

Programa Mais Alfabetização:

Análise da Implementação em três escolas do Distrito Federal

José Edmar de Queiroz

Suylan de Almeida Midlej e Silva

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

Programa Mais Alfabetização

Análise da implementação em três escolas do Distrito Federal

José Edmar de Queiroz

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientadora:

Suylan de Almeida Midlej e Silva

Banca examinadora:

Rafael Silveira e Silva

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

QUEIROZ, José Edmar de. **Programa Mais Alfabetização**: análise da implementação em três escolas do Distrito Federal. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 106 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: José Edmar de Queiroz

TÍTULO: Programa Mais Alfabetização: análise da implementação em três escolas do Distrito Federal

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

José Edmar de Queiroz
edmarq@senado.leg.br

FICHA CATALOGRÁFICA

Queiroz, José Edmar de

Programa Mais Alfabetização : Análise da implementação em três escolas do Distrito Federal / José Edmar de Queiroz;

orientadora, Suylan Midlej e Silva, 2020.

106 fl.

Monografia (especialização) - Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Curso de Especialização em Avaliação de Políticas Públicas, Brasília, 2020.

Inclui referências.

1. Avaliação de políticas públicas. 2. Educação. 3. Análise de implementação. 4. Programa Mais Alfabetização. I. Midlej e Silva, Suylan. II. Escola Superior do Tribunal de Contas da União. Especialização em Avaliação de Políticas Públicas. III. Título.

Programa Mais Alfabetização

Análise da implementação em três escolas do Distrito Federal

José Edmar de Queiroz

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 14 de agosto de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Suylan de Almeida Midlej e Silva, Dra.
Orientadora
Universidade de Brasília

Prof. Rafael Silveira e Silva, Dr.
Senado Federal/ Instituto Brasiliense de Direito Público

Às professoras e professores na linha de frente ensinando a ler e a escrever um novo mundo.

Agradecimentos

Ao Senado Federal, a oportunidade de cursar a Especialização em Avaliação de Políticas Públicas.

À Professora Suylan de Almeida Midlej e Silva, a orientação e a atenção durante o processo de elaboração do trabalho.

Às professoras entrevistadas nas três escolas, a atenção e abertura para o diálogo.

À Juliany, o imprescindível apoio na degravação das entrevistas.

À Tatiana Britto, as dicas irrecusáveis.

Ao Fernando Mariano, o apoio e o incentivo.

À equipe da coordenação pedagógica de Ceilândia, a atenção e a presteza.

À Ana, a compreensão e o apoio.

Resumo

Este trabalho discute a implementação de políticas públicas a partir de um estudo de caso do Programa Mais Alfabetização. O programa é uma iniciativa do Ministério da Educação e tem como finalidade principal apoiar escolas públicas para colocar um assistente de alfabetização, em suporte ao professor alfabetizador, nas salas de aula dos dois primeiros anos do ensino fundamental. De natureza *top-down*, a iniciativa busca superar a pouca coordenação existente entre as esferas de governo, mediante o diálogo direto da administração federal com as escolas das redes públicas, utilizando-se do Programa Dinheiro Direto na Escola. Baseado em entrevistas com professoras e gestoras de três escolas do Distrito Federal, o estudo explora a implementação segundo a percepção e interpretação das “burocratas de linha de frente”, examinando como adaptam a política ao contexto e exercem a discricionariedade, no sentido dado a este conceito por Lipski (2019). Dentre outras conclusões, a análise das entrevistas com alfabetizadoras, supervisoras pedagógicas e diretoras de escola mostra que a implementação não é uniforme ou monolítica, mas que, mesmo dentro de cada estabelecimento de ensino, há níveis de poder e discricionariedade que precisam ser levados em conta. Além disso, evidencia que os atores, em maior ou menor grau, adaptam a política pública ao contexto, sem a participação efetiva dos pais ou de outros segmentos da comunidade escolar. Identifica, ainda, diversos problemas no modelo do programa segundo as entrevistadas (dificuldades na comunicação, pouca coordenação local, inadequação à realidade, burocracia excessiva), demonstrando que a implementação não foi bem sucedida nas escolas nos dois primeiros anos, embora a equipe de uma delas se mostre mais satisfeita. Por fim, a análise demonstra que as equipes escolares não consideram que o programa tenha alcançado os impactos esperados, apesar de expressarem um julgamento positivo sobre a iniciativa. O trabalho pode contribuir para o entendimento do papel dos burocratas de linha de frente na implementação de políticas educacionais e subsidiar a reformulação de programas na área.

Palavras-chave: análise de implementação; políticas educacionais; alfabetização; Programa Mais Alfabetização; discricionariedade.

Abstract

This Paper is to discuss the implementation of public policies based on a case study of the More Literacy Program. The program is an initiative of the Ministry of Education and its main purpose is to support public schools to place a literacy assistant, in supporting the literacy teacher, in the classrooms of the first two years of Elementary School. Being Top-down nature, the initiative seeks to overcome the little coordination that there is among the government spheres, through the direct dialogue of the federal administration along with the public schools, by using the Direct Money School Program. Based on interviews with teachers and managers from three schools in the Federal District, the study explores implementation according to perception and interpretation of "street-level bureaucrats", examining how they adapt policy to the context and exercise discretion in the sense given to this concept by Lipski (2019). Among other conclusions, the analysis of interviews with literacy teachers, pedagogical supervisors, and school principals shows that implementation is not uniform or monolithic, but that, even within each educational establishment, there are levels of power and discretion which need to be taken into consideration. Besides, it highlights that the protagonists, to a greater or lesser degree, adapt public policy to the context, without the effective participation of parents or other segments of the educational community. Finally, the analysis shows that the school teams do not consider that the program has achieved the expected impacts, despite expressing a positive appraisal regarding the initiative. The work can contribute to understanding the role of street-level bureaucrats in the implementation of educational policies and subsidize the reformulation of programs in the field.

Keywords: implementation analysis; educational policies; literacy; More Literacy Program; discretion.

Lista de quadros

Quadro 1 – Execução orçamentária PMAIfa – Brasil (2018 e 2019).....	33
Quadro 2 – Execução orçamentária PMAIfa – Distrito Federal (2018 e 2019).....	34
Quadro 3 – Taxa de aprovação 2º ano e Ideb anos iniciais – Escola A.....	49
Quadro 4 – Taxa de aprovação 2º ano e Ideb anos iniciais – Escola B.....	50
Quadro 5 – Taxa de aprovação 2º ano e Ideb anos iniciais – Escola C.....	51
Quadro 6 – A implementação nas três escolas.....	52

Lista de abreviaturas e siglas

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRE Ceilândia	Coordenação Regional de Ensino de Ceilândia
CRE Plano Piloto	Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto
EC	Emenda Constitucional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INSE	Indicador de Nível Socioeconômico
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMALFA	Programa Mais Alfabetização
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação

PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SIMEC	Sistema de Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEX	Unidades Executoras

Sumário

Agradecimentos	7
Resumo	8
Abstract	9
Lista de quadros	10
Lista de abreviaturas e siglas	11
Sumário	13
1. Introdução	15
1.1. Posição do pesquisador	17
2. Problema e justificativa	18
2.1. Políticas de alfabetização no Brasil: <i>reading wars</i> e programas	18
2.2. Políticas educacionais: de Brasília até sua escola	24
2.3. O Programa Mais Alfabetização: outra boa ideia veio do MEC	28
2.4. Questão de pesquisa	37
3. Objetivos	38
3.1. Objetivo geral	38
3.2. Objetivos específicos	38
4. Metodologia	39
4.1. Produção e tratamento dos dados	40
4.2. Análise dos dados	41
5. Fundamentação teórica	42
5.1. Implementação de programas governamentais: quem desenha e quem faz ..	42
5.2. Burocratas de linha de frente: quem faz a política na ponta	45
6. Desenvolvimento	47
6.1. O contexto de implementação: as três escolas	47
6.2. A implementação do PMAIfa: o olhar dos atores de linha de frente	53
6.2.1. A chegada do PMAIfa às escolas: “uma pessoa para nos ajudar”	53
6.2.2. Seleção dos assistentes: os atores de linha de frente decidem	54
6.2.3. As tarefas dos assistentes: quem decide o que fazer	56
6.2.4. Mudança nas tarefas do assistente: “não tava funcionando”	57
6.2.5. Adaptações ao PMAIfa: “vamos fazer um piquenique”	59
6.2.6. Autonomia para implementar: nem apoio nem pressão	61
6.2.7. Informações sobre a implementação: “a gente aplicou na raça”	62
6.2.8. Participação da comunidade: “um bilhete para os pais...”	63
6.2.9. Adequação à realidade da escola: os atores divergem	64
6.2.10. O contexto da escola: adaptar é a regra	65
6.2.11. Métodos de alfabetização: as <i>reading wars</i> na escola	66

6.2.12. Falando do trabalho: confiança nas professoras.....	67
6.2.13. Vantagens e desvantagens do PMAIfa: “era muita atividade”	68
6.2.14. Impacto do PMAIfa: “a ideia era boa, mas...”	68
6.2.15. Programas <i>top-down</i> : “eles planejam para o Brasil todo”	69
6.2.16. O sistema digital do PMAIfa: tempo perdido?	71
6.2.17. As avaliações diagnósticas: vale a pena.....	72
6.2.18. A formação: todas valorizam, mas não fizeram	73
6.2.19. Recursos financeiros: dinheiro é importante	73
6.2.20. Quem decidiu continuar com o PMAIfa: a discricionariedade atuando	74
7. Considerações finais	75
Referências.....	80
ANEXO A – Descrição das Entrevistadas	88
ANEXO B – Roteiros de Entrevistas	89
ANEXO C – Modelo Lógico do PMALFA.....	94
ANEXO D – Portaria nº 142, de 2018	95

1. Introdução

A partir dos anos 1990, as avaliações padronizadas passaram a mostrar o baixo desempenho dos estudantes brasileiros na educação básica.¹ Nos anos 2000, com a participação do Brasil no PISA², as comparações com os resultados dos estudantes de outros países passaram a ser o mote principal, reverberando pela imprensa (Folha de São Paulo, 2019) e pela agenda política. Esses resultados acionaram sinais de alerta na sociedade e, na busca de explicações, as deficiências no processo de alfabetização foram apontadas como uma das causas desse quadro (Brasil, Câmara dos Deputados, 2003, p. 110-112). Esse cenário contribuiu para que a alfabetização se tornasse uma espécie de diretriz prioritária (Oliveira; Couto, 2019) das políticas educacionais tanto em âmbito federal quanto nos sistemas subnacionais, levando ao surgimento de iniciativas voltadas para solucionar o problema da alfabetização insuficiente, geralmente por meio da formação continuada de professores e, posteriormente, da implementação de programas de alfabetização mediante cooperação federativa (Fernandes; Colvero, 2019, p. 291-292).

O exemplo típico desse último modelo em âmbito subnacional é o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) do Estado do Ceará (Bonamino *et. al.*, 2019). Na esfera federal, as principais iniciativas registradas tiveram que enfrentar o distanciamento do governo central em relação aos sistemas subnacionais e para tanto se valeram de várias estratégias de gestão e coordenação, na falta de um sistema nacional de educação³. Este trabalho trata de uma dessas iniciativas: o Programa

¹ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) começou a ser implementado nos anos 1990, tendo passado por diversas fases e configurações nas décadas seguintes. Recentemente, o modelo recebeu adequações, entre outras razões, para atender a exigências da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Com isso, no caso da alfabetização, a avaliação mais importante, que consistia na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), aplicada no 3º ano do ensino fundamental, deixou de existir, tendo sido criada nova avaliação a ser aplicada no 2º ano. Ademais, do ponto de vista das políticas de avaliação, um evento fundamental foi a criação em 2007 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), reunindo em um único indicador (com escala de 0 a 10) o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações do Saeb. A divulgação desse índice tem ampla repercussão e influencia a visão da sociedade sobre a qualidade da educação básica em cada escola e unidade da federação.

² O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), em inglês *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para avaliar trienalmente o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos. Desde sua primeira edição, o Brasil participa do Pisa como país associado à OCDE.

³ Na área de educação, a repartição de competências historicamente delegou o que hoje chamamos de educação básica para os entes subnacionais e a educação superior para a União. Em termos gerais, a Constituição Federal de 1988 manteve essa divisão, atribuindo a cada nível da federação

Mais Alfabetização (PMAIfa), implementado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2018 e 2019.

O programa segue um modelo baseado no relacionamento direto entre o MEC e a escolas (MEC→escola), via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal – responsáveis pelas redes de ensino – ocupam um lugar de coordenação, de apoio e de controle, sem, no entanto, terem voz relevante nos aspectos de desenho ou de implementação. Enquanto aquele fica sob o controle do MEC, esta é delegada às próprias escolas (Lobo *et al.*, 2018, p. 163). Assim, o financiamento é repassado diretamente às escolas, sendo destinado aos governos⁴ apenas em casos específicos⁵.

Este trabalho busca entender como ocorre a implementação de programas desta natureza na própria escola, segundo a percepção de gestores e professores. Apesar das estratégias de monitoramento e controle criadas para acompanhar a implementação pelo MEC, de forma a obrigar o alinhamento das escolas com os objetivos do programa, a hipótese desta pesquisa é de que as ações de implementação de programas, mesmo aqueles de natureza *top-down* (Brasil, 2007, p.180) como o PMAIfa, são, primordialmente, conduzidas pelo diretor, cabendo aos docentes a execução de adaptações e ajustes em relação ao desenho original para adequar a implementação a cada contexto específico. A interpretação da política por esses atores, com base em suas percepções sobre o trabalho docente e sobre sua própria escola, a maior ou menor compreensão do desenho do programa, além de fatores financeiros e político-burocráticos, influenciam na decisão sobre a continuidade do programa e a forma como ele é implementado em cada escola.

Os burocratas de linha de frente (Lipski, 2019), entendidos aqui de forma ampla como os professores e diretores de escola, serão os pontos de partida para entender

competências prioritárias (art. 211), porém incumbiu a União de “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 210, § 1º), além de estabelecer que as três esferas “organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (art. 211). Também merece destaque a vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino nas três esferas (art. 212), a instituição de fundos contábeis com participação da União (art. 60 do ADCT) e a obrigação de a União oferecer “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (art. 208). O PMAIfa tem esse caráter suplementar, assim como outros programas implementados pelo MEC mediante transferências a estados e municípios.

⁴ Os entes subnacionais, no entanto, são responsáveis pelos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa pelas escolas.

⁵ Somente os recursos das escolas com menos de 50 alunos e que não têm “unidades executoras próprias” (UEx).

a implementação do programa neste estudo. Com base em suas percepções e estratégias de implementação levadas a cabo nas escolas, é possível analisar como as políticas são atualizadas a partir de seu desenho original. Como naqueles exercícios pré-prontos das antigas cartilhas, o MEC já envia o desenho acabado. O que resta aos educadores é pintá-lo no chão das escolas. A cor e o material a ser usado na pintura podem ser escolhidos, mas a tinta não pode, em princípio, ultrapassar as bordas.

Uma compreensão acurada dessa dinâmica entre desenho e implementação pode levar no futuro ao desenho de políticas com maior ressonância na vida prática de cada escola, considerando suas realidades, atendendo a suas diferentes necessidades e respeitando o conhecimento e a experiência de seus educadores e comunidades.

1.1. Posição do pesquisador

O autor deste trabalho foi professor da rede pública de ensino do Distrito Federal por cerca de dez anos, tendo ocupado durante esse período também as funções de coordenador e assistente pedagógico. Com formação na área de educação desde o Curso Normal, que habilitava para ministrar aulas nos anos iniciais do ensino fundamental, cursou também licenciatura em Ciências Sociais e mestrado em Educação e lecionou na educação de jovens e adultos e no ensino médio. Nesse sentido, reconhece e admite seu compromisso com a escola pública, tanto pelos laços como estudante, que começaram em um grupo escolar na zona rural de Serrinha dos Pintos, na Serra de Martins, no interior do interior do Rio Grande do Norte, e o levaram até à Universidade de Brasília.

Também admite sua admiração pelos profissionais da educação pública e se reconhece neles. Por isso, defende uma educação pública de qualidade para todos como a melhor forma de construir uma sociedade livre, justa e democrática. Apesar de, e em razão desses compromissos, procurou, numa dialética de aproximação e distanciamento, retratar o tema de pesquisa com o máximo de objetividade, sem, todavia, descuidar da empatia e do respeito pelos atores de linha de frente da educação, na expectativa de que as políticas públicas possam contribuir para aperfeiçoar a escola pública, em benefício das crianças e de todos os brasileiros.

2. Problema e justificativa

Nesta seção, após uma discussão sobre as políticas de alfabetização das crianças no Brasil, são apresentadas brevemente as disputas em torno do tema, apontando os principais programas utilizados pelo MEC para apoiar e induzir a ação dos entes subnacionais nesse campo. Mais à frente, discute-se o PMAIfa com maior detalhamento, destacando-se seu modelo de desenho e funcionamento operacional.

2.1. Políticas de alfabetização no Brasil: *reading wars* e programas

Conforme já apontado, as avaliações nacionais padronizadas instituídas a partir dos anos 1990 contribuíram para expor as deficiências do ensino no país. A fase da alfabetização não foi poupada dessas avaliações. Em 2008 surge a Provinha Brasil, inicialmente para avaliar as habilidades de leitura e depois também de matemática. Aplicada no começo e no fim do ano letivo, essa avaliação tinha o papel de acompanhar a aprendizagem das crianças matriculadas no segundo ano do ensino fundamental, permitindo às próprias escolas direcionarem suas ações pedagógicas, sem o objetivo de divulgar resultados de proficiência. Contudo, a Provinha Brasil teve sua aplicação suspensa a partir de 2017. A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), por sua vez, fazia parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e visava produzir resultados sobre os níveis de alfabetização e letramento em leitura, escrita e matemática dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental. A ANA foi aplicada em 2013, 2014 e 2016, como parte do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) (Brasil, 2013), com a intenção de replicar em âmbito federal a lógica adotada no PAIC do Estado do Ceará.

Os resultados da ANA tiveram ampla divulgação e grande repercussão (O Globo, 2017). Em linhas gerais, eles mostravam um quadro bastante preocupante. Na última edição do exame⁶, em que os estudantes foram distribuídos em uma escala de proficiência com cinco níveis (elementar 1, elementar 2, elementar 3, adequado e desejável), na qual os três primeiros foram classificados como “insuficiente” e os dois últimos como “suficiente”, os resultados em escrita não foram animadores, pois 33,9%

⁶ Em 2016 participaram dos testes de leitura e escrita um total de 2.160.601 alunos e 2.206.625, do teste de matemática.

apresentaram proficiência insuficiente. Na escala de leitura, que contava com quatro níveis (elementar, básico, adequado e desejável), 54,7% também foram classificados com proficiência “insuficiente”. Em matemática, também com quatro níveis (elementar 1, elementar 2, adequado e desejável), 54,4% dos alunos foram classificados com proficiência “insuficiente” (Brasil, 2018d). Esses resultados são citados nos “considerandos” da norma que instituiu o PMAIfa, a justificar a necessidade de implementação do programa. Cabe registrar que o Distrito Federal apresentou proficiência média acima das médias regional e nacional nas três edições da ANA (Brasil, 2018d).

A solução do problema de baixos resultados de proficiência nos primeiros anos do ensino fundamental não é simples, tendo em vista uma série de fatores que vão da necessidade de coordenação federativa e de recursos financeiros, passando pela formação docente e por discussões de cunho epistemológico e pedagógico que se corporificam nas disputas dos métodos de alfabetização (as chamadas *reading wars*), cuja história é bastante antiga no Brasil (Mortatti, 2006, p. 6).

Experiente pesquisadora do campo da alfabetização, Soares (2003) afirma que o acesso ao mundo da escrita exige o domínio de uma técnica e as práticas do uso dessa mesma técnica para diferentes fins. Esses dois processos, conhecidos como alfabetização e letramento, são indissociáveis e devem caminhar juntos, embora sejam diferentes, uma vez que a primeira, como domínio da relação entre fonema e grafema, não é pré-requisito para o segundo. A partir dessa constatação, a autora tece uma crítica aos modelos de alfabetização que colocavam a técnica no centro do processo, deixando para um segundo momento a prática da leitura. Por outro lado, também critica a “desinvenção” da alfabetização, traduzida na sua diluição no letramento, com a perda de sua especificidade. Outras autoras (Sousa, 2019, p. 4) preferem utilizar apenas o termo alfabetização, que incluiria tanto aprender o sistema de escrita alfabético quanto utilizá-lo em situações de leitura. Dessa forma, afirmam, não se reforça a ideia de que sejam coisas diferentes.

No Brasil, a partir dos anos 1980, popularizou-se a organização do tempo escolar em ciclos e o construtivismo, concepção que vê o processo de alfabetização como algo que ocorre progressivamente por meio da interação com o mundo da escrita (Soares, 2003). O construtivismo muda o foco do debate para o processo de aprendizagem (como se aprende), colocando a técnica (como alfabetizar) em um segundo plano e questionando a necessidade das tradicionais cartilhas (Mortatti,

2006, p. 10). A abordagem se popularizou por aqui a partir da divulgação dos estudos de Emília Ferrero e Ana Teberosky, que propunham uma visão ativa do processo de alfabetização, na qual a criança que chega à escola é vista não como uma tábula rasa, mas como sujeito que constrói hipóteses sobre o mundo e sobre a linguagem, sendo detentora de saberes prévios em relação à escrita (Bezerra, s.d., p. 2). Essa concepção, no entanto, segundo os críticos, levou ao menosprezo das técnicas e da necessidade de “codificar e decodificar” como meio para o domínio da escrita e da leitura. Como resultado, tínhamos educadores com uma boa teoria da aprendizagem, mas sem método para implementá-la, tornando a alfabetização um processo aleatório e esparso (Soares, 2003).

Ainda segundo Soares (2003), a partir desta constatação, haveria uma tentativa de voltar aos métodos silábicos, alfabéticos ou à cartilha. Mas esses métodos descontextualizados foram justamente os geradores da exclusão escolar que havia levado à adoção do construtivismo como alternativa. Então, voltar simplesmente não seria a saída para resolver os problemas da alfabetização, em sua visão. Tendo em conta as experiências internacionais, essa autora afirma que, de fato, seria preciso retomar o trabalho do sistema alfabético e ortográfico com as crianças, porém sem necessariamente fazê-lo com os velhos métodos.

Mais recentemente, no entanto, a crítica aos métodos construtivistas se tornou mais aguda, apontando sua utilização em larga escala, em grande medida, como responsável pela má qualidade da alfabetização das crianças no país. Segundo essa perspectiva, ao desprezar a importância da consciência fonêmica, esses métodos seriam menos eficazes que aqueles mais estruturados, como mostrariam as evidências empíricas (Brasil, 2003, p. 40 e 49). O debate não é novo e não tem perspectiva de conclusão, devido às dificuldades técnicas e políticas que decorreriam da imposição de um método específico (Sousa, 2019).

Toda discussão sobre métodos e técnicas, no entanto, não poderia desconsiderar o fato de que a alfabetização ocorre em diferentes contextos sociais. Assim, seus resultados estão imbricados nessas diferentes realidades, como demonstram estudos que apontam as razões do fracasso escolar nas classes populares, desde os anos 1980 (Carvalho, 2011).

De todo modo, ao longo das últimas décadas, diferentes políticas foram propostas para enfrentar o problema da alfabetização insatisfatória dos estudantes brasileiros, o que pode mostrar que, se o cenário ainda não é o ideal, isso não se dá

por falta de iniciativas. Tomando como ponto de partida a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996), podem-se apontar os principais momentos dessa trajetória.

A LDB é bastante descentralizadora, permitindo aos sistemas subnacionais e às escolas uma autonomia inédita em legislações anteriores. Reproduzindo dispositivos constitucionais, deu à educação o status de “direito público subjetivo” (art. 5º), assegurando liberdade de aprender e ensinar, gestão democrática do ensino público e gratuidade do ensino público no ensino fundamental (art. 2º, § 3º), posteriormente ampliada para toda a educação básica (Brasil, 2009a). Ademais, permitiu a organização escolar por ciclos (art. 23 e art. 32, § 2º), a progressão parcial (art. 24, III) e a progressão continuada (art. 32, 2º). Também a repartição de competências, com caráter descentralizador, e o regime de colaboração, que se originaram na Constituição Federal, ganham corpo com a LDB⁷.

Uma alteração legal com profundos impactos para a alfabetização foi a ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos (Brasil, 2006). Na época discutiu-se se essa medida (Brasil, 2010a) não seria entendida como uma autorização para que o processo de alfabetização fosse antecipado (Arelaro; Jacomini; Klein, 2011, p. 18), embora os documentos oficiais ressaltassem a importância de se observarem as especificidades das crianças pequenas e o cuidado para não simplesmente transferir os conteúdos da tradicional primeira série para o que viria a ser o primeiro ano do novo modelo de ensino fundamental (Brasil, 2004, p. 17 e 22).

Ainda sob o ângulo da legislação, também merece destaque a vigência dos dois planos nacionais de educação (PNE) instituídos por exigência do art. 214 da Constituição. O primeiro PNE (Brasil, 2001), que vigorou entre 2001 e 2010, trazia dispositivos que demonstravam a preocupação com o tratamento da alfabetização no ensino fundamental por meio da extinção das chamadas classes de alfabetização, correspondentes a turmas com crianças de sete anos ou mais posicionadas entre a educação infantil e o ensino fundamental, que em 1997 tinham cerca de 1,4 milhão de alunos (Inep, 1998). O plano tratava inclusive de “uma concepção ampliada de alfabetização, abrangendo a formação equivalente às oito séries do ensino fundamental...”. O segundo PNE (Brasil, 2014), cuja vigência compreende o período

⁷Ver nota 03.

de 2014 a 2024, por sua vez, conta com uma meta específica sobre alfabetização (Meta 5) na qual se propõe alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do ensino fundamental, além de garantir a formação inicial e continuada de alfabetizadores, bem como apoio específico para a alfabetização de crianças pertencentes a populações vulneráveis. Também de grande importância no atual PNE foi a determinação de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios pactuassem a base nacional comum curricular do ensino fundamental, que posteriormente foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e homologada pelo MEC (Brasil, s.d.).

Sob o ponto de vista das políticas governamentais, especialmente aquelas originadas no MEC, o período pós-LDB foi também bastante prolífico. Nos anos 1990 e no início deste século as ações estiveram mais voltadas para a correção do fluxo escolar (Brasil, 2001b, p. 13), e para a formação docente, com base nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)⁸. Nesse sentido, entre as ações mais importantes, destacam-se os Parâmetros em Ação, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), o Pró-Letramento, o PNAIC, e, por fim, o PMAI, objeto deste trabalho.

Os Parâmetros em Ação, desenvolvidos a partir de 1999, visavam à formação continuada com vistas à implementação dos Parâmetros e dos Referenciais Curriculares Nacionais (Menezes, 2001). Pautavam-se no paradigma construtivista da “psicogênese da língua escrita” de Ana Teberosky e Emília Ferrero, tal como incorporado no ideário pedagógico brasileiro (Sousa, 2019).

O Profa foi um curso anual de formação para professores que ensinam a ler e escrever na educação infantil e no ensino fundamental (Brasil, 2001b, p. 20), também baseado na psicogênese da língua escrita de Emília Ferrero e Ana Teberosky e com base no treinamento de formadores multiplicadores. O programa foi implementado mediante termo de cooperação técnica entre o MEC e o ente ou instituição interessada.

O Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade na Educação (2007-2012) também visava à formação continuada de professores com foco na leitura, escrita e matemática para os anos iniciais do ensino fundamental. Realizado em parceria com universidades, por meio de convênio, e com os sistemas de ensino por meio de termo

⁸ Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) foram editados pelo MEC como referencial curricular para a educação no ensino fundamental e no ensino médio. Não tinham caráter impositivo, mas indutivo das decisões curriculares dos sistemas de ensino.

de adesão (Brasil, 2010b), o programa dava continuidade do ponto de vista teórico e prático aos pressupostos do Profa (Sousa, 2019, p. 4).

O PNAIC, realizado entre 2013 e 2017, foi instituído por meio de compromisso entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2012b) em resposta à Meta 5 do PNE, que determina a obrigatoriedade de alfabetização até o final do 3º ano do ensino fundamental. Conforme apontado anteriormente, o PNAIC teve inspiração no Pró-Letramento e no PAIC (Gomes, 2013, p. 11 e 16), esse último um programa cearense ao qual são atribuídos resultados bastante positivos. O Pacto visava a oferecer formação continuada para professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos que atuavam nos primeiros anos do ensino fundamental, de forma a qualificar a alfabetização das crianças de até oito anos. O programa previa, além da formação em serviço de dois anos de duração, material didático, premiação para professores e escolas via PDDE e realização de avaliações nos alunos concluintes do 2º e do 3º ano do ensino fundamental. O PNAIC previa também um arranjo institucional com Comitê Gestor Nacional, Fóruns Estaduais de Coordenação, Coordenações Estaduais e Municipais, além de monitoramento eletrônico (Brasil, 2012b). Tanto os coordenadores quanto os professores participantes recebiam apoio financeiro da União pela participação. Apesar da amplitude desse programa e do volume de recursos empregados, que teria sido superior a R\$ 2 bilhões, em um estudo de revisão sistemática de pesquisas sobre o PNAIC, Xavier e Bartholo (2019), afirmam que, dada a natureza dos estudos existentes, não é possível mensurar os efeitos do programa para a alfabetização das crianças.

Após a abrupta mudança de gestão em 2016, o novo governo descontinuou o PNAIC e propôs o PMAIfa como sua marca no tema da alfabetização. Nessa iniciativa, utilizava-se, do ponto de vista operacional, da lógica de programas anteriores que transferiam recursos diretamente para escolas, a exemplo do chamado Programa Mais Educação, voltado para ações de educação integral e de apoio pedagógico.

Essa visão geral sobre a legislação e as principais políticas implementadas nas últimas décadas mostra como o tema da alfabetização das crianças é um terreno fértil para conflitos pedagógicos que se refletem na legislação e nas políticas públicas e como, apesar de a diretriz prioritária da melhoria da alfabetização ter sido mantida, a pouca continuidade das políticas tem sido a regra geral. Dessa forma, uma coisa tem permanecido igual ao longo do tempo: a cada governo, um novo programa tende a ser formulado em Brasília e “pactuado” com estados e municípios.

2.2. Políticas educacionais: de Brasília até sua escola

Esta seção apresenta breve relato da trajetória das políticas educacionais implementadas pelo MEC diretamente nas escolas, com seus fundamentos normativos e operacionais.

Desde os anos 1990, o governo federal passou a investir em programas que buscam transferir para as comunidades escolares a responsabilidade pela gestão de recursos financeiros, inicialmente para pequenas reformas, manutenção predial e compras básicas e posteriormente para implementação de programas específicos. Essas descentralização e autonomia estavam alinhadas com reformas educacionais que aconteciam em todo o mundo. De modo geral, as iniciativas visavam a dar mais poder às escolas e às comunidades sobre a gestão e o processo educativo por meio de processos de *accountability* que exerceriam controle sobre o pessoal docente e levariam a melhorias nos resultados educacionais (The World Bank, 2007). Além disso, esperava-se que essas abordagens descentralizadas contribuíssem para a eficiência e eficácia orçamentária, uma vez que os recursos seriam aplicados diretamente nas escolas, segundo suas próprias necessidades e não segundo a decisão do planejador central (Lobo *et al.*, 2018, p. 151-152).

No Brasil, esse processo remonta aos anos 1980, quando o foco das políticas públicas e das políticas de educação, em especial, estava no incentivo à participação e à autonomia como antídotos ao tempo em que a sociedade civil ficou sufocada sob o regime militar. No bojo dessas iniciativas, inserem-se também a luta pela democratização da educação e as políticas de descentralização em alguns estados após as eleições de 1982, culminando com a introdução do princípio da gestão democrática do ensino público na Constituição de 1988 (Brasil, 1988a). Nos anos 1990, reforçou-se a relação entre participação e descentralização, com o agravamento da crise do Estado e a exigência de que as instituições públicas dessem resposta às demandas sociais (Lobo *et al.*, 2018). Esse movimento tinha respaldo na Constituição de 1988, que deu autonomia aos municípios e reduziu sua dependência em relação ao governo federal.

Na área da educação, a descentralização foi além da esfera municipal, chegando até as escolas (Lobo *et al.*, 2018), como estratégia do governo federal para induzir as políticas no âmbito local. A primeira iniciativa nesse sentido foi o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), criado em 1995

(Brasil, 2007, p. 49) e mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o objetivo de prestar assistência financeira para apoiar a manutenção e a melhoria da infraestrutura de escolas de ensino fundamental e de escolas de educação especial mantidas por entidades filantrópicas (Lobo et al., 2018).

Em 1998, a partir dessa experiência, foi criado o PDDE, fundamentado tanto nas competências supletivas e redistributivas da União em matéria de educação (Brasil, 1988, Constituição Federal, art. 211, § 1º), quanto em compromissos internacionais⁹ assumidos pelo país. Em 2009, o programa foi estendido a toda a educação básica (Brasil, 2009b).

Do ponto de vista da gestão, acreditava-se que os problemas são mais bem resolvidos por quem deles está mais próximo. Daí a necessidade de maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica para as escolas¹⁰. No contexto de crise do Estado (Brasil, 2007, p. 42), essa perspectiva era reforçada pelo paradigma do gerencialismo, consubstanciado no Plano de Reforma do Estado (Presidência da República, 1995) cujo objetivo era aumentar a eficiência e reduzir o foco de atuação estatal para as atividades consideradas “típicas”, transferindo-se as demais para outros atores não estatais. Nesse sentido, as entidades do terceiro setor passaram a ser vistas também como instrumentos essenciais para a implementação de políticas públicas, em um movimento que alguns autores classificam de desresponsabilização do Estado com a oferta dos serviços (Brasil, 2007, p. 61).

Nesse processo de descentralização, no entanto, começam a aparecer problemas, uma vez que os órgãos centrais permanecem com o poder de formulação das políticas, enquanto as burocracias de linha de frente e as organizações do terceiro setor, distantes dos espaços de formulação, ficam responsáveis pela implementação. Conforme Lobo et al, (2018):

[A] descentralização passa a exigir do Governo Federal maior capacidade para planejar políticas públicas e integrar a ação dos diferentes atores envolvidos, superando desigualdades regionais e conflitos político/partidários. Outro desafio é melhorar a capacitação técnica e administrativa não apenas da administração federal, mas também dos entes subnacionais ou de organizações civis, a fim de que sejam capazes de participar da elaboração e gestão de políticas públicas. Acrescenta-se, ainda,

⁹ A Conferência Mundial de Educação Para Todos realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, advogou pelo incremento de parcerias no oferecimento de educação (The FreshEd, 2020).

¹⁰ “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. (Art. 15 da LDB)

a ampliação dos custos para controlar os recursos repassados para organizações e governos locais. Pequenas transferências feitas a milhares de entidades multiplicam os custos para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, verificar se foram usados conforme as destinações traçadas na formulação das políticas, se atingiram as populações-alvo e se produziram os resultados sociais esperados. (p. 142)

Com essas iniciativas, segundo Lobo *et al* (2018), os problemas de gestão e de coordenação ficam mais visíveis, bem como as exigências de interação entre as diversas etapas do ciclo de políticas públicas:

A maior participação da sociedade civil organizada com a descentralização das políticas sociais não superou o modelo centralizador e burocrático que orientou, tradicionalmente, a formulação de políticas no Brasil (*top-down*). (p. 145)

O modelo *top-down*, mencionado pelo autor, tem como efeito colateral a explicitação de problemas na implementação. Isso se dá porque os formuladores não dialogam com os implementadores, e vice-versa, em razão de haver poucos canais e fóruns de negociação para formulação das políticas, além de existirem lacunas de capacidade estatal tanto técnica quanto política para implementação (Lobo *et al.*, 2018).

Não obstante, o PDDE segue justamente esse modelo. O programa destina recursos em caráter suplementar às escolas públicas com mais de cinquenta alunos¹¹. Como em geral essas instituições não são unidades orçamentárias, os recursos são repassados para as Unidades Executoras (UEX), entidades privadas sem fins lucrativos representativas das escolas beneficiárias¹², após a adesão do respectivo ente federativo ao programa em plataforma digital própria. Inicialmente destinado apenas a assegurar recursos para pequenas despesas de custeio e capital (PDDE básico), como a aquisição de material de consumo, reparos e ações de manutenção e compras de alguns equipamentos, o programa passou a ser utilizado para transferir recursos para outros programas (ações agregadas ao PDDE¹³), pensados a partir do MEC e implementados diretamente pelas escolas (Lobo *et al.* 2018, p. 155)¹⁴. Isso

¹¹ Também recebem recursos escolas privadas de educação especial conveniadas com o poder público, polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e os próprios entes federativos.

¹² Podem ser formadas a partir do conselho escolar, da associação de pais e mestres ou da caixa escolar.

¹³ As ações agregadas englobam programas específicos financiados e gerenciados por meio do PDDE. O PMAIfa está na conta “PDDE Qualidade”, que inclui também os programas “Ensino Médio Inovador”, “Atleta na Escola” e “Mais Cultura na Escola”.

¹⁴ No caso do PMAIfa, parte dos recursos está vinculada ao pagamento das despesas com os auxiliares de alfabetização.

acrescentou um complicador à iniciativa, pois não se tratava mais apenas de fazer pequenas reformas, consertos, ou comprar material de consumo, uma vez que a aplicação dos recursos nesses casos está associada à implementação do respectivo programa.

As ações agregadas ao PDDE têm objetivos pedagógicos, pois se espera que sua implementação impacte nos resultados educacionais. Isso exige maior capacidade estatal para associar o gasto dos recursos a esses objetivos, além de requerer assistência técnica por parte dos entes subnacionais e a criação de infraestrutura de informática para permitir a execução e o monitoramento (Lobo *et al.*, 2018, p.157-158). Essas mudanças, somadas à escassez de canais de comunicação e troca de informações entre os atores participantes e aos desafios de gestão por parte das unidades executoras, resultaram em acúmulo de saldos nas contas bancárias das UEx (Lobo *et al.*, 2018, p. 158) em razão da baixa execução orçamentária dos recursos. As autoras referem-se a casos em que o programa federal concorria com programas locais com os mesmos objetivos, exigindo dos gestores ajustes para adaptá-lo à realidade específica. Também limitações de conhecimento técnico dificultaram a execução do PDDE, com repasse de recursos superior ao necessário em alguns casos e retenção de recursos em outros, muitas vezes porque os gestores não entenderam claramente como deviam empregar essas verbas (Lobo *et al.*, 2018, p. 164-165). Tais problemas demonstram as dificuldades de coordenação entre as diversas instâncias, que persistiram apesar de algumas medidas tomadas pelo FNDE. De fato, essas dificuldades só poderão ser adequadamente atacadas caso venha a ser criado um sistema nacional de educação, instância que permita a pactuação e a coordenação de ações entre os três níveis da federação, com envolvimento também das escolas, contribuindo para alterar o modelo *top-down* vigente atualmente (Lobo *et al.*, 2018, p. 168).

É nesse contexto que foi criado o Programa Mais Alfabetização (PMAI), uma das ações agregadas ao PDDE na conta Qualidade.

2.3. O Programa Mais Alfabetização: outra boa ideia veio do MEC

Na falta de um sistema nacional de educação (Brasil, 2001a)¹⁵, o MEC atua por meio de políticas de coordenação (Segatto; Abrucio, 2016) com vistas a induzir a atuação dos sistemas subnacionais na direção desejada em matéria de política educacional. Isso ocorre por meio de pactos pela educação propostos a partir de cima, mas que não se confundem com um regime de colaboração¹⁶. O Programa Mais Alfabetização (PMAIfa) é um deles.

Instituído pela Portaria MEC nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018c; Anexo D), o PMAIfa integra a Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019d). Os normativos do programa em âmbito federal incluem também a Resolução (CD/FNDE) nº 7, de 22 de março de 2018, e o Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento (Brasil, 2018b). Merece destaque, ademais, como documento importante para a compreensão do programa, o Modelo Lógico do PMAIfa, da Assessoria Estratégica de Evidências do MEC (Brasil, 2018a).

De acordo com a portaria que o institui, a principal ação do PMAIfa é a garantia do assistente de alfabetização para assegurar apoio em sala de aula ao professor alfabetizador nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Além do assistente de alfabetização, o PMAIfa visa a fortalecer a gestão das secretarias e das unidades escolares e também a formação do professor alfabetizador, do assistente de alfabetização, das equipes de gestão das unidades escolares e das secretarias de educação.

Outra ação importante no desenho do programa é a disponibilização de avaliações diagnósticas e formativas¹⁷ para acompanhar o processo de alfabetização,

¹⁵ O PNE determina que “o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. (Brasil, 2014, PNE, art. 13).

¹⁶ Além das ações agregadas do PDDE, outros exemplos de programa implementados com base nesse modelo são o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007; e o PNAIC.

¹⁷ As avaliações são as seguintes: Avaliação Diagnóstica ou de Entrada, que visa a avaliar o nível de alfabetização das crianças no início do programa; Avaliação Formativa ou de Processo, que visa a acompanhar o avanço das crianças ao longo da execução do programa; e Avaliação Formativa de Saída, aplicada após o término do programa para averiguar os resultados de cada turma. Há ainda a possibilidade de uma quarta avaliação, que é um teste de fluência, aplicada por meio de um aplicativo desenvolvido pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O MEC firmou parceria com o CAED para implementar o sistema de monitoramento do programa. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V4yzyaVaiV0&t=308s> Acesso em: 13 fev. 2020.

cujos resultados devem alimentar o sistema de monitoramento do programa e serem utilizados para o planejamento do trabalho de alfabetização.

As principais finalidades do programa são a alfabetização (leitura, escrita e matemática) e a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, conforme o art. 2º da portaria. Apesar disso, não há nos normativos do programa referência a metas de alfabetização ou percentuais de redução do abandono, da reprovação, e da distorção idade/ano.

O MEC se compromete a apoiar técnica e financeiramente as secretarias de educação estaduais, municipais e distrital com vistas a implementar o programa (art. 4º). O apoio técnico ocorrerá por meio de cursos de formação, de monitoramento pedagógico, do oferecimento de sistema de gestão e do auxílio do assistente de alfabetização. O apoio financeiro, por sua vez, destina-se à aquisição de materiais de consumo, à contratação de serviços e ao ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos assistentes de alfabetização.

A participação no programa exige a assinatura de termo de compromisso, de forma conjunta, pelo governador do estado e pelo secretário de estado de educação, no caso de rede estadual e distrital, e pelo prefeito e pelo secretário municipal de educação, no caso de rede municipal.

Junto com o termo de compromisso, o gestor municipal ou estadual da educação realiza a adesão ao Sistema de Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) e indica as escolas participantes, habilitando-as a receberem recursos por meio de suas UEXs. A escola pode optar durante a adesão se quer receber todas as ações do programa ou apenas algumas delas. De acordo com os normativos, a decisão de aceitar o assistente de alfabetização é do professor alfabetizador e deve ser comunicada à direção da escola antes da confirmação da adesão da escola ao programa (Brasil, 2018c).

Ao MEC, na implementação do programa, conforme os normativos, cabe a articulação institucional e a cooperação técnica com os sistemas de ensino dos entes subnacionais; a prestação de assistência técnica e financeira; a criação de mecanismos de monitoramento; o apoio às escolas vulneráveis; a garantia de materiais formativos, cuja utilização pelas redes é facultativa; a definição das regras de seleção dos assistentes de alfabetização; e o suporte à gestão das redes, conforme o art. 6º da citada Portaria nº 142, de 2018 (Brasil, 2018c; Anexo D).

Os estados, o Distrito Federal e os municípios, por sua vez, devem assinar o termo de compromisso, realizar a adesão ao programa e elaborar plano de gestão e plano de formação; indicar um coordenador para o programa e monitorar a sua execução; garantir a realização de “processo seletivo simplificado que privilegie a qualificação do assistente de alfabetização”, de acordo com a mesma portaria. Devem ainda colaborar na qualificação do assistente de alfabetização, dos professores alfabetizadores, dos técnicos e outros profissionais, executar o programa, reforçar o acompanhamento das escolas vulneráveis, gerenciar e monitorar a implementação do programa nas suas redes, acompanhar a evolução da aprendizagem das crianças atendidas e garantir a aplicação das avaliações diagnósticas (art. 7º).

Às escolas, *loci* desta pesquisa, compete, segundo o normativo do programa:

- articular as ações do Programa, com vistas a garantir o processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental;
- integrar o Programa à política educacional de sua rede de ensino e às atividades previstas no Projeto Político Pedagógico da unidade escolar;
- participar das ações formativas promovidas pelo MEC, em articulação com a rede de ensino, no âmbito do Programa Mais Alfabetização;
- acompanhar sistematicamente a evolução da aprendizagem dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental, planejar e implementar as intervenções pedagógicas necessárias para cumprimento das finalidades estabelecidas no art. 2º desta Portaria;
- aplicar avaliações diagnósticas e formativas, com vistas a possibilitar o monitoramento e a avaliação periódica da execução e dos resultados do Programa;
- aplicar, no período definido pelo MEC, as avaliações diagnósticas e formativas a todos os estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental e inserir seus resultados no sistema de monitoramento do Programa; e
- cumprir, no âmbito de sua competência, ações para atingir as metas pactuadas entre o MEC e a rede de ensino a qual pertence. (Brasil, 2018c, art. 8º)

De acordo com o Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento (Brasil, 2018b), as competências dos professores e gestores são as seguintes:

Professor alfabetizador é responsável:

- pelo planejamento, pela coordenação, organização e desenvolvimento das atividades na sala de aula;
- pela articulação das ações do Programa, com vistas a garantir o processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental regular;

- pela interação entre a escola e a comunidade, pela prestação de informações sobre o desenvolvimento das atividades para fins de monitoramento;
- pela supervisão do trabalho do assistente de alfabetização e pela integração do Programa com o PPP da escola.

Assistente de Alfabetização é responsável:

- pela realização das atividades de acompanhamento pedagógico sob a coordenação e supervisão do professor alfabetizador, conforme orientações da secretaria de educação e com o apoio da gestão escolar;
- pelo apoio na realização de atividades, com vistas a garantir o processo de alfabetização de todos os estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.
- pela participação do planejamento das atividades juntamente com a Coordenação do Programa na escola;
- pelo cumprimento da carga horária de acordo com as diretrizes e especificidades do Programa;
- por auxiliar o professor alfabetizador nas atividades estabelecidas e planejadas por ele;
- pelo acompanhamento do desempenho escolar dos alunos, inclusive efetuando o controle da frequência;
- pela elaboração e apresentação à coordenação de relatório dos conteúdos e de atividades realizadas mensalmente;
- pelo acesso ao Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento do PMALFA/CAEd digital para o cadastro das atividades pedagógicas desenvolvidas, para que o Professor ou o Coordenador da escola analisem e validem posteriormente;
- pelo cumprimento com responsabilidade, pontualidade e assiduidade de suas obrigações com o Programa;
- pela participação nas formações indicadas pelo MEC.

Gestor da Unidade Escolar (diretor e coordenador pedagógico) é responsável:

- por orientar, apoiar e acompanhar com prioridade o trabalho do professor alfabetizador e do assistente de alfabetização;
- por participar da seleção do assistente de alfabetização, privilegiando a qualidade técnica;
- por acompanhar a evolução da aprendizagem dos alunos de 1º ano e de 2º ano do ensino fundamental regular;
- por lançar e atualizar os dados de execução do Programa no sistema de acompanhamento e monitoramento específico; e
- por participar das estratégias de formação no âmbito do Programa.” (Brasil, 2018c)

Os normativos preveem, ainda, avaliação de impacto do programa, especialmente nas unidades escolares vulneráveis, por meio de amostra. O programa tem também objetivos relativos à gestão em nível municipal e estadual, porém, como este trabalho está voltado à implementação nas escolas, não será dado destaque a esses temas.

Os responsáveis pela gestão do programa no nível federal sempre deixaram claro que o assistente de alfabetização será um voluntário, regulado pela Lei do

Voluntariado (Brasil, 1998b). Esse assistente não recebe bolsa, tampouco salário, mas apenas recursos para alimentação e transporte. Nas escolas vulneráveis, o assistente pode atender até cinco turmas e naquelas não consideradas vulneráveis¹⁸, até 10 turmas, não podendo ultrapassar 40 horas semanais. Como ele recebe por turma R\$ 300, no caso das escolas vulneráveis e R\$ 150, no caso das não vulneráveis, pode vir a receber até R\$ 1.500. A orientação é que o assistente tenha formação na área de educação, sendo aceitos para exercer a função inclusive professores que queiram complementar sua carga horária¹⁹.

A forma de atuação do assistente de alfabetização deve ser definida de comum acordo com o professor regente e com a equipe gestora da escola, permitindo um grande grau de discricionariedade nas atividades desse ator.

O programa apresenta a novidade de trazer a bidocência, estratégia utilizada na rede privada de ensino e nas classes de ensino especial, para as políticas públicas voltadas para o ensino fundamental em nível nacional. Em linhas gerais, não encontramos até agora uma fundamentação teórica consistente que justifique a iniciativa do programa de colocar um assistente de alfabetização em sala de aula. A princípio, a bidocência parece ter sua origem na área da educação especial e da educação infantil²⁰. No PMAIfa, no entanto, ela assume características um pouco diferentes, pois se pretende que o assistente não seja apenas um cuidador, mas alguém que desempenhe também funções típicas de docência. O Modelo Lógico do PMAIfa cita levantamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que teria mostrado resultados positivos na aprendizagem quando os assistentes apoiam alunos individualmente ou em pequenos grupos, o que não ocorreria quando os

¹⁸ Escolas vulneráveis para efeitos do programa são aquelas que possuem mais da metade dos estudantes do 1º e 2º do ensino fundamental nos níveis insuficientes da ANA em leitura, escrita e matemática e, além disso, apresentam Índice de Nível Socioeconômico (INSE) abaixo de médio. Para informação sobre o INSE, veja nota nº 29.

¹⁹ Os dois editais de seleção publicados no Distrito Federal (Distrito Federal, 2018a; 2019) permitiam a participação de estudantes ou graduados em licenciatura e exigiam a realização de duas etapas: a primeira era a de análise de currículo (com comprovação de experiência profissional na área de docência, preferencialmente em alfabetização); e a segunda era a de entrevista. O processo seletivo foi realizado pelas escolas.

²⁰ O Distrito Federal utiliza educadores sociais voluntários, escolhidos por meio de processo seletivo para atuarem nas escolas no suporte à educação em tempo integral, aos alunos com deficiência, à educação infantil e a outros programas específicos da rede pública de ensino (Distrito Federal, 2019a). Em linhas gerais, os educadores sociais auxiliam professores e equipe gestora no trabalho educativo com as crianças, desenvolvendo atividades pedagógicas e de cuidado. Como são voluntários, os educadores sociais recebem apenas ressarcimento das despesas com transporte e alimentação. As semelhanças com o PMAIfa mostram que esse modelo de lotação de pessoal nas escolas está se tornando comum.

assistentes apoiam as salas como um todo. Afirma-se, ademais, que o impacto médio das diversas estratégias de trabalho com o auxiliar de alfabetização é equivalente ao de um mês de aprendizagem, o que seria baixo, comparado ao custo do programa (Brasil, 2018a, p. 32).

De acordo com o MEC, 4.620 municípios, 49 mil escolas, 144 mil professores alfabetizadores, 66 mil assistentes de alfabetização e 3,2 milhões de estudantes participaram do programa em 2018, tendo sido repassados um total de R\$ 183 milhões (Brasil, 2018, p. 30).

A execução orçamentária do programa conta uma história ao mesmo tempo de sua dimensão e de sua brevidade. Pelas cifras que vemos no Quadro 1, o PMAIfe teve sua existência praticamente circunscrita a 2018. Os dados mostram ainda que se trata de iniciativa de baixo custo, pois, se o total pago em 2018 for dividido pelo número de escolas atendidas chega-se a cerca de R\$ 3,7 mil por escola, levemente acima do valor mínimo nacional por aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) naquele ano, que foi de pouco mais de R\$ 3,2 mil. Em outras palavras, o programa custou, em média, por escola, mais ou menos o custo de uma matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental urbano no âmbito do Fundeb (Brasil, 2017a).

Quadro 1 – Execução orçamentária PMAIfe – Brasil (2018 e 2019)

Ano	Dotação Inicial (R\$)	Autorizado (R\$)	Pago (R\$)
2018	184.167.145,00	184.167.145,00	183.649.473,00
2019	27.044.629,91	27.044.629,91	25.338.133,91
Total	211.211.774,91	211.211.774,91	208.987.606,91

Fonte: Siga Brasil

O valor de R\$ 208,9 milhões para um programa que deveria atender todos os rincões do País não é tão significativo, mostrando que do ponto de vista orçamentário o PMAIfe não representa um desafio tão grande. Apesar disso, os recursos foram pagos, basicamente, no primeiro ano do programa. Em 2019, os R\$ 25,3 milhões pagos representam apenas 12,1% do total e evidenciam a redução no ritmo de implementação. O mesmo cenário ocorreu no Distrito Federal.

Quadro 2 – Execução orçamentária PMAIfa – Distrito Federal (2018 e 2019)

Ano	Pago (R\$)
2018	988.143,00
2019	57.564,00
Total	1.045.707,00

Fonte: Siga Brasil

No caso do Distrito Federal, o valor pago se mostra baixo até mesmo em 2018, embora o programa tenha sido implementado em muitas escolas nesse ano. Em 2019, o valor corresponde a apenas 5,5% do total dos dois anos, apontando que o programa estava praticamente parado. Além desses percentuais baixos de desembolso por parte do FNDE, deve-se considerar, ainda, que nem todos os recursos podem ter sido gastos pelas escolas. De fato, entre as escolas pesquisadas, não o foram nem na Escola A, nem na Escola B, que afirmaram terem gasto apenas os recursos do pagamento do transporte e alimentação dos auxiliares de alfabetização. A Escola C afirmou ter gasto tudo.

No Distrito Federal, o programa foi implementado a partir de 2018. Em 2019, foi novamente lançado processo seletivo simplificado de assistentes de alfabetização (Distrito Federal, 2019) pela Secretaria de Estado de Educação (SEDF) e as escolas participantes chegaram a realizar a seleção dos candidatos. No entanto, apenas dezesseis escolas receberam recursos para implementar o programa nesse ano. Em 2019 houve liberação de uma primeira parcela dos recursos, porém o MEC comunicou posteriormente aos secretários de educação que havia discrepâncias nos recursos repassados e que eles só poderiam ser executados por algumas escolas constantes de uma lista específica enviada aos gestores.²¹

As deficiências na execução do PMAIfa foram apontadas no relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar a gestão do MEC:

[...] o MEC, por meio da SEB (e não da Sealf), descontinuou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), mas continua executando o

²¹Ofício-circular nº 12/2019/COEF/DPR/SEB/SEB-MEC, de 19 de setembro de 2019. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpv00ODp_5d88c86abaaf0.pdf A lista das escolas autorizadas a executar os recursos está disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpsGT8fT_5d88bf7571b16.pdf Acesso em: 5 mar. 2020.

PMALFA, lançado originalmente em 2018. Mesmo nesse caso, o repasse da primeira parcela para a execução desse Programa só ocorreu em setembro de 2019, com parte das escolas recebendo os recursos e depois tendo sido informadas de que não os deveriam empregar em função de alegados erros no repasse. Ainda assim, a execução desse Programa encontra-se nos mesmos níveis de 2018. (Câmara dos Deputados, 2019, p. 77)

Outro elemento a ser considerado neste momento em relação ao PMAI é que o Governo Bolsonaro destacou a política de alfabetização como uma de suas prioridades²². Nesse sentido, foi criada na estrutura do MEC, a Secretaria de Alfabetização (Sealf)²³, com objetivo de impulsionar as políticas voltadas para essa área. Destaque-se, nesse sentido, o lançamento da Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019d). Ademais, embora o PMAI tenha passado por um período de indecisão²⁴ no primeiro ano da gestão atual, o lançamento do Programa Tempo de Aprender (Brasil, 2020) retomou a iniciativa, com algumas alterações tópicas, porém mantida a ação principal de garantia do assistente de alfabetização custeado por meio do PDDE.

De acordo com a Portaria MEC nº 280, de 29 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020), o novo programa dará atenção especial à formação de gestores e professores e também à disponibilização de materiais pedagógicos via internet. Os professores e gestores farão cursos *on-line* e serão avaliados ao final, com direito a certificação. As ações de formação presenciais serão implementadas por meio de multiplicadores formados pelo MEC, que treinarão outros nos municípios, e estes, por sua vez, repassarão a formação para outros multiplicadores nas escolas, os quais transmitirão os conhecimentos para os demais docentes da respectiva unidade de ensino. Para tanto, o MEC instituirá uma rede federal de assistência para formação de professores alfabetizadores e da educação infantil. Outra medida importante do novo programa é a instituição de uma avaliação de fluência em leitura. Também está previsto programa de intercâmbio em Portugal para professores alfabetizadores, aprimoramento do

²² De acordo com o documento “Metas Nacionais Prioritárias: agenda de 100 dias de governo” lançado pela Casa Civil da Presidência da República em 23/01/2019, a meta prioritária nº 12 é o programa nacional “Alfabetização Acima de Tudo”, para “definição de soluções didáticas e pedagógicas para alfabetização, com a proposição de método para redução do analfabetismo a partir de evidências científicas”. Interessante notar que esta era a única meta prioritária da pasta da Educação, demonstrando a importância que o governo dava a ela. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/100-dias-tabela-reformatada-com-17.pdf> Acesso em: 02 fev. 2019.

²³ Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019.

²⁴ Em entrevistas publicadas na internet em setembro de 2019, servidores responsáveis pelo programa continuavam tratando a iniciativa como uma ação do MEC. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V4yzyaVaiV0&t=308s> Acesso em: 12 fev. 2019.

Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) para educação infantil e 1º e 2º anos do ensino fundamental, aperfeiçoamento das avaliações do Saeb voltadas à alfabetização, avaliação de impacto do programa e premiação para professores alfabetizadores e gestores. Uma diferença essencial em relação ao programa anterior é que escolas com turmas de pré-escola também são elegíveis para essas ações, dando a entender que o processo de alfabetização, ou de preparação para a alfabetização, deve começar ainda na educação infantil.

Sob o comando da Sealf, o novo programa mantém o formato de adesão por parte dos entes e das escolas, inovando na criação das redes de formadores. Também o Sistema On-line de Recursos para Alfabetização trará, além de módulos de monitoramento e avaliação, um módulo específico para dar suporte aos docentes na construção de planos de aula com estratégias de ensino, atividades e avaliações a serem aplicadas. De acordo com o novo programa, a avaliação diagnóstica visa a subsidiar a atuação do professor alfabetizador, com devolutivas enviadas ao coordenador do programa.

O Programa Tempo de Aprender aprofunda algumas características do PMAIfa, inovando em outras, sem, no entanto, alterar o formato geral que assegura ao MEC a definição dos aspectos pedagógicos e operacionais, deixando a coordenação e supervisão para os entes subnacionais e a execução para as escolas. De certa forma, parece haver no novo programa maior intenção de padronização das atividades de alfabetização, na medida em que até mesmo estratégias de ensino por meio de vídeos e fichas serão disponibilizadas aos professores.

A despeito de eventuais problemas de desenho programático, é preciso reconhecer que o tema da alfabetização das crianças vem ganhando reforço como uma diretriz prioritária na agenda de políticas públicas. Mesmo um governo breve como a gestão Temer quis “deixar sua marca” por meio do programa de que tratamos neste trabalho. O governo Bolsonaro, por sua vez, apresenta um novo programa como uma de suas principais propostas na área de educação, embora a iniciativa seja, na verdade, uma continuidade do PMAIfa (Valor Econômico, 2010). Esta persistência do tema demonstra o seu peso no cenário educacional no Brasil, em que pese se percebam disputas em relação ao modelo de alfabetização abraçado pelas diferentes

gestões²⁵. Em outras palavras, a diretriz prioritária torna-se campo de disputas que envolvem tanto aspectos ideológicos quanto pedagógicos. A forma de implementação do Tempo de Aprender, no entanto, parece permanecer a mesma (MEC→ escola), sem uma demonstração clara de que os problemas de coordenação hoje existentes serão resolvidos. Considerando as dificuldades da atual gestão em dialogar com os entes subnacionais em matéria de educação, é provável que o caráter *top-down* das políticas dessa área venha a se aprofundar.

2.4. Questão de pesquisa

A implementação de programas dessa natureza nas escolas de um país continental como o Brasil já seria difícil se o poder político e burocrático responsável pelo processo estivesse situado em cada uma das secretarias de educação de estados e municípios. Considerando-se que a estratégia federal, embora se valha dos órgãos dos entes subnacionais, é primordialmente de contato direto com a escola, os desafios se avolumam. De fato, esse distanciamento, que é ao mesmo tempo burocrático, mas também físico, impõe dificuldades que deveriam ser superadas pela coordenação local e pela utilização de meios digitais. Esse cenário dá ainda mais relevância ao papel desempenhado pelas burocracias implementadoras, aqui chamados de “atores de linha de frente” ou “burocratas de linha de frente”: os gestores das escolas e os professores.

Tendo em vista esse modelo de desenho e implementação do PMAIfa, propõe-se a seguinte questão de pesquisa: **em que medida diretores e professores de escolas públicas do Distrito Federal participaram efetivamente da implementação do Programa Mais Alfabetização e qual a sua visão sobre esse processo?**

²⁵ É interessante observar que cada vez mais a alfabetização da criança pequena ganha prioridade na agenda de políticas públicas em relação ao tema do analfabetismo de jovens e adultos, assunto que historicamente foi objeto de disputas políticas e pedagógicas no Brasil.

3. Objetivos

Este estudo visa a compreender a implementação do PMAIfa em três escolas do Distrito Federal, a partir do ponto de vista dos atores de linha de frente. Com base na questão de pesquisa, a investigação pretender atingir os objetivos apresentados a seguir.

3.1. Objetivo geral

Investigar em que medida diretores e professores de escolas públicas do Distrito Federal participaram efetivamente da implementação do Programa Mais Alfabetização.

3.2. Objetivos específicos

Objetivo específico 1: Averiguar como se deu a implementação do programa nas escolas estudadas, considerando o contexto de cada uma delas.

Objetivo específico 2: Investigar se a implementação foi eficaz nas escolas.

Objetivo específico 3: Verificar o grau de discricionariedade de diretores e professores na implementação do programa.

4. Metodologia

Este trabalho está estruturado como um estudo de caso, de forma a analisar a implementação do programa em três escolas do Distrito Federal: duas da Coordenação Regional de Ensino de Ceilândia (CRE Ceilândia) e uma da Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto (CRE Plano Piloto). O tema de análise é a implementação do PMAIfa sobre o ponto de vista dos atores de linha de frente, conforme apontado nas seções anteriores. Preliminarmente, constatou-se a existência na CRE Ceilândia de escolas que implementaram o programa em 2018 e desistiram de fazê-lo em 2019, que seriam as escolas originalmente enfocadas pelo trabalho. Durante a pesquisa, no entanto, com a informação de que algumas escolas haviam implementado o programa em 2019, foi incluída a escola do Plano Piloto, de forma a mostrar como se deu a implementação no segundo ano.

Considerando que o programa não se encontra em execução em 2020, não é possível a utilização de técnicas como a observação, que seria apropriada para o objeto em questão. Ademais, a pandemia da covid-19, com a consequente suspensão das aulas, teria impossibilitado o uso de outra estratégia nesse ano. Nesse sentido, este trabalho se baseia, primordialmente, em análise documental e em entrevistas semiestruturadas com atores de linha de frente (professores e gestores de três escolas).

A definição das escolas foi feita a partir de visitas prévias às regionais de ensino escolhidas para fazer as entrevistas e em contatos com professoras que atuam no âmbito regional em apoio às escolas. A opção por estudo de caso se justifica principalmente porque a teoria utilizada – análise a partir da posição dos burocratas de linha de frente – está bastante consolidada e pode iluminar a leitura dos casos particulares, permitindo uma visão mais abrangente sobre a implementação do programa.

A questão principal é verificar como a política, elaborada pelo MEC, está sendo implementada no “chão da escola”, e como foram tomadas as decisões sobre sua implementação, sob o ponto de vista dos atores responsáveis por esta etapa do ciclo da política pública. Em outras palavras, analisar como o texto da política (elaborado em instância distante daquela que a executa) se relaciona ao contexto, a realidade

concreta na qual ela vai tomar efeito (Lejano, 2012) e como essa conexão é percebida pelos principais implementadores.

Nas entrevistas com gestores e na pesquisa documental não se pretende analisar o impacto da política, algo que está previsto para ser feito pelo próprio MEC.

4.1. Produção e tratamento dos dados

Conforme apontado, os diretores e os professores são os principais atores na tomada de decisão sobre a implementação das políticas nas escolas. Dessa forma, ao entrevistá-los sobre o PMAIfa, foi possível construir uma descrição e uma análise bastante coerente das qualidades e percalços da implementação do programa.

As entrevistas aconteceram em duas escolas de Ceilândia, selecionadas com a colaboração das coordenadoras regionais, e uma do Plano Piloto. Apenas essa última escola implementou o programa nos dois anos (2018 e 2019). As outras duas não o fizeram, embora uma delas tenha decidido continuar com o programa nesse segundo ano. Dessa forma, busca-se analisar os fatores subjacentes a uma e outra decisão em contextos diferentes.

As entrevistas, cujos roteiros podem ser examinados no Anexo B, foram gravadas e visaram a levantar informações sobre as dificuldades encontradas, a visão dos atores sobre a pertinência do programa e a eficácia de sua implementação, os ajustes que foram realizados em cada caso, os interesses que justificaram sua continuidade, e o grau de discricionariedade na tomada de decisão. As entrevistas ocorreram durante os meses de fevereiro e março de 2020, nas escolas, logo após o retorno das atividades escolares na rede pública de ensino do Distrito Federal para o início do ano letivo. Foram entrevistadas ao todo nove professoras que ocupavam as seguintes funções nas escolas: uma diretora, uma vice-diretora, duas supervisoras, uma coordenadora pedagógica e quatro professoras, perfazendo cerca de 3 horas e 30 minutos de gravação. Por razões de ética, não informamos os nomes das entrevistadas, tampouco das escolas onde ocorreu a pesquisa.

Além das entrevistas, o trabalho se baseia também na análise dos documentos normativos do PMAIfa e em informações sobre a execução financeira do programa, disponíveis na internet na página oficial do MEC e da SEDF.

4.2. Análise dos dados

A análise considerou as questões de pesquisa, os objetivos específicos e sua compreensão à luz da literatura sobre a implementação de programas governamentais e dos burocratas de linha de frente.

Os dados foram analisados por meio da técnica da análise de conteúdo. Conforme Mendes e Miskkulín (2017), os dados devem ser vistos com uma colcha de retalhos e a análise é a forma de costurá-los para constituir o trabalho. Isso permite partir do material bruto e terminar com inferências sobre as mensagens.

O *corpus* é composto pelas entrevistas, além da portaria instituidora do PMAIfa, as informações orçamentárias do programa e dados sobre cada escola pesquisada. A unidade de registro utilizada para interpretar as entrevistas é o tema, baseando-se na questão de pesquisa e na literatura. Assim, as respostas dos sujeitos são o ponto de partida para inferir respostas para cada problema de pesquisa. Nesse sentido, as categorias, já estavam definidas *a priori*, sem, porém, impedir que a exploração permitisse que novos temas viessem à tona. A análise empreendida é de cunho qualitativo, uma vez que se baseia na percepção dos atores envolvidos na implementação do programa, não buscando quantificar ocorrências nos discursos, mas procurando, por meio de processo indutivo, encontrar no material uma descrição do processo de implementação da política de acordo com os atores de linha de frente e, por meio da interpretação, com base nos pressupostos teóricos (Campos, 2004, p. 613), traçar um quadro crítico sobre o tema analisado.

Assim, os grandes temas a serem trabalhados no material se relacionaram diretamente com os objetivos do trabalho, que constituíram três grandes categorias: a primeira é a que trata sobre o “processo de implementação e o contexto da escola”; a segunda, sobre a “eficácia da implementação segundo os atores”; e a terceira, sobre a “discricionariedade dos atores” no processo de implementação.

Com base nos três objetivos específicos do trabalho, foram extraídas do material vinte e uma subcategorias relacionadas às questões das entrevistas realizadas. Dessas subcategorias derivou a análise apresentada na Seção 6.

5. Fundamentação teórica

Esta seção discute dois temas que iluminarão a análise das entrevistas e darão o pano de fundo para entender o PMAI nas escolas pesquisadas. O primeiro tema é o da implementação de programas governamentais, destacando os modelos *top-down* e *botom-up*; em seguida, será discutido o papel dos burocratas de nível de rua (ou de linha de frente, terminologia adotada neste trabalho) e sua relação com a implementação de programas governamentais, principalmente na área educacional.

5.1. Implementação de programas governamentais: quem desenha e quem faz

Estudos de implementação, de forma simplificada, podem ser vistos como aqueles que buscam compreender o momento da materialização das políticas, a partir da ideia de que elas seguem uma sequência (*policy circle*) que passa basicamente pela agenda, formulação, implementação e avaliação (Secchi, 2014; Lotta, 2018), embora a realidade nem sempre funcione segundo essa perspectiva compartimentada em etapas. A fase de implementação, segundo essa lógica, seria aquela em que são acionados os recursos políticos, administrativos e financeiros do Estado para que a política se concretize e alcance seu público alvo. Assim, nos estudos de implementação, o objetivo seria analisar, sob diferentes referenciais, a existência de discrepância (ou, alternativamente, a ocorrência de fidelidade) entre o desenho original e os processos e resultados das políticas, bem como explicar como isso aconteceria. O problema dessa perspectiva, contudo, é que o desenho costuma ser retratado como um processo praticamente perfeito, atribuindo-se as dificuldades e eventuais problemas de determinada política exclusivamente a sua forma de implementação (Lima; D’Ascenzi, 2014, p. 52).

De acordo com Lotta (2019, p. 15), os estudos de implementação passaram por quatro gerações. Na primeira, buscava-se verificar a conformidade da implementação com os objetivos originalmente definidos pelos políticos eleitos, a partir de uma distinção clara entre formulação e implementação (Hill, 2009, p. 196). Nesse caso, visa-se a descobrir os “problemas de implementação”, os “déficits de implementação” e os “desvios de rota” nos quais foram precursores Pressman e Wildavsky, (1973), apud Gomes (2019, p. 44). Partindo de uma abordagem *top-down*,

a conclusão desses estudos é de que, para evitar desvirtuamento do desenho original da política pelos implementadores, seria necessário torná-lo mais claro, além de aumentar o controle do processo e a cooperação entre as agências responsáveis (Hill, 2009, p. 196, apud Pressman and Wildavsky, 1973).

A segunda geração de estudos (Lotta, 2019, p. 16), dos anos 1970 e 1980, parte da ideia de que é preciso ver as políticas de baixo para cima, *bottom-up*, considerando que aquilo que ocorre na ponta é a política real, e não apenas o que estaria definido nos normativos. Essa visão foca em como a implementação acontece de fato, em vez de enfatizar como esse processo deveria ser controlado (Hill, 2019, p. 204). Nesse tipo de estudo ganham importância as burocracias implementadoras, seus interesses, suas percepções e suas decisões sobre a política que está sendo implementada, que não é a mesma pensada pelas burocracias centrais (Gomes, 2019, p. 45):

A literatura *bottom-up* desloca os termos do debate: da pergunta inicial por que os burocratas se desviam dos objetivos definidos na política formulada para como burocratas implementam, na prática, esta política.

A terceira geração busca fazer uma síntese desses dois modelos anteriores. Seu principal expoente é Matland (1995), cujo modelo de análise de implementação está baseado no binômio ambiguidade-conflito (Lotta, 2019, p. 17). Nesse modelo, a análise procura verificar se as políticas apresentam alta ou baixa ambiguidade/alto ou baixo grau conflitivo na sua implementação. Hill (2009, p. 206), no entanto, chama a atenção para o fato de que muitas das experiências de implementação mais interessantes envolvem conflitos prolongados.

Atualmente, os temas se diversificaram e outras disciplinas passaram a ter maior influência nos estudos de implementação, como a sociologia (Lotta, 2019, p. 16). Vem-se consolidando também a ideia de que as fases do ciclo de política não são estanques (Lotta, 2019, p. 18). Nessa direção, Gomes (2019, p. 49) propõe que é necessária a junção das perspectivas *top-down* e *bottom-up*, de forma que os diferentes tipos de implementação e seus contextos sejam relacionados à formulação que acontece em diferentes contextos institucionais. Hill (2009, p. 211) também questiona a separação dos modelos, apontando para a existência de diferentes situações nas quais as regras iniciais são muito claras, facilitando uma abordagem *top-down*, e outras em que a implementação se confunde com o momento de

elaboração da política, além de situações intermediárias, em que haveria uma estrutura inicial que é desenvolvida durante a implementação.

Lima e D'Ascenzi (2013), por sua vez, apontam para a necessidade de entender a implementação como a interação entre o plano da política com os contextos locais, mediados por variáveis cognitivas, como as ideias e concepções de mundo dos atores. No que diz respeito ao plano da política, os autores afirmam que o mais importante não seria apontar a conformidade ou não da implementação com o plano, mas “verificar quais foram os efeitos gerados e se eles são desejáveis ou não” (Lima e D'Ascenzi, 2013, p. 106). Quanto aos contextos locais, seria preciso analisar as estruturas administrativas e a divisão de trabalho nas agências implementadoras. No que se refere às variáveis cognitivas, por fim, o foco seria buscar compreender as ideias que atuam na implementação e as coalizões de defesa da política, entendidas como os grupos apoiadores de fora da máquina do Estado (Lima e D'Ascenzi, 2013, p. 108). Essa é uma proposta para uma agenda de análise que vê a política pública como um todo, procurando entender as interpelações que a constituem e superando uma visão estática do *policy circle*.

Apesar dessas diferenças, os estudos de implementação visam, em essência, a compreender a política a partir deste momento específico de materialização, para além dos limites do desenho original. Ademais, conforme Lotta (2019, p. 20), os estudos de implementação

se propõem a entender “a política como ela é”, ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece. Estudos de implementação se propõem a investigar para além do formal, do oficial e do normativo. Se propõem a desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram. Esse olhar para a realidade de forma analítica e não “condenatória” é uma dimensão constitutiva dos estudos sobre implementação de políticas públicas.

Na perspectiva *bottom-up*, destacam-se aqueles estudos que analisam o papel dos burocratas, como eles decidem e como suas práticas, interações e comportamentos mudam conforme mudam outras condições, levando a diferentes resultados nas políticas (Lotta, 2019, p. 21). Um dos recortes possíveis na análise de implementação é o olhar sobre os burocratas de linha de frente.

Neste trabalho, sem descuidar das contribuições dos demais autores mencionados, utiliza-se esse referencial para ilustrar o que ocorre no lugar onde a

política educacional toma forma: a escola. Trata-se de uma abordagem importante não apenas por sua interface com o aperfeiçoamento da própria política, como demonstram as alterações que o PMAIfa sofreu no desenho do novo programa Tempo de Aprender, mas também porque as mudanças no desenho podem advir da constatação dos “problemas de implementação”, quando a *policy* (a política implementada) afeta a *polity* (as regras da política pública) e a *politics* (as relações de poder político), conforme afirmam Oliveira e Couto (2019, p. 67 e 76), citando Lowi (1972).

5.2. Burocratas de linha de frente: quem faz a política na ponta

Lipski (2019) faz uma delimitação do processo de implementação, focando nos atores que ele chama de *street level bureaucracy*, considerados como *policymakers*, ou fazedores de políticas públicas (Lotta, 2018, p. 23):

Lipsky (2019) argumenta que as decisões desses atores, as rotinas que estabelecem, e os dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente se tornam as políticas públicas que implementam. O papel de *policy making* desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições: o alto grau de discricionariedade e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. (Lima; D’Ascenzi, 2014, p. 55)

Segundo a perspectiva desse autor, é central o conceito de discricionariedade, bem como a avaliação do contexto como fator importante para o tipo de implementação que ocorre na ponta (Lipski, 2019). Nesse trabalho o conceito de discricionariedade é utilizado para analisar a implementação do PMAIfa nas escolas pesquisadas.

A discricionariedade de que fazem uso os agentes é a estratégia utilizada para solucionar os problemas que aparecem na interação concreta com os usuários dos serviços públicos (Lima; D’Ascenzi, 2014; Lipski, 2019; Lotta, 2019).

Essa discricionariedade, segundo Lima e D’Ascenzi (2014, p. 56), acontece nas condições reais de trabalho em que os atores atuam, entre outras razões por que no dia a dia os recursos são escassos e inadequados; a demanda por serviços aumenta sempre que a oferta aumenta, gerando incentivos para os funcionários não serem eficientes; os objetivos dos serviços públicos não são muito claros, e muitas vezes se assemelham a desejos e não a resultados concretos; há dificuldade de medir o

desempenho desses atores de linha de frente, em razão dos fatores anteriores; e, por fim, os clientes não têm muito poder sobre esses atores, pois dependem dos serviços, e não têm como punir os funcionários por mau desempenho. Além disso, a perda de clientes não altera a situação desses atores de linha de frente, o que não gera incentivos para aumentar a eficiência, ainda segundo os autores.

Em consequência, esses atores tendem a limitar a demanda, a organizar o trabalho com base nos recursos disponíveis para tornar viável atingir objetivos mais restritos, além de mudar o conceito sobre os clientes para reduzir a discrepância entre os objetivos e as realizações (Lima e D'Ascenzi, 2014). Ao tomar tantas decisões sobre a execução, os burocratas de nível de rua, efetivamente, são as pessoas que fazem a política, segundo Lipski (2019, p. 19):

Eu argumento que as decisões de burocratas do nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam.

Ademais, é preciso considerar também que os problemas de implementação podem ser explicados por falhas de comunicação (Oliveira; Couto, 2019). Conforme aponta Spillane (2004), nem sempre o texto da política é bem comunicado, e mesmo quando isso acontece, o tráfego de informações não permite que a compreensão seja perfeita, podendo gerar mal-entendidos:

A implementação de políticas é como o jogo do telefone sem fio: a primeira pessoa conta uma história ao ouvido da próxima pessoa na fila, que passa a história para a terceira pessoa e assim por diante. Obviamente, quando a história é recontada pelo jogador final para todos, é muito diferente da história original. A história se transforma à medida que muda de jogador para jogador – personagens mudam, protagonistas se tornam antagonistas, novos enredos surgem. Isso não acontece porque as pessoas estão tentando intencionalmente mudar a história; isso acontece porque essa é a natureza da criação de sentido humana (Spillane, 2004, localização 107 de 2058, tradução livre).²⁶

Para além das falhas de comunicação, seguindo a lição de D'Ascenzi (2013), é preciso transpor o conceito de discricionariedade para analisar a implementação da

²⁶ "Policy implementation is like the telephone game: the player at the start of the line tells a story to the next person in line who then relays the story to the third person in line, and so on. Of course, by the time the story is retold by the final player to everyone it is very different from the original story. The story is morphed as it moves from player to player-characters change, protagonists become antagonists, new plots emerge. This happens not because the players are intentionally trying to change the story; it happens because that is the nature of human sense-making." (Spillane, 2004, location 107 of 2058, tradução livre)

política, observando também as características do plano, o aparato burocrático implementador e as ideias e valores dos indivíduos, de forma a ter uma visão mais abrangente do processo. Outros autores, como Oliveira e Couto (2019, p. 75), citando Stokes (1991), afirmam que os problemas de implementação advêm também de falhas de coordenação, especialmente em sistemas federais.

Por fim, um esclarecimento conceitual. Tendo em vista a distância em que diretoras e professoras se situam em relação ao órgão formulador da política, o MEC, esses dois atores são tratados neste trabalho como burocratas de linha de frente, não os diferenciando para fins de análise. Abrucio e Oliveira (2018), por outro lado, consideram os diretores como burocratas de médio escalão, uma vez que eles trabalham na mediação entre os órgãos centrais e os burocratas de linha de frente, que seriam os professores, que atuam diretamente com os usuários. De fato, espera-se do diretor de escola que desempenhe funções tipicamente administrativas, enquanto os professores desempenham as tipicamente pedagógicas. No entanto, a proximidade entre esses dois grupos, considerando que a escolha dos diretores no Distrito Federal²⁷ se dá por meio de eleição, e a proximidade de ambos com os destinatários da ação da escola faz com que ambos possam ser compreendidos como burocratas de linha de frente para os fins da análise aqui empreendida.

6. Desenvolvimento

Esta seção introduz informações sobre o contexto das escolas pesquisadas, apresentando suas principais características. Em seguida, divididos em diversos temas, é a vez de dar voz aos atores de linha de frente: professoras, supervisoras, coordenadoras e diretoras de cada uma das escolas pesquisadas.

6.1. O contexto de implementação: as três escolas

O sistema de ensino do Distrito Federal guarda diferenças importantes com o restante do país. Em primeiro lugar, dadas suas características políticas, não existem

²⁷ No Distrito Federal, os diretores de escola são eleitos pelas comunidades escolares e nomeados pelo Governador (Distrito Federal, 2012)

municípios. Isso reduz bastante a complexidade do ponto de vista da repartição de competências, uma vez que a SEDF é responsável pelo conjunto da educação básica.

A SEDF é o órgão gestor do sistema de ensino, enquanto o órgão normativo é o Conselho de Educação do Distrito Federal (Distrito Federal, 2012). A rede pública está organizada em Coordenações Regionais de Ensino (CRE), englobando escolas das diferentes regiões administrativas que compõem o Distrito Federal. Para este trabalho foram entrevistadas gestoras e professoras nas CREs de Ceilândia e do Plano Piloto. Também foram ouvidas, embora não em entrevistas sistematizadas, coordenadoras locais de Ceilândia e a coordenadora central do PMAIfa, na SEDF. Conforme pode-se constatar no Anexo A, as entrevistadas são professoras experientes e com boa formação.

Nas três escolas pesquisadas, todas consideradas não vulneráveis pelos critérios do programa, os assistentes de alfabetização acompanhavam cada turma por um período de cinco horas semanais.

A primeira escola, aqui chamada de Escola A, é urbana e está localizada em Ceilândia. A escola conta com 20 professores e atendia em 2018 um total de 440 alunos na pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental. A equipe gestora é composta por diretora, vice-diretora, supervisora pedagógica, além de duas coordenadoras pedagógicas²⁸. Nessa escola foram entrevistadas a supervisora pedagógica e uma professora que atuou em 2018 com turma de alfabetização e recebeu a assistente de alfabetização do PMAIfa.

A unidade de ensino se encontra no Grupo 4 de nível socioeconômico (INSE)²⁹, e sua gestão está no Nível 3 no Indicador de Complexidade de gestão³⁰.

²⁸ Considerando que todas as entrevistas (à exceção da pequena participação do diretor da Escola C durante a entrevista da coordenadora dessa escola) foram feitas com mulheres, nesta parte do trabalho vamos tratá-las como “gestoras”, “professoras” e “supervisoras”, ao invés de utilizar o gênero masculino que usamos até aqui. A propósito, apenas na terceira escola pesquisada, notamos a presença masculina na gestão e nas salas de aula. De fato, se a profissão docente na educação básica ainda é majoritariamente feminina (81%), esses números são ainda mais expressivos quando se trata dos anos iniciais do ensino fundamental.

²⁹ O Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas de educação básica do país foi desenvolvido pelo Inep com base nos questionários contextuais dos estudantes e nos microdados do Saeb. O Inse das escolas tem seis categorias, sendo que o Grupo 1 é o mais baixo e o Grupo 6 o mais alto. O índice é formado a partir da média aritmética simples da medida de nível socioeconômico dos alunos.

³⁰ O Indicador de Complexidade de gestão das escolas elaborado pelo Inep traduz as informações de porte, turnos de funcionamento, nível de complexidade das etapas e quantidade de etapas ofertadas em cada instituição. A escala é de 1 a 6, da menos complexa à mais complexa.

A Escola A apresentou os seguintes resultados de aprovação e de IDEB nos últimos anos, de acordo com o Inep:

Quadro 3 – Taxa de aprovação 2º ano e Ideb anos iniciais – Escola A

Ano	Taxa de Aprovação 2º ano	Meta IDEB	Valor IDEB
2005	96,4	-	5,3
2007	94,0	5,4	4,9
2009	98,0	5,7	5,0
2011	98,5	6,0	5,5
2013	97,0	6,3	5,9
2015	96,2	6,5	5,4
2017	98,5	6,7	6,2

Fonte: INEP

Pode-se ver que a escola apresenta no 2º ano um índice de aprovação alto, o que é condizente com o Bloco Inicial de Alfabetização (BIA), explicado mais à frente. No caso do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental, com dados do último ano em que esse índice foi divulgado, a escola demonstra evolução, embora não tenha alcançado as metas previstas. Em todo caso, em 2017, a escola apresentou Ideb nesta etapa superior ao índice alcançado pelo Distrito Federal, que foi de 6,0.

A segunda escola pesquisada, também localizada na cidade de Ceilândia, será chamada aqui de Escola B. Segundo o Projeto Político-Pedagógico da escola ³¹, trata-se de unidade de ensino urbana que atende crianças na pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2018 a escola tinha um total de 423 alunos, inclusive com turmas inclusivas, nas quais estudam crianças com deficiência. A equipe gestora é composta de diretora, vice-diretora e supervisora pedagógica. A escola conta também com três coordenadoras pedagógicas. O corpo docente era composto por 20 professores. Na Escola B, foram entrevistadas, além da diretora, a supervisora pedagógica e duas professoras que em 2018 receberam o assistente do PMAIfa em suas turmas.

³¹ Em razão do compromisso da pesquisa com a confidencialidade, não será divulgado o nome das escolas pesquisadas

Esta escola se encontra no Grupo 4 de nível socioeconômico, e sua gestão está no Nível 3 no Indicador de Complexidade de gestão.

A Escola B apresentou os seguintes resultados de aprovação e de IDEB nos últimos anos, de acordo com o Inep:

Quadro 4 – Taxa de aprovação 2º ano e Ideb anos iniciais – Escola B

Ano	Taxa de Aprovação 2º ano	Meta IDEB	Valor IDEB
2005	99,1	-	4,8
2007	98,6	4,9	5,0
2009	100,0	5,2	5,8
2011	100,0	5,6	5,5
2013	96,4	5,8	6,3
2015	96,8	6,1	5,5
2017	100	6,3	6,4

Fonte: INEP

A Escola B apresenta também aprovação condizente com o BIA no 2º ano e resultados de Ideb com oscilações para cima e para baixo entre as edições. Na edição de 2017, no entanto, a escola superou a sua própria meta.

A terceira escola pesquisada, por sua vez, chamada aqui de Escola C, está localizada na Asa Sul, em Brasília. É uma escola urbana que atende os anos iniciais do ensino fundamental. De acordo com o Inep a escola tem 310 matrículas, divididas em 17 turmas, com 17 professores. A Escola C tem Inse 5 e Indicador de Complexidade de Gestão nível 3.

Nesta escola foi entrevistada a coordenadora pedagógica³², além de uma professora alfabetizadora que atuou com o PMAIfa em 2018 e 2019.

³² A vice-diretora participou da entrevista a pedido da coordenadora, ajudando a lembrar de detalhes da implementação.

A Escola C apresentou os seguintes resultados de aprovação e de IDEB nos últimos anos, de acordo com o Inep:

Quadro 5 – Taxa de aprovação 2º ano e Ideb anos iniciais – Escola C

Ano	Taxa de Aprovação 2º ano	Meta IDEB	Valor IDEB
2005	88,2	-	4,9
2007	83,8	5,0	5,0
2009	97,9	5,3	6,5
2011	95,1	5,7	6,3
2013	98,0	6,0	6,2
2015	100	6,2	6,3
2017	98,3	6,4	7,3

Fonte: INEP

O Ideb desta escola apresenta um crescimento consistente, chegando à última edição com um valor bastante superior à própria meta e à meta geral do Distrito Federal.

Do ponto de vista da estrutura física as escolas são semelhantes, sendo que as duas primeiras têm edifícios praticamente iguais, seguindo um modelo bastante comum no Distrito Federal, datado dos anos 1960 e 70. Em um formato de retângulo, a área da escola é composta por dois blocos de salas de aula com um grande pátio entre eles. Em um dos lados da altura do retângulo estão a entrada principal e as salas da administração de secretaria. No lado oposto, há salas de serviços gerais e a cozinha. Trata-se de um modelo de prédio escolar fechado em si mesmo, e que dá bastante visibilidade, a qualquer pessoa, de tudo que acontece no pátio da escola.

A Escola C, situada no Plano Piloto, está em um edifício levemente diferente, construído em concreto e com um pátio interno coberto, porém menor. Suas salas não ficam paralelas umas às outras, mas em uma posição perpendicular, como as faixas em um estacionamento. Nessa escola, as dependências administrativas também ficam próximas à entrada.

Nas três escolas, o diretor parece desenvolver tarefas de caráter mais administrativo e financeiro, sendo as de cunho pedagógico executadas por supervisoras ou coordenadoras pedagógicas.

Quadro 6 – A implementação do PMAIfa nas três escolas

	Escola A	Escola B	Escola C
Anos de implementação	2018 (maio a novembro)	2018 (começou no segundo semestre)	2018 e 2019 (Em 2019 começou em setembro)
Número de assistentes	2 (um para o matutino e outro para o vespertino)	1	1
Turmas participantes	5 (todas as turmas elegíveis)	6 (todas as turmas elegíveis)	6 (uma das turmas elegíveis ficou de fora do programa)
Optaram por continuar nos anos seguintes?	Sim (mas não receberam assistente)	Não (discutiram o tema com professores e decidiram descontinuar)	Sim (implementaram o programa em 2019, a partir de setembro)
Papel dos assistentes no começo do programa	Assistentes ficavam duas horas por dia em duas turmas e uma hora em uma terceira	Assistente atendia 3 turmas da manhã e outras 3 da tarde. As professoras escolheram por antiguidade os dias nos quais os assistentes entrariam em suas salas	Atendia os alunos nas salas de aula
Alterações feitas pela escola no primeiro ou no segundo ano do programa	Assistentes passariam a atuar um dia inteiro na mesma turma em 2019.	Não houve alterações	No segundo ano, um grupo de alunos com mais dificuldades de aprendizagem passou a ser atendido pelo assistente de alfabetização fora da sala de aula
Avaliações	Maio (inicial), setembro (final). Não aplicaram prova do meio. Em 2019 aplicaram a inicial em julho.	Não aplicaram a última em 2018.	Aplicaram as três avaliações em 2018. Em 2019, não aplicaram a última avaliação.
Capacitação	Não. Apenas as reuniões iniciais de apresentação do programa.	Não. Apenas o material da plataforma.	Não. Apenas as reuniões iniciais de apresentação do programa.

Execução orçamentária	Não executou todo o recurso.	Não executou todo o recurso.	Executou todo o recurso, segundo o diretor.
-----------------------	------------------------------	------------------------------	---

6.2. A implementação do PMAIfa: o olhar dos atores de linha de frente

Esta seção é dedicada à visão dos atores de linha de frente sobre o programa. É a partir de suas falas, captadas nas entrevistas, que se procura entender como o PMAIfa foi efetivamente implementado nas três escolas do Distrito Federal. Nesse sentido, a seção está dividida em temas, que mostram os diversos ângulos presentes na implementação do programa.

6.2.1. A chegada do PMAIfa às escolas: “uma pessoa para nos ajudar”

Os atores de linha de frente das três escolas descrevem de maneira bastante semelhante a forma como foram comunicados sobre o PMAIfa e como o programa chegou a suas escolas. Não parece ter havido anteriormente qualquer informação sobre a nova política. O diretor da Escola C afirma que sua escola foi escolhida porque estava com todas as contas da UEx em dia, enquanto os demais gestores não fazem referência a isso, embora falem da importância dos recursos financeiros recebidos via PDDE.

A primeira informação que tiveram chegou por meio de uma reunião na CRE, com as equipes gestoras das escolas. Alguns desses atores relatam reuniões de lançamento do programa com explicações sobre as regras de funcionamento da plataforma digital. Não há, no entanto, informação sobre consulta anterior a gestores ou professores sobre a viabilidade ou sobre o desenho do novo programa, o que demonstra que ele assumiu desde o início uma feição *top-down*.

Um dos gestores fala claramente que “o MEC resolveu implementar esse programa nessas escolas onde não tinha nenhuma intercorrência com a Associação de Pais e Mestres [UEx]” (Diretor Escola C). A adesão ao programa foi feita pela direção das escolas, conforme explicitamente mencionado por alguns dos gestores entrevistados ou inferido dos discursos das professoras que afirmaram que a direção “já havia inscrito a escola” (Professora, Escola B) ou que “o diretor nos informou desse programa e que iria chegar uma pessoa para nos ajudar...” (Professora Escola C).

Apesar de o programa prever o instrumento da adesão, em um primeiro momento, essa decisão não parece ter passado por outras instâncias das escolas que não a direção. Nenhum ator citou, por exemplo, o Conselho Escolar ou a UEx como atores consultados. Nesse sentido, a adesão parece não ter envolvido uma decisão de cunho pedagógico mais geral, revestindo-se apenas de caráter administrativo. Tampouco os atores entrevistados demonstram terem questionado a viabilidade do programa ou se o seu desenho era adequado para aquelas escolas. As críticas se referem apenas ao momento da implementação, pois o programa não começou no início do ano, “mas a gente não reclama assim, porque foi uma ajuda muito grande” (Coordenadora, Escola C), já que “é muito difícil alfabetizar sozinho (...) os alunos estão em vários níveis de desenvolvimento, então uma pessoa a mais é claro que seria sensacional” (Supervisora, Escola A). Ou, ainda, “à época eu achei interessante fazer a adesão, né, mesmo sabendo da questão da prestação de contas que é trabalhosa” (Diretora, Escola B).

Assim, os atores de linha de frente parece terem sido receptivos à proposta, e não apresentam críticas ao modelo, ao desenho ou ao escopo do programa, demonstrando que tiveram boa vontade nesse momento inicial. De fato, suas falas denotam uma perspectiva colaborativa, que procura não criar problemas para os escalões superiores. Por outro lado, o processo parece ter ocorrido de forma relativamente automatizada, evitando a necessidade de incorrer em decisões muito complexas nas escolas.

6.2.2. Seleção dos assistentes: os atores de linha de frente decidem

Tomada a decisão pela participação no programa, era necessário fazer a seleção dos assistentes. Conforme apontado na Seção 2.3, de acordo com as regras do PMAIfa no DF, os assistentes seriam selecionados pela própria escola, com base nos editais publicados pela SEDF (Distrito Federal, 2018a; 2019b). Os critérios consideravam a formação, a experiência profissional e o desempenho em uma entrevista. As três escolas pesquisadas realizaram a seleção de assistentes tanto em 2018, quanto em 2019, embora apenas a Escola C tenha executado o programa nesse último ano.

Historicamente, no DF não é comum a seleção de pessoal docente pelos gestores escolares, uma vez que a gestão de recursos humanos é centralizada na

SEDF. Nos últimos anos, no entanto, as escolas públicas do DF passaram a selecionar os educadores sociais que atuam em apoio aos alunos com deficiência nas turmas inclusivas. Apesar disso, algumas entrevistadas apontaram certa dificuldade para realizar a seleção dos assistentes. Para uma delas, por exemplo, a seleção foi “estranha”:

Só com a documentação e você perguntando pra pessoa: “Ah, mas você tem experiência em alfabetização?” Ele vai dizer: “Tenho!”. E aí assim, a parte teórica vai, mas e a parte prática? Você não tem como avaliar isso. (Supervisora Pedagógica, Escola A)

As gestoras apontam a dificuldade de escolher os profissionais com mais experiência e ressaltam que os inscritos em geral tinham formação de nível superior. Indicam também que tiveram liberdade de escolha e que selecionaram “os mais capazes” e aqueles com “algum contato com alfabetização”, demonstrando que os critérios eram bastante fluidos. Apesar disso, à exceção de uma professora entrevistada, os selecionados parecem ter agradado às alfabetizadoras. Uma das professoras da Escola B afirma, inclusive, que percebeu o aprendizado da assistente durante o tempo em que ficou na escola. A equipe da Escola C foi a que demonstrou uma avaliação mais positiva sobre o perfil das assistentes que atuaram na escola nos dois anos do programa. Pelas informações das docentes e gestoras, a maioria dos que passaram pelas escolas pesquisadas seguem na profissão docente como contrato temporário ou professor de escola privada³³. Trata-se de um impacto indireto de um programa desta natureza: a formação em serviço de novos professores.

A seleção dos assistentes é um momento em que os atores de linha de frente ocupam uma posição relativamente incomum, pois eles, que normalmente são demandados para seguir determinações e cuja autoridade decorre da docência, têm de desempenhar uma função de poder: selecionar novos professores, mesmo que com esse qualificativo de “auxiliar”.

³³ Apenas uma das assistentes da Escola C respondeu às perguntas via e-mail. Em razão da pandemia de covid-19, não foi possível entrevistá-la pessoalmente. Em grande medida, as respostas corroboram o que foi dito nas entrevistas feitas nas escolas. Entretanto, ela é mais contundente ao afirmar que foi possível constatar evolução significativa das crianças e motivação dos professores ao longo do programa, além de apontar o atendimento personalizado como vantagem do PMAIfa.

6.2.3. As tarefas dos assistentes: quem decide o que fazer

Que os assistentes de alfabetização deveriam secundar as professoras em sala de aula estava claro nos normativos do programa. Entretanto, as normas deixavam bastante espaço para que os docentes definissem a melhor forma de aproveitar o trabalho do novo colaborador. Os editais do Distrito Federal (Distrito Federal, 2018a; 2019b) eram também bastante flexíveis, prevendo, no entanto, o tempo mínimo por dia de sessenta minutos para o assistente de alfabetização em cada turma.

De início, os assistentes foram alocados nas turmas com base em critérios próprios de cada escola. A Escola A, por exemplo, optou por alocá-lo duas horas por dia em cada turma. Posteriormente, avaliaram que não era uma boa estratégia e decidiram que no ano seguinte iriam alocar o assistente em uma turma por dia, o que aconteceu na Escola B já no primeiro ano do programa.

Dentro das salas, no entanto, a forma de atuação do assistente dependia muito da decisão da professora regente. Nas Escolas A e B, dentro de cada turma, o assistente trabalhou com grupos de alunos formados pelas professoras. Já na Escola C, no primeiro ano o auxiliar trabalhou dentro da sala junto com a professora, enquanto em 2019 a escola optou por retirá-lo para fora da sala de aula com determinado grupo de alunos para executar um planejamento feito pela professora.

Outra estratégia utilizada foi a de alocar o auxiliar como um apoio nas atividades de educação inclusiva, o que não era originalmente um dos objetivos do programa. Como afirma uma das professoras:

[na turma] tinha um aluno especial mesmo sem diagnóstico, então, assim, ela ajudava bastante... é... nos grupos, né? Inclusive com os reagrupamentos, enquanto eu tava num grupo, ela tava com outro grupo. (Professora, Escola B)

Sobre a divisão da turma, vale ressaltar que na rede pública de ensino do Distrito Federal vigora nos três primeiros anos do ensino fundamental o Bloco Inicial de Alfabetização (BIA)³⁴ por meio do qual as crianças são enturmadas conforme a idade de seis, sete ou oito anos. Ao agrupar por idade e não permitir a reprovação é natural que, tendo em vistas as diferenças nos níveis de desenvolvimento da

³⁴O Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) começou a ser implementado no Distrito Federal em 2005. Por meio do BIA, os três primeiros anos de escolarização (correspondentes às idades de 6, 7 e 8 anos) formam um único bloco, dentro do qual não há retenção dos alunos. Em 2013 foi criado o 2º Ciclo do BIA, englobando os alunos dos 4º e 5º anos (nove e dez anos de idade).

aprendizagem das crianças, haja uma assimetria entre elas relativamente à alfabetização. Assim, espera-se que dentro de cada turma o professor reúna os seus alunos com base nessa informação e direcione o processo de ensino para atender as necessidades individuais.

Vale observar também, embora esse não seja objeto principal deste trabalho, que esses assistentes ocupam uma posição muito frágil na hierarquia escolar. Se, lançando mão do conceito de Lipski (2019), identificamos as professoras como “burocratas de nível de rua” ou “atores de linha de frente”, qual seria o nível ocupado por esses assistentes? Dada a condição extremamente frágil de sua inserção nas escolas, é de se supor que tivessem muito pouca voz e circunscrito espaço de atuação. De fato, em geral, elas e eles seguiam as orientações definidas pelas professoras e gestoras, conforme transparece na fala dessas. Nesse sentido, sua discricionariedade era mínima. Não deixa de parecer irônico que o programa crie um ator, voluntário, que não se encaixa na teoria estudada aqui, o que dificulta a interpretação da atuação das implementadoras do PMAIfa.

6.2.4. Mudança nas tarefas do assistente: “não tava funcionando”

A princípio, as escolas procuraram seguir a orientação que haviam recebido de manter os assistentes dentro das salas de aula, porém, mais à frente, duas delas decidiram por estratégias próprias: retirar os alunos com mais dificuldades das salas para serem atendidos pelo assistente, porque entre outras razões, “não tava funcionando” (Supervisora, Escola A). A coordenadora de outra escola explica como isso se deu:

(...) o professor fazia o planejamento e um grupinho, não mais que quatro alunos, no máximo, eram retirados da sala no primeiro momento. Então, eles não ficavam a aula inteira fora de sala de aula. Então, a gente chama de primeiro horário, que é antes do recreio, e segundo horário, depois do recreio. Então, nesse primeiro momento, o assistente ia com os alunos pra sala de leitura e dava aula ali que era [a aula] preparada pelo professor, e no segundo momento os alunos retornavam pra sala pra ficar junto com os outros e ele prestava assistência ali dentro da sala de aula. (Coordenadora, Escola C)

A professora, no entanto, tem dúvidas sobre essa estratégia:

E eu acho que ter ficado na sala por um lado foi mais positivo do que ano passado, porque ano passado... é... ela ficou em outro ambiente, então eu não vi como que tava sendo... o trabalho tava sendo feito. (Professora Escola C).

A coordenadora, por sua vez, aponta que outros projetos desenvolvidos na escola incluem a retirada de crianças de sala de aula para serem atendidas por professoras readaptadas em razão de problemas de saúde.

Na Escola A, foi a partir de um plano de ação que se decidiu que o assistente não iria entrar “picadinho” em várias salas no mesmo dia, mas que iria atender uma única turma por dia, de forma que ele pudesse acompanhar os grupos de alunos nos termos dos “documentos da Secretaria”. A decisão foi a mesma na Escola C: retirada dos alunos com mais dificuldades para receberem acompanhamento pedagógico fora da sala de aula, conforme descreve a professora:

Aí depois, além disso, a gente viu que na sala de aula tinham alguns alunos que não funcionavam, que não dava certo. Aí a gente pegou esses alunos e ela [assistente de alfabetização] foi com esses alunos específicos, principalmente aqueles com uma dificuldade acentuada, e ela foi com aqueles alunos pra sala de múltiplas funções com as atividades que a gente desenvolveu (...) Essa parte foi boa, só que o tempo era muito curto. (Professora, Escola C)

Apesar da crítica sobre o tempo escasso, a professora da Escola A considera necessário o apoio de uma segunda professora na sala de aula. Para ela, essa necessidade se justifica pelo que seria um número excessivo de alunos nas salas de aula da rede pública e pela experiência das escolas privadas, que asseguram esse segundo profissional. Também a coordenadora da Escola C reputa como positiva a experiência de ter uma segunda professora junto com o alfabetizador.

Portanto, colocar as assistentes para trabalhar com os grupos de crianças com mais dificuldade parece ter sido a estratégia mais comum nas escolas pesquisadas. Se, por um lado, essa estratégia é positiva, pois dá atenção especial a quem mais necessita, por outro, pode-se questionar o fato de que justamente as crianças com mais dificuldades tenham sido atendidas por uma assistente, que provavelmente tinha menos experiência profissional com alfabetização do que a professora regente. Observe-se, ainda, o pouco tempo que o assistente ficava em cada turma e a pouca interação com os docentes, uma vez que não eram remunerados para participar da coordenação pedagógica, recebendo prontos o planejamento e o material para trabalhar. Para lidar com essa questão, uma adaptação feita na Escola A refere-se justamente à retirada do trabalho em sala de aula para “formar o assistente”, nas palavras da coordenadora, uma atividade não prevista pelo programa.

A definição da forma de atuação do auxiliar de alfabetização, em cada uma das escolas parece ter acontecido por tentativa e erro. À exceção da Escola B, que manteve o mesmo formato na utilização do trabalho dos assistentes, as equipes gestoras e as professoras, no pouco tempo de funcionamento do programa, foram vendo o que funcionava melhor, mesmo que fosse necessário não seguir estritamente a orientação original dos normativos do programa. Uma das gestoras afirma que no segundo ano de implementação do programa resolveram tirar os alunos da sala de aula porque a portaria daquele ano teria permitido. No entanto, nos editais da SEDF, não encontramos essa mudança. É necessário para ela, contudo, “fundamentar” legalmente algo que os atores de linha de frente faziam segundo seus critérios subjetivos e o bom senso. Nesse sentido, as professoras têm uma discricionariedade que é dada pela própria norma, porém a exercem de formas diferentes na ação cotidiana, no sentido do que Lotta (2019, p. 26) chama de discricionariedade para a ação.

Na Escola B o critério para distribuir as assistentes pelas turmas, como já vimos, parece ter seguido uma linha mais burocrática, enquanto que nas outras escolas, essa decisão foi tomada pelos atores e revestida de um caráter consensual. A Supervisora da Escola A, por exemplo, afirma que as docentes “traziam as demandas e a gente pensava numa adaptação”. Um exemplo notável disso foi o da realização da primeira avaliação do programa na Escola A, em que até mesmo um piquenique foi montado para preparar os alunos para a prova.

6.2.5. Adaptações ao PMAIfa: “vamos fazer um piquenique”

Apesar de o programa ser relativamente simples, com baixo nível de conflito (Matland, 1995, p.159), uma vez que os atores parecem concordar com a necessidade de apoio no processo de alfabetização, além de o tema em si ocupar importante espaço na agenda de políticas públicas no país, há também um grau elevado de ambiguidade em seu funcionamento operacional. Isso permite que a realidade e as decisões dos atores conformem o programa de maneiras muito diferentes na prática. Nesse caso, pode-se classificar o caso como a típica implementação experimental (Matland, 1995, p. 165). Até mesmo as idas e vidas do programa no âmbito federal e sua renovação com nova roupagem no governo Bolsonaro reforçam essa caracterização.

A decisão sobre as adaptações necessárias em cada contexto foi tomada pelos atores de linha de frente, buscando adequar a atuação do assistente de alfabetização aos objetivos de cada escola. Assim, na Escola A, a supervisora relata a distância entre o universo do programa e aquele das crianças da comunidade, o que exigiu uma adaptação bastante interessante. Ao notar que um exercício de produção de texto exigia que as crianças escrevessem sobre um piquenique, a supervisora não hesitou:

E o que que a gente fez? ‘Vamos fazer um piquenique?’ Por quê? Ele vai ter material pra escrever, porque, imagina: e aquele que nunca participou de um piquenique, como que ele vai fazer isso? Então nós fomos, planejamos o piquenique, fizemos o piquenique, aí a professora fez o mesmo trabalho de sempre, né? “O que que é isso?” “Qual é a letrinha inicial?” (...) “Pra que que serve?” E foi além de nomear, classificar palavras grandes, palavras pequenas... né? Pra ele poder ter uma base. (Supervisora, Escola A)

Em outras palavras, a o PMAIfe fez uma exigência, mas o cumprimento dela requereu que fossem acessados outros conhecimentos, principalmente aqueles que dizem que a aprendizagem deve ser significativa. Afinal, como escrever sobre algo sem concretude? Por outro lado, fica claro também que houve uma preparação das crianças para fazer a avaliação, o que é esperado, uma vez que os atores de linha de frente vão querer que os resultados sejam positivos.

Na verdade, nesse exemplo do piquenique a escola ressignificou completamente o programa, dando-lhe uma feição de socialização que não está presente na norma, mas que não pode ser negada no campo da educação, se ela não quiser se transformar apenas em instrução. O grau de liberdade para inovar dentro de uma escola pública é muito grande e é provável que apenas o controle via resultados das avaliações padronizadas não venha a ser suficiente para captar tudo o que ali acontece.

Essas decisões sobre o que fazer foram tomadas, nas palavras dos atores, em acordo entre gestoras e professoras. Decisões que alterassem o público alvo do programa parecem ter se restringido a dar maior atenção às crianças com deficiência ou transtornos do desenvolvimento, como já relatado. Na Escola C, no entanto, a coordenadora relata uma alteração diferente:

(...) só 1º e 2º ano pode ser atendido, só que a gente tinha aluno lá do 3º ano que tava precisando muito desse apoio porque, pensa bem, já tá no 3º ano, chegou, não era da nossa escola, chegou no 2º semestre sem estar alfabetizado, então o que que a gente pensou? “Vamos dar um jeitinho aqui.” Já que a gente pode ter o reagrupamento que é o que eu te falei, essa mobilidade entre os anos, então a gente trouxe alguns alunos, eram dois

alunos do 3º ano, pra sala do 2º ano no momento em que o assistente do PMAIfa estaria na sala, e a gente fez isso também no ano passado pra poder contemplar 1º, 2º e 3º ano. Mas aí, assim, é bem pontual, eram dois, três alunos no máximo. (Coordenadora, Escola C)

Os atores de linha de frente fazem uma avaliação, com base em critérios de justiça social, sobre a necessidade de aproveitar o programa para atender a crianças que não eram originalmente seu público alvo. Essa decisão se relaciona com a visão que eles têm da realidade, à qual o programa deve ser ajustar. É bastante interessante que, em sua fala, a coordenadora, inclusive, utilize a expressão “jeitinho”, de alguma forma estigmatizada, mas que se encaixa na solução de problemas reais que as normas formais não conseguem resolver.

6.2.6. Autonomia para implementar: nem apoio nem pressão

A autonomia para executar o programa, realizando inclusive pequenas adaptações, encontrava respaldo nos documentos normativos (Brasil, 2018b; Distrito Federal, 2018a; 2019), mas também no controle bastante fluido implementado em nível local.

De fato, os normativos do programa mostram que a escola poderia decidir sobre a forma de distribuição dos assistentes nas turmas e sobre a sua atuação, que deveria estar alinhada com o projeto pedagógico da escola:

O professor alfabetizador e o assistente de alfabetização definirão, em diálogo com a equipe gestora da escola, as atividades a serem desenvolvidas nas turmas. Poderão ser realizados reagrupamentos intraclasse e interclasse³⁵, atividades em pequenos grupos, projeto interventivo, conforme as características dos estudantes de cada turma, ou outras atividades que o professor julgar necessárias. (Distrito Federal, 2018b)

Em conversa informal com coordenadores locais, notou-se certo desconhecimento sobre o que ocorria nas escolas relacionado ao programa. E os atores de linha de frente entrevistados foram unânimes em afirmar que tiveram liberdade para implementar, sem maiores pressões das coordenações regionais ou central.

³⁵ Formação de grupos em uma mesma turma, conforme o desenvolvimento de cada grupo no processo de aprendizagem. O reagrupamento interclasse junta estudantes de diferentes classes no mesmo nível de desenvolvimento da aprendizagem.

Nesse sentido, parece haver uma relação direta MEC→escola na implementação do PMAIfa, o que certamente aumenta ainda mais o grau de discricionariedade dos atores de linha de frente. A pequena atuação do governo local na implementação reforça a feição *top-down* do programa.

A exigência mais forte das coordenações regionais e central foi em relação à aplicação das avaliações. Apesar disso, a coordenadora da Escola A afirmou claramente que a escola optou por não aplicar uma avaliação de fluência exigida pelo programa. O mesmo não aconteceu com a primeira avaliação de 2019, que foi aplicada apesar de a escola ter deixado de implementar o programa em razão da não liberação dos recursos. Nesse caso, a avaliação foi aplicada em julho, após o retorno do recesso escolar, “sob pressão” da CRE.

A supervisora da Escola B, por sua vez, afirma que “não teve apoio, mas também não teve pressão”, o que foi confirmado pela professora da mesma escola. Também na Escola C, a liberdade para implementar foi realçada pela coordenadora e pela professora que afirmou que podia implementar o programa em sua sala “da forma que preferisse”.

6.2.7. Informações sobre a implementação: “a gente aplicou na raça”

Se as coordenações regionais e central tiveram pouca participação e tampouco foram muito demandadas pelas escolas, o mesmo não ocorreu em relação ao MEC. De fato, tanto gestoras quanto professoras entrevistadas apontam que a única pressão que sentiram foi em relação à aplicação e registro dos resultados das avaliações na plataforma digital. A supervisora da Escola A relata inclusive divergências entre as informações prestadas na reunião que apresentou o programa e a execução cotidiana. Menciona, por exemplo, que a prova de fluência não estava presente nas primeiras informações que receberam, mas que depois foram pressionadas a implementá-la. Nesse sentido, alega que a coordenação regional não ajudou e que “a única obrigação que eles achavam que tinham era de garantir que a prova fosse aplicada”. Apesar disso, em 2019, considerando que os recursos não foram liberados para a escola, a gestão e os professores decidiram não aplicar a prova de saída:

E aí, quando chegou no final do ano, tipo em novembro, veio uma determinação que a gente tinha que aplicar a prova de saída. E aí foi quando

eu falei: “Olha, vamos decidir aqui. (...) A situação é essa, não tem verba, não teve assistente, o que que a prova vai avaliar? (...) Porque assim, ela vai avaliar se os meninos cresceram, mas não foi por causa do programa, foi por causa do trabalho do professor”. (Supervisora, Escola A)

A diretora da Escola B, por sua vez, fala em pouca divulgação do programa para os responsáveis por sua implementação. Mesmo questões operacionais da plataforma digital não eram tratadas diretamente na Regional de Ensino, segundo a supervisora dessa mesma Escola. Ela afirma que ligava para um número no Ministério da Educação para tirar dúvidas sobre o PMAIfa.

A gente aplicou o programa é... na raça, né? Sem muita formação, sem muita informação. E assim, no corre-corre, a gente não tem tempo de tá lendo toda aquela documentação que vem... (...) a ideia foi boa [do programa], não foi ruim não, foi uma ideia legal, mas assim, o que eu achei do programa que faltou, faltou um direcionamento melhor para as escolas (...) a gente só tinha resposta imediata se a gente ficasse atrás. (Diretora, Escola B)

Evidentemente, as críticas dos atores de linha de frente devem ser colocadas em perspectiva. Eles tinham um profissional a mais para apoiar o trabalho dos professores e consideram que este apoio foi importante, mas de forma geral avaliam o impacto do programa negativamente, considerando os seus resultados inócuos e descolados da realidade dos seus alunos, com exceção da Escola C, que avalia a iniciativa mais positivamente. De certa forma, as escolas fazem o programa a sua maneira, mas não percebem isso como autonomia, como exercício de uma discricionariedade autônoma e parecem agir como se tivessem sido forçadas pelas circunstâncias a fazer como fazem, tendo em vista a ausência de suporte dos escalões superiores e as falhas de comunicação e de gestão que vêm de cima.

Isso não justifica, no entanto, a ausência de uma coordenação regional mais diligente, o que segundo as entrevistadas não aconteceu. Outros exemplos de sucesso em matéria de implementação de políticas públicas contaram com muita participação da burocracia intermediária (Bonamino *et. al.*, 2019, p. 217).

6.2.8. Participação da comunidade: “um bilhete para os pais...”

Se não houve pressão de “cima”, tampouco houve de “baixo”. De acordo com as entrevistadas, os pais não tiveram participação na implementação do programa na escola. Eles foram apenas comunicados da existência do assistente de alfabetização, por meio de bilhete ou em reuniões ocorridas na escola, com destaque para a

cobrança no sentido de que as crianças não faltassem nos dias de aplicação das avaliações. Uma das entrevistadas relata, inclusive, que enviou as avaliações para as famílias. A ausência dos pais reforça a percepção de que o programa é visto pelos burocratas de linha de frente como um assunto interno, de caráter pedagógico e que deve ser tratado pelos profissionais da área: professores e gestores. Aos pais cabe apenas serem informados. Esse entendimento não é questionado pelos profissionais, que se limitam a dizer que os pais não participaram, como se considerassem um dado da realidade que os pais não teriam o que dizer.

Nesse sentido, seria possível questionar se os pais concordariam que seus filhos fossem tirados de sala para serem atendidos por uma professora com pouca experiência ou se seriam a favor da continuidade do programa depois das falhas na implementação no primeiro ano. Os atores de linha de frente não problematizam essas questões, talvez por fazerem uma leitura própria do “público alvo” da política. Como afirma Lipski (2019), os atores de linha de frente constroem um perfil do seu público, de forma a conformá-lo a suas decisões na implementação da política. Por outro lado, este público, ao que parece, também não exerce pressão sobre os burocratas em relação ao programa.

6.2.9. Adequação à realidade da escola: os atores divergem

Sem pressão “de cima”, sem pressão “de baixo”, o programa é então ajustado à realidade para ser implementado. Mas, nem sempre isso é possível, pois, às vezes, o desenho não se ajusta às circunstâncias. Como afirma a supervisora da Escola A, as diferenças apareceram desde o começo:

(...) a prova diagnóstica já vinha com letra bastão, a gente usa na educação infantil letra... é... *script* maiúscula, né? Que a gente fala “caixa alta”. E aí vinha a letra bastão que é o *script* minúsculo, aí vinha letra cursiva, na primeira! Assim... então, pro aluno e pro professor foi horrível (...)
(Supervisora, Escola A)

Em outra circunstância, uma diferença como a relatada como essa pela supervisora pode ser insignificante. Porém, no processo de alfabetização, em que está acontecendo a familiarização com uma nova linguagem, qualquer mudança brusca pode gerar confusão na cabeça da criança.

Também a parte burocrática do programa, os relatórios que precisavam ser lançados no sistema, foram motivo de críticas pelas professoras e gestoras, como já relatado.

Outras entrevistadas, no entanto, não fizeram referência a esses contrastes e preferiram apontar apenas críticas em relação à burocracia que o programa acrescenta à rotina já carregada do dia a dia. Também a formação dos assistentes foi objeto de crítica pela supervisora da Escola B, que teria ouvido reclamações dos docentes quanto à falta de experiência e iniciativa da assistente. Nessa mesma escola, uma das professoras entrevistadas era mais crítica em relação ao PMAI e disse que ele pouco acrescentou em relação ao que a escola já tinha em matéria de recursos. Assim, considerava que os resultados obtidos não podiam ser atribuídos ao programa:

Eu acho que contribuiu [para a aprendizagem], mas assim, não foi definidor porque as aulas elas continuaram transcorrendo, acho que não houve nenhuma intervenção nesse sentido do projeto em si (...) Mas assim, as coisas transcorreram como elas aconteceriam se não tivesse um assistente em sala. (Professora, Escola B)

6.2.10. O contexto da escola: adaptar é a regra

Os atores de linha de frente buscam adequar o programa à sua realidade, mas também utilizam essa realidade para construir um discurso sobre as dificuldades e possibilidades de implementação na sua escola. Assim, a supervisora da Escola A, reclama da falta de espaço para fazer o reforço escolar, que é feito em um ambiente específico com uma agenda bastante apertada para cada professora. A tentativa de melhorar o ambiente físico, em geral, é visível nas três escolas. Na Escola A estavam sendo feitas reformas para criar novos espaços; a Escola B havia acabado de passar por uma obra no estacionamento que fica na entrada; enquanto na Escola C a coordenadora fez questão de mostrar as salas adaptadas em um dos cantos do pátio por meio de divisórias de madeira, de forma a ter um local específico para atendimento da educação especial e da psicóloga, profissional presente apenas nesta escola.

Na Escola B apareceu, da parte da supervisora, a crítica em relação ao tratamento dado pelos pais às crianças com dificuldades de aprendizagem devido a alguma condição médica, na avaliação dela. O problema, afirma, seria que os pais não tomam providências em tempo e a criança chega ao 3º ano sem a aprendizagem

suficiente. Segundo ela, nestes casos específicos, seria necessário maior amparo familiar. É nesse contexto que o programa foi implementado, embora ele não tivesse instrumentos para lidar com esses problemas específicos.

6.2.11. Métodos de alfabetização: as *reading wars* na escola

Outro aspecto importante do contexto de implementação refere-se à questão dos métodos de alfabetização, especialmente no contexto em que o debate sobre essa questão se torna cada vez mais acirrado nos meios educacionais. Como lembra Lejano (2012), é importante que haja uma fusão entre texto e contexto. No caso, o texto seria o projeto de alfabetização, sendo os seus métodos de suma importância no que se refere ao contexto.

Em relação a esse ponto não houve consenso entre as entrevistadas. A supervisora da Escola A foi consistente na afirmação de que não havia alinhamento entre a metodologia do programa e o currículo da SEDF. Nesse sentido, fez uma defesa do construtivismo e afirmou que o programa peca por descontextualizar a alfabetização das crianças, além de trazer a exigência de alfabetização já no primeiro ano:

A diferença é a seguinte: a gente parte de um texto, aí do texto você vai trabalhando a frase, aí da frase você vem com a palavra, da palavra você vem com a sílaba e da sílaba você vai ler (...) Lá [na avaliação] ele dava um texto com vários padrões de letras, com uma imagem horrível, quando tinha imagem, e eles queriam coisas muito técnicas (...) e a criança que tá no 1º ano que... até do 2º muito provavelmente não esteja... é... alfabetizada, porque aqui no Distrito Federal a alfabetização se dá em três anos, né? (Supervisora, Escola A)

Nesse sentido, afirma a supervisora, a escola buscou “concretizar” as exigências do programa tanto no trabalho com o alfabeto quanto no trabalho com a matemática. Essa “concretização”, significa trazer o processo de aprendizagem para a realidade da criança e reduzir a carga de abstração e tecnicidade que ela via nas avaliações do PMAIa.

Nota-se que nas outras duas escolas não houve esta mesma leitura. A diretora da Escola B, por exemplo, afirma que o programa estava alinhado com a forma de trabalho da escola e com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, s.d.). A coordenadora da Escola C tinha a mesma opinião. Reforçou, no entanto, que a questão do método, na sua escola, é uma decisão do professor. Nesse sentido, ao

contrário da Escola A, onde segundo a supervisora, há uma postura pró-construtivismo, na Escola C, apesar de seguir o currículo da rede pública, há maior liberdade de atuação:

(...) se o professor não tiver segurança, não adianta você querer enfiar goela abaixo: “Ó, vai ter que ser consciência fonológica e pronto!” Por mais que a gente acredite, então o professor tem que ter a segurança, mas, por outro lado, também não é ficar assim a vida inteira, cê tem que procurar estudar, se apropriar de outras maneiras, até porque a gente tem cada criança, às vezes uma criança... uma criança vai aprender de um jeito, outra vai aprender de outro. (Coordenadora, Escola C)

Nessa mesma escola, no entanto, a auxiliar de alfabetização foi orientada a trabalhar na linha construtivista. Apesar disso, segundo a coordenadora, cada vez mais chegam novos professores com uma formação mais sedimentada na direção da consciência fonológica. Isso significa que talvez esteja havendo uma mudança na formação inicial de professores e o construtivismo pode estar perdendo terreno. Nas escolas pesquisadas, no entanto, ele ainda é o pano de fundo da alfabetização. A partir de agora pode ser interessante observar como o novo programa Tempo de Aprender vai lidar com essa questão, pressionando ou não pela imposição dos métodos fônicos em detrimento dos métodos construtivistas globais.

6.2.12. Falando do trabalho: confiança nas professoras

Nem sempre em todas as escolas uma eventual mudança de métodos será bem recebida. Na Escola A, por exemplo, há nas falas da supervisora bastante orgulho acerca do trabalho realizado, inclusive, admitindo certa centralização nas decisões, com vistas a fazer as coisas acontecerem como planejado. Na Escola B também há segurança em relação à capacidade dos docentes mais experientes, embora a supervisora expresse uma crítica em relação aos novos profissionais, que, a seu ver, teriam uma formação inicial deficiente. Para resolver este problema, a diretora dessa escola credita mais importância à formação continuada em programas no estilo PNAIC, do que a programas como o PMAIfa. A opinião positiva sobre o (descontinuado) PNAIC é compartilhada por outras entrevistadas.

6.2.13. Vantagens e desvantagens do PMAIfa: “era muita atividade”

As professoras e gestoras às vezes se contradizem nas críticas e elogios ao PMAIfa. Se por um lado consideram que a presença do auxiliar de alfabetização é um apoio importante para a alfabetizadora, por outro apontam como desvantagens a falta de formação desses assistentes, o pouco tempo de duração do programa e a instabilidade na sua implementação. Ademais, reclamam do excesso de trabalho burocrático que o programa adiciona ao dia a dia dos docentes, a queixa mais comum.

Era muita atividade, muita coisa, muita prova, prova institucional do Mais Alfabetização, a gente que tinha que..., claro, o professor que corrige. Aí a gente tinha também que lançar os resultados nos gabaritos de cada aluno na internet. Às vezes o *site* tava carregado e não entrava ou então caía, né?
(Professora, Escola B)

Esta mesma professora, no entanto, afirma que o programa deveria assegurar o assistente por mais tempo, passando a impressão de que o problema identificado foi de insuficiência (de tempo e recursos), e não de falta de mérito da iniciativa. Sua colega na mesma escola afirma que viu inicialmente o programa como um ganho, mas que considerou a inexperiência da assistente como um problema.

O mesmo não ocorreu na Escola C, cujas gestoras elogiaram muito as assistentes que ali trabalharam. As desvantagens, segundo as professoras desta escola, se referem principalmente à curta duração do programa nos dois anos em que foi implementado na escola.

Além da falta de formação das assistentes, da ausência delas na coordenação pedagógica e do pouco tempo em cada turma, as professoras e gestoras apontam a burocracia do programa e o curto período de implementação como pontos negativos.

6.2.14. Impacto do PMAIfa: “a ideia era boa, mas...”

Talvez seja justamente em razão dessas desvantagens, que professoras e gestoras avaliem como baixos os impactos do programa em suas escolas. Apesar de afirmarem certa concordância com a concepção inicial do programa, reconhecem pouca eficácia na sua implementação.

Também nesse aspecto a Escola C se mostrou mais entusiasta da proposta, apresentando um maior engajamento e apontando a existência de mais resultados positivos na implementação, principalmente para os alunos com mais dificuldade de

aprendizagem e que tiveram um acompanhamento mais próximo, especialmente em 2018 quando o programa foi implementado por mais tempo. Paradoxalmente, as entrevistadas não consideram, no entanto, que o programa tenha influenciado na motivação dos docentes.

A supervisora da Escola A, por outro lado, afirma que em linhas gerais o programa não proporcionou mais recursos e que para as professoras o impacto foi ter mais trabalho com documentação. A professora dessa mesma escola, no entanto, considera positivo o apoio da assistente. Na Escola B, parece haver uma postura mais crítica em relação ao programa, qualificado de “bem fraco” pela supervisora, que não atribui os resultados obtidos ao PMAIfa. A diretora, por sua vez, afirma expressamente, que “(...) a ideia era boa, mas (...), no fritar dos ovos, (...) no final das contas, não teve essa... essa... essa proporção que a gente esperava que tivesse”. (Diretora Escola B)

Essas leituras apontam que os atores de linha de frente estão abertos à novidade trazida pelo programa, mas são bastante céticos quanto aos resultados que ele apresentou. Informações dessa natureza deviam ser levadas em conta, considerando-se que o MEC pretende dar continuidade ao programa agora sob a marca Tempo de Aprender (Brasil, 2020).

6.2.15. Programas *top-down*: “eles planejam para o Brasil todo”

O fato de o programa vir pronto de cima não passa despercebido para esses atores. As provas que não condiziam com a realidade foram um problema para a supervisora da Escola A, como já apontado. Em princípio, ela é favorável à adesão aos programas federais implementados via PDDE. No entanto, o fato de o pacote vir pronto a incomoda:

(...) quando eles planejam eles planejam pro Brasil todo, certo? (...) Aí a primeira coisa que acontece é a plataforma não funcionar. (...) Ah, ele funciona, mas essa distância que tem... e o MEC é bem ali, mas essa distância que tem do que eles planejam e do que a gente executa... é, assim, um dos maiores desmotivadores da gente aplicar um programa. (Supervisora, Escola A)

Essa distância é vista por muitos autores como um dos principais problemas da implementação de políticas educacionais no Brasil:

O contexto da implementação, nesses casos, importa. O fato é que as políticas educacionais brasileiras têm sido bem-sucedidas em adotar iniciativas de cunho universal, impessoais, com critérios públicos e objetivos, mas os contextos são distintos: as capacidades burocráticas de secretarias municipais ou estaduais de educação variam, escolas permanecem tendo condições pedagógicas e de pessoal diferentes (mesmo no interior de uma mesma rede de ensino), entre inúmeros outros fatores de contexto que podem afetar a implementação e, portanto, os resultados. É possível que uma boa parte dos problemas da educação no país, na atualidade, esteja relacionada à inadequação de desenhos institucionais universais às peculiaridades de certos contextos de implementação (Gomes, 2019, p. 53-54)

A leitura feita pela supervisora da Escola A é crítica aos programas com características *top-down* e atribui os seus problemas à cadeia desconexa entre o MEC e a escola. Nesse sentido, acredita que os professores deveriam ser ouvidos no desenho das iniciativas e a gerência deveria ser das secretarias estaduais. Também a professora da Escola A vê a necessidade de discussão com a escola, enquanto a supervisora da Escola B é mais crítica:

(...) muito burocrático, esses dinheiros... esses programas do PDDE vêm, eles são bem limitados o que pode fazer com o dinheiro e o que não pode (...) É burocracia demais, dinheiro de menos e efetividade... pouca (...) Muita documentação pra preencher, prestação de contas que a gente... eu às vezes passo um fim de semana inteiro na minha casa fazendo, (...) fora do meu horário de trabalho pra entregar no prazo, pra não sair nada errado, né? E... assim, no fim das contas é muito trabalho, pouco dinheiro, né? Porque eu acho desumano uma... uma... é... educadora ganhar R\$ 900 por mês. (Supervisora, da Escola B)

Observe-se que a crítica da supervisora é mais profunda, inclusive apontando a injustiça da “remuneração” da auxiliar que, na verdade, oficialmente é apenas uma compensação dos gastos com alimentação e transporte. Não houve por parte das demais entrevistadas menção a esse fato que denota certa precarização da profissão docente. A supervisora está alinhada com a diretora da mesma escola ao apontarem a insuficiência do programa e reclamarem uma melhor formação para os professores, elogiando o PNAIC como um modelo a ser seguido.

O diretor da Escola C, por seu turno, elogia a transferência de recursos financeiros e diz que na sua escola eles são muito bem-vindos e empregados corretamente.

A coordenadora da Escola C aponta a importância das avaliações, afirmando que o PMAI pode ser uma consequência das avaliações em larga escala aplicadas na educação brasileira, demonstrando uma compreensão mais global de como as políticas públicas nessa área têm entrado na agenda. A professora desta mesma

escola, não vê a implementação de programas como o PMAIfa como prioridade. A seu ver, essa prioridade deveria ser dada à redução do número de alunos em sala de aula, pois as turmas excessivamente grandes seriam o maior impedimento para a alfabetização.

Portanto, não existe consenso entre as entrevistadas sobre a implementação de programas como o PMAIfa. Ressalta de suas falas a necessidade de receberem apoio federal, embora não haja acordo sobre a efetividade do formato atual via PDDE. A distância entre a escola e o MEC é apontada por alguns atores, mas não se formula uma alternativa viável para a necessidade de “ouvir” os professores.

6.2.16. O sistema digital do PMAIfa: tempo perdido?

Os problemas com a plataforma digital utilizada para a gestão do programa são relatados por todas as entrevistadas. Segundo elas, até mesmo o cadastro das turmas no sistema era difícil. A supervisora da Escola A reclama que não teve acesso aos resultados da escola, o que a impossibilitou de fazer a devolutiva com as professoras. As professoras, por sua vez, afirmam que estas atividades de registro tiravam muito tempo das assistentes, ou mesmo delas próprias. Na Escola B, por sua vez, mencionou-se que a conexão com o MEC era ruim, reclamação também recebida na Escola C, inclusive no tocante ao acesso aos materiais do programa:

E houve uma dificuldade muito grande de acessar esse material, eu entrei várias vezes e a gente não conseguia acessar, tá? Mas aqui, como a gente trabalha, é um trabalho muito perto com nossos alunos, então a gente sabia exatamente qual era a dificuldade e a gente conseguiu fazer tranquilamente independentemente de ter esse acesso ou não. (Coordenadora, Escola C)

Sem o apoio que julgavam necessário, os atores de linha de frente tomam suas próprias decisões e implementam o programa. Fazem conforme a sua experiência e registram apenas os resultados das avaliações:

A gente não seguiu, inclusive a nossa assistente não conseguia entrar no sistema de jeito nenhum, eu nem sei como foi feito no final pra ela registrar, agora ela registrava, que foi o que eu pedi: “Ó, independentemente do sistema tá funcionando ou não, você vai fazer os seus registros”. (Coordenadora, Escola C)

6.2.17. As avaliações diagnósticas: vale a pena

As entrevistadas relatam, no entanto, que o registro das avaliações foi feito conforme exigido. As avaliações, parte relevante do PMAIfa, receberam de parte dos atores de linha de frente diferentes considerações.

De acordo com a supervisora da Escola A, as cobranças para aplicar as provas foram muitas. Os resultados com a demonstração do desempenho dos alunos foram utilizados nas reuniões de planejamento, o que também foi confirmado pela professora entrevistada. O mesmo aconteceu na Escola B, onde foi realizada uma oficina para analisar os resultados e, a partir disso, orientar o trabalho de alfabetização. Nesse sentido, uma das professoras da Escola B afirmou:

(...) eu acho que esse foi o ponto, assim, bem relevante porque a gente tinha o retorno do mapeamento, né? Quantos alunos estavam... é... no quesito tal, né? Quantos alunos não conseguiram alcançar o quesito tal. Então eu achei bem válido, porque depois a direção apresenta pra gente os resultados conforme os gabaritos que a gente preenchia de cada aluno. (Professora Escola B)

Apesar de esse mapeamento ser considerado um *output* positivo por algumas entrevistadas, não foi uma unanimidade, pois, segundo a professora da Escola B os resultados eram semelhantes aos que já eram obtidos com os testes realizados pela própria escola. Na Escola C, inclusive, foi afirmado que as avaliações estavam aquém do que a escola já fazia e que os exames aplicados pelo Distrito Federal³⁶ são mais eficazes para verificar o andamento da aprendizagem de cada aluno e de cada turma:

(...) pra avaliação final do processo eu achei que já tava num nível muito abaixo do que a gente já tinha feito, a gente tinha avançado muito mais do que o que os alunos tinham alcançado né? A avaliação tava num nível bem mais aquém da turma. (Professora Escola C)

A supervisora da Escola A, por sua vez, recorda que a prova não é contextualizada, o que traz mais uma dificuldade para a criança que está aprendendo a ler:

(...) a prova não é contextualizada, ela não fala de Ceilândia (...), ela não fala de Brasília, ela não fala da capital, ela não fala do clima, ela não fala dos

³⁶ O Distrito Federal conta com o Sistema Permanente de Avaliação do Distrito Federal (SIPAE/DF), que, entre outros instrumentos de avaliação, aplica uma prova diagnóstica no ensino fundamental e no ensino médio. Os resultados são levados para as escolas onde os descritores dos conteúdos são analisados para verificar em quais deles os alunos obtiveram resultados positivos ou negativos. Os resultados do SIPAEDF são utilizados para compor o Índice de Qualidade da Educação do Distrito Federal (IQEDF). (Distrito Federal, 2020)

hábitos alimentares, as questões são muito gerais e isso não conversa com o que a gente faz porque a gente tem um trabalho de identidade, de (...) territorialidade importante pro menino, porque ele tem que saber quem ele é e onde ele vive! (Supervisora, Escola A)

Nota-se no discurso da supervisora que sua visão de alfabetização ultrapassa a de decodificação de signos e encampa objetivos de leitura da palavra e do mundo. Nesse sentido, segundo ela, a prova não estava adequada.

6.2.18. A formação: todas valorizam, mas não fizeram

A Portaria MEC nº 142, de 2018, que instituiu o PMAIfa tratava da formação do pessoal como um tema central: “a formação do professor alfabetizador, do assistente de alfabetização, das equipes de gestão das unidades escolares e das secretarias de educação, será elemento indissociável do Programa” (Art. 1º, § 4º, Anexo D)

As entrevistadas, no entanto, afirmam que isso não aconteceu por meio da plataforma. A única “formação” resumiu-se à reunião de apresentação do programa e às informações que eram passadas pelas direções das escolas. Nesse sentido, a coordenadora da Escola C afirma que havia formação disponível no sistema, mas que na sua escola ninguém participou.

Ressalte-se que as entrevistadas reforçam na entrevista a necessidade de formação para as alfabetizadoras. No entanto, parece não ter havido interesse em relação às oportunidades de formação oferecidas pelo programa. As equipes gestoras, por sua vez, ao mesmo tempo em que reconhecem a necessidade de formação, também afirmam a competência das professoras alfabetizadoras, por serem experientes e conhecerem os alunos. Nesse sentido, há uma leitura que reforça a decisão tomada nas escolas como mais importante no processo de alfabetização, o que torna bastante complexa a intenção de um programa federal que pretenda alterar hábitos arraigados.

6.2.19. Recursos financeiros: dinheiro é importante

Em linhas gerais, os atores de linha de frente consideram os recursos financeiros importantes para o andamento do programa. Contudo, à exceção do diretor da Escola C, consideram que as exigências em matéria de prestação de contas

são complexas. Especificamente em relação ao PMAIfa, a não liberação dos recursos no segundo ano foi bastante criticada, especialmente porque as escolas já tinham feito a seleção dos auxiliares, que não puderam assumir. Apenas na Escola C, cujo diretor tinha um perfil de gestor mais atento aos aspectos administrativos, os recursos foram liberados. Esse fato, no entanto, não pode ser atribuído às escolas, uma vez que, como já descrito anteriormente, o MEC determinou em 2019 que elas não aplicassem os recursos, uma vez que teriam acontecido erros³⁷. A diretora da Escola B, por sua vez, faz referência à prestação de contas, que ela considera difícil e demandava muito trabalho por parte da gestão da escola.

6.2.20. Quem decidiu continuar com o PMAIfa: a discricionariedade atuando

Um dos momentos centrais para apontar a discricionariedade dos atores de linha de frente na implementação do PMAIfa é quando eles são colocados diante da decisão de continuar com o programa em 2019 ou de optar pela saída.

Nas três escolas, essa decisão foi tomada pelos gestores, ouvidos os professores em maior ou menor grau. Na Escola A, por exemplo, a opção foi pela continuidade e essa decisão foi tomada pela direção, embora a avaliação positiva das professoras tenha sido levada em conta.

De acordo com a supervisora não houve participação das professoras porque o número de contratos temporários é muito grande (dezesseis) e não faria sentido debater um assunto para o ano seguinte com quem não estaria lá. Ela afirma que a decisão de continuar levou em conta o fato de que já conheciam bem os erros que haviam cometido e que não repetiriam no segundo ano do programa na escola.

Na Escola B, por sua vez, a supervisora afirma que os professores foram determinantes na decisão e que eles “não viram necessidade de continuar”, pois não teriam percebido “um avanço significativo” a ponto de fazer diferença. Apesar dessa afirmação da supervisora, uma das professoras afirma que não houve uma discussão centralizada sobre a questão e que não foi a escola que não quis continuar com o programa, mas que ele teria sido extinto. Essa informação, também confirmada por outra professora entrevistada, pode demonstrar que a decisão sobre optar pela

³⁷Veja nota nº 21.

continuidade ou não do programa foi feita pela equipe gestora, tal como também ocorreu na Escola A.

Na Escola C a decisão foi no sentido de continuar com o programa em 2019, decisão tomada pela direção da escola, com base em conversas com a equipe, conforme afirmou a coordenadora pedagógica. Segundo ela, os professores foram ouvidos sobre o funcionamento do programa e a direção tomou a decisão final.

A resolução sobre a continuidade do programa, portanto, parece mostrar que a direção da escola tem preeminência nesses casos, que as docentes são ouvidas, mas que, em última instância a equipe gestora tem a última palavra.

7. Considerações finais

O Programa Mais Alfabetização faz parte de um modelo de políticas públicas na área de educação que se vale do diálogo direto entre o MEC e as escolas. Está calcado em uma visão de que as escolas e as comunidades escolares devem ter autonomia administrativa e pedagógica. Esse modelo, que pode ser classificado como *top-down*, busca superar a pouca coordenação existente entre as esferas de governo e é implementado por meio do PDDE. A intenção é reduzir a distância entre o órgão definidor da política e a ponta, onde ela é implementada, com acompanhamento e controle da execução financeira por meios digitais. Isso, no entanto, não parece suficiente para assegurar uma boa implementação, pelo menos sob o ponto de vista dos atores de linha de frente. Apesar de ser implementado após uma adesão explícita tanto da SEDF quanto das escolas, o programa não se desfaz de sua natureza tipicamente *top-down*, em que os atores responsáveis pelo desenho da política criam mecanismos de controle e de monitoramento para acompanhar a sua implementação pelas burocracias de linha de frente.

Diante desse cenário, este trabalho buscou mostrar como professoras e gestoras de três escolas públicas do Distrito Federal percebem a implementação do programa e exercem a discricionariedade no contexto escolar, no sentido dado a este conceito por Lipski (2019). Por meio das falas desses agentes, constata-se que as equipes gestoras das unidades de ensino tiveram grande incidência tanto na entrada do programa nas escolas, quanto na decisão sobre sua continuidade no segundo ano, confirmando a hipótese inicial, com a ressalva de que a diretora nem sempre é a figura

central nessa decisão, uma vez que ela compartilha a decisão com toda a equipe: vice-diretoras, supervisoras e coordenadoras. O depoimento da direção das escolas B e C, nesse sentido, aponta para uma importância muito grande do incentivo financeiro oferecido via PDDE para a tomada de decisão, ao mesmo tempo em que as dificuldades nas prestações de contas são empecilhos para continuar com o programa.

Também transparece nas falas, ao contrário do previsto inicialmente, que há uma diferença no grau de discricionariedade de professoras e gestoras na implementação de programas como o PMAIfa. A equipe gestora, como é de se esperar, tem poder de decisão no seu relacionamento com as instâncias superiores. No âmbito da escola, no entanto, a implementação parece ocorrer muito a critério das professoras, que tiveram bastante liberdade de ação quanto à atuação dos assistentes de alfabetização em suas turmas.

Nas três escolas estudadas o programa foi implementado de formas diferentes, a partir das decisões ali tomadas. Em alguns casos, houve preocupação com contextualizar o texto ao contexto da escola, em outros, essa preocupação parece não ter sido tão grande, pretendendo-se apenas cumprir as exigências do desenho. Os contextos são bastante semelhantes nas duas escolas da região de Ceilândia, nas quais a implementação não parece ter mobilizado os atores tanto quanto na escola do Plano Piloto, a única das três que continuou com o PMAIfa em 2019.

Essa diferença levanta alguns questionamentos. Em primeiro lugar, um programa com objetivo de melhorar a alfabetização não poderia sofrer intercorrências como as que aconteceram; em segundo, o direito à educação das crianças não poderia ficar suscetível a problemas de implementação, de controle ou a trâmites burocráticos que inviabilizem a continuidade das atividades. Esse tipo de problema não deveria dificultar um programa dessa natureza; e terceiro, é preciso verificar se o contexto socioeconômico das escolas está sendo determinante no sucesso na implementação. Caso se confirme esta hipótese, as políticas precisariam ser repensadas, uma vez que podem estar contribuindo para ampliar desigualdades.

As escolas têm diferentes perfis no que concerne à recepção das políticas. Na Escola A, por exemplo, uma supervisora pedagógica que demonstrava bastante consciência de suas opções pedagógicas afirmou que o PMAIfa não tinha afinidade teórica com a forma como a escola trabalhava. Na Escola C, por sua vez, os gestores e professores afirmaram que havia afinidade entre o programa e sua forma de

trabalhar com a alfabetização. Nesta escola, o discurso da coordenadora foi de simpatia em relação às políticas governamentais vindas do MEC. Isso mostra que o programa não é visto da mesma forma desde o começo e que o que se faz dele se relaciona não apenas ao contexto da escola, mas à visão que os atores de linha de frente têm sobre a educação e sobre a alfabetização em particular.

Em linhas gerais, no entanto, os atores de linha de frente das escolas pesquisadas neste trabalho (especialmente das duas primeiras) apontam diversos problemas no modelo MEC→escola (dificuldades na comunicação, pouca coordenação local, inadequação à realidade, burocracia excessiva), demonstrando que a implementação do programa não foi bem-sucedida nessas escolas nos dois primeiros anos. O fato de que os assistentes chegaram às escolas em 2018 já com o ano letivo bastante adiantado, e que, na única das três escolas que implementou o programa no ano seguinte, a assistente tenha chegado só em setembro, mostra que a entrega dos produtos do programa não foi totalmente eficaz (Quadro 6).

O PMAIfa, como parte das ações agregadas do PDDE, tem um componente que outros programas do mesmo estilo não têm. De fato, no caso desse programa, as ações de monitoramento e avaliação pretendem ir além do aspecto contábil (Brasil, 2007, p. 51) de prestação de contas, exigindo que se faça também um acompanhamento de resultados, de forma a retroalimentar a implementação do próprio programa em cada escola e sala de aula. Assim, as avaliações diagnósticas visariam a apontar as deficiências de aprendizagem das crianças, permitindo que professores e gestores possam planejar atividades para superá-las. A forma como isso vem sendo feito, no entanto, parece não agradar aos docentes e gestores, uma vez que tem tomado muito tempo e ampliado o rol de responsabilidades a que já estão vinculados.

Uma questão central no programa a exigir análises e debates mais aprofundados é a eficácia da colocação do segundo professor na sala de aula, objetivo central do PMAIfa. A portaria que instituiu o programa (Brasil, 2018c) não aponta em seus “considerandos” as razões para a opção pelo segundo professor para a melhoria dos resultados da alfabetização das crianças. Tampouco existem estudos suficientes que mostrem a viabilidade e a efetividade desta medida. Nesse sentido, o desenho do programa parte de um pressuposto que precisaria ser mais bem avaliado antes de continuar norteando uma política pública de largo alcance.

Do ponto de vista dos impactos esperados, na visão dos atores de linha de frente, a situação também não foi satisfatória. Segundo o que afirmam as professoras e as gestoras não é possível dizer se houve melhora no nível de alfabetização dos alunos em razão do programa. Mais especificamente, elas dizem expressamente que isso não ocorreu. Sem os resultados das avaliações ou de avaliação de impacto, não foi possível mensurar os efeitos da iniciativa. Um segundo impacto esperado do programa era o da redução do abandono, da reprovação e da distorção idade/ano. De acordo com a SEDF, o abandono no 2º ano é praticamente zero, enquanto a reprovação correspondia em 2017 a cerca de 1%, o que não justificaria nem um programa da natureza do PMAIfa. Em todo caso, as professoras e as supervisoras entrevistadas atribuem os poucos casos de fracasso escolar nesse ano à existência de algum transtorno não diagnosticado ou tratado na criança, o que, precisaria ser investigado. Ademais, de acordo com o BIA, não há reprovação no segundo ano, uma vez que os três anos iniciais correspondem a um único ciclo.

Uma questão a ser considerada é sobre a possibilidade de avaliação de impacto de uma política como essa, uma vez que a forma de implementação em cada uma das escolas tem nuances quase imperceptíveis. Se o critério de avaliação for apenas o impacto no rendimento dos alunos pode-se estar aferindo coisas diferentes. De fato, nas três escolas, em que pese alguns pontos comuns, pode-se dizer que, na prática, foram implementados programas distintos.

Não se pode também desconsiderar o fato de que os objetivos e finalidades do programa podem estar superdimensionados, considerando-se as ações empreendidas. De fato, os desafios para melhorar a alfabetização das crianças são muitos, conforme o discurso das professoras mostra. Um programa que coloca um assistente de alfabetização um dia por semana na sala de aula, mesmo se o trabalho for muito bem feito, talvez fosse insuficiente, diante dos desafios colocados.

Sobre a questão da discricionariedade dos atores de linha de frente na implementação do PMAIfa, os depoimentos das professoras e das gestoras mostra que ela advém principalmente da autoridade docente. As professoras têm autonomia para definir o trabalho das assistentes em suas salas e as equipes gestoras reconhecem esta autonomia. Ademais, as gestoras também utilizam o discurso da experiência dessas professoras, confrontada com a inexperiência das assistentes.

Outra fonte da discricionariedade advém das próprias regras do programa e da forma como foram comunicadas para as escolas. No primeiro caso, as regras são

bastante flexíveis em relação à forma de atuação das assistentes, permitindo assim, que as escolas possam decidir a esse respeito. A forma de comunicação sobre o programa e o pouco contato com as coordenações locais também deixam os atores de linha de frente com grande espaço de discricionariedade. Some-se a isso a distância em relação ao MEC, que torna fluido o controle do “principal” sobre o “agente”. O resultado, na prática, é haver um programa diferente executado em cada escola.

Ademais, foi comum nas entrevistas os gestores reclamarem de informação insuficiente, o que pode explicar parte dos problemas de implementação. Na linha do que sugere Spillane (2004), as informações não chegam “na ponta” do jeito que foram pensadas lá na origem.

Também a ausência do “público alvo” da política (pais, mães ou responsáveis pelas crianças) nas decisões sobre sua implementação deixa essas decisões inteiramente nas mãos de professoras e gestoras, mas principalmente destas últimas. Nesse sentido, nas três escolas pesquisadas a discricionariedade é bastante elevada, conforme transparece nas falas dos próprios atores de linha de frente.

Por outro lado, nem tudo pode ser explicado por meio do conceito de discricionariedade. No caso específico do PMAIfa, as idas e vindas do MEC e até as indefinições em razão das mudanças de governo podem contribuir para explicar as vicissitudes da implementação, o que é evidenciado também pela execução orçamentária muito baixa no segundo ano.

Para além do esperado conflito entre quem desenha e quem faz, os problemas do PMAIfa podem, na verdade, ser de origem. Embora do ponto de vista formal o programa esteja bem organizado, isso não é suficiente. Afinal, a forma pode não estar veiculando um bom conteúdo. Se há poucas evidências de que a estratégia pensada é eficaz, o ideal teria sido testá-la primeiro e verificar se traria os resultados esperados, antes de ser generalizada para todo o país. Como isso não aconteceu, talvez os problemas não sejam apenas de implementação, mas também de desenho, o que torna as coisas ainda mais difíceis, levando a desperdícios de recursos e de tempo.

Com a transformação do PMAIfa em Tempo de Aprender será necessário verificar se os problemas apontados pelos atores de linha de frente persistem e se as mudanças feitas no programa se mostraram efetivas, notadamente aquelas que visam a aumentar a coordenação federativa na implementação. Também é necessário se considerar a hipótese de que a intenção do governo central seja justamente a de

“passar por cima” dos sistemas subnacionais, impondo seu ponto de vista na educação.

De forma mais ampla, o novo desenho não parece trazer inovações com potencial para alterar completamente os rumos do programa de apoio federal à alfabetização das crianças, mantendo a aposta no mesmo modelo *top-down*. Ademais, não consta que os atores de linha de frente tenham sido ouvidos sobre a continuidade desse apoio. Na melhor hipótese, o novo programa corre o risco de ser recebido com desconfiança, uma vez que as dificuldades na implementação do PMAIa podem criar expectativas negativas já de início.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *In: Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARELARO, Lisete R.G.; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.37, n.1, 35-51, jan./abr. 2011.

BALL, Stephen J., MAGUIRE, M., Braun. A. **Como as escolas fazem as políticas**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BEZERRA, Laêda. O que pensam os alfabetizadores sobre a abordagem construtivista? **27ª Reunião da Anped**, GT: Psicologia da Educação / 20. 2004. Disponível em: <http://27reuniao.anped.org.br/gt20/t209.pdf> Acesso em 29 jul. 2020.

BONAMINO, Alicia; MOTA, Maria Océlia; RAMOS, Maria Elizabete Neves; CORREA, Erisson Viana. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. *In: Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Gabriela Lotta (org.), Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 27833, 23 dez. 1996.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais**. Brasília, 1997.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Presidência da República, 5 de out. 1988a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 19 fev. 1998b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Brasília, 10 jan. 2001a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de formação de professores alfabetizadores: Documento de apresentação**. jan., 2001b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Profa/apres.pdf> Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados/Comissão de Educação e Cultura. **Relatório final do grupo de trabalho alfabetização infantil: os novos caminhos**. Brasília, 2003. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/relatorio-de-atividades/Relat_Final.pdf Acesso em: 07 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais**. jul. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/noveanorienger.pdf> Acesso em: 11 de mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União** Brasília, 7 fev. 2006.

BRASIL. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** / Vera Maria Vidal Peroni (coord.). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União [...] Brasília, Presidência da República, 2009a. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB/CNE nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, p. 34, 15 dez. 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 24, de 16 de agosto de 2010**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos programas de formação inicial e continuada de professores e demais profissionais de educação [...]. Brasília, 2010b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3406-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-24-de-16-de-agosto-de-2010> Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. **Governo investe R\$ 2,7 bilhões para alfabetizar crianças até oito anos**. 08 nov. 2012a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/18216-governo-investe-r-27-bilhoes-para-alfabetizar-criancas-ate-oito-anos> Acesso em: 13 mar 2020.

BRASIL. Portaria 867, de 04 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, p. 22, 5 jul. 2012b.

BRASIL. **Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013**. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa [...] Brasília, Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ 'Ato2011-2014/2013/Lei/L12801.htm Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE [...]. **Diário Oficial da União**. Edição Extra. seção 1, Brasília, p. 1, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [...]. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, p. 14, 29 dez. 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Sistema de avaliação da educação básica: Avaliação Nacional da Alfabetização: Edição 2016**, 25 slides, Brasília, out. 2017b. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/75181-resultados-ana-2016-pdf/file> Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria Estratégica de Evidências. **PMALFA: Programa Mais Alfabetização. Modelo Lógico: apresentação do desenho do programa**, 2018a. Disponível em: https://evidencias.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/RELATORIO_MaisAlfa_VFfinal.pdf Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e de Educação Integral. Coordenação-Geral de Ensino Fundamental. **Programa Mais Alfabetização: Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento**. abr., 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/85691-manual-operacional-pmalfa-final/file> Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental. **Diário Oficial da União**, edição 37, seção 1, pp. 54-55, 23 fev. 2018c.

BRASIL. **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018d.

BRASIL. Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, [...]. **Diário Oficial da União**, Edição Extra, seção 1, Brasília, p. 6, 2 jan. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. **Diário Oficial da União**, seção 1, Extra, Brasília, p. 15, 11 abr. 2019b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, (2019c?) Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=138311-relatorio-de-gestao-mec-2018-27&category_slug=janeiro-2020&Itemid=30192 Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA: Política Nacional de Alfabetização**/Secretaria de Alfabetização. Brasília: MEC, SEALF, 2019d.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Institui o Programa Tempo de Aprender, que dispõe sobre a alfabetização escolar no âmbito do governo federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, Edição 37, p. 69, 21 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: educação é a base**, (s.d.) Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79601-anexo-texto-bncc-reexportado-pdf-2&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192 Acesso em: 07 de mar. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (MEC), bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico (Comex). Relatório de 2019.** Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=881AF437A4D40E498DDEA3496D1790A3.proposicoesWeb1?codteor=1843764&filename=REL+2/2019+CEXMEC Acesso em: 09 jun. 2020.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem.** Brasília (DF), 57(5), p. 611-4, set./out., 2004.

CARVALHO, José Sérgio F. de Carvalho. **A produção do fracasso escolar: a trajetória de um clássico.** Psicol. USP, vol. 22 nº 3 São Paulo jul./set., 2011 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642011000300006 Acesso em: 10 mar. 2020.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos Estudos sobre Burocracia de Nível de Rua. *In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Brasília: Ipea: Enap, 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei_4751.html Acesso em: 2 ago. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). **Diretrizes pedagógicas para organização escolar do 2º ciclo para as aprendizagens: BIA e 2º Bloco.** Brasília, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). **Processo seletivo simplificado de monitores - assistentes de alfabetização - para atuarem no programa mais alfabetização.** [2018a?].

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). **Programa Mais Alfabetização.** 26 slides. 26 abr. 2018b.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Portaria nº 07, de 23 de janeiro de 2019. Institui o Programa Educador Social Voluntário [...]. **Diário Oficial do Distrito Federal,** Brasília, nº 17, p. 11, 24 jan. 2019a.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). **Edital nº 36, de 26 de julho de 2019.** Diário Oficial do Distrito Federal, nº 144, 1 ago. 2019b.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº 38, de 18 de fevereiro de 2020. Revoga a Portaria nº 420, de 21 de dezembro de 2018 que normatiza o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF). **Diário Oficial do Distrito Federal.** Brasília, nº 35, p. 8, 19 fev. 2020.

FERNANDES, Sergio Brasil; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Políticas públicas educacionais contraditórias: a alfabetização em foco. *In: RPGE– Revista online de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 23, n. 2, p. 286-305, maio./ago., 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil é 57º do mundo em ranking de educação: veja evolução no Pisa desde 2000**. 3 dez., 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/brasil-e-57o-do-mundo-em-ranking-de-educacao-veja-evolucao-no-pisa-desde-2000.shtml> Acesso em: 04 mar. 2020.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. Disputas em torno da alfabetização: quais são os sentidos? *In: Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar*. São Paulo: Boitempo, 2019.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Alfabetização na idade certa: garantir a aprendizagem no início do ensino fundamental**. Consultoria Legislativa da Câmara do Deputados, Brasília, 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Dell/Downloads/alfabetizacao_idade_gomes.pdf Acesso em: 12 mar. 2020.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In: Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Gabriela Lotta (org.), Brasília: Enap, 2019.

HILL, Michael. **The public policy process**. 5th ed. Harlow, England: Pearson Longman, 2009.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Classes de alfabetização caminham para a extinção**. Brasília, 7 out. 1998. http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/classes-de-alfabetizacao-caminham-para-a-extincao/21206 Acesso em: 11 mar. 2020.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. *In: Avaliação de Políticas Públicas* / Lígia Mori Madeira, organizadora – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). *Revista de Administração Pública*, 51(1), 46–63, 2017.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *In: Revista de Sociologia e Política*. v. 21, nº 48, p. 101-110, dez., 2013.

LIPSKI, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOBO, Cinara; LUSTOSA, David; DA PAZ, Adalberto Domingos. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *In: Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In: Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Gabriela Lotta (org.), Brasília: Enap, 2019.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174.

MENDES, Rosana Maria; MISKKULIN, Rosana G.S. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cadernos de Pesquisa**. v.47, n.165, p. 1044-1066, jul./set., 2017.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete Parâmetros em Ação. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <https://www.educabrazil.com.br/parametros-em-acao/> Acesso em: 11 de mar. 2020.

MORTATTI, Maria Rosário Longo. **História dos Métodos de Alfabetização no Brasil. Conferência proferida durante o Seminário "Alfabetização e letramento em debate"**. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, Brasília, 27 abr. 2006.

O Globo. **'Catástrofe nacional', dizem especialistas sobre resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização**, 25 out. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/catastrofe-nacional-dizem-especialistas-sobre-resultados-da-avaliacao-nacional-de-alfabetizacao-21991860> Acesso em: 11 mar. 2020.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez., 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas. *In: Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Gabriela Lotta (org.), Brasília: Enap, 2019.

SCHETTINI, Bruno. A liderança na gestão pública da educação. *In: Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?* / organizadores: Danilo Leite Dalmon, Caetano Siqueira, Felipe Michel Braga. São Paulo: Edições SM, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2. ed., 2014.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. v. 21, n. 65, abr./jun., 2016.

SOARES, Magda. A reinvenção da alfabetização. **Presença Pedagógica**. v.9 n.52 jul./ago., 2003.

SOUSA, Sandra Novais; ROCHA, Cristiane Ribeiro Cabral. Concepções de alfabetização e formação nos programas nacionais de formação de alfabetizadores no Brasil. *In: Anais das reuniões nacionais da Anped: 39º Reunião Nacional Anped*, Universidade Federal Fluminense, Niterói, out. 2019.

SPILLANE, James P. **Standard deviation. How schools misunderstand education policy**. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts: London, England: Kindle Edition, 2004.

THE FRESHED 165. **Critiquing school based management**. Entrevistador: Will Brehm. Entrevistado: Brent Edwards Jr. jul. 2019. Podcast. Disponível em: <http://www.freshedpodcast.com/dbrentedwardsjr/> Acesso em: 05 mar. 2020.

THE WORLD BANK. **What is school-based management?** Washington, DC, nov., 2007.

Valor Econômico (Jornal). **Plano do MEC para alfabetização recicla ideias de Mendonça Filho**. 18 mar., 2010. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/02/18/plano-do-mec-para-alfabetizacao-recicla-ideias-de-mendonca-filho.ghtml> Acesso em: 02 mar. 2020.

XAVIER, Rosa S. de Souza Ferreira; BARTHOLLO, Tiago Lisboa. Os impactos do pacto nacional pela alfabetização na idade certa: uma revisão sistemática. **Educação em Revista**. vol. 35, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698211143> Acesso em: 12 mar. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre, Bookman, 2015.

ANEXO A – Descrição das Entrevistadas

Identificação	Formação	Forma de seleção	Tempo SEDF	Tempo de Escola	Tempo alfabetizadora
Professora Escola A	Pedagogia, Pós-graduação em Pedagogia Clínica Institucional	Concurso público	19 anos	5 anos	19 anos
Supervisora Escola A	Artes cênicas (bacharