensador italiano que, além de escrever, atuava como jornalista, político (integrou o Partido Comunista) e militante pró-socialista e antifascista. Influenciado pela compreensão da sociedade de classes sociais proposta por Marx, apesar de divergências, redigiu várias reflexões sobre a sociedade, o Estado, os intelectuais, a educação, dentre outros temas afins.

desenvolvido um currículo que ensinasse o educando a ler, escrever, fazer contas, mas também a ter conhecimento de seus direitos e deveres de cidadão.

Essa discussão ganhou novos adeptos e defensores ao longo dos anos. Entretanto, é em Paulo Freire que encontramos a principal referência sobre a educação dentro de uma perspectiva transformadora. Seu pensamento foi influenciado pelo marxismo e apresenta forte influência de Antonio Gramsci em suas reflexões.

Por meio da Pedagogia do Oprimido (1968), Freire propõe uma pedagogia que priorize a educação como prática da liberdade, na qual o indivíduo possa, de modo reflexivo, descobrir-se e afirmar-se como sujeito de sua própria história. Como o próprio Paulo Freire afirmou, todo esse processo passa pela via da alfabetização, por meio da qual o educando não apenas aprende, mas também tem a oportunidade de escrever sua própria vida, como autor e testemunha de sua história. Para Freire, alfabetizar é, acima de tudo, conscientizar.

Freire (1968) critica a educação “bancária”, na qual o saber é concebido como uma doação dos que se julgam sábios aos que eles supõem nada saber. Esse modelo defende os interesses do opressor, tratando os indivíduos como sujeitos vazios, desfigurados e dependentes. Em contrapartida, Freire propõe uma educação problematizadora e libertadora, promovida nos Círculos de Cultura, por meio de perguntas e respostas (diálogo), que se afirma na relação dialógica entre educador e educando (Oliveira, 2016, p.173).

Na pedagogia freiriana, o Círculo de Cultura era considerado uma estratégia da educação libertadora. Esse modelo rompe com a figura do professor como detentor absoluto do saber e do aluno como mero receptor passivo, promovendo uma relação mais horizontal entre educador e educando.

O Círculo de Cultura, concebido por Freire, é um espaço em que todos têm voz e podem interpretar o mundo. Dessa forma, constitui-se como um *locus* de vivência democrática, onde diferentes formas de pensamento, experiências, linguagens e trajetórias de vida se encontram, possibilitando o estabelecimento de condições efetivas para a democracia da expressão e do pensamento. Esse modelo incentiva a participação e o respeito às diferenças, lançando os sujeitos ao debate e focando na resolução de problemas comuns.

Dentro dessa perspectiva, em que a educação é compreendida como uma troca dialógica permeada por dimensões políticas e sociais, é interessante observar a articulação dos pensamentos de Freire com os pressupostos básicos da comunicação pública. Afinal, assim como a educação, a comunicação pública desempenha um papel central na democracia, cuja base fundamental é a pluralidade de vozes.

Venício Artur de Lima (2021) considera que os conceitos de educação e comunicação estão intimamente associados em diversas reflexões freirianas.

Parece-me interessante salientar... que a leitura de *Extensão ou Comunicação?* implica na leitura de *Educação como Prática da Liberdade*, na da *Pedagogia do Oprimido*, na de tantos artigos que foram publicados pelo Icira com o título *Sobre la Acción Cultural*, bem como na de ensaios como *Cultural Action for Freedom* e *The Cultural Action Process – An Introduction to its Cambridge, Massachusetts* (Freire, 1969/1971, p.9-10).

Dessa forma, segundo Lima (2021), a formulação inicial do conceito de comunicação em Paulo Freire deve ser compreendida em relação a outros textos por ele indicados e ao contexto da execução de um programa de reforma agrária no Chile, na década de 1960. O autor reforça que a análise isolada do conceito não só é insuficiente, como resulta sempre incompleta e parcial. “A comunicação/educação libertadora de Freire implicava, desde então, a superação da cultura do silêncio na qual os oprimidos estavam imersos” (Lima, 2021, p.29).

Freire discutiu conceitualmente a comunicação em uma única ocasião, quando escreveu um ensaio para o Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agrária (Icira), no Chile, em 1968. O texto tinha o propósito de criticar as atividades de extensão dos agrônomos e servir de base para discussão em um grupo interdisciplinar composto por especialistas ligados ao programa de reforma agrária. Intitulado *Extensão ou Comunicação?*, o ensaio apresentava uma crítica radical à tradição difusionista estadunidense que, na época, tinha forte influência na América Latina, especialmente no campo da comunicação e do desenvolvimento.

Ao contrapor a comunicação à transmissão, Paulo Freire (1969) afirma que “comunicação é a coparticipação dos sujeitos no ato de conhecer e que a extensão implica transmissão, transferência, invasão e não comunicação” (Lima, 2021, p.30). Segundo Lima (2021), o autor se distancia da falsa neutralidade que normalmente é

atribuída ao conceito de transmissão, presente tanto no difusionismo quanto em outros modelos de estudo da comunicação, baseados na tradição behaviorista. Diz ele:

O termo extensão se encontra em relação significativa com transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural, manipulação etc. E todos esses termos envolvem ações que, transformando o homem em quase “coisa”, o negam como um ser de transformação do mundo. Negam [também] a formação e a constituição do conhecimento autêntico, negam a ação e reflexão verdadeiras àqueles que são objetos de tais ações (Freire, 1969/1971, p.22).

Lima (2011) avalia que o que fundamenta o conceito freiriano de comunicação é sua visão do ser humano como sujeito em relação com o mundo, o que, por sua vez, implica uma concepção específica das relações entre os homens. O autor sintetiza a comunicação para Freire em quatro aspectos principais.

O primeiro refere-se à sua natureza essencialmente humana, ou seja, à comunicação como uma realidade existencial e ontológica da condição humana. Freire afirma que os homens não podem ser verdadeiramente humanos sem a comunicação, pois a comunicação é uma necessidade intrínseca à sua existência. Assim, impedir a comunicação equivale a desumanizar o indivíduo, reduzindo-o à condição de coisa.

O segundo aspecto refere-se à comunicação dialógica. Conforme Freire, o diálogo representa, acima de tudo, um compromisso constante com a transformação da realidade.

O diálogo com as massas não é concessão, nem presente, nem muito menos uma tática a ser usada, como a *sloganização* o é, para dominar. O diálogo, como encontro de homens para a ‘pronúncia’ do mundo, é uma condição fundamental para a sua real humanização (Freire, 1975, p. 160).

A essência do conceito de comunicação como diálogo remete à reciprocidade. Assim, nas palavras de Freire, “comunicar é comunicar-se em torno do significado signifiante. [...] Na comunicação, não há sujeitos passivos. Os sujeitos cointencionados ao objeto de seu pensar se comunicam com o seu conteúdo” (Freire, 1977, p.67).

De acordo com Lima (2011), embora os conceitos de comunicação e diálogo sejam empregados indistintamente, para Freire, “apenas o diálogo comunica realmente” (Freire, 1967/1971, p.107). O educador insiste neste ponto afirmando:

Ser dialógico é não invadir, é não manipular, é não *sloganizar*. Ser dialógico é empenhar-se na transformação constante da realidade. Esta é a razão pela qual, sendo o diálogo o conteúdo da forma de ser própria à existência humana, está excluído de toda relação na qual alguns homens sejam transformados em “seres para o outro” por homens que são falsos “seres para si”. É que o diálogo não pode travar-se numa relação antagônica. O diálogo é um encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo, o “pronunciam”, isto é, o transformam, e transformando-o, o humanizam para a humanização de todos (Freire, 1969/1971, p.43).

Uma comunicação humana dialógica, segundo a concepção de Freire, atua no sentido de ampliar o alcance das vozes de segmentos subalternos do povo para que possam manifestar suas demandas e conquistas, com o objetivo de promover o debate e possibilitar o surgimento de uma nova hegemonia. Nesse sentido, a comunicação colabora para a “construção de consensos, mas também para a constituição de espaços de diálogo na diferença” (Uranga, 2009, p.181).

Conforme Lima (2011), Freire considera crucial que o princípio filosófico do diálogo, no nível da experiência de conhecer, seja realizado no plano social. Ele insiste que o verdadeiro ato de conhecer é sempre uma ação de engajamento. Dessa forma, o pedagogo percebia a comunicação como a situação social na qual as pessoas criam conhecimentos juntas, transformando e humanizando o mundo em vez de transmiti-lo, doá-lo ou impô-lo. A comunicação é, portanto, uma interação entre sujeitos igualmente criativos.

O terceiro aspecto trata da comunicação como “compromisso político com a mudança revolucionária na perspectiva dos oprimidos. Portanto, a comunicação é uma relação social contextualizada e histórica, na qual as pessoas criam conhecimento juntas, transformando e humanizando o mundo.

Essa perspectiva nos leva ao quarto aspecto, que considera a comunicação como ação cultural para a liberdade. Assim, para Freire, a verdadeira comunicação será sempre um processo libertador.

A concepção implícita de liberdade na definição dialógica de comunicação elaborada por Freire contribui para a fundamentação dos alicerces do conceito de

comunicação pública como prática constitutiva de uma cidadania ativa, que equilibra autogoverno e participação política. Conforme Freire, a liberdade não antecede à política, mas se constrói a partir dela. Ter voz e manifestá-la publicamente, em igualdade de condições com qualquer outra cidadã ou cidadão, é condição necessária para o processo democrático. O sujeito-cidadão constitui o eixo principal da vida pública democrática.

No seminário sobre alfabetização e cidadania, realizado em Maceió (AL), em novembro de 1990, Freire (2001) afirmou:

Ser cidadão passa pela participação popular, pela voz. Quando digo voz não é abrir a boca e falar, recitar. A voz é um direito de perguntar, criticar, de sugerir. Ter voz é isso. Ter voz é presença crítica na história. Ter voz é estar presente, não ser presente (Freire, 2001, p. 130-131).

Desse modo, a comunicação é necessariamente dialógica, bidirecional; os indivíduos se tornam emissores e receptores ao mesmo tempo. Ela possibilita os direitos de informar e ser informado ao passo que promove o debate sobre temas de interesse social, contribuindo para a conscientização, o desenvolvimento social e a ampliação da cidadania.

Essa compreensão que Paulo Freire tem da comunicação como relação social, na qual o processo de interação coloca os sujeitos em diálogo, mesmo que eles tenham perspectivas diferentes, é a base da democracia e do espírito de cidadania, os quais correspondem aos pressupostos da comunicação pública. A educação, para Freire, deriva dessa perspectiva comunicacional e emancipatória, que só pode ocorrer de maneira contextualizada e tendo em conta a totalidade social.

A proposta de uma comunicação libertadora freiriana, que possui interface com a educação, influenciou e continua a influenciar importantes pesquisadores da comunicação no Brasil e no exterior. As releituras da obra de Paulo Freire iluminam novas tendências que emergem hoje no cenário da pesquisa em comunicação – sobretudo em relação à comunicação participativa e horizontal. Autores como o argentino Mario Kaplún e o colombiano Jesús Martín-Barbero reconheceram a contribuição de Freire na construção de suas perspectivas teóricas.

A expressão educomunicação foi, inicialmente, utilizada por Kaplún, na década de 1970. O pesquisador propõe que a comunicação aplicada à educação

adquire dimensão social, sendo composta pela comunicação comunitária e popular e pela comunicação para o desenvolvimento da educação para os meios (Kaplún apud Caracristi, 2000). Assim como Paulo Freire, para o autor, os sujeitos se tornam emissores e receptores ao mesmo tempo.

Kaplún não deixa de reconhecer no modelo que privilegia o processo as possibilidades de participação na comunicação à medida que permite que emissores e receptores tenham a mesma oportunidade não apenas de responderem à mensagem recebida e reagirem diante dela, como de gerarem suas próprias mensagens (Cogo, 1999, p.2).

Barbero (2014), ao tratar da comunicação na educação, defende que a educação já não é pensável a partir de um modelo escolar. O autor reforça que o lugar para se aprender pode ser qualquer um, e evidencia a importância de se formar o cidadão como pessoa capaz de pensar de maneira independente e de participar ativamente na construção de uma sociedade justa e democrática. Assim como Freire, Barbero defende uma proposta não escolarizada que pretende alfabetizar e, ao mesmo tempo, conscientizar e politizar os homens pelo diálogo, levando à necessidade de se superar as mais diversas situações de opressão vividas pelos oprimidos.

Em suma, as concepções que emergem a partir da interface entre a educação e a comunicação, tendo como horizonte as ideias de Paulo Freire, atuam no sentido de proporcionar uma prática libertadora. Elas oferecem a possibilidade de apropriação de técnicas e linguagens que tornem a escola, diante de suas relações dialógicas e também conflitivas, um espaço de cidadania ativa.

3.5 O papel da escola na prática cidadã

Ao pesquisar a comunicação pública e sua relação com a educação e a cidadania, Oliveira (2016) considera a escola um espaço privilegiado de interlocução e de deliberação na formação do cidadão crítico, atuante e responsável. Em sua pesquisa, a autora se dedica à identificação das práticas de comunicação adotadas nas escolas que buscam promover o diálogo e a participação contínua dos estudantes nas questões de interesse público.

Oliveira (2016) avalia que a sociedade contemporânea está permeada por muitas transformações, as quais acabam por invadir todos os contextos, inclusive a escola, onde o estímulo ao respeito, à participação, ao debate e à deliberação é fundamental para o fortalecimento do capital social. Este, conforme Reis (2011), é entendido como um instrumento de empoderamento do cidadão, de inspiração na formação de ideias de cooperação mútua e que pode alterar as relações pessoais e sociais para que estas gerem mais redes de cooperação e solidariedade. Assim, a elevação dos índices de capital social pode ter efeitos positivos pelo seu impacto na democracia e desenvolvimento socioeconômico (Baquero, 2001).

Nesse sentido, conforme Oliveira (2016), não se pode perder de vista o papel indispensável da escola como um ambiente potencialmente reflexivo sobre os acontecimentos atuais e seus resultados, além de capacitar os sujeitos a promoverem mudanças nas organizações, inclusive dentro da própria escola. “A escola é uma comunidade. Como parte da sociedade, ela está normalmente estruturada de forma a reproduzir a estrutura social.” (Gallo, 2010, p.145).

A adoção de metodologias e didáticas voltadas ao desenvolvimento de um conjunto de habilidades cidadãs, que priorize o diálogo horizontalizado, a participação e a criação de consensos, seja na sala de aula ou em outros ambientes de convívio escolar, está alinhada aos pressupostos da comunicação pública. Dessa forma, a filosofia da comunicação pública é inerente ao projeto político pedagógico escolar, cujos objetivos incluem a formação do cidadão para atuar no contexto democrático (Oliveira, 2016, p. 182).

Como exemplo, Oliveira (2016) cita os países europeus, que buscam estimular os cidadãos a intervirem na vida política e social não só para assegurar o desenvolvimento dos valores democráticos fundamentais, mas também para fomentar a coesão social numa época de crescente diversidade cultural e social. Para isso, reconhecem a importância de proporcionar conhecimentos, competências e atitudes adequadas por meio da educação escolar. Políticas e estratégias nacionais têm norteado a reforma dos currículos de cidadania. Dentro ou fora da sala de aula, os estudantes são estimulados e ensinados a tornarem-se cidadãos de pleno direito.

Oliveira (2016) destaca o relatório Eurydice, “A Educação para a Cidadania na Europa”, que afirma que as escolas são um microcosmo onde os jovens

aprendem a ser cidadãos ativos e responsáveis por meio de suas experiências cotidianas. Segundo o documento, a cultura da escola influencia sobremaneira o comportamento de toda a comunidade escolar e, por isso, a educação para a cidadania, para ser eficazmente ensinada, deve contar com uma cultura escolar que incentive e valorize a participação baseada em princípios democráticos, proporcionando aos estudantes oportunidades para se envolverem nas decisões que os afetam (Relatório Eurydice, 2012, p. 61).

Enquanto nos países europeus há estratégias nacionais organizadas para promover a cultura cidadã dentro das escolas, no Brasil ainda há um longo caminho a ser percorrido, conforme avalia Oliveira (2016), principalmente em consequência da polarização política ocorrida nos últimos anos. As instituições de ensino deveriam ser as primeiras a incorporar a cultura democrática em seu ambiente, mas essa estrutura idealizada é frequentemente distorcida e limitada por sanções e repressões, o que gera frustrações e sofrimentos.

Como instituição também deveria ampliar as possibilidades de participação no processo decisório, de forma a exercitar em seu ambiente uma prática cidadã que estimule nos sujeitos a cultura de participação, de engajamento e de deliberação, como prática cotidiana junto às diversas instâncias da vida em sociedade, mas raramente o faz (Oliveira, 2016, p.171).

Dessa forma, mesmo em uma organização como a escola, há muito a se avançar para que a cultura democrática seja incorporada em seu ambiente, de modo a promover ações que fortaleçam a comunicação em diferentes esferas, como família, sociedade e organizações, entre as quais estão inseridas as escolas. É necessário promover propostas curriculares que ofereçam um modelo de ensino baseado em uma educação cidadã, que incorpore o diálogo e o debate, com respeito e tolerância, capazes de fortalecer o capital social positivo.

Diante dessa abordagem, torna-se relevante avaliar, dentro da proposta pedagógica do Programa de Aprendizagem na Idade Certa, até que ponto as escolas, como locais potenciais para a educação cidadã, utilizam os pressupostos da comunicação pública para estimular o diálogo, a participação e a deliberação, visando fomentar a constituição do capital social positivo e promover a cidadania ativa. Assim, o nível de engajamento dos atores beneficiados pela proposta deve ser levado em consideração para que se avalie o impacto e a efetividade dessa política pública.

4 O GERENCIALISMO E AS TRANSFORMAÇÕES NO ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro passou por uma abrangente reforma a partir da década de 1990, impulsionada pelo contexto global marcado pelo neoliberalismo. Segundo Novelli (2006), essa busca por alinhamento com as práticas internacionais exigiu ajustes profundos na estrutura estatal, afetando diretamente os mecanismos e instituições responsáveis pela execução das políticas públicas.

Assim, as transformações decorrentes do novo paradigma de gestão neoliberal se refletem tanto nas políticas educacionais quanto na comunicação pública. Nesse contexto, ambas as esferas reforçam uma abordagem administrativa baseada na gestão democrática, que reconhece a importância da participação da sociedade nos assuntos públicos para garantir a eficiência estatal.

Nas próximas seções, serão abordados o surgimento do neoliberalismo e a adoção do modelo gerencialista, que impulsionou a Reforma do Estado no Brasil. Além disso, serão analisadas as implicações do projeto político neoliberal na gestão da educação e na comunicação pública.

4.1 A virada neoliberal

A origem do neoliberalismo remonta à década de 1940, quando as bases de sua doutrina teórica foram lançadas pelo filósofo austríaco Friedrich August von Hayek por meio da obra *O caminho da servidão*. Mais célebre oponente da economia keynesiana no pós-Segunda Guerra Mundial, Hayek defendia uma retomada dos pressupostos liberais, argumentando que a intervenção estatal na economia propagada pelo Estado de Bem-Estar Social, além de ser um atentado às liberdades individuais, seria uma aproximação aos regimes totalitários e comunistas. Dizia o autor: “Apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna” (Hayek *apud* Anderson, 1995, p. 1).

Dessa forma, a teorização ortodoxa neoliberal para as práticas político-econômicas sustenta que as liberdades individuais, a propriedade privada e o livre mercado são o caminho para a promoção do bem-estar humano (Harvey, 2014).

Neste sentido, o neoliberalismo propõe em seu receituário teórico o equilíbrio fiscal, a abertura das economias nacionais, as reformas dos aparelhos do Estado e as redefinições do conteúdo e da abrangência das políticas sociais (Martins, 2007).

Harvey (2014) explica que a difusão do pensamento neoliberal permaneceu adormecida no período posterior à Segunda Guerra Mundial, não obtendo força política e acadêmica para sua deflagração. Naquele momento, o objetivo era garantir a paz e a estabilidade doméstica, estabelecendo algum tipo de acordo de classe entre capitalistas e trabalhadores a fim de impedir um retorno às condições que ameaçaram o poder capitalista na crise dos anos 1930 e evitar a volta das rivalidades geopolíticas que ocasionaram a guerra. Esse acordo tinha o objetivo de equilibrar a relação entre o Estado, o mercado e as instituições financeiras, o que foi respaldado pelo Acordo Internacional de Bretton Woods, em 1944. Nesta perspectiva, uma nova ordem mundial foi estabelecida diante do Consenso Keynesiano ou liberalismo embutido.

Conforme Harvey (2014), o período do liberalismo embutido foi caracterizado por uma maior participação do Estado na economia, nas políticas de pleno emprego, do crescimento econômico e do bem-estar social. A adoção dessas medidas, imprescindíveis para a manutenção do projeto de sociabilidade burguês, geraram taxas de crescimento econômico elevadas nas décadas de 1950 e 1960.

Logo após esse período, classificado por Hobsbawm (2016) como os anos dourados do capital, o modelo keynesiano passou a não conseguir mais atender às necessidades de crescimento da taxa de lucros do capital e demandou uma nova forma de organização do setor produtivo. Destarte, uma série de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais ocorreram a partir dessa crise estrutural, influenciando “processos de reestruturação na produção capitalista e o reordenamento dos blocos dominantes no poder em torno de um novo projeto de sociabilidade, conduzido pela fração financeira da burguesia” (Valdevino, 2018, p. 33).

De acordo com Harvey (2014), a crise da acumulação do capital na década de 1970 gerou uma insatisfação generalizada, afetando a todos por meio da combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada. Segundo Candiottto (2012), enquanto a recessão dos anos 1920 abalou os alicerces do capitalismo liberal, a crise do petróleo, em 1973, produziu uma visível erosão. Portanto, a mudança do

padrão de sociabilidade capitalista era um imperativo necessário. A partir de então, as ideias neoliberais, adormecidas desde o início do pós-guerra, ganharam força.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal (Antunes, 1999, p.31).

Candiotto (2012) explica que, diante da crise dos anos 1970, o neoliberalismo representará uma espécie de contrarreforma ao Estado de Bem-Estar Social. Seguidores de Hayek relacionavam a raiz da crise ao movimento sindical. Para eles, as bases da acumulação capitalista haviam sido corroídas como consequência do aumento abusivo dos salários e dos gastos sociais. Em razão disso, defendiam outro modelo cujo escopo maior fosse a restauração da acumulação.

Com efeito, a luta por políticas sociais equânimes jamais foi o objetivo principal do neoliberalismo. No bojo do pensamento neoliberal o crescimento econômico supõe a desigualdade e o desemprego como algo natural e estrutural. Impera a subserviência explícita do trabalho ao capital, do trabalhador ao empresário, dos países periféricos aos países centrais (Candiotto, 2012, p.166).

De acordo com Anderson (1995), a pretensão do neoliberalismo era “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (Anderson, 1995, p. 11). Essa posição ambígua se torna explícita nas políticas internacionais dos anos 1990, quando o Estado é rígido no que se refere à contenção dos movimentos sociais.

Para os neoliberais, dois pressupostos são tidos como pontos fundamentais: a noção de liberdade e a ideia de Estado. Na primeira concepção, a liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais é defendida como propulsora do bem-estar humano numa “estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (Harvey, 2014, p.12). Já ao Estado, no contexto neoliberal, é atribuído o papel de

criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a estas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e

para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (Harvey, 2014, p.12).

A fim de fomentar as condições favoráveis ao desenvolvimento do mercado, os neoliberais defendem a redução da ação estatal na economia por meio da privatização, da desregulação e da flexibilização das leis trabalhistas. Segundo eles, a intervenção estatal na economia inibe o mercado, atrapalhando a produção, além de apresentar uma atuação ineficaz e ineficiente (Laurell, 1992).

Na área social, o neoliberalismo atribui à família e aos serviços privados a responsabilidade pelo bem-estar social, rechaçando o conceito de direito social e a ideia de que há uma obrigação do Estado na oferta desses direitos. Defendem, portanto, que a intervenção estatal nessa área deve ocorrer apenas nas ações de alívio à pobreza, opondo-se à universalidade, à igualdade e à gratuidade dos serviços sociais (Laurell, 1992). Conforme Laurell (1992), os neoliberais criticam os processos de desmercantilização das políticas sociais, as formas de coletivismo e solidariedade social, além de defenderem a associação entre o recebimento de um benefício social à prestação do trabalho.

Las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar, planteadas por los gobiernos neoliberales, son la privatización del financiamiento y producción de los servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios, la focalización del gasto, o sea, su canalización a los grupos indigentes; y la descentralización al nivel local (Laurell, 1992, p.135).

Seguindo esses pressupostos, a primeira experiência de aplicação da teoria neoliberal ocorreu no Chile, em 1973, sucedida de outros países, consolidando-se com a ascensão de governos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979, com a eleição de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, com a escolha de Ronald Reagan, em 1980. Segundo Bresser-Pereira (2011), o governo Thatcher inaugurou os 30 anos neoliberais do capitalismo, os quais terminaram, em 2008, com o colapso do modelo neoliberal em consequência da crise financeira global.

O processo de construção da hegemonia do programa neoliberal, principalmente na Europa e na América do Norte, chegando até a América do Sul, não ocorreu de um dia para o outro. Harvey (2014) explica que:

o desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu (Harvey, 2014, p. 12).

Durante a recessão generalizada ocorrida entre 1974 e 1975, muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ainda buscaram soluções a partir das políticas keynesianas. Somente a partir de 1979, com a instauração de um novo cenário político, o neoliberalismo foi ganhando terreno. Dessa forma, assim como lembra Harvey (2014), o mundo capitalista mergulhou no modelo neoliberal como uma resposta para a crise em meio a um processo de idas e vindas e experimentos caóticos, os quais só conseguiram se consolidar de fato como uma nova ortodoxia a partir da articulação do Consenso de Washington, em 1989.

4.2 A ascensão do gerencialismo

A ascensão conjunta das políticas de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, representou o início de uma matriz política e econômica que apontava em direção contrária ao modelo desenvolvimentista e todos os feitos até então executados e conhecidos. Premidos das ideias neoliberais, esses dois governos deram cabo a uma série de reformas em diversos setores, inclusive no próprio Estado, fazendo emergir um novo paradigma da administração pública, o gerencialismo ou Nova Gestão Pública.

Com características específicas em cada país, o modelo gerencial pode ser observado, em linhas gerais, por meio da definição de três momentos em sua fase de implantação, conforme categorizou Abrucio (1997). O primeiro momento, que se configura com a implantação do neoliberalismo em sua versão ortodoxa nos países centrais do capitalismo, é classificado como gerencialismo puro, cujo núcleo está na produtividade e na busca pela eficiência. Apresentou como algumas de suas principais iniciativas o corte de gastos com pessoal, a adoção de instrumentos de avaliação de desempenho para mensurar a performance governamental e a descentralização administrativa (Abrucio, 1997).

Segundo Abrucio (1997), as discussões em torno do gerencialismo se tornaram mais complexas ao longo da década de 1980, e o modelo puro começou a enfrentar objeções. O autor associa esse fenômeno às críticas cada vez mais frequentes direcionadas à ortodoxia neoliberal durante esse período. Com isso, o modelo de gestão gerencial foi aperfeiçoado, tornando-se mais flexível e adotando o conceito de qualidade. Nessa etapa, foi iniciado o segundo modelo gerencial, o *consumerism*, que passou a considerar os usuários do serviço público como clientes e incorporou à gestão pública a noção de qualidade total.

Nessa visão, a administração pública é orientada a levar em conta as contribuições dos seus consumidores, defendendo uma descentralização que aproxime os serviços públicos dos destinatários, permitindo que estes últimos se envolvam diretamente na fiscalização dos serviços oferecidos.

No entanto, Novelli (2006) destaca que essa abordagem foi criticada por atribuir ao cidadão um papel de cliente em vez de reconhecê-lo como um participante ativo na sociedade. Ao contrário do cliente, o cidadão busca não apenas receber serviços, mas também reivindicar o direito de participar ativamente na formulação de políticas públicas e na gestão dos serviços prestados.

A terceira onda de mudanças, intitulada de Public Service Orientation (PSO), compreende que no setor público há serviços que não são compulsórios, por se tratarem de direitos, e, portanto, seus usuários devem ser tratados como cidadãos e não como consumidores. De acordo com Abrucio (1997), a cidadania relaciona-se com o valor de responsabilização (*accountability*), a qual requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Nesta perspectiva, estão ancorados os valores de equidade, justiça, transparência e democracia, os quais se conectam aos pressupostos da educação e da comunicação pública.

4.3 A reforma do Estado no Brasil

Foi a partir das recomendações do Consenso de Washington que a doutrina neoliberal passou a nortear as decisões político-econômicas da América Latina, incluindo o Brasil. Realizado em novembro de 1989, o Consenso caracterizou-

se por um encontro entre funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais, quais sejam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de discutir as reformas empreendidas nos países latino-americanos, com amplo consenso sobre a excelência de tais experiências e, dessa forma, ratificou-se ainda mais os princípios neoliberais. Institui-se ali um “programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington” (Fiori, 1997, p.145).

Batista (1994) destaca que o marketing das premissas do modelo neoliberal foi tão bem construído que não só promoveu uma associação direta do modelo com a pauta da modernização, tão buscada no período pelos países latino-americanos, como também incluiu no Consenso de Washington a afirmativa de que as reformas que estavam sendo realizadas na região partiram da visão, coragem e iniciativa dos seus líderes. Ou seja, buscaram legitimar a implementação das políticas neoliberais como sendo uma necessidade que surgiu de problemas internos e não de fatores externos, com as teses para resolução advindas de forma exógena. A América Latina passou a ser um laboratório em que muito da agenda que estava sendo executada sequer era visto nos países precursores da doutrina neoliberal.

A visão neoliberal dos latino-americanos, no Consenso de Washington, para além de uma perspectiva generalista adotada sobre a região e as recomendações feitas de uma maneira uniforme, em nome de uma pretensa modernidade, propunha uma abertura de mercado, extremamente favorável para a entrada de investimento direto estrangeiro, o que representava, inclusive, um mecanismo de controle sobre a economia desses países. A reforma gerencial foi colocada como condição necessária para a governabilidade e modernização dos países da América Latina ao asseverar que as dívidas impossibilitariam o recebimento de investimentos nesses países e, assim, a continuidade na estratégia de implementação das políticas de estabilização só se daria por utilização do investimento produtivo privado, nacional ou internacional.

A elite política brasileira absorveu o discurso e, com a vitória de Fernando Collor de Mello em 1989, político que se identificava com o neoliberalismo, iniciou-se o marco de transição do modelo brasileiro, tanto sob o aspecto da retomada da

democracia, como da adoção aos princípios da liberalização econômica (Saltorato; Grun, 2005). Ainda segundo os autores, no período em que esteve na presidência, antes do pedido de renúncia, Collor seguiu uma agenda de desregulamentação das atividades econômicas, privatização de companhias estatais (neste caso somente aquelas que não estivessem protegidas pela constituição), com vista a recuperar as finanças públicas, sobretudo com as novas relações comerciais que se constituíram a partir de 1991 com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No Brasil, o debate sobre a reforma do Estado se intensificou na década de 1990. As discussões foram motivadas pela agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas do modelo americano. As ideias centrais da reforma do Estado estavam de acordo com a proposta que vinha sendo construída no mundo desde a década de 1970.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2003) instituiu a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)⁹ e já no primeiro ano de governo lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O documento deixava claro que o país enfrentava uma crise, visto que “em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo [...]” (PDRAE, 1995, p.9). Silva (2001) destaca que, com o uso desse discurso, o governo passou a empreender uma luta ideológica em que os direitos sociais eram vistos como privilégios e entraves para o desenvolvimento econômico do país, ao passo que já iniciava na ofensiva das medidas neoliberais. A dimensão democrática presente no plano diretor da reforma, por conseguinte, era bastante limitada.

Em síntese, a reforma do Estado brasileiro teve como pressupostos a manutenção do equilíbrio das contas públicas e, ao mesmo tempo, a elevação da capacidade estatal. Esses objetivos estavam divididos em curto prazo – facilitação do ajuste fiscal nos estados e municípios, na busca de eliminar a crise fiscal – e médio

9 O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi liderado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, entre janeiro de 1995 a dezembro de 1998, período que compreende em sua totalidade o primeiro Governo FHC. O ministro foi o grande responsável pela reforma do Estado brasileiro.

prazo – tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos, transformando uma administração pública burocrática em gerencial e melhorando o atendimento das demandas sociais.

No contexto neoliberal, a educação é, cada vez mais, considerada um instrumento importante no processo de subordinação à lógica econômica. Assim, o campo educacional, a partir da reforma da década de 1990, foi fortemente influenciado pelas orientações emanadas pelo Banco Mundial e demais organismos internacionais que financiaram a imersão brasileira no processo de mundialização do capital. Diante desse cenário, conforme Krawczyk (2000), as instituições internacionais vincularam as reivindicações históricas de democratização da educação, como expansão, equidade e integração, aos princípios de competitividade, desempenho e descentralização propostos pelo modelo gerencial.

No tocante à área educacional, fica evidente a implantação de um novo modelo de organização e gestão da educação pública, seja no sistema, seja nas instituições. É nessa perspectiva que entra o princípio da gestão democrática dos sistemas educacionais e das escolas públicas como mecanismo de efetivação da democracia e de sustentação do projeto político neoliberal.

4.4 Gestão democrática na educação

Mesmo com todo o aparato repressivo imposto pela ditadura, a década de 1980 foi marcada pela luta dos movimentos sociais organizados em prol da redemocratização. Esse processo compreendeu a articulação de vários atores da sociedade civil possibilitando ganhos a respeito da organização social, da cooperação espontânea, da confiança e da formação de cadeias de relações, essenciais para o exercício da participação e envolvimento com questões públicas.

Com a promulgação da nova Constituição, em 1988, foi inaugurado um novo ciclo de construção e afirmação da cidadania no Brasil, ampliando os espaços públicos e consagrando a participação da sociedade civil. Em consonância com o momento de abertura política do país, urgia estabelecer instrumentos de construção de uma cultura democrática. “Os processos e sujeitos dessa (nova) cultura passavam

pela aliança entre educação e promoção da cidadania, tendo a escola como locus privilegiado” (Gomes, 2015, p.142).

Além de reconhecer a educação como um direito social de todos os cidadãos, o qual deve ser garantido de forma gratuita pelo Estado, a Carta Cidadã assegura a gestão democrática como um dos princípios sob os quais o ensino brasileiro deve ser ministrado. Assim, o texto constitucional estabelece:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Outro marco da Constituição com relação ao desenvolvimento da gestão democrática do ensino público brasileiro está no estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados. Dessa forma, União, estados e municípios devem se organizar para solucionar problemas comuns ou estimular e apoiar implementação de políticas.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9.394/1996, sancionada no auge da reforma do Estado, também determina que a educação tem como princípio o “preparo para o exercício da cidadania”. Assim como a Constituição Federal, a LDB consagra que o ensino público brasileiro será ministrado com base na gestão democrática. Neste sentido, compreende-se que a escola é a instituição a qual compete o exercício para a prática cidadã.

Nos artigos 12 e 13, a LDB trata da responsabilidade de fomentar a integração das famílias e da comunidade no processo pedagógico das escolas a fim de tornar todos responsáveis pelo sucesso da educação. Já o artigo 14 é mais preciso quanto à defesa da gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

As normas que deverão assegurar a democracia na gestão da escola devem estar de acordo com os princípios supracitados. Aos sistemas de ensino cabe a definição de tais normas.

Também em conformidade com o modelo gerencial, que concentra esforços no controle dos resultados da administração, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.172, em 09 de janeiro de 2001, que criou o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE). Elaborado sob as bases da LDB, o PNE define diretrizes, metas e estratégias a serem cumpridas num prazo de dez anos para que o país planeje o futuro de seu ensino a fim de oferecer uma educação com mais qualidade para toda a população brasileira. Ao passo que possibilita à sociedade civil o acompanhamento e avaliação da consecução das políticas educacionais, o plano evidenciaria o conflito de interesses entre segmentos sociais distintos.

No PNE I, o espaço dado à gestão democrática está evidenciado no capítulo que trata das metas relacionadas ao financiamento e à gestão, que trazia um comando para que cada sistema de ensino definisse normas com a participação da comunidade. De acordo com Gomes (2015), a gestão democrática foi materializada, quanto aos sistemas de ensino, na forma dos conselhos de educação, que reúnem competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, e, no âmbito das escolas, por meio da criação dos conselhos escolares dos quais participam a comunidade, além da adoção de formas de escolha de direção escolar que associem garantia de competência, compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares, representatividade e liderança.

Finalizado o período de vigência do PNE I, foi articulada a criação de um novo plano, que inicialmente deveria se estender pelo período de 2011 a 2021. No entanto, a saída do papel não ocorreu no prazo previsto. O PNE II continuou em tramitação e somente em 2014 foi aprovado e legitimado.

Com vigência até 2024, o PNE II, Lei nº 13.005/2014, trata especificamente da gestão democrática da educação na Meta 19, entendendo-a como basilar, dado o estabelecimento do prazo de dois anos para sua efetivação. O conceito trata da participação dos profissionais da educação e de toda a comunidade escolar no projeto político pedagógico, na gestão da instituição de ensino, com a atuação de associações como grêmios, conselhos e fóruns. A nomeação do diretor escolar associada a

critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar também faz parte da gestão democrática.

É certo que o Brasil avançou na criação de inúmeros mecanismos de gestão democrática da educação após a Constituição de 1988. No entanto, é preciso que se atente para o nível de participação que a sociedade está inserida e para os riscos de cooptação que podem desvirtuar o caráter democrático e pedagógico dessas estratégias, seja com a gestão interferindo no processo para legitimar interesses particulares, ou reduzindo e promovendo mudanças nos desenhos participativos para limitar o acesso dos cidadãos.

4.5 O papel da comunicação pública na governança

No Brasil, a apreensão do caráter da comunicação pública como um instrumento de governança fundamental para intermediação entre instituições públicas e os cidadãos foi impulsionada pelo processo de redemocratização com a promulgação da Constituição de 1988 e a Reforma do Estado, realizada na década seguinte. Nesse novo cenário, a comunicação pública assume na prática uma importância significativa para o exercício da participação política e da cidadania, facilitando o relacionamento entre os cidadãos e o Estado.

A Constituição de 1988 difundiu o conceito de democracia. A partir da implantação do modelo de estado democrático de direito, novas formas de interação e de compreensão do espaço público e privado foram estabelecidas. Conforme Reis (2011), o conceito de público foi ampliado para além da responsabilidade do governo, entendendo que o bem público é aquele que influencia na coletividade.

Essa nova configuração tirou do Estado o papel de guardião do interesse público, criando uma nova esfera pública. Dessa forma, os espaços antes preenchidos pelas organizações burocráticas e hierarquias governamentais passam a ser ocupados pelas organizações sociais, gerando novos centros de poder.

Nesse contexto, a nova democracia participativa impõe ao cidadão a organização estratégica para que possa influir mais diretamente na formulação de políticas públicas ou na reivindicação de seus direitos mais “do que pode exprimir o

voto e eleição dos representantes políticos e que frequentemente, não cuidam dos interesses desses cidadãos pelos quais foram eleitos” (Brandão, 2009, p.18).

A ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado também influenciou transformações na relação da gestão pública com os cidadãos. Com a reforma, o Estado deixa de ser um prestador de serviços para tornar-se gestor, regulador, provedor e promotor de interesses públicos¹⁰.

Pautado na eficiência e com foco central na figura do cidadão, o gerencialismo abre espaço para que a comunicação enquanto ferramenta para a promoção da gestão participativa com o efetivo engajamento social ganhasse um papel relevante para a administração pública. Ao disseminar as informações contidas e preconizadas em lei, a comunicação diminui as barreiras entre os governantes e os governados. Isso permite o cumprimento das metas estipuladas e estimula a busca por soluções preconizadas pelo modelo gerencial (Saldanha *apud* Cezar, 2018, p. 53).

Somadas às mudanças da dimensão institucional, no campo político o estado democrático de direito possibilitou a criação de mecanismos de acompanhamento social das questões públicas, como as audiências públicas, o plano diretor e o orçamento participativo. Foram difundidos, ainda, modelos de participação como os plebiscitos, referendos e ações populares. Esses instrumentos são componentes fundamentais para o exercício da cidadania ativa, definida como:

A cidadania ativa está diretamente relacionada com o grau de participação do indivíduo na sociedade de que faz parte e que vai além da simples ideia de representação democrática, levando a que cada indivíduo, para ser considerado cidadão, tenha que assumir diretamente a responsabilidade de eleger não apenas um representante, mas sua própria condição, afirmando-se a legitimidade democrática para além do voto e do modo de escrutínio, uma legitimidade baseada na própria resposta dada aos anseios sociais (Batista, 2002, p. 10).

Oliveira (2018) avalia que, apesar dos avanços, o espaço político para que os cidadãos possam controlar as ações do Estado ainda é restrito, mesmo que a tecnologia tenha permitido mais acesso à informação. Segundo ela, a participação política dos cidadãos é, por vezes, reprimida pelo Estado, o qual permite que interesses privados sejam sobrepostos ao público. Além disso, outras formas de

10 Bresser-Pereira identifica o cliente da administração pública “como um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor” (Bresser-Pereira, 1999, p. 8).

participação cidadã são pouco usadas pela população, seja por desconhecimento ou por falta de incentivo do Estado.

Apesar das críticas em torno da nova configuração política, do Estado mínimo e da interferência das ONGs, Brandão (2009) observa que mesmo que o acesso à informação e o crescimento das possibilidades de manifestação popular ainda não tenham ampliado tanto assim a conquista de direitos, o cidadão está obtendo cada dia mais voz no espaço público. É nesta dimensão que a comunicação se torna primordial como elemento estratégico para a democratização, conforme Reis (2011).

Neste cenário, ganha espaço a comunicação pública, mais um componente da vida política de um país, que se fortalece e se amplia na mesma medida em que o poder dos cidadãos é estabelecido na sociedade. Mesmo que feita pelos governos, pelo terceiro setor ou instituições privadas, a comunicação pública só acontece, de fato, na medida em que o cidadão ganha voz a ponto de pressionar as instituições a se preocuparem com a defesa da cidadania.

Assim, conforme observa o italiano Paolo Mancini (2008), o campo da comunicação pública afirma-se a partir de três diferentes raízes: a) a ampliação das competências do Estado (*welfare state*); b) o aumento da consciência dos cidadãos acerca de seus direitos de cidadania, com destaque para o crescente reconhecimento de que a informação é um direito; c) a formação de uma nova estrutura de esfera pública, um desdobramento daquela descrita por Habermas (Mancini, 2008, p.63).

5 AS INFLUÊNCIAS DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO CEARENSE

No Estado do Ceará, o projeto de dominação burguesa, fundado na ideologia neoliberal emergiu, a partir da vitória eleitoral, em 1986, do empresário Tasso Jereissati. A ascensão do galeguinho dos olhos azuis, como era chamado, está relacionada a um contexto marcado pela queda da ditadura militar, o enfraquecimento do poder dos coronéis e a paralisação do crescimento econômico brasileiro, na conhecida década perdida.

Usando o discurso da modernidade como marca, o primeiro governo de Tasso inaugurou um modelo gestão pública pautado pela adoção de medidas de ajuste fiscal, desregulação da economia e reestruturação da máquina pública. Dessa forma, o Governo das Mudanças antecipou em alguns anos, no âmbito local, a implementação do neoliberalismo que teve início no Brasil na década de 1990.

A consolidação do projeto de sociabilidade empresarial cearense se deu no período denominado de Era Tasso (1987-2002) e repercutiu até os dias de hoje, gerando transformações em diversas áreas, por meio da incorporação dos princípios do setor privado e pela construção de um novo modelo para a gestão pública, o gerencialismo. Na área da educação, a materialização da lógica gerencial se deu por meio da incorporação dos valores da economia privada, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseado em resultados.

Assim, nas seções seguintes serão analisadas de que forma as políticas educacionais cearenses foram planejadas e executadas ao longo dos últimos 35 anos. A partir de uma revisão bibliográfica, este capítulo buscou compreender o que representou para a área educacional cearense as transformações implantadas no contexto da reforma do Estado promovida pelos governos mudancistas.

5.1 O Governo das Mudanças

As mudanças ocorridas na educação pública cearense, a partir da década de 1990, são fruto das transformações econômicas, políticas e sociais que atravessaram o Estado e possibilitaram que emergisse o projeto de modernização da administração pública amparado por um pacote de reformas políticas e administrativas

de caráter nitidamente neoliberal. O fim da ditadura militar, com a redemocratização, e a crise econômica desencadeada pelo colapso do modelo de desenvolvimento “periférico-associado-dependente, em relação ao exterior, e elitista-concentrador e excludente, no plano interno” (Brum, 2002, p.337) favoreceram a consolidação do projeto de hegemonia burguesa amparado no processo de reforma gerencial da gestão pública que se instaurou no Ceará no fim dos anos 1980.

A ascensão de uma nova elite político-econômica foi o estopim para a inauguração do modelo reformista cearense. A construção do projeto governamental capitaneado pela burguesia empresarial não é fruto do acaso, nem ocorreu de uma hora para outra. De acordo com Barbalho, “muito mais que ruptura, o que ocorreu foi a transição no poder entre uma elite conservadora, mas já imbuída de ideais e ações modernizantes, para uma elite moderna” (Barbalho, 2007, p. 33).

No fim dos anos 1970, passada a euforia do Milagre Econômico, os ventos mudancistas começaram a soprar no Brasil sinalizando a abertura política e, por sua vez, o desmoronamento do regime militar. No Ceará, não foi diferente. Para a elite empresarial, que durante décadas foi beneficiada pelos estímulos industriais (obras de infraestrutura e isenções fiscais) dos governos estaduais e, portanto, dava sustentação ao poder dos coronéis, as oligarquias tradicionais eram uma “roupa velha que já não a servia mais”.

Enquanto os coronéis perdiam fôlego, ganhava espaço na cena política cearense um grupo formado por homens que tinham um perfil juvenil – em sua maior parte com idade inferior a 40 anos – possuíam formação universitária e tinham experiência na direção das empresas de suas respectivas famílias. O jovem empresariado articulava-se ideologicamente no Centro Industrial do Ceará (CIC), braço da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), o qual desempenhou o papel de grande polo de debates, movimentando e influenciando a arena do poder local.

O grupo do CIC representava uma geração de perfil progressista, contrastando com os empresários vinculados à Fiec, que incorporavam traços conservadores. Beneficiado pelos financiamentos e clientelismo do Estado, o empresariado da Fiec não questionava as estruturas de poder, as quais o favorecia. Limitava-se a apoiar as ações dos governantes e tecnocratas nacionais, mostrar

fidelidade à ditadura e garantir benefícios de recursos públicos. Tinham uma “casca de mofo e conservadorismo” (Farias, 2009, p.352).

Barbalho (2007) ressalta, que apesar das diferenças de perfil, não houve uma ruptura radical entre o grupo da Fiec e do CIC, pois estes dirigiam empresas familiares que tinham em sua origem empreendimentos rurais e/ou que se beneficiaram de financiamento público, via Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Fundo Industrial do Nordeste (Finor), na abertura de novas frentes de produção, em especial a industrial. Dessa forma, o conflito entre velhos e jovens empresários não rompeu a trama dos interesses tecidos pelos laços familiares e ocorreu dentro de um contexto de permanente reconciliação.

Aglutinando em seu comando nomes como Beni Veras (1978-1979), Amarílio Macedo (1980-1981), Tasso Jereissati (1982-1983), Sérgio Machado (1984-1985) e Assis Machado Neto (1985-1986), o CIC assumiu a bandeira da menor intervenção do Estado e retorno à democracia. A entidade mobilizou não só o empresariado, mas outros segmentos sociais, ganhando notável espaço nas discussões políticas da época.

Para aqueles “jovens empresários”, não deveriam os industriais estar sujeitos aos burocratas estatais ou a políticos que os representassem, mas no comando do Estado! Não lhes agradava ter de pagar propina para conseguir recursos para um projeto industrial; não desejavam depender dos “humores” dos tecnocratas da Ditadura – tudo isso dificultava a acumulação de capitais, o que se agravou com a crise econômica vivida pelo estado no final dos anos 1970 e começo dos 1980. Queriam acabar com os “intermediários”, almejavam um Estado menos intervencionista, saneado financeiramente, rápido, ágil, “moderno”, a seu total dispor. Um Estado que subordinasse a política aos objetivos do mercado, estimulasse a expansão dos negócios privados e o crescimento econômico. (Farias, 2009, p.353)

Dessa forma, o CIC começou a defender uma gestão empresarial da administração pública sem clientelismo, fisiologismo, paternalismo ou corrupção. O grupo denunciava o mau gerenciamento dos recursos públicos, a grande quantidade de funcionários públicos com baixa produtividade e a falta de um projeto econômico compatível com os anseios empresariais mais “modernos”.

O empresariado progressista também tecia críticas às desigualdades regionais do Brasil e defendia a indústria nordestina, pois na visão dele o governo

federal privilegiava a economia do Centro-Sul. Por sua vez, o grupo posicionava-se contra o controle e o intervencionismo estatal na economia, um prenúncio do que seria posto em prática com o avanço do neoliberalismo. Os jovens empresários relacionavam a deterioração social do país à inoperância do serviço público e à burocratização do Estado.

O tema da justiça social também era levantado por alguns membros da entidade. “O segundo bloco denuncia a miséria em que vive a população brasileira, em especial a cearense, e afirma a necessidade de políticas públicas renovadas para solucionar estes problemas” (Barbalho, 2007, p. 36).

Assim, para o CIC, o Estado ainda permaneceria como agente indispensável na indução de investimentos econômicos e sociais. Neste sentido, os empresários propuseram uma reforma por meio de duas ações: “a mudança de papel do Estado produtor para o de Estado propulsor do crescimento econômico e a flexibilização do trato público com as demandas sociais. Como suporte de todas estas transformações, estava a industrialização” (Barbalho, 2007, p.36).

Apresentavam um discurso de preocupação com a grave questão social brasileira, em especial com a cearense – não por serem “bonzinhos” (também!), mas em função de, melhorando o padrão de vida da população, esta compraria mais confecções, refrigerantes, cervejas, etc. que eles vendiam! Tinham um discurso social-democrata, de defesa da propriedade privada e do livre mercado, devendo o Estado atuar apenas para estimular a economia e investir nas áreas sociais (educação, saúde, geração de emprego, etc.), combatendo a miséria absoluta – isso, contudo, sem práticas assistencialistas, as quais, para os empresários, estimulavam a ociosidade, a estagnação e a manipulação política. Na visão do CIC, precisava-se “humanizar” o capitalismo (FARIAS, 2009, p.354).

No ano de 1982, ao assumir a terceira diretoria do CIC, Tasso Jereissati deixou claro o projeto da elite empresarial de conquistar o poder. “O CIC tem o compromisso em nível estadual, regional e nacional com a formação, o mais rápido possível, de uma classe política e forte capaz de influenciar e até assumir o poder”, declarou.

Com a ditadura em ruína, a crise econômica e o aumento da pressão popular pela redemocratização, no início da década de 1980, o Centro Industrial ampliou a atuação política, imprimindo, cada vez mais, um perfil progressista e de negação das velhas oligarquias. Os jovens empresários estimularam o rompimento

do governador Gonzaga Mota com os “padrinhos coronéis”, fundaram um comitê pró-eleições “Diretas Já” para presidente da República e, devido à impossibilidade destas, apoiaram a eleição de Tancredo Neves em 1985.

Contudo, segundo ressalta Farias (2009), os membros do Centro Industrial tinham a consciência de que para efetivar as mudanças que desejavam, precisavam conquistar o poder institucional de fato. A possibilidade de lograr êxito nesta missão surgiu, em 1986, diante da sucessão do governador Gonzaga Mota.

O Estado falido, as greves, e o discurso fácil de que tudo era herança dos coronéis facilitou a eleição de Tasso para governador. Além disso, ele vinha embalado pelos resultados do Plano Cruzado, que levou o PMDB a eleger 21 dos 22 governadores em todo o Brasil. Assim, em 1986, chegava ao poder a “nova” e crescente burguesia industrial do Ceará. Estava instalada a “oligarquia dos empresários” (Chacon, 2007, p.102).

A vitória de Tasso Jereissati deu início ao Governo das Mudanças, que foi eleito justamente com o discurso de rompimento com o velho e a promessa de modernização do Estado. Chacon (2007) lembra, no entanto, que o galeguinho dos olhos azuis foi beneficiado por um processo de modernização já em curso no governo dos coronéis, o qual baseava-se no impulsionamento da industrialização do Estado – que vinha a reboque das ações da SUDENE e gerava, por sua vez, o fortalecimento da classe empresarial – e na atuação, cada vez mais forte, dos organismos internacionais de fomento para o desenvolvimento, entre os quais o Banco Mundial.

Dessa forma, a autora conclui que “a modernidade foi construída pelos coronéis e a mudança que Tasso trouxe foi a transferência definitiva do poder para o espaço urbano” (Chacon, 2007, p.104).

5.2 A ascensão de Tasso

O discurso de modernização que pautou a primeira gestão de Tasso Jereissati (1987-1990) baseou-se nos esforços em prol da reestruturação do Estado por meio das reformas administrativa e fiscal, as quais seguiram os ditames das políticas neoliberais e dos conselhos dos organismos internacionais. Com este modelo de gestão, “o governo buscava alcançar o equilíbrio no orçamento, a eficiência administrativa e a probidade na condução da gestão pública” (Gondim, 1995, p.6).

A mesma austeridade que Tasso teve para conduzir as reformas da máquina estatal, em seu primeiro mandato, também caracterizou sua forma de se relacionar com as pessoas, fossem políticos ou eleitores. Vários autores lembram, que, embora tenha sido eleito com a promessa de acabar com o autoritarismo dos coronéis, o galeguinho isolou-se no Cambeba, centro do poder governamental, atuando de forma mais austera do que seus antecessores.

Chacon (2007) também considera que o primeiro mandato de Tasso Jereissati pouco fez para acabar com a miséria, demonstrando muito mais esforços para inserir o Estado em um modelo essencialmente urbano e de cunho capitalista com forte participação de recursos internacionais na composição das fontes financiadoras das ações propostas. Assim, destacaram-se as parcerias constantes com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Cooperação Financeira Alemã (KFW) e os órgãos das Nações Unidas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Segundo a autora, o BM e o BID, que já atuavam no Nordeste desde a década de 1950, “tornaram-se os grandes parceiros do novo governo, fornecendo não apenas ajuda financeira, mas contínua e aprimorada assistência intelectual e técnica na elaboração e condução das políticas públicas” (Chacon, 2007, p. 140).

Chacon (2007) faz a seguinte análise da primeira etapa do Governo das Mudanças:

Governar como se administra uma empresa foi eficaz para saudar dívidas, moralizar a máquina pública, sanear a folha de pagamento e obter credibilidade e crédito, além de fazer o governador ganhar notoriedade, prestígio... e inimigos. Mas não foi suficiente para acabar com a pobreza e a miséria no Estado, que se agravava no meio rural e aumentava nas cidades. Este quadro perdura. Mesmo tendo avançado e descoberto novos caminhos, o “Governo das Mudanças”, mudou para não mudar (Chacon, 2007, p.135).

Chacon (2007) reflete que “mesmo tendo avançado e descobertos novos caminhos, o Governo das Mudanças mudou para não mudar” (Chacon, 2007, p.135). Se por um lado Tasso ganhou notoriedade ao conseguir equilibrar as contas públicas, sua gestão não foi suficiente para acabar com o cenário de miséria que ainda se agravava no meio rural e ampliava nas cidades.

5.3 Ciro e o aperfeiçoamento da reforma

A segunda etapa do Governo das Mudanças foi prosseguida no mandato do sucessor de Tasso, Ciro Gomes (1991-1994). Em sua gestão, o ex-prefeito de Fortaleza buscou aperfeiçoar a máquina pública, mantendo as ações em prol do saneamento fiscal e da moralização do Estado, com a extinção e fusão de órgãos governamentais e a demissão de funcionários ilegalmente contratados. As ações do governo foram pautadas no fortalecimento da indústria como base para o progresso econômico do Estado. Em seu plano de industrialização, levou as fábricas para o interior do Ceará.

O discurso de modernidade foi, cada vez mais, difundido no governo por meio da influência dos organismos internacionais na administração pública, que agiram não só como financiadores, mas também como implementadores de novos projetos (Chacon, 2007, p. 141). Competência, racionalidade, participação da sociedade foram algumas expressões incorporadas ao discurso modernizador de Ciro Gomes.

De acordo com Gondim (2000), embora tanto Ciro quanto seu antecessor estivessem ligados a um projeto de “modernização autoritária do setor público [...]”, Tasso se aproxima mais do modelo de gestão burocrática clássica, enquanto Ciro Gomes, como administrador, tenta combinar a eficiência e a impessoalidade da burocracia com o exercício de uma autoridade carismática” (Gondim, 2000, p.419).

As mudanças na economia possibilitaram um aumento significativo da população economicamente ativa e do Produto Interno Bruto (PIB). O crescimento econômico, por sua vez, provocou modificações significativas nos indicadores sociais, como a redução do índice de mortalidade infantil e o maior acesso ao saneamento, à energia elétrica e à coleta de lixo. De acordo com Valdevino (2018), a melhoria nos indicadores econômicos e sociais e a pretensa melhoria da qualidade de vida dos cearenses, no entanto, não foi acompanhada da redução das desigualdades sociais, que permaneceram num alto grau.

5.4 O retorno do Galeguinho e o apogeu do gerencialismo

Tasso Jereissati chegou ao segundo mandato (1995-1998) em um contexto positivo. Favorecido pela continuidade das políticas iniciadas na primeira gestão e prosseguida pelos seus colaboradores, ele teve um cenário vantajoso para consolidação de sua liderança também em nível federal, com a vitória do tucano Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República.

No âmbito local, o Estado tinha conseguido sanar as dívidas e havia alcançado uma redução recorde nas despesas com o funcionalismo. Já no ano de 1996, o percentual de gastos com pessoal no Estado do Ceará era de apenas 29,6% (Almeida; Silva, 2000).

A segunda gestão do galeguinho foi marcada pela execução de grandes obras estruturais, fundamentais para o fortalecimento da economia a longo prazo. Entre os projetos estão o Porto do Pecém, a internacionalização do aeroporto Pinto Martins, os linhões Banabuiú-Fortaleza e da Chesf (ampliando a oferta de energia elétrica), a melhoria das rodovias estaduais, a interligação das bacias hidrográficas, a construção do açude Castanhão, apoio à agricultura irrigada e investimentos no setor turístico (Farias, 2009). A atenção à indústria continuou fortalecendo a interiorização do parque industrial por meio dos incentivos fiscais, que atraiu empresas nacionais e estrangeiras.

Com uma administração caracterizada pelo desenvolvimento do Estado, por meio da industrialização, de benefícios na área de infraestrutura, da urbanização e da redução da mortalidade infantil, Tasso conquistou elevados índices de popularidade. A prova disso é que, com a aprovação da emenda que permitia a reeleição de presidente, governadores e prefeitos, o tucano foi reeleito ao governo já no primeiro turno.

Em seu discurso de posse, comprometeu-se com a manutenção da austeridade fiscal e com a continuidade do processo de reforma do Estado, marcas de suas gestões anteriores. Divulgou como meta mais importante do novo mandato o compromisso com a educação e, particularmente, com a universalização do ensino fundamental. As outras prioridades seriam o fomento à industrialização e o

desenvolvimento dos recursos hídricos como forma de expandir as áreas irrigadas do Estado.

A terceira gestão seguiu em consonância com o receituário da política neoliberal abraçada por FHC, que deu cabo à privatização das empresas nacionais. O governador cearense reproduziu o modelo no Estado. No ano de 1998, privatizou a operadora de telefonia Teleceará e a distribuidora de energia elétrica Coelce. Já o Banco do Estado do Ceará (BEC) foi federalizado e, após uma acirrada luta judicial, acabou igualmente privatizado em 2005.

Tasso procurou dar continuidade às parcerias com o governo federal e com os organismos internacionais de crédito. Esta colaboração foi fundamental para a execução do programa estadual de investimentos públicos e a atração de novos empreendimentos privados.

Em 2002, encerrou-se a Era Tasso, um ciclo de hegemonia político-cultural e econômica com extraordinária força no Estado do Ceará. A reforma no modelo de gestão estatal empreendida por Tasso e Ciro obteve êxitos indiscutíveis. Contudo, apesar dos avanços na área econômica, o Estado ainda apresentava graves problemas sociais. Muitos investimentos foram feitos em educação nos governos da Geração Cambéba, porém, a área ainda amargava resultados negativos.

5.5 A reforma educacional cearense da era Tasso

No campo educacional, as gestões de Tasso e Ciro adotaram um discurso ajustado ao que preconizava os organismos multilaterais. A partir do Consenso de Washington, em 1989, quando a doutrina neoliberal passou a nortear as decisões político-econômicas dos países de economia periférica, torna-se intensa a influência do Banco Mundial sobre as mudanças no setor educacional. Dessa forma, as reformas educacionais concebidas e executadas pelos governos cearenses e pelo governo federal, nos anos 1990, foram, em particular, profundamente influenciadas pelos diagnósticos e orientações do BM, que sugeriam medidas baseadas na descentralização e democratização da educação pública com foco na qualidade.

O propósito da concepção de educação defendida pelo Banco Mundial para concessão de apoio financeiro e técnico aos países em desenvolvimento parte

do entendimento de que os investimentos na área educacional são fundamentais para a redução da pobreza e desigualdade; servem para promover a consolidação da democracia liberal e a estabilidade política e, acima de tudo, resolvem a carência de qualificação da força de trabalho para o desenvolvimento econômico e o sucesso do projeto neoliberal em curso. Ou seja, a melhoria da educação estava atrelada à estratégia do BM de promover o ajuste estrutural necessário à inserção das economias periféricas no processo de mundialização do capital.

Uma população educada, pela lógica do organismo, terá maior probabilidade de mostrar interesse e envolvimento na condução política do país e, como consequência, será mais capaz de fazer escolhas corretas e cobrar a responsabilidade dos políticos quanto às promessas de campanha eleitoral. Além disso, a educação promove o desenvolvimento social, aumentando a coesão da sociedade e oferecendo melhores oportunidades aos indivíduos [...] Em linhas gerais, investindo e melhorando a qualidade da educação e de outros serviços sociais tornar-se-ia possível manter o apoio dos eleitores às reformas econômicas como a privatização e a liberalização comercial, o que asseguraria a estabilidade política e econômica (Mota Junior; Maués, 2014, p. 1141).

Assim, o BM, por meio de seus empréstimos, determinou as políticas educacionais dos países, especialmente na área de gestão e na alocação de recursos, influenciando tanto na concepção quanto na operacionalização das ações. No rol de prescrições do Banco Mundial para a educação dos países latino-americanos, recomendava-se a descentralização administrativa, o estímulo à competição entre escolas públicas e privadas, a desarticulação dos sindicatos de professores e a política de remuneração dos profissionais com base nas metas de desempenho (Pereira, 2010, p. 386-387).

De acordo com Valdevino (2018), cabe ressaltar que, no caso cearense, a forte presença dos organismos internacionais na definição das propostas educacionais, na forma de financiamento de projetos e empréstimos, já havia contribuído com as iniciativas embrionárias de municipalização do ensino no Estado, na década de 1970, e com as primeiras experiências de avaliação com o Programa de Expansão e Melhoria da Educação e no Meio Rural do Nordeste (EDURURAL). No entanto, verifica-se a partir do Governo Ciro Gomes (1991-1994) a forte participação das agendas internacionais na política educacional, a qual traçou como meta a

universalização do ensino como uma condição para o desenvolvimento econômico do Estado.

A despeito da postura autoritária e centralizadora adotada pelo então governador na tomada das decisões sobre os rumos da educação, sua gestão pregava como princípios a racionalização e a democratização da gestão do ensino, defendendo a transformação do processo de gerência da rede escolar, garantindo autonomia administrativa e o máximo de autonomia financeira a cada escola e instituindo mecanismo de avaliação de resultados. (Valdevino, 2018, p. 60)

Segundo Tavares (2002), por meio do Programa de Racionalização e Democratização da Gestão do Ensino, a política educacional do Governo Ciro Gomes demonstrou uma clara intenção de favorecer o setor privado. Assim, foram realizadas com as escolas particulares parcerias, nas quais o governo comprava vagas para os estudantes de classe baixa, em vez de criar vagas na rede pública, e cedia professores e servidores para atuarem no setor privado. Dessa forma, conforme a autora, o Estado avançou na privatização da educação.

Na rede pública, o programa buscou implantar, ainda, a descentralização administrativa, sob o discurso da autonomia escolar. Para isso, foram ofertados, aos gestores escolares, treinamentos que os orientavam para uma racionalidade administrativa gerencial. Conforme Valdevino (2018), aos diretores, também cabia a gestão dos recursos públicos destinados às escolas.

A concepção de qualidade da educação e de racionalização da gestão presente neste programa seguiam as orientações do Banco Mundial, portanto, estavam em consonância com a lógica gerencial, a qual incorporava os valores da economia privada, como a eficiência, a eficácia, a gestão e o controle baseado em resultados. Segundo Diógenes e Araujo (2020), a Secretaria da Educação do Ceará (Seduc) abraçou as recomendações do BM em suas decisões institucionais, implantando programas e projetos para legitimá-las.

Nos programas implantados pela Seduc, percebe-se com nitidez o viés defendido por essas agências, ou seja, uma reforma que remete à própria escola a responsabilidade de seu destino. O alvo de convergência da política educacional ao que tudo indica era a escola como ponto de partida. Os programas e projetos implantados nesse período vão ao encontro desse paradigma. (Diógenes; Araujo, 2020, p. 28629).

Dessa forma, Valdevino (2018, p.61) observa que “as ações do Governo do Ceará, neste período, já começavam a estabelecer os marcos da política de *accountability*, compreendendo a qualidade da educação na perspectiva da elevação dos indicadores mensurados nas avaliações externas”. Isso fica evidenciado com a criação, em 1992, do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece), destinado aos estudantes das quartas e oitavas séries das escolas da rede pública estadual.

Na gestão de Ciro Gomes, foram realizados os três primeiros ciclos de avaliação do Spaeece. O primeiro aconteceu em 1992 e foi voltado somente para os estudantes das escolas estaduais de Fortaleza. No ano seguinte, a avaliação atendeu todas as escolas estaduais urbanas dos municípios que sediavam as 14 Delegacias Regionais de Ensino (Dere). No terceiro ciclo, em 1994, a avaliação passou a ser aplicada em parceria com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A reforma educacional ocorreu de forma mais sistematizada a partir do segundo mandato de Tasso, o qual representou a consolidação do modelo gerencial na política educacional cearense. Neste período, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998), que, entre outras coisas, buscava melhorar a qualidade da educação pública estadual.

Para comandar as mudanças na educação, Tasso nomeou como secretário da Educação o representante oficial do Unicef no Ceará e no Rio Grande do Norte, Antenor Napolini. De acordo com Lima (2007), com esta escolha o governo cearense buscava alcançar mais privilégios junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), vinculado ao Banco Mundial, para conseguir a aprovação de futuros financiamentos externos. De fato, neste período o governo cearense contraiu um empréstimo de US\$ 90 milhões do BM para o Projeto de Qualificação da Educação Básica.

Conhecida como a “Caminhada Cearense”, a reforma continuou no terceiro mandato de Tasso e com a permanência de Napolini na Seduc. O foco centrou-se no alcance da descentralização e da democratização da gestão, para as quais foram adotadas, respectivamente, duas iniciativas: o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental e o processo de eleição direta para diretores

escolares. Também foram extintas as antigas Dere e criados os 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede), reforçando a função do Estado como coordenador da cooperação com os municípios e regulador e avaliador da educação. De acordo com Lima (2007), a agenda da avaliação começa a se intensificar no Estado a partir deste momento.

Vale destacar que a reforma cearense seguiu os rumos da política educacional adotada pelo Ministério da Educação (MEC) no âmbito federal. De acordo com Haguette (1999), durante a primeira década dos governos mudancistas no Ceará (1987-1997), o MEC teve uma função indutora das políticas, por meio de medidas descentralizadoras, como o incentivo à municipalização do ensino público e a democratização dos sistemas municipais, que teve como marco a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996. Este movimento de indução foi reproduzido e radicalizado pela gestão estadual, o que levou o Estado a

implantar uma verdadeira transferência de responsabilidade e de recursos financeiros, caminhando para a municipalização do ensino fundamental até a 6ª série e para o regime de colaboração determinado na Constituição Federal e Estadual e inaugurando uma nova forma de relacionamento entre Estado e município (Haguette, 1999, p.152).

Ainda segundo Haguette (1999), a postura do MEC e do Governo do Ceará, definida nesta os colocou numa nova relação com os municípios. Dessa forma, estes governos

passaram de simples provedores ou repassadores de recursos financeiros para indutores de políticas educacionais, condicionando diversos convênios ao cumprimento municipal de diferentes requerimentos [o autor ainda reforça que] há uma insistência contínua sobre a participação e a parceria para se chegar a operacionalizar um regime de colaboração eficiente em termos de acesso, da permanência e da elevação do rendimento escolar dos alunos (Haguette, 1999, p.155).

Dessa forma, conforme Valdevino (2018), observa-se que as iniciativas descentralizadoras adotadas nas esferas federal e estadual materializaram uma determinada concepção do preceito constitucional do regime de colaboração interfederativa no cumprimento do direito à educação. Em virtude do Ceará ter sido um dos estados com maior grau de descentralização, com o acelerado processo de

transferência de matrículas do ensino fundamental para os municípios, o tema do regime de colaboração entre Estado e municípios passou a ser central também nas políticas dos governos que sucederam a Era Tasso.

Ao avaliar a Caminhada Cearense, Diógenes e Araujo (2020) observam que a produção do discurso da qualidade da educação direcionou-se por um caminho eminentemente técnico e burocrático sem a participação da comunidade escolar na construção da política educacional.

Não só impediu a construção de um diálogo sobre que tipo de qualidade os educadores, educandos, pais, direção, funcionários e comunidade do entorno escolar desejavam e queriam, mas homogeneizou um projeto elaborado de “cima para baixo” apesar de se divulgar na mídia local que tudo foi realizado muito coletivamente (Diógenes; Araujo, 2020, p. 28628).

Os indicadores educacionais da primeira década dos governos mudancistas revelaram uma redução nos índices de analfabetismo entre os adultos, caindo de 37,4%, em 1987, para 31,5%, em 1997. No entanto, segundo Haguette (1999), com relação ao analfabetismo infantil, ao final deste período, estava no patamar de 27,1%, considerado um índice muito alto se comparado às médias do Nordeste e do país.

De acordo com Haguette (1999), os indicadores educacionais que apresentaram avanço durante esta série histórica estavam relacionados à ampliação do acesso à educação, ou seja, à quantidade de matrículas, sobretudo nas redes municipais, tendo em vista o processo de municipalização. No entanto, a melhoria quantitativa, em relação à universalização do acesso ao ensino fundamental, não foi acompanhada por outros indicadores que representam a qualidade, como os dados do fluxo escolar. As taxas relacionadas ao ano de 1997, apresentados por Haguette (1999), revelam que o percentual de reprovação estava em 10,4%, o de evasão em 12,3% e o de repetência em 12,5%.

Assim, Valdevino (2018) observa que a questão do fluxo escolar, consequência da reprovação e da evasão, junto ao analfabetismo infantil permaneceram como problemas a serem enfrentados pelas gestões que sucederam a Era Tasso. Haja vista que essas questões foram elementos que levaram à formulação, em 2007, do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), no governo

de Cid Gomes (2007-2014) e sua posterior ampliação por meio do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic) na gestão de Camilo Santana (2015-2022).

5.6 Mudanças na educação pós era Tasso

As eleições de 2002 marcaram o fim da Era Tasso. Embora tenha sido eleito pelo mesmo partido de seu antecessor, o PSDB, e tendo sido por ele indicado, a candidatura de Lúcio Alcântara não teve hegemonia dentro do grupo tassista. Apesar da falta do distanciamento de antigos aliados, a gestão Lúcio (2003-2006) manteve fidelidade às diretrizes dos governos anteriores, dando continuidade ao modelo de descentralização da gestão e da racionalização dos gastos, seguindo a perspectiva gerencial de cunho neoliberal.

A reforma do Estado foi uma prioridade no governo Lúcio. Nesse sentido, a transição do modelo burocrático para o gerencial contou com apoio da política do Governo Federal, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), que proporcionou ao Estado um melhoramento nas condições técnicas e materiais para se alcançar a proposta de efetividade e a transparência nas políticas públicas.

O processo de modernização do Estado também esteve presente no Plano de Governo da gestão. Intitulado “Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social”, o documento teve como objetivo a busca pelo crescimento econômico associado a uma maior inclusão social.

Entre as estratégias do plano, estava a implantação da Gestão por Resultados na administração pública estadual, que previa a transformação da cultura organizacional dos órgãos do Estado, incutindo a responsabilização nos servidores; a implantação de uma sistemática de avaliação; a realização de um planejamento estratégico das ações estatais; o envolvimento de todos os níveis das instituições governamentais e a preparação do corpo funcional, por meio do treinamento e da capacitação para lidarem com as demandas do novo modelo.

De acordo com Valdevino (2018), o Estado passou a assumir uma postura mais empreendedora, pautada na ideia do cidadão como cliente, monitorando e avaliando os resultados, mantendo o controle sobre os objetivos e metas traçadas.

Destacaram-se como fatores importantes para a implantação da Gestão por Resultados o ajuste fiscal e a renovação da parceria com o Banco Mundial para concessão de empréstimos financeiros.

Com relação à área educacional, o Plano de Governo de Lúcio Alcântara previa a melhoria do acesso à educação por meio do fortalecimento da parceria com os municípios. Dessa forma, o Estado devia exercer uma função mais incentivadora do que operadora, o que demonstra o alinhamento ao ideário do neoliberalismo. O programa específico para a educação, denominado “Escola Melhor, Vida Melhor”, tinha como orientação a garantia de uma escola de qualidade, cujo foco seria a aprendizagem dos alunos.

Assim como no governo anterior, esse programa colocava a escola como ponto de partida para a ação governamental, fortalecendo a ideia da descentralização administrativa e financeira, mediante transferência de parte da responsabilidade do Estado para as unidades de ensino. Para que fosse viabilizado o “Escola Melhor, Vida Melhor”, a Secretaria da Educação previa a regulamentação e efetivação do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, a garantia de qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno, o aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação, a modernização do processo de gestão e controle social do sistema de ensino e o aperfeiçoamento do processo de avaliação institucional e dos resultados educacionais.

Nesse período, começa a surgir a construção de uma cultura da avaliação na educação pública cearense por meio da produção de dados sobre os resultados das avaliações do Estado e do planejamento estratégico das ações tendo como referência as metas educacionais. Assim, segundo Valdevino (2018), a gestão Lúcio Alcântara significou um importante momento na construção das políticas de *accountability* na educação cearense, avançando na definição de mecanismos de responsabilização branda das escolas e agentes educacionais.

5.7 O ciclo político de Cid Gomes

A eleição de Cid Gomes (PSB) para o Governo do Ceará, em 2006, não representou uma ruptura com o projeto de reforma gerencial em curso no Estado e na

área da educação. Eleito com o apoio informal de Tasso Jereissati, Cid não demonstrou, nos seus dois mandatos (2007-2010 / 2011-2014), um antagonismo ao projeto mudancista do ex-governador tucano. Além disso, Carvalho (2008) avalia que a participação de Tasso na condução de Cid Gomes ao Executivo estadual revela o protagonismo do próprio Galeguinho no encerramento de seu ciclo político. Neste sentido, Valdevino (2018) considera que:

o projeto mudancista continuou sendo executado no Estado a despeito das mudanças político-partidárias e do ciclo político, tratando-se mais de uma disputa pelo comando de um mesmo projeto, embora com suas especificidades, do que uma disputa entre projetos diferentes e antagônicos (Valdevino, 2018, p.82).

Várias características das políticas neoliberais das gestões anteriores permaneceram no governo de Cid Gomes, como a descentralização administrativa no âmbito da educação. Este aspecto foi materializado na municipalização da matrícula do ensino fundamental, que teve início nos primeiros governos mudancistas e avançou nos mandatos de Cid.

Em sintonia com o modelo gerencial da gestão de Lúcio Alcântara, Cid também pautou o seu governo no princípio da Gestão por Resultados. Para isso, fortaleceu a relação com o Banco Mundial, renovando a parceria com a instituição por meio de um novo contrato no valor de US\$ 240 milhões, para a execução do Projeto de Apoio à Inclusão Social e Crescimento Econômico. Com vigência de 19 de março de 2009 a 30 de junho de 2012, o projeto tinha o objetivo de fortalecer o sistema de gestão por resultados do Estado e promover a melhoria na qualidade de serviços de educação e saúde.

Ao conceder o empréstimo, o Banco Mundial tinha o propósito de disseminar o modelo de Gestão por Resultados, que era reconhecido como uma prática exitosa em gestão pública. Para a garantia dos repasses, os técnicos do Estado e do BM definiram os programas prioritários de gastos elegíveis por setor, estipulando metas para cada um deles, as quais eram monitoradas por meio de indicadores setoriais.

O Banco Mundial dava suporte para o cumprimento das metas de cada programa prioritário ao passo que ajudava no processo de modernização da gestão.

Os repasses feitos ao tesouro estadual eram condicionados ao cumprimento de cada meta setorial.

Na área da educação, os objetivos estipulados pelo BM estavam vinculados à ampliação da avaliação em larga escala e à criação do Paic. Conforme Valdevino (2018), o completo alcance desses indicadores, nos anos de 2009 e 2010, demonstra a efetivação de um modelo educacional sustentado na avaliação externa e na Gestão por Resultados, ratificando a hegemonia do projeto de reforma educacional de cunho neoliberal no Ceará.

Em 2013, o Governo do Ceará e o Banco Mundial iniciaram um novo contrato de empréstimos, intitulado “Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará” ou “Programa para Resultados (PforR)”. Com caráter multissetorial, este novo projeto pretendia dar continuidade aos objetivos anteriormente traçados e visava apoiar os indicadores, metas e iniciativas de programas do próprio Plano Plurianual. O *PforR* teve vigência de 19 de dezembro de 2013 até 31 de janeiro de 2018, com valor total de investimento de US\$ 350 milhões.

No PforR (2013), as metas para a educação estavam ligadas ao programa “Ensino Médio integrado à Educação Profissional”, previsto nos PPAs (2012-2015 / 2016-2019). De acordo com Valdevino (2018), estas metas compunham o eixo da “Capacitação Profissional” e tinham como indicadores a produção de relatórios anuais sobre o sistema de monitoramento dos programas de formação técnica e profissional e o estabelecimento de contratos com empresas privadas para contribuir com equipamentos, formação e elaboração de currículos para a formação técnica e profissional. Este estímulo à capacitação profissional reforça o consenso com a proposta educacional preconizada pelo Banco Mundial, o qual vê a capacitação profissional como um meio para inserir as economias periféricas no processo de mundialização do capital.

Ao avaliar o gerencialismo durante o ciclo político de Cid Gomes (2007-2014), Lima e Gondim (2017) consideram que o modelo de gestão pública adotado pelo Executivo estadual foi marcado por hibridismos e contradições, cujo objetivo era promover uma conciliação entre os interesses do capital e as demandas sociais para o setor educacional. Dessa forma, as demandas sociais foram incorporadas e

ressignificadas aos temas das políticas educacionais sem alterar as estruturas de poder nem os objetivos do projeto capitalista vigente. Ao mesmo tempo, foi associado às políticas neoliberais um discurso de defesa da equidade e da justiça social. Esta posição foi fundamental para que setores, antes antagônicos às gestões tucanas, aceitassem as pautas da gestão de Cid Gomes.

Dessa forma, o ciclo político de Cid Gomes foi marcado pela consolidação do projeto político educacional de cunho gerencial, que foi capitaneado pela secretária da Educação Izolda Cela, ex-secretária municipal de Educação de Sobral durante a gestão do próprio Cid Gomes (1997-2004). A execução das políticas educacionais no período seguiu sem resistência e oposição política. Contribuíram para isso os mecanismos utilizados pelo Estado para promover a formação gerencial dos gestores públicos e escolares e o fortalecimento das estratégias de comunicação governamental, que favoreceram a disseminação de documentos e informações educacionais enaltecendo as ações do Executivo estadual como práticas exitosas de gestão pública, garantindo, sobremaneira, a conquista da hegemonia pelo governo no setor educacional. Sobre este aspecto, Valdevino (2018) faz a seguinte observação:

pode-se afirmar que, embora tenha ocorrido uma mudança no ciclo político do Ceará e que setores mais progressistas tenham passado a integrar o governo, o projeto mudancista, que é gerencial e neoliberal, pois prevê a reforma do Estado para atender às necessidades do capital, continuou em curso, assumindo novas feições, que lhes foram necessárias para garantir o consentimento dos educadores, mas que, no geral, permitiu o alcance do objetivo de manter a educação submissa aos ditames do mercado, com a contenção de gastos (Valdevino, 2018, p. 81).

No próximo capítulo, é apresentada a trajetória do Programa de Aprendizagem na Idade Certa, a principal política pública educacional do Ceará, bem como as iniciativas que foram desencadeadas a partir de sua elaboração.

6 TRAJETÓRIA DO PAIC: A COLABORAÇÃO COLETIVA PARA A GARANTIA DA APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA

A chegada de Cid Gomes ao Governo do Ceará, em 2007, encontrou um cenário favorável para a implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa por meio de instrumentos de colaboração efetiva entre o estado e os municípios. O Paic teve inspiração na experiência de Sobral, cidade onde Gomes foi prefeito, no período de 1997 a 2004, e que se notabilizou pela elevação dos índices de alfabetização das crianças matriculadas na rede municipal de ensino.

Anos antes de Gomes assumir o comando do Executivo estadual, o exemplo sobralense foi levado à Assembleia Legislativa do Ceará por Ivo Gomes, seu irmão e ex-secretário de Desenvolvimento da Educação do município, eleito deputado estadual em 2002 com a bandeira de melhoria da educação. Em 2004, foi criado o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, coordenado pela Assembleia, com apoio do 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), da UFC e das universidades Estadual do Ceará (Uece), do Vale do Acaraú (UVA), Regional do Cariri (Urca) e de Fortaleza (Unifor).

Entre as ações do colegiado merece destaque a avaliação amostral dos estágios de aprendizagem de leitura, escrita e compreensão textual de oito mil estudantes da 2ª série do ensino fundamental (atual 3º ano) em 48 municípios cearenses. Os resultados mostraram que apenas 15% das crianças liam e compreendiam bem o texto. Também foi verificado que a maioria das universidades cearenses não oferecia uma estrutura curricular adequada para promover a formação de professor alfabetizador e que a metodologia dos docentes para garantir a alfabetização precisava ser aprimorada.

Os diagnósticos apontaram que o analfabetismo escolar no estado era um problema que precisava ser superado por meio de um pacto, entre vários atores, para garantir o direito de todas as crianças serem alfabetizadas até os sete anos de idade.

Havia o entendimento de que a não alfabetização na idade certa compromete a aprendizagem futura e o exercício da cidadania.

Dessa forma, o Paic foi criado com o intuito de “apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino, da leitura e da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental” (Ceará, 2016a). A iniciativa foi coordenada pela Aprece e Undime, com parceria técnica e financeira do Unicef. A primeira fase do Paic foi um projeto-piloto, desenvolvido entre 2005 e 2006, com 56 municípios participantes.

Durante sua implementação, várias estratégias de comunicação e mobilização foram adotadas para divulgar os resultados de aprendizagem aos municípios e à sociedade civil. As ações visavam o engajamento de todos pelo direito à aprendizagem e a necessidade de ampliar a capacidade institucional dos municípios e formar os professores, com vistas à redução das desigualdades regionais e intermunicipais.

Quando Cid Gomes assumiu o governo, transformou o Programa Alfabetização na Idade Certa em uma política pública, com o apoio da Undime, UFC e do Unicef. A experiência sobralense foi incorporada pela Secretaria da Educação do Ceará e contribuiu para a institucionalização do programa por meio da Lei 14.026/2007. Naquele período, havia um contexto favorável à implantação do Paic, em razão do trabalho desempenhado desde 1995 pelos secretários estaduais de educação, com foco na profissionalização das equipes, fortalecimento do regime de colaboração com os municípios e avaliação de resultados (Naspolini, 2001; Vieira; Plank; Vidal, 2019).

Figura 6 – Lançamento do Paic, em maio de 2007, com a presença do ministro da Educação, Fernando Haddad



Fonte: Acervo da Seduc, 2007.

Dentro do regime de colaboração com os municípios, a política educacional do estado passou a priorizar a melhoria da escrita até os sete anos de idade. Todos os 184 municípios cearenses pactuaram a meta de garantir a alfabetização na idade certa. Com a evolução dos índices de alfabetização, surgiu o desafio de apoiar as redes municipais na melhoria dos desempenhos dos estudantes em outras disciplinas, como a Matemática.

No decorrer do tempo, a política consolidou-se como o carro-chefe da educação cearense e foi constantemente reformulada. Em 2011, foi renomeada de Paic+5 por ter expandido o atendimento até o 5º ano do ensino fundamental e ampliado as estratégias de aprendizagem para a Matemática. Em 2015, na gestão do governador Camilo Santana, o trabalho foi estendido até o 9º ano e agregou as competências de Ciências, sendo denominado Mais Paic.

Os resultados da política cearense levaram o governo federal a criar, em 2012, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), que estabeleceu o compromisso de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até, no máximo, o fim do 3º ano do ensino fundamental. Desde 2017, o Programa de Aprendizagem na Idade Certa tem inspirado experiências similares em outros estados.

Figura 7 – Evento de comemoração dos 15 anos do Paic, em 21 de junho de 2022



Fonte: Governo do Ceará, 2022.

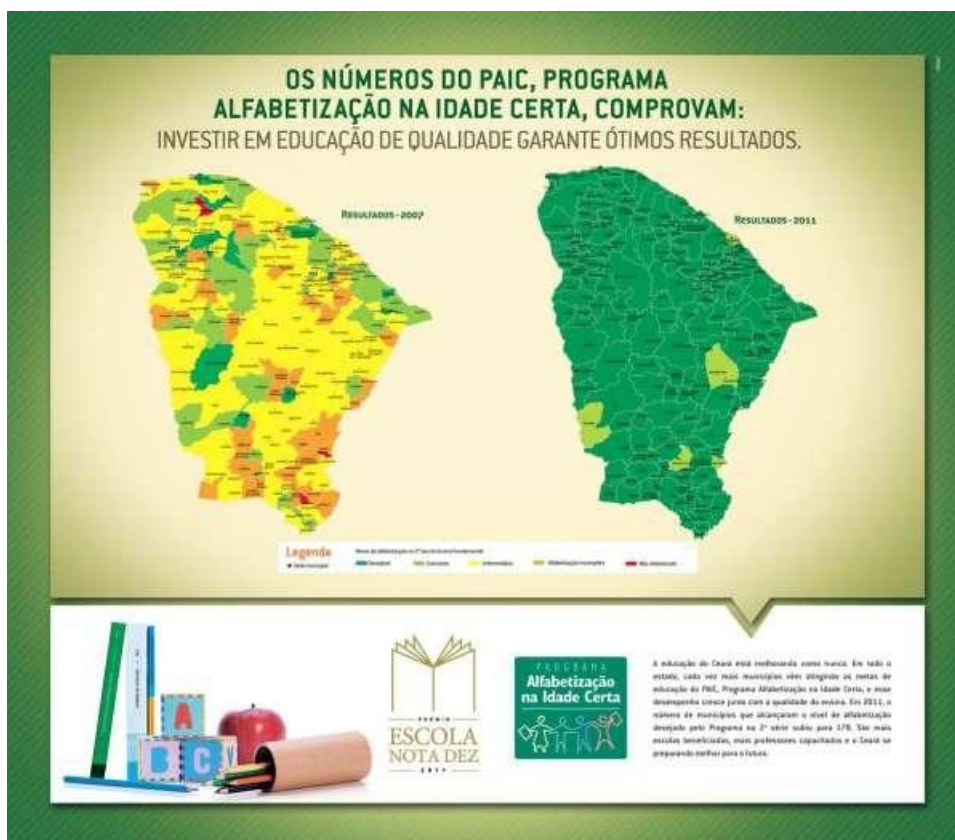
Um estudo do Banco Mundial, publicado em junho de 2020, aponta o Ceará como um modelo para reduzir a pobreza de aprendizagem. A instituição destaca que, como um todo, as iniciativas adotadas pelo Paic foram fundamentais para que o estado melhorasse os resultados de aprendizagem e alcançasse o maior avanço no índice nacional de qualidade educacional do ensino fundamental no período de 2005 a 2017.

O resultado mais recente do Ideb, divulgado em 2022, revela que a educação cearense atingiu o melhor desempenho do país nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e conquistou o 2º lugar nos anos iniciais dessa etapa (1º ao 5º ano). O indicador também mostra que, entre as 100 melhores escolas públicas nos anos iniciais, 87 estão no Ceará. Já nos anos finais, 70 escolas cearenses figuram entre as 100 mais bem avaliadas.

Se por um lado a divulgação massiva dos resultados do programa reforça o dever da comunicação pública de promover a *accountability* da política educacional, por outro, observa-se se o interesse de gestores estaduais e municipais em utilizar os

dados associados ao Paic como propaganda de governo para fortalecer o capital político de cada gestor público.

Figura 8 – Anúncio do Governo do Ceará relacionando a melhoria nos resultados de aprendizagem ao trabalho do Paic



Fonte: Governo do Ceará, 2011.

A ênfase nos resultados educacionais cearenses relacionados ao Paic coloca o estado como pauta frequente na mídia, mesmo diante dos desafios ainda existentes, como os relacionados à aprendizagem no Ensino Médio. Essa repercussão positiva foi um dos fatores que contribuíram para que dois ex-governadores cearenses, Cid Gomes e Camilo Santana, fossem escolhidos, respectivamente, para assumir o comando do Ministério da Educação durante a segunda gestão de Dilma Rousseff e o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

Figura 9 – Reportagem do jornal paranaense Gazeta do Povo atribui o avanço educacional cearense ao longo de uma década à experiência do Paic



Fonte: Gazeta do Povo, 2018.

Herdeiro político de Cid Gomes, Camilo Santana colheu, ao longo de sua gestão, os frutos dos resultados educacionais cearenses, o que contribuiu para o fortalecimento de sua imagem política. Escolhido por Lula para chefiar uma das principais pastas do governo federal, assumiu o MEC com a missão de expandir a política educacional cearense para todo o país. Prova disso é a criação, em junho de 2023, do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Inspirado no Paic, o programa, desenvolvido em regime de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, busca garantir a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de recuperar as aprendizagens afetadas pela pandemia entre os estudantes matriculados no 3º, 4º e 5º ano.

6.1 Arquitetura da política

O Paic está estruturado como uma política de cooperação entre o Estado e todos os municípios cearenses, com amplo apoio da Seduc para a redução das desigualdades na aprendizagem. O programa é sustentado por diversas ações e estratégias complementares, envolvendo a articulação de múltiplos atores.

No âmbito do regime de colaboração, foram definidas as atribuições de cada ator dentro do programa (Seduc e seus órgãos, prefeituras e Secretarias Municipais de Educação (SME), universidades, gestão escolar, professores, alunos e famílias); estabelecidos procedimentos padronizados; realizadas formações com foco na aprendizagem; disponibilizados materiais; criados mecanismos de indução à implementação da política; e fortalecido o sistema de acompanhamento e avaliação. Dessa forma, a política padroniza um modelo de trabalho para todos os municípios, com estratégias comuns que permitem unificar as diretrizes e garantir sua adaptação à realidade de cada rede municipal, além de assegurar um processo contínuo de avaliação.

O Paic estabelece padrões técnicos para cada faixa etária, produz materiais orientadores e oferece formações aos docentes para auxiliá-los na organização das aulas e no alcance do desempenho esperado. O apoio técnico do governo estadual é fundamental para reduzir o esforço de cada município na criação do seu modelo de aprendizagem.

6.2 Os eixos do programa

O Programa de Aprendizagem na Idade Certa possui sete eixos de atuação: (a) Educação Infantil; (b) Ciclo de Alfabetização; (c) Ensino Fundamental I; (d) Ensino Fundamental II; (e) Literatura e Formação do Leitor; (f) Gestão Municipal; e (g) Avaliação Externa. A tabela a seguir apresenta os objetivos de cada eixo, os quais são acordados entre os agentes do Estado e dos municípios e acompanhados por equipes municipais, regionais da Secretaria da Educação e pela Seduc.

Quadro 2 – Eixos e Objetos do Programa de Aprendizagem na Idade Certa

Eixo	Objetivos
Educação Infantil	Atua na produção de materiais didáticos, na formação continuada de professores e gestores municipais e no acompanhamento pedagógico para a promoção dos direitos das crianças e garantia da qualidade do atendimento oferecido aos estudantes e suas famílias nas instituições das redes municipais cearenses.
Ciclo de Alfabetização	Atua na produção de materiais, na formação continuada de professores e no acompanhamento pedagógico com vistas à alfabetização na idade certa, aquisição e consolidação das habilidades de leitura, letramento matemático e científico em todas as etapas do ensino fundamental.
Ensino Fundamental I	Atua na produção de materiais, na formação continuada de professores e no acompanhamento pedagógico com vistas à garantia do desenvolvimento da aprendizagem na idade certa, consolidação das habilidades de leitura, letramento matemático e científico.
Ensino Fundamental II	Atua na produção de materiais, na formação continuada de professores e no acompanhamento pedagógico com o objetivo de garantir o desenvolvimento da aprendizagem na idade certa, a aquisição e a consolidação das habilidades de leitura, letramento matemático e científico.
Literatura e Formação do Leitor	Objetiva desenvolver uma política de formação de leitores (alunos e professores) e democratizar o acesso ao livro e à leitura por meio da aquisição e dinamização de acervos literários nas escolas, no sentido de despertar o interesse e o gosto pela leitura e pela escrita entre as crianças, como um prazer infinito, um instrumento de aprendizagem e como um alimento para o crescimento humano.
	Promove o fortalecimento institucional

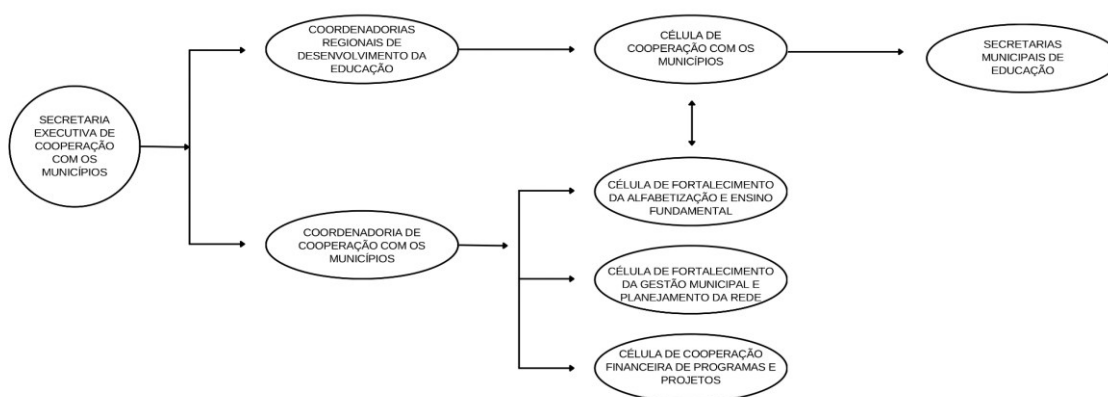
Gestão Municipal	dos sistemas municipais de ensino, envolvendo assessoria técnica para a estruturação do modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem.
Avaliação Externa	Objetiva difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, a fim de diagnosticar a situação da aprendizagem da leitura, da escrita e compreensão textual dos alunos do ensino fundamental das redes municipais de ensino, oferecendo subsídios para que as Secretarias Municipais de Educação desenvolvam uma gestão focada na aprendizagem dos alunos.

Fonte: Copem, 2022.

6.3 Arranjo organizacional

No protocolo de intenções do Paic, cabe à Secretaria da Educação oferecer assessoria técnica aos municípios nos eixos do programa, levando em conta os diferentes contextos locais; promover formações e avaliar os resultados da aprendizagem a partir do Spaece. Os municípios, por sua vez, fornecem o apoio logístico e os materiais necessários para as atividades do programa, além de disponibilizarem as equipes locais para a implementação das propostas. Para viabilizar a implantação do programa, foi elaborado um arranjo organizacional com o intuito de facilitar a melhoria da aprendizagem e da gestão.

Figura 10 – Organograma do Regime de Colaboração



Fonte: Seduc, 2022.

No âmbito interno, a Seduc criou a Secretaria Executiva de Cooperação com os Municípios (Sexec-Copem), que é responsável pelas ações de apoio técnico e pedagógico e gerenciamento das políticas educacionais que fazem parte do regime de colaboração. Subordinada à Sexec-Copem, está a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), que auxilia na implementação do Paic nas redes municipais.

A equipe da Copem é formada por profissionais organizados conforme os eixos do programa. Cada eixo desenvolve e oferece suporte técnico e pedagógico, tanto remotamente quanto presencialmente, além de fornecer material didático estruturado para alunos e professores, formação para as equipes municipais e promoção de encontros para troca de experiências, entre outras ações. A Coordenadoria também conta com a assessoria de especialistas, muitos deles oriundos das universidades cearenses.

Como braços executivos da Seduc, foram estruturadas as 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), que contam com as Células de Cooperação com os Municípios (Cecom). Essas células auxiliam na comunicação, implementação e acompanhamento da política educacional local, garantindo sua efetividade na ponta. A equipe da Cecom é formada por um orientador,

um gerente regional e técnicos colaboradores. Hierarquicamente, os orientadores reportam-se diretamente à Crede e à Seduc. Já os gerentes regionais fazem a interlocução com as secretarias municipais de Educação, enquanto os técnicos colaboram no suporte aos sistemas, aplicação das avaliações e acompanhamento das formações de gestores e professores municipais.

No âmbito municipal, o arranjo institucional prevê um gerente local do Paic, responsável pelo acompanhamento das ações do programa e pela interlocução com a Cecom, além de um professor multiplicador para cada segmento da educação (creche, pré-escola, ensino fundamental etc.). A equipe municipal do programa é composta por quatro a seis profissionais, encarregados de repassar o conteúdo proposto pela Secretaria da Educação aos demais professores da rede municipal, garantindo que o aprendizado adquirido nas formações chegue à sala de aula. O governo do Ceará também oferece bolsas de extensão tecnológica para o gerente local do programa e para os professores multiplicadores, de acordo com o porte e a realidade dos municípios, além de bolsas de atendimento à equipe especializada, visando ao cumprimento dos objetivos estratégicos da política.

Nas Credes, são desenvolvidas formações para o gestor local do Paic e os professores multiplicadores. A formação continuada do professor multiplicador é realizada com base em um planejamento político-pedagógico específico para cada segmento educacional, com o objetivo de aprimorar a qualificação desses profissionais. As capacitações ocorrem de três a cinco vezes ao ano, e o professor multiplicador deve repassar os conhecimentos adquiridos aos demais docentes da sua rede. As formações também constituem um espaço para a comunicação pública, permitindo que cada ator compartilhe suas experiências e contribuindo para o aprimoramento da política por meio do intercâmbio entre os participantes.

Figura 11 – Encontro de formação de professores



Fonte: Acervo da Seduc, 2008.

Todo o processo formativo é acompanhado pela Cecom. As equipes das regionais visitam os municípios, monitoram as ações e desempenham ainda um papel de interlocução entre a Seduc e as SME. Um instrumento permite o acompanhamento das práticas desenvolvidas pelos professores e pelas escolas, a implementação das propostas pedagógicas nos municípios e sua avaliação periódica pelas equipes municipais, regionais e pela própria Seduc.

Figura 12 – Fluxo de Comunicação das Credes



Fonte: Seduc, 2022.

O Paic conta ainda com a parceria de outros atores, como o MEC, a UFC, o Unicef, a Aprece, a Undime, a Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDM-CE), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap). O programa também estabelece relações com editoras de materiais didáticos e consultorias que prestam apoio técnico.

6.4 Articulação com outras ações

Além da assistência técnica, o regime de colaboração promovido pelo Paic está vinculado a mecanismos de indução financeira que têm o objetivo de estimular os chefes do Executivo, dirigentes e diretores escolares a priorizar a educação, com foco no processo de aprendizagem e na melhoria da gestão das secretarias municipais e das unidades escolares, tendo como referência os indicadores educacionais. Os instrumentos utilizados pelo programa são: (a) destinação de parte da cota-parte do ICMS dos municípios às prefeituras, baseada nos resultados de aprendizagem; e (b) entrega do Prêmio Escola Nota Dez às escolas com melhor desempenho.

O Governo do Ceará alterou os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS destinada aos municípios (25% do total), condicionando-os aos resultados em educação (18%), saúde (15%) e meio ambiente (2%). Os 18% relativos à educação são distribuídos com base no Índice Municipal de Qualidade Educacional, que considera a taxa de aprovação dos alunos do 2º ao 9º ano do ensino fundamental e a média obtida pelos estudantes do 2º, 5º e 9º ano da rede municipal nas avaliações de aprendizagem do Spaeece. A vinculação de parte da cota-parte do ICMS a resultados educacionais foi uma estratégia para sensibilizar os prefeitos sobre a importância dessa política e criar um canal de diálogo para seu aprimoramento. Esse mecanismo beneficiou a maior parte dos municípios, considerando sua significativa dependência das transferências estaduais.

Concedido anualmente às escolas que apresentam os melhores desempenhos no processo de aprendizagem, o Prêmio Escola Nota Dez tem o objetivo de envolver as unidades de ensino e os professores – atores essenciais na

implementação da política – na melhoria dos resultados educacionais e na troca de boas práticas pedagógicas. São premiadas 150 escolas com os melhores desempenhos no 2º, 5º e 9º ano. Para receber a premiação, a escola deve ter, no momento da prova do Spaece, pelo menos 20 alunos matriculados na série e avaliados, além de alcançar no mínimo 90% de participação estudantil. No 2º ano, a pontuação deve estar entre 8,5 e 10, enquanto no 5º e 9º ano deve variar entre 7,5 e 10,0, em Língua Portuguesa e Matemática. A escola premiada deve investir os recursos do prêmio em ações voltadas para a melhoria da aprendizagem dos alunos.

Apesar de envolver um volume menor de recursos em comparação à cota-parte do ICMS, a relevância do Prêmio Escola Nota Dez é amplamente reconhecida pelas redes municipais, pois considera tanto o esforço para elevar o grau de universalização da aprendizagem quanto os resultados das demais escolas, servindo como um norteador para a melhoria contínua da educação. A premiação também funciona como uma estratégia de comunicação institucional, permitindo que as prefeituras destaquem as ações desenvolvidas e tornem o prêmio um símbolo do compromisso da escola e da equipe municipal com a qualidade do ensino.

6.5 A mobilização em torno dos compromissos

Observa-se que a forte adesão ao Paic resulta da combinação entre o apoio pedagógico aos municípios e os incentivos financeiros do Prêmio Escola Nota Dez e da cota-parte do ICMS, aliados a uma comunicação pública estratégica, que mobiliza os atores envolvidos (prefeituras, Secretarias Municipais de Educação, escolas, professores e estudantes) em torno da crença coletiva de que é possível alfabetizar todas as crianças, independentemente de sua origem. Esse sentimento compartilhado fortalece o compromisso de todos os atores em torno das ações da política.

Em evento organizado pela entidade Todos pela Educação, em abril de 2022, Izolda Cela, à época governadora do Ceará e ex-secretária da Educação responsável pela criação do Paic, avaliou que a sustentabilidade dessa política educacional se deve a três fatores: o primeiro refere-se ao status de prioridade que o programa ganhou no estado, mobilizando compromissos baseados em um diagnóstico claro e comprometidos com metas ousadas e factíveis; o segundo está no

investimento na construção de um regime de colaboração “horizontal e respeitoso em que ninguém manda em ninguém, e cada um tem o seu papel e o seu lugar”. O terceiro é o engajamento em diversos níveis, que funciona como “um motor de realização e transformação”. Esse último fator também é destacado por Cela durante a sua participação em uma *websérie*¹¹ da mesma organização:

O engajamento das pessoas é absolutamente essencial. É quando as coisas começam a funcionar, que começa a se manifestar como uma competência da rede, como uma competência que está ali, né? Entre as pessoas, na cultura, é a construção de uma cultura. (Izolda Cela)

Na opinião do ex-secretário executivo de Cooperação com os Municípios, Márcio Brito, a consolidação do engajamento dos atores em torno da política exigiu que o Estado construísse uma narrativa fundamentada na resolução de uma demanda real: a necessidade de erradicar o analfabetismo infantil e seus impactos na formação do cidadão, na economia e na qualidade de vida. Essa premissa, de acordo com Brito, foi fundamental para o fortalecimento do entendimento de que os resultados educacionais só podem ser alcançados com o envolvimento de todos os agentes por meio de uma ação coordenada. Brito considera que essa narrativa se fortalece por meio de uma comunicação pública estratégica planejada pela Secretaria da Educação e difundida pelas regionais:

Não dá para ser uma comunicação apenas centralizada pelo governador ou a Secretaria da Educação porque ela [a comunicação] é importante, mas não é suficiente. Ela não ecoa. É preciso descentralizar a comunicação empoderando as regionais. As regionais precisam estar afinadas com o poder central na construção dessa narrativa, que seria o [combate ao] analfabetismo infantil. Esse é o problema central e as regionais precisam cumprir um papel de comunicar através de uma agenda institucional com os municípios, para além dos prefeitos e prefeitas, mas que faça com que as pessoas que são estratégicas na Secretaria Municipal de Educação possam também compreender a importância para que elas possam se engajar e se envolver com as ações. (Márcio Brito)

Brito destaca três pontos centrais para que a comunicação da política tenha êxito: a horizontalidade, isto é, a ausência de imposição do Estado no processo comunicativo e na definição das agendas; a descentralização, já que as Credes são

11 EDUCAÇÃO QUE DÁ CERTO. Episódio 1: Ceará, estado referência em colaboração. YouTube, 22 nov. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5R_jlbbOUVA. Acesso em: 15 mar. 2023.

responsáveis pelo repasse das informações; e o caráter colaborativo, no qual os diversos agentes participam da construção da política por meio de sugestões e trocas de experiências.

A comunicação não coloca o Estado numa relação verticalizada, pelo contrário. Ao Estado, cabe a coordenação da política e a criação de mecanismos que possam se comunicar melhor com os municípios, a partir de uma descentralização de gestão, em que entram aí fortemente as regionais. Toda a instrução de ações, sejam pedagógicas ou de fortalecimento da gestão, precisam se comunicar e transmitir um conjunto de intenções: corrigir a distorção idade-série, resgatar as crianças que estão fora da escola e ter um currículo que atenda às necessidades reais daquele território – o que seria uma customização do programa. O engajamento acontece a partir de uma construção de uma narrativa central pelo Estado e do trabalho das regionais junto com todo seu time, que buscam cumprir esse papel de reproduzir e construir a narrativa mais apropriada no sentido de mobilizar. Então a comunicação é estratégica porque ela mobiliza e cumpre um papel de determinar quais são nossas prioridades e os nossos objetivos. (Márcio Brito)

A forma como a comunicação é aplicada dentro dos processos de construção e implementação das iniciativas do Paic será analisada de forma mais aprofundada na pesquisa empírica apresentada no próximo capítulo. Nesse sentido, o estudo examinará como as ações estratégicas, desenvolvidas dentro do contexto da gestão democrática da educação, se articulam às dimensões da comunicação pública, que têm como pressupostos a difusão de informações, a troca dialógica entre os atores e o estímulo à participação. O objetivo é compreender como essa abordagem não apenas contribui para a melhoria dos resultados de aprendizagem, mas também promove avanços na consolidação da democracia e na ampliação das práticas cidadãs.

7 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO PAIC SOB O OLHAR DOS ATORES INSTITUCIONAIS

No presente capítulo, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com nove atores relacionados ao estudo de caso e discutidos os conteúdos abordados por cada um deles, com base nas categorias acesso e interação, definidas no modelo teórico-operacional. A fim de aprofundar a análise da comunicação pública a partir da experiência dos entrevistados, serão abordados nas discussões os seguintes temas: os fluxos de comunicação utilizados, as ferramentas de comunicação, as estratégias de mobilização e engajamento, além da avaliação da comunicação para a efetividade do Paic e sua relação com os resultados alcançados nas duas escolas estudadas.

Para melhor compreensão, o material analisado foi organizado de acordo com a posição dos atores dentro da política educacional. Assim, eles foram distribuídos em três grupos: atores estatais, que englobam os profissionais diretamente ligados à Secretaria da Educação do Ceará; atores municipais, que incluem aqueles relacionados às secretarias municipais de Educação; e, por último, atores escolares, que se referem às gestoras das escolas escolhidas como objeto de estudo.

7.1 Atores estatais

Nesta seção, consideram-se atores estatais os profissionais que fazem parte da estrutura do Governo do Ceará e desempenham um papel estratégico na elaboração da política pública, na interlocução com os demais envolvidos na implementação do Paic, na criação de espaços de negociação e debate e no estímulo à participação. Dessa forma, estão incluídas entrevistas de uma servidora da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios da Seduc, aqui designada como entrevistada 1; duas servidoras vinculadas à Célula de Cooperação com os Municípios da Crede 4, denominadas entrevistadas 2 e 3; e dois servidores pertencentes ao mesmo órgão na Crede 13, identificados como entrevistados 4 e 5.

A perspectiva desses atores sobre a comunicação desenvolvida pelo Paic está em consonância com os pressupostos estabelecidos nas categorias de acesso e interação. Eles identificam um modelo de comunicação baseado na troca dialógica entre os atores, com o objetivo de construir consensos.

No formato em que a gente atua em regime de colaboração, tendo os nossos principais atores e parceiros nessa articulação entre o município e o Estado e as regionais como principais articuladoras e ponte desse processo, o papel da comunicação é superimportante. As ações do Paic nunca são realizadas sem esse processo de atuação dinâmica e de forma dialógica. A gente sempre consulta as regionais, que são os braços da Seduc, que estão mais próximos e lidam diariamente com os municípios e elas fazem também essa articulação e esse diálogo para que a gente possa atender de fato as ações, as demandas e para que a gente possa compreender se as nossas ações são necessárias e estão apoiando e auxiliando os municípios com relação ao regime de colaboração. Embora a gente tenha ações macros que são fechadas no Plano Estadual para quatro anos, que vão reger os nossos processos, os nossos programas e as nossas ações em âmbito menor, mas isso vai sendo ajustado e flexibilizado de acordo com esse diálogo e essa comunicação. Tudo é muito compartilhado. (Entrevistada 1)

O acesso é um pré-requisito para a atuação dos atores e instituições responsáveis pela construção das políticas públicas. Essa categoria diz respeito à necessidade de disponibilizar informações de forma acessível, permitindo que os *stakeholders* influenciem a gestão do que é público. Isso implica atender adequadamente às necessidades de cada segmento do público por meio de uma estratégia organizacional que inclui o uso de linguagem adaptada, diversidade de produtos, mídias, fluxos, horários e processos que favoreçam a interação.

Nesse sentido, os profissionais entrevistados consideram que o Paic atende à maior parte dos pressupostos estabelecidos nesta categoria. A informação é percebida como um elemento central de um processo circular e contínuo de troca e influência mútua, fundamental para fortalecer a parceria entre o Estado e os municípios e, assim, garantir que as iniciativas propostas pelo programa sejam adotadas de forma eficaz.

A comunicação é primordial porque, para nós, que estamos fazendo esse trabalho com essa parceria do Estado e os municípios, se a gente não mantiver essa comunicação redondinha, essa comunicação efetiva, clara e objetiva, a gente pode ter alguns transtornos no meio do caminho, nesse percurso das ações, porque o município é autônomo e as ações vêm do Estado. Nós temos conhecimento e consciência também de que todo esse

trabalho é uma parceria, e essa parceria só se torna amistosa hoje, de forma mais consistente e muito ampla, porque a comunicação é tudo: é o começo, o meio e o desenvolvimento. Eu não digo nem fim, mas é o desenvolvimento de todo o nosso trabalho. (Entrevistada 3)

Segundo os respondentes, por meio das estratégias de divulgação das informações, há um engajamento em torno dos trabalhos e os envolvidos agem de maneira articulada contribuindo coletivamente com suas experiências para a melhoria das ações.

Eu penso que a comunicação é o instrumento mais importante de todo esse processo de implementação do Paic desde 2007. Todas as ações do programa vêm para gente, enquanto regional, e a gente recebe todas essas orientações e repassa para os municípios, que, por sua vez, fazem chegar até a escola. Então ela [a comunicação] é importante porque faz com que o programa chegue na escola bem redondinho. (Entrevistada 2)

O entrevistado 5 compreende que as ações do Programa de Aprendizagem na Idade Certa na Crede 13 “surtiram efeito mediante a disseminação de informação”. Na opinião dele, o fluxo de comunicação traz clareza sobre o alinhamento dos compromissos de cada ator dentro dos contextos em que estão estabelecidos:

O fluxo de comunicação deixa bem claro o papel que cada um tem, a função que cada um tem. E se cada um desempenhar aquela sua função com compromisso, o resultado aparece. Isso é gestão. Parece fácil, mas não é [fácil] a gente chegar dentro de um município e mostrar para eles que aquilo não é uma receita de bolo, mas uma proposta que a gente está trazendo. Não é à toa que [a comunicação] repercute nos resultados da regional. (Entrevistado 5)

Os representantes das regionais reforçam que o fluxo é legitimado por meio de uma articulação em cadeia entre os atores estaduais e os municipais. Para isso, reconhecem a necessidade de respeitar as etapas dos processos ao receber as informações repassadas pela Secretaria da Educação, via Copem, e transmiti-las aos municípios. Nesse sentido, destacam a preocupação em manter uma articulação com os secretários municipais de Educação, estabelecendo junto a eles um cronograma de agendas para replicação das demandas que vão surgindo.

É um trabalho em cadeia. A informação sai da Seduc, vem para Crede, da Crede vai para os municípios e segue para as escolas até chegar aos

estudantes. Nós [Crede] temos muita responsabilidade quanto a isso porque, se [o fluxo] falhar em algum desses atores, o ciclo não se completa. Ou seja, não chega até os estudantes. (Entrevistado 5)

Todos os entrevistados avaliam que, de modo geral, o relacionamento entre as regionais e os municípios é positivo. No geral, as redes respeitam os prazos determinados para os retornos das demandas e mobilização dos atores municipais.

Em sua maior parte, o retorno dos municípios é satisfatório. Nós temos um ou outro município que demora, mas isso tem a ver com o tamanho da rede porque pode ser que tenha uma quantidade de escola maior com distanciamento da sede [do município] para a zona rural. Mas tudo acontece dentro do prazo. (Entrevistada 3)

Os profissionais das regionais explicam que, além das reuniões frequentes com os secretários e gerentes municipais, também utilizam telefonemas, e-mails e mensagens em grupos de *WhatsApp* como ferramentas para divulgação das informações. As formações e fóruns também são espaços para mobilização em torno das prioridades do programa. Todo esse engajamento visa possibilitar que o município consiga estar apto a transmitir com eficiência as informações para as escolas.

A gente nunca chega com uma demanda e vai direto para a escola. A demanda chega na Cecom, a Cecom leva para a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria faz chegar na escola. Quando a gente tem uma demanda que é de sala de aula, a gente já passou antes pela equipe da Secretaria de Educação. Esse é o nosso fluxo e aí flui muito bem, porque nós não estamos adentrando no trabalho do município, nós estamos apoiando. Então eles se sentem apoiados e nos veem realmente como parceiros, como pessoas e profissionais que apoiam a Secretaria e, consequentemente, a escola, porque isso tudo vai chegar na escola. Todo o trabalho que a gente faz na Cecom, mesmo indo para a Secretaria, que é o nosso apoio maior, ele chega na escola em virtude dessa comunicação coesa. (Entrevistada 3)

Os entrevistados observam que antigamente, no início do programa, os municípios enfrentavam mais dificuldade para fazer com que a comunicação chegasse de forma efetiva às escolas, repercutindo sobre os estudantes beneficiários do programa. No entanto, consideram que, com a evolução da política educacional ao longo dos últimos 17 anos, os alunos já possuem um entendimento sobre o papel do programa e a importância dele para a aprendizagem.

A entrevistada 2, que atua na Cecom desde a criação da política educacional, em 2007, lembra que, no início, quando ainda se chamava Programa Alfabetização na Idade Certa, percebeu que os estudantes não compreendiam o significado da iniciativa. Por conta disso, resolveu fazer uma reunião com todos os municípios da Crede 4 para engajá-los na mobilização dos professores, estudantes e familiares e fazer com que todos tivessem compreensão da influência das ações do programa na aprendizagem.

Eu chamei todos os gerentes e disse que a gente detectou que tem crianças que não sabem que estão dentro do programa, mas faz parte do Paic. Falei: “a gente queria nesse momento dizer para vocês que a gente tem essa pauta aqui para que nenhuma criança e nenhuma família deixem de saber o que é o programa”. Então, organizamos uma agenda para que eles fizessem uma mobilização em todas as escolas e tivessem momentos com as famílias também. Eles disseram assim: “Não se preocupe que nós vamos fazer todo mundo conhecer”. Eles realizaram reunião na Câmara. Cada município fez de um jeito diferente. Hoje, eu penso que todo mundo já conhece o Paic porque houve toda essa mobilização e a gente conscientizou que todos precisam saber. (Entrevistada 2)

Assim como a entrevistada 2, a entrevistada 3 avalia que os alunos do ensino fundamental também já compreendem o que significa o Paic e as ações relacionadas a ele, como as avaliações externas. Além das informações que são repassadas pelas escolas, ela acredita que o principal produto de comunicação para os alunos são os materiais didáticos disponibilizados pelos eixos do programa.

Os pequenos têm consciência. Eles sabem que são do Mais Paic e que aquela atividade é do Mais Paic. Os alunos recebem material para estarem trabalhando. Eles têm essa noção já muito bem elaborada na cabeça deles e as famílias também. (Entrevistada 3)

De acordo com a entrevistada 1, o envolvimento das famílias também faz parte da gestão democrática, reforçando a relação entre os pais e responsáveis para garantir o bom desenvolvimento da escola e da aprendizagem dos estudantes.

A direção da escola trabalha muito em conjunto, em diálogo com a comunidade escolar. Então, essa comunicação precisa acontecer. Se não acontece essa comunicação com a comunidade, dá problema para que as ações na escola sejam efetivadas. (Entrevistada 1)

Apesar de todo o envolvimento das redes municipais, os atores estaduais analisam que, mesmo com as estratégias de comunicação que o Governo do Ceará tem adotado nos últimos anos para divulgar os resultados da aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental, associando as melhorias educacionais aos investimentos no Paic, a sociedade em geral ainda não compreende plenamente a importância dessa política para a educação cearense.

O Mais Paic é o carro-chefe das políticas educacionais do Governo do Ceará, mas a divulgação dele ainda não consegue chegar à população de forma efetiva. A gente tem um resultado muito bacana, mas as pessoas não sabem que é um trabalho que vem sendo realizado desde 2007. (Entrevistada 1)

A entrevistada 1 ressalta, ainda, que a comunicação precisa ser aprimorada até mesmo internamente na Secretaria da Educação, pois, segundo ela, outras coordenações não conhecem os protocolos do programa, que poderiam ser incorporados nas ações voltadas ao ensino médio.

O Mais Paic comunica muito bem para os municípios. Os municípios já esperam as ações e até já tencionam a gente, porque eles sabem que a gente vai orientar de alguma forma. Mas [o programa] ainda não comunica para a nossa rede. Então, fica muito focado nos municípios e nas redes municipais, mas aqui é um laboratório de muitas experiências bacanas que poderiam se reproduzir na Seduc. A gente tem sucesso no ensino fundamental e a gente precisa fazer chegar até o ensino médio. (Entrevistada 1)

Na opinião dos atores estaduais, também é necessário refletir sobre o conteúdo das informações que são repassadas no programa. Mais do que enfatizar apenas os resultados da aprendizagem, eles defendem a importância de destacar os processos, pois são esses que oferecem um diagnóstico mais preciso para a rede.

Os envolvidos precisam ter a devida compreensão da importância das etapas da política educacional. Se isso não fica muito claro, compreende-se que o que se deve buscar é o resultado pelo resultado. A comunicação deve olhar para o processo para reorientar o trabalho. (Entrevistado 4)

Nesse sentido, os entrevistados apresentam sugestões para o aperfeiçoamento das estratégias de divulgação e engajamento na política pública. O entrevistado 4 defende que as Credes deveriam contar com o apoio de um profissional

da comunicação para auxiliar na divulgação das ações desenvolvidas por cada regional, como as formações e os fóruns. Já a entrevistada 1 aposta na melhoria das mídias utilizadas, como, por exemplo, o site do programa, para permitir a interação adequada com os públicos.

Ao analisar a interação, entende-se que essa categoria diz respeito à construção de um diálogo equilibrado e simétrico, em que todos os envolvidos possuem igual direito e oportunidade de falar e serem ouvidos. Esses requisitos contribuem para o estabelecimento de uma pedagogia da interação por meio da criação de produtos, serviços, ambientes e situações com vistas a estimular e viabilizar o acesso, a compreensão, a cooperação, a participação e a crítica.

Nesse aspecto, os respondentes destacam que, além do compartilhamento de informações, o Paic busca garantir a inclusão efetiva dos atores nas iniciativas desenvolvidas pelo programa. Eles apontam que o processo de construção da política não é rígido e cada ator pode adaptar as ações ao contexto no qual está inserido.

De acordo com a entrevistada 2, assim que a Crede recebe as demandas da Secretaria da Educação, inicia-se o processo de adequação à realidade da regional.

Quando os formadores regionais retornam dos encontros que tiveram em Fortaleza, nós, enquanto Cecom, fazemos uma reunião de alinhamento para ver quais foram as orientações que foram dadas [pela Seduc]. Então, a gente [Crede] coloca o nosso tempero, que é a nossa realidade e orienta: “nesse momento da formação foi orientado isso, mas eu queria que fosse colocado nessa outra questão, porque é a nossa realidade”. Eu sempre dou essas orientações para complementar a formação. A partir disso, eles fazem o planejamento deles. (Entrevistada 2)

Os atores destacam que o papel da Seduc e das Credes é predominantemente consultivo, orientando os municípios sobre a melhor forma de realizar as ações e estimulando o aprimoramento das propostas apresentadas pelo Estado.

A gente acaba sendo uma espécie de consultor. Quando o município tem dificuldade, nós vamos sugerir e orientar. Se a gente perceber abertura, a gente entra. Mas nunca vamos fazer por ele. Nosso trabalho é continuar estimulando, motivando os municípios a fazerem o trabalho que já fazem ou aperfeiçoar algo. (Entrevistado 4)

Conforme o entrevistado 4, todas as propostas levadas pela regional aos municípios são amplamente discutidas e há um vínculo de confiança muito forte dos gestores municipais com o trabalho desenvolvido pelas Cecom. A Crede incentiva a autonomia da rede municipal na implementação das medidas necessárias para que o programa alcance as metas desejadas.

Eu sempre deixo claro nessa relação da Crede com os municípios, no regime de cooperação, que nós somos mais consultivos. Nós não somos deliberativos. Eles [os municípios] têm a Cecom como referência. Eles chegavam e diziam: “O que eu posso fazer? O que vocês têm para me ajudar?”. Muitas vezes, a gente chegava para eles apresentando uma proposta, só que a proposta era tão boa, condizia tanto com a realidade deles que eles tomavam aquilo para si e aplicavam no município. (Entrevistado 5)

Na opinião dos atores estaduais, essa rede de compartilhamento de ações entre os municípios é fundamental para o desenvolvimento da política e para o fortalecimento do regime de colaboração. Além de fomentar as práticas inovadoras, ela também amplia o sentimento de pertencimento dos demais atores ao programa, pois passam a se perceber como colaboradores diretos das ações.

Eu acho fantástico porque [os municípios] extrapolam a ideia. Eles veem coisas que a gente não viu por que, embora a gente faça essa agenda de acompanhamento dos municípios, quem está vivenciando o dia a dia e consegue concretizar da melhor forma são eles. A gente vê eles [sic] aperfeiçoando o processo. É isso que faz o regime de colaboração dar certo. Tudo é muito dialogado. Nada é imposto. E a gente não tem nenhum problema de deixar que as ideias se transformem nas mãos dos municípios. (Entrevistada 1)

Os atores estaduais também consideram que o estímulo à participação e ao engajamento nas ações educacionais são aspectos fundamentais para o alcance dos resultados de aprendizagem buscados pelo Paic nas escolas dos municípios estudados. A entrevistada 2 faz a seguinte avaliação sobre a EEF Nossa Senhora Aparecida:

Quando a Escola Nossa Senhora Aparecida obteve esse resultado, nós chamamos a diretora para que ela compartilhasse o sucesso da escola, para dizer por que essa escola conseguiu isso que as outras não conseguiram. O diferencial da escola é justamente que os alunos estão lá desde a Educação Infantil, então todo mundo se conhece e se ajuda. A gestão da diretora é bem participativa e isso contribui para os resultados. (Entrevistada 2)

No caso de Independência, os profissionais da Crede 4 analisam que o resultado positivo também está relacionado à capacidade do município de mobilizar a rede de ensino e ao envolvimento da comunidade escolar na implementação das práticas pedagógicas.

A Escola Maria do Carmo Cardoso tem algumas muitas potencialidades, como, por exemplo, o apoio e envolvimento da família que é muito forte, que eu acho que é um potencial para os resultados. Nas visitas, a gente percebia um envolvimento da comunidade, das famílias, dos responsáveis pelos alunos muito forte com a escola. Independência é um município que tem um histórico de avaliações externas e abraça a causa. (Entrevistado 4)

7.2 Atores municipais

Nesta seção, são apresentados os resultados das entrevistas das agentes relacionadas à gestão do Programa de Aprendizagem na Idade Certa no âmbito municipal. São abordadas as perspectivas de duas servidoras municipais atuantes no programa em Granja (entrevistada 6) e Independência (entrevistada 7). Ambas destacam a importância da comunicação para o funcionamento dos ciclos da política educacional e, conseqüentemente, para a melhoria dos resultados de aprendizagem.

A gente precisa se comunicar para que as informações cheguem, para que as pessoas conheçam não só a comunicação dentro da comunidade, da escola, mas também fora das paredes da escola. E para que todos consigam fazer um bom trabalho e cheguem a um bom desempenho. Ela [a comunicação] é primordial em tudo e, com certeza, contribuiu para os nossos resultados. (Entrevistada 6)

Para que a comunicação ocorra de forma eficiente, a entrevistada 7 explica que, no município de Independência, além da mobilização de gestores escolares, professores e alunos, busca-se estimular a participação de outros atores na construção da política.

A comunicação é importante porque a gente consegue mobilizar. A gente repassa essa questão do conhecimento e mobiliza outros setores para ajudar nesse suporte para que o trabalho possa ser alavancado. É um trabalho em rede. A gente tem o apoio do esporte, da cultura e da saúde. A gente sempre tem esse vínculo, esses contatos. É uma ajuda para fazer com que o trabalho aconteça. (Entrevistada 7)

As duas agentes municipais reforçam que o principal desafio é garantir que a informação chegue aos alunos de forma clara, incentivando-os a buscar a melhoria do desempenho escolar. No caso da Crede 4, a entrevistada 6 destaca que a maior dificuldade para tornar essa comunicação mais eficaz está na própria configuração geográfica do município. A grande extensão territorial e a predominância de áreas rurais dificultam o acesso dos moradores mais distantes às informações, muitas vezes impossibilitando a participação ativa nas iniciativas voltadas à implementação do Paic.

Em Granja, a gente tem que, de fato, ralar muito para que a informação das crianças, dos professores e das escolas da sede seja a mesma recebida nas escolas da zona rural. Mesmo com essa dificuldade, a gente percebe que a comunicação está sim chegando até a escola. A comunicação do município com a escola é eficiente. A gente tem uma comunicação bem intensa com as escolas. E isso reflete no que a gente programou em relação à parte pedagógica. (Entrevistada 6)

Com o objetivo de aproximar os estudantes das informações e ampliar o alcance da política educacional, a entrevistada 7 afirma que a Secretaria de Educação adota diferentes estratégias. Entre elas, destacam-se práticas culturais e outras manifestações que valorizam as tradições locais.

O professor fica com inúmeras possibilidades de trabalhar com o aluno pegando o foco na questão da cultura do nosso município, onde a gente tem muito forte o Reisado, a Festa Junina. A gente sempre busca trabalhar de forma interdisciplinar, engajando a informação com o que deve ser trabalhado no currículo. A gente traz essas manifestações culturais para dentro do contexto em que a gente deve trabalhar. (Entrevistada 7)

A entrevistada 6 ressalta que o estabelecimento de um fluxo de comunicação coeso entre a Secretaria da Educação do Ceará e as Coordenadorias Regionais de Educação, por meio das Cecom, tem sido fundamental para a mobilização dos atores municipais em torno das ações do programa.

O fluxo é bem interessante e bem satisfatório. A gente tem esse processo todo de formação que a Seduc passa para a Secretaria Municipal de Educação. Logo em seguida, a SME repassa para as escolas, professores, todo mundo. (Entrevistada 6)

A entrevistada 7 compartilha dessa visão e destaca que o apoio oferecido pelas Cecom à secretaria municipal tem sido essencial para garantir a concretização das ações dos eixos do Paic no município de Independência.

Eu dou nota 10 para o trabalho da Cecom porque a gente tem esse suporte muito grande na comunicação. Tudo é repassado em tempo hábil. Tudo é muito planejado. [O fluxo] é bem definido. As informações repassadas são claras e a gente se apropria muito bem para passar para os nossos formadores. (Entrevistada 7)

As respondentes explicam que, para promover a interação em suas redes de ensino, é seguido um cronograma de visitas planejadas, formações e reuniões técnicas. Além do contato presencial, há um acompanhamento por meio de grupos de *Whatsapp*, com o objetivo de manter a proximidade com os *stakeholders* e garantir retorno sobre as ações programadas.

A gente faz algumas reuniões de alinhamento para dar o *feedback* e ver o que deu certo e o que não deu. Se não deu [certo], vamos realinhar as rotas para que possa dar. Onde a gente percebe uma necessidade maior, que, mesmo com todas as estratégias, eles não estão conseguindo atingir, a gente vai dar um olhar diferenciado para lá e vai até lá. (Entrevistada 6)

A entrevistada 7 ressalta a contribuição dos gestores escolares na construção da política, destacando que o município incentiva a adaptação das práticas às realidades das comunidades escolares.

O diretor tem o livre-arbítrio de adequar, de fazer intervenções, de mudar aquela rotina. É importante utilizar aquele conteúdo que foi repassado na formação. Mas, dependendo da necessidade, ele tem a possibilidade de intervir e de modificar aquela rotina. (Entrevistada 7)

Como sugestão para fortalecer a defesa e a implementação do Paic em Independência, a entrevistada 7 defende que a participação das famílias na escola precisa ser mais efetiva.

O aspecto negativo é realmente a [ausência da] família na escola, nessa comunicação, nessa escuta. Queríamos ouvir mais a família e que ela nos ouvisse. Queríamos que ela estivesse mais presente nesse diálogo. Embora a gente tenha criado mecanismos de trazê-las para a escola, de motivá-las, de inseri-las no processo de ensino-aprendizagem, elas ainda deixam muito

a desejar. É preciso que as famílias contribuam e entendam essa responsabilidade delas na educação. (Entrevistada 7)

7.3 Atores escolares

Esta seção analisa as entrevistas com as diretoras de duas escolas de ensino fundamental nos municípios de Independência e Granja. A entrevistada 8 foi, durante oito anos, gestora da EEF Maria do Carmo Cardoso. Localizada na rede municipal de Independência, no sertão cearense, essa escola obteve a melhor avaliação do país nos anos iniciais do Ideb de 2019, com nota 9,8. Já a entrevistada 9 atua há sete anos na direção da EEF Nossa Senhora Aparecida, situada na zona rural do município de Granja. Essa unidade de ensino, que alcançou a melhor nota do Brasil nos anos finais do ensino fundamental (8,7), está localizada na comunidade Brejo dos Sabinos, no distrito de Pessoa Anta.

Em suas falas, as diretoras destacam como a comunicação foi uma aliada na gestão escolar e como as práticas comunicativas implementadas na rotina auxiliaram as unidades de ensino, mesmo em contextos adversos, a se destacarem nacionalmente no Ideb. As falas das entrevistadas demonstram a presença de elementos das categorias de acesso e interação. Dessa forma, as duas gestoras enfatizam que um fluxo de comunicação bem definido pelo programa, envolvendo a Seduc, por meio das Credes, as secretarias municipais e as escolas, articulado ao engajamento de toda a comunidade escolar, principalmente as famílias e os estudantes, foi fundamental para que as escolas obtivessem destaque no cenário nacional.

A entrevistada 8, que esteve à frente da EEF Maria do Carmo Cardoso até 2020, afirma que o principal desafio para elevar a aprendizagem foi garantir a permanência dos estudantes na escola. Para isso, buscou fortalecer o envolvimento entre a escola e as famílias.

Um dos principais desafios é sempre manter os alunos na escola. Porque, hoje, a gente sabe que eles perdem o interesse com os estudos com muita facilidade. Quando eu entrei [na escola], a família não era muito frequente. A gente procurou envolver toda a família. Buscamos sempre trabalhar em parceria porque, quando família e escola andam juntas, é mais fácil conseguir bons resultados. (Entrevistada 8)

A diretora da escola de Independência destaca que a participação de outros órgãos municipais também contribuiu para a gestão escolar e as práticas pedagógicas. Além de reuniões mensais com as famílias, ela organizava encontros com a presença de representantes das secretarias municipais de Saúde e de Esporte, por exemplo. Nessas ocasiões, nas quais eram debatidas questões da rotina escolar, a diretora também aproveitava para abordar ações ligadas ao Paic.

A entrevistada 8 ressalta o envolvimento dos profissionais da escola com as atividades. Adotando uma perspectiva de gestão compartilhada, todos atuavam como porta-vozes da unidade de ensino, promovendo uma comunicação mais fluida.

Eu procuro envolver todos. Tudo o que acontece o porteiro, a merendeira, a auxiliar de serviços gerais, o pessoal da secretaria da própria escola, professor, todo funcionário. [Os funcionários] são totalmente informados do que está acontecendo, dessas políticas públicas, dessas inovações. É tanto que, quando um pai procura [a escola], eu, às vezes, fico tão feliz porque geralmente eles conduzem ao diretor, mas eu já vi porteiro dar resposta a um pai que eu fico assim: “poxa, que Maravilha”. Depois, chamo aquele porteiro, aquela auxiliar e parablenzo e digo o quanto isso é importante ele se sentir um educador, porque até um porteiro é um educador e um comunicador. A gente precisa ter transparência, conhecimento e estar envolvendo todos para que a gente consiga o que a gente almeja. (Entrevistada 8)

A entrevistada 9 atribui os bons resultados educacionais à soma de esforços entre família e escola, por meio de uma gestão democrática que incentiva a participação de todos os envolvidos no processo de tomada de decisão, promovendo motivação e comprometimento com o projeto educacional. A EEF Nossa Senhora Aparecida, com apenas 99 alunos matriculados, é a única escola da zona rural de Granja que atende estudantes da Educação Infantil ao 9º ano. Essa característica, segundo a gestora, fortalece ainda mais o vínculo, pois, sendo uma comunidade escolar pequena, há um forte senso de coletividade e colaboração.

Procuramos sempre desenvolver ações integradoras, que mantenham o ambiente escolar harmônico, amigável e propício a sugestões de melhoria do trabalho. O nosso resultado, claro, está relacionado com essa questão da comunicação. A [Escola] Nossa Senhora Aparecida faz parte de uma comunidade da zona rural. Não tem outra escolinha aqui e a gente conhece todo mundo, conhece os pais das crianças e isso facilita com que a gente possa ter uma comunicação mais eficaz, mais direta. Conhecemos todos os alunos pelo nome desde as séries iniciais e sabemos identificar as

dificuldades de cada um. Não existe receita pronta para os bons resultados, tudo é fruto de muito trabalho, que vem sendo construído com dedicação, respeito, compromisso e empenho de todos os envolvidos. (Entrevistada 9)

A diretora de Granja avalia que a boa colocação no Ideb está relacionada à participação ativa das famílias na escola. Essa parceria se concretiza por meio de um processo de escuta contínua, no qual os pais são incentivados a contribuir para os projetos político-pedagógicos.

A nossa família é muito presente. Os pais, por exemplo, participam ativamente dos momentos que a gente desenvolve aqui na escola. Nós temos o Projeto Pegadas, que é trabalhado aqui na escola, e tem o foco de trazer a família do aluno para dentro do ambiente escolar para a gente entender de fato a realidade. A gente vai ouvindo os relatos dos pais e, com base nas necessidades que vão surgindo, é possível elaborar ações que possam solucionar os possíveis problemas que possam vir a surgir. (Entrevistada 9)

A entrevistada 8 conta que a escola também trabalha o engajamento dos estudantes desde as primeiras séries do ensino fundamental, sensibilizando-os sobre as ações do Paic e a importância da participação nas avaliações externas e dos resultados obtidos. De acordo com ela, os resultados do Ideb são aguardados com grande expectativa e celebrados pelas crianças.

Os nossos alunos, mesmo as crianças, nós conversamos, nós somos muito transparentes com isso. O segundo aninho, por incrível que pareça, a gente tem um diálogo com eles e a gente diz toda a importância de um resultado como esse. Quando chega no quinto ano, que faz esse fechamento porque [o resultado] é todo dos anos iniciais, eles estão maravilhados com tudo isso. (Entrevistada 8)

Esse mesmo trabalho, focado na divulgação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa, na motivação para o aprendizado e na conscientização sobre a relevância dos resultados educacionais, também é realizado com os estudantes da EEF Nossa Senhora Aparecida. De acordo com a diretora, como a escola utiliza os materiais desenvolvidos pelo Paic, os alunos começam a compreender o programa desde cedo.

Principalmente nas séries finais do ensino fundamental, nas turmas de nono ano, os alunos têm consciência e buscam, cada vez mais, melhorar a aprendizagem. A gente sabe que, por se tratar de uma escola da zona rural,

por ser escola da rede pública, muitas pessoas desacreditam do potencial deles. Eu sempre digo para eles que a gente tem que fazer a diferença, a gente tem que mostrar que nós somos capazes. Independentemente do contexto em que a gente está inserido, a gente é capaz de transformar a nossa realidade. (Entrevistada 9)

A diretora da EEF Nossa Senhora Aparecida também destaca a importância da atuação dos grêmios estudantis e dos conselhos de turma, considerando-os essenciais para aproximar a gestão dos alunos. Por meio dessas iniciativas, os estudantes exercem a cidadania ativa, colaborando com sugestões de melhorias para a escola.

Eu vejo essas reuniões de forma positiva porque a partir dos indicadores que a gente tem, a gente vai traçar as metas para o próximo período. Se tem alguma situação que precisa ser melhorada, a gente já vai implementar ações no nosso planejamento para tentar melhorar, cada vez mais, de acordo com as necessidades que vão surgindo. (Entrevistada 9)

Em relação ao acesso às informações, as duas gestoras escolares avaliam que os fluxos de comunicação são bem estruturados, garantindo transparência nos processos, nos objetivos e nas metas estabelecidas. Elas analisam que tanto os agentes estaduais quanto municipais promovem uma comunicação horizontalizada, permitindo que as escolas recorram facilmente às Credes ou às secretarias municipais quando necessário.

A gente tem esse *feedback* a toda hora em que a gente precisa. Se tiver alguma coisa a desejar, alguma coisa a ser cumprida e que a gente está com dúvida ou não está segura, a gente sempre busca na Secretaria de Educação o que a gente precisa. E se também a gente ligar, entrar em contato ou ir até a Crede 13, lá ninguém sabe quem nos acolhe melhor, nos orienta melhor. Não tem como nós estarmos sozinhos com essa força-tarefa. Eu vejo uma comunicação muito grande. Eles também são muito de vir à escola, de estar nos visitando, de estar tirando tempo para nos dar uma força maior e procurar [saber] quais as nossas dificuldades. Também estão sempre relembrando as nossas metas e fazendo com que a gente perceba o que precisa estar melhorando. (Entrevistada 8)

Na opinião da entrevistada 9, a transparência das informações torna claro para a comunidade escolar e para a população em geral o papel do Paic no processo de aprendizagem dos estudantes e na melhoria educacional dos municípios.

A Crede orienta a Secretaria para que a gente possa estar trabalhando de forma alinhada. Acredito que não há confusão sobre as competências do

estado e do município. Eles trabalham de forma integrada. As ações do Paic são desenvolvidas pelo Estado e alinhadas aos projetos municipais. (Entrevistada 9)

Ao analisar as entrevistas, percebe-se um claro reconhecimento, por parte dos atores institucionais, sobre a relevância da comunicação pública para a efetividade do Paic. Inspirada na perspectiva de Paulo Freire, a comunicação dialógica emerge como um elemento central para o funcionamento eficaz do programa, permitindo que os sujeitos compartilhem suas demandas e colaborem na implementação das ações da política. O engajamento contínuo entre os atores adiciona ao Paic os elementos essenciais para garantir participação, cidadania, gestão democrática e, sobretudo, o direito a uma educação de qualidade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Paulo Freire (1983) compreendia a comunicação como resultado de um processo dialógico que se configura como um devotamento permanente à transformação da realidade. Assim como o ato de educar, a prática comunicativa é essencialmente uma relação social, que só é possível por meio de uma ação de engajamento, na qual os indivíduos se tornam emissores e receptores ao mesmo tempo, modificando a si mesmos e o ambiente onde vivem. Neste sentido, o pensamento freiriano sobre a comunicação relaciona-se ao conceito de comunicação pública, a qual tem o propósito de criar pontes entre instituições e cidadãos, tornando-os porta-vozes de seus próprios interesses.

Nesta mesma perspectiva, as políticas públicas, que devem ser elaboradas dentro de um processo em que o Estado e a sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos, ganham sustentabilidade por meio de iniciativas nas quais a comunicação pública é priorizada. No modelo gerencial, pautado na eficiência e com foco central na figura do cidadão, a comunicação ganhou um papel relevante para a administração pública, diminuindo as barreiras entre os governantes e os governados. Isso permite o cumprimento das metas estipuladas e estimula a busca por soluções preconizadas pelo gerencialismo.

Alinhada ao paradigma contra-hegemônico, a avaliação atua no intuito de fortalecer o compromisso com as noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia ao inserir os múltiplos atores no centro do processo avaliativo da política, considerando as ideologias e interesses diversos. Neste sentido, a avaliação em profundidade – abordagem trabalhada nesta pesquisa – desloca seu foco dos resultados empíricos para avaliar a comunicação pública do Programa de Aprendizagem na Idade Certa a partir da experiência dos atores institucionais envolvidos com sua elaboração e implementação.

Diante desse contexto, observou-se que o Paic, formulado dentro do modelo gerencial cujo foco é a gestão por resultados, utiliza a comunicação pública de forma estratégica para que todos os atores institucionais (gestores da Seduc, das secretarias municipais de educação e das escolas) sejam mobilizados em torno da missão de melhorar a aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental. Para

isso, promove o estabelecimento de uma comunicação descentralizada, horizontalizada e colaborativa, a fim de que os atores contribuam coletivamente na construção e na implementação das ações sugeridas pelo Governo do Ceará.

Por parte do Estado, que atua como coordenador do Paic, percebeu-se a prioridade no atendimento às necessidades de cada segmento de público por meio de uma estratégia de organização que inclui a delimitação de fluxos e processos que permitam a interação adequada. Também busca-se privilegiar um diálogo equilibrado e simétrico, em que todos os envolvidos possam ter igual direito e oportunidade de falar e ser ouvidos. Esses requisitos destinam-se ao estabelecimento de uma pedagogia da interação por meio da criação de produtos, serviços, ambientes e situações com vistas a estimular e viabilizar o acesso, a compreensão, a cooperação, a participação e a crítica.

No trabalho das equipes das regionais, das secretarias municipais e das escolas, o fluxo de comunicação que sai do Estado ganha um “tempero” próprio, adaptando-se à realidade de cada contexto. Isso é fundamental para que a política assuma as características locais e, portanto, tenha mais adesão do público.

No âmbito do Paic, a escola torna-se um ambiente potencial para a adoção de metodologias voltadas ao desenvolvimento de um conjunto de habilidades cidadãos, as quais possibilitam o diálogo, a participação e a criação de consensos, alinhando-se aos pressupostos da gestão democrática da educação e da comunicação pública. Além da atuação dos gestores, professores e funcionários, o engajamento dos alunos e de suas famílias provoca ganhos no capital social, pois colabora com o fortalecimento da organização social, da cooperação espontânea, da confiança e das cadeias de relações, essenciais para o engajamento no programa e melhoria dos resultados educacionais.

Como podemos observar na avaliação da comunicação pública deste programa, o Paic representa um exemplo de política pública cuja base está fincada em um processo comunicativo bem estruturado. A consistência deste programa, carro-chefe das políticas educacionais do Ceará, é mantida pelo engajamento dos atores, por meio de diversas estratégias de comunicação, que referendam a narrativa de que só é possível alcançar bons resultados educacionais e garantir a cidadania por meio da participação e do compromisso de todos.

Por fim, fica demonstrado que as estratégias de comunicação do Paic, por meio de um regime de colaboração horizontal, contribuem para a efetividade do programa na medida em que ampliam o acesso e estimulam a interação entre os atores de diferentes esferas institucionais, fortalecendo o compromisso coletivo em torno das ações da política e do objetivo de garantir a aprendizagem na idade certa. A partir dessa constatação, esta dissertação conseguiu atender ao objetivo geral proposto na pesquisa.

Acredita-se que ao lançar o olhar para a comunicação pública desenvolvida no Paic, este trabalho traz como contribuição para o campo de públicas a inserção da comunicação como uma dimensão relevante para a avaliação das políticas públicas. Além disso, a produção de conhecimento alcançada por meio deste estudo poderá estimular o desenvolvimento de uma comunicação pautada em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos e a transformação constante da realidade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, São Paulo, n. 10, 1997.
- ALMEIDA, M. B. de; SILVA, A. B. da. Ceará: crescimento econômico, ajuste fiscal e investimentos (1985-1997). *In*: AMARAL FILHO, J. do (Org.). **Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, 2000.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ANDERSON, Perry. Historia y lecciones del neoliberalismo. **Revista del Centro de Estudios del Trabajo**, v. 25, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- BALANDIER, Georges. Variações antropológicas e sociológicas sobre o “avaliar”. *In* G. Balandier (Org.). **O que avaliar quer dizer?** (A. Danesi, Trad.). São Paulo, SP: Fasp – Unifesp, 2015.
- BARBALHO, Alexandre. Os modernos e os tradicionais: Cultura política no Ceará contemporâneo. **Estudos de Sociologia**. Araraquara/SP, v.12, n.22, p. 27-42, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1994.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, 1994.
- BATISTA, Vanessa Oliveira. Legitimidade e representação democrática. **Revista de Direito Comparado**, Belo Horizonte, n. 4, 2002.
- BAQUERO, Marcello (org.). **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre: Universidade, 2001.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p-1-33.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Portal Planalto – Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado:** - Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. É o Estado capaz de se autorreformular? **Revista on line Desigualdade & Diversidade**, segundo semestre de 2011, pp. 11-20.

BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 1983.

CANDIOTTO, Cesar. Neoliberalismo e Democracia. **Princípios** – Revista de Filosofia. Natal (RN), v. 19, n. 32. Julho/Dezembro de 2012, p. 153-179.

CEARÁ, Secretaria da Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem:** o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012.

CEZAR, Layon Carlos. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. **Revista De Administração Pública**, 52(1), 52–70, 2018

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas:** políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: BNB, 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8.

CHACON, Suely Salgueiro e NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Para além do (pré)conceito e do discurso – Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. **Aval** – Revista Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 62-87. Julho/Dezembro, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61650/162644>. Acessado em: 12/05/2021.

COGO, Denise. Da comunicação rural aos estudos de audiência: influências da obra de Paulo Freire no ensino e na pesquisa em comunicação social. **Rastros** Revista do Núcleo de Estudos Em Comunicação, Joinville, v. 1, n. 1, p. 29-36, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Chile, 2006.

Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/lustosa.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Aval** – Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan./jun., 2019.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S.; RIBEIRO, V. M. Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do programa aprendizagem na idade certa (mais PAIC). **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v.24, n.3, p. 1286-1311, set./dez. 2020. e-ISSN:1519-9029.

CRUZ, Rosa Evangelista. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? **Educar**. Curitiba, nº 22, p. 51-75, 2003. Editora UFPR.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Capital social**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2003.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; ARAUJO, Bruno Rodrigo Tavares. A reforma educacional cearense na década de 1990 no contexto da reforma do estado brasileiro. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba. v. 6, nº 5, p.28615-28633, maio. 2020.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge. (org). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2.ed. São Paulo: Atlas, p-59-71, 2009.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. *In*: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.121-134.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará** – Da Pré-História ao Governo Cid Gomes. Fortaleza: Edições Livro Técnico 2009. 5ª edição.

FIORI, Eduardo Luis. Globalização e governabilidade democrática. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, v. 7, p. 137-161, 1997.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**, 3ª ed. Paz e Terra. 1971b. (Trabalho original publicado em 1967)

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?**, 7ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia dos sonhos possíveis** (A. M. A. Freire, Org.). Editora Unesp. 2001.

GALLO, Sílvio. Filosofia, educação e cidadania. In: PEIXOTO, Adão José (org.). **Filosofia, educação e cidadania**. 3. ed. Campinas: Editora Alínea, 2010.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Ana Valeska Amaral (org.); BRITTO, Tatiana Feitosa de (org.) **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

GONDIM, Linda M. P. Os “Governos das Mudanças” no Ceará: Um populismo weberiano? **Anais: XIX Encontro anual da ANPOCS – GT Políticas Públicas**. Caxambu, Minas Gerais. 1995. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/19-encontro-anual-da-anpocs/gt-18/gt16-15/7654-lindagondim-modelo/file>. Acesso em: 22 mar. 2022.

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando e OLIVEIRA, B.R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HAGUETTE, André. Contextualização da educação escolar no Ceará. **Revista de Ciências Sociais**. v. 30, nº 1/2, p. 144-162, 1999.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5ª ed. São Paulo, SP: Edições Loyola, 2014.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.81-97.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura: Instituto Liberal, 1987.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. Tradução de Marcos Santarrita. 2ª Ed. 55ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

KAPLÚN, Mario. **El comunicador popular**. Quito: CIESPAL, 1985.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza Helena (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O cenário educacional latinoamericano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

KUNSCH, Margarida Maria Khroling. Comunicação Pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza Helena (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KUNSCH, Margarida Maria Khroling. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**. 4.ed. São Paulo: Summus, 2003.

LAURELL, Asa Cristina. Avanzar hacia el pasado: la política social del neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. (Org.). **Estado y políticas sociales en el neoliberalismo**. FFE, 1992. p. 125-147.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LIMA, Aléssio Costa. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (SPAECE) como expressão da política pública de avaliação educacional do Estado**. 2007. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

LIMA, Francisco Anderson Carvalho e GUSSI, Alcides Fernando. Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção decolonial no campo da avaliação de políticas públicas. **Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano III, vol.6, n.20, jul./dez., 2021.

LIMA, Venício A. **Comunicação e cultura**. As ideias de Paulo Freire. 2.ed. rev., Brasília: UnB/Perseu Abramo, 2011.

LIMA, Venício A. de. Comunicação libertadora no século XXI. **MATRIZES**, V. 15 – Nº 3 mai./ago. 2021 27-49.

MARTINS, André Silva. **Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo**. 2007. 284 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Faculdade de Educação, Niterói, 2007.

MARTÍN-BARBERO, Jesus. **A comunicação na educação**. São Paulo, Ed. Contexto, 2014.

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. In: Líbero, São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, ano II, n. 3-4, p. 32-7, 1999.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v.39, nº 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014.

NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 3, n. 4, p. 74–89, 2006.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não estatais. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação pública**. Campinas: Alínea, 2004. p. 187-201.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação Pública e Educação para a Cidadania: uma análise sobre o papel da escola com base na teoria crítica. In: MATOS, H.(org.). **Pesquisa em Comunicação Pública e Política: Vertentes teóricas e metodológicas**. São Paulo, ECA – USP, 2016.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **As Novas Relações Públicas: comunicação entre o setor privado e público**. 1ª edição. GlobalSouth Press. Washington (DC), EUA. 2015.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Vida sustentável e comunicação: o diálogo necessário entre estado, mercado e sociedade civil**. Maria José da Costa Oliveira, Luciana Bernardo Miotto. - 1. Ed. - Curitiba: Appris, 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Líber Livro, 2013.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. Ideias de Paulo Freire aplicadas à Comunicação popular e comunitária. **Revista FAMECOS**, 24(1), 2017. ID24207.

REDE EURYDICE. **A educação para a cidadania na Europa**: Bruxelas, Bélgica., 2012.

REIS, Patrícia Cerqueira. A comunicação como estratégia para a participação do cidadão no estado democrático de direito. **Organicom**, [S. l.], v. 8, n. 14, p. 145-158, 2011.

RIBEIRO, Fernanda Pereira. Paulo Freire na Comunicação e os Meios de “Comunicados”. **Rizoma**, 2013, 1(2), 78-91. <https://doi.org/10.17058/rzm.v1i2.4058>

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval** – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 23-37. (Série Pensamento e Prática, v.4)

SALTORATO, Patricia; GRUN, Roberto. Brasil: de Estado desenvolvimentista a Estado neoliberal. **Revista Nucleus**, v.3, n.2, maio/nov, 2005.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2a ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA, Ilse Gomes. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, n. 7, p. 81-94, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora, 2008, p. 19 a 108.

SOCIOLOGIAS, C. E.; SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S. l.], v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 5 mar. 2023.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 1, p. 17-28, 1998.

TAVARES, Fabíola Barrocas. **Pedagogia da escassez: neoliberalismo e educação no Ceará**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2002.

URANGA, Washington. La comunicación comunitaria: proceso cultural, social e político. *In: Construyendo comunidades...* Reflexiones actuales sobre comunicación comunitaria. Buenos Aires: La Crujía, p. 177-186, 2009.

VALDEVINO, Felipe Gonçalves. **Políticas de *accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014)**. Campina Grande, 2018 – Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Campina Grande.

VIEIRA, S.L.; PLANK, D.N.; VIDAL, E.M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019.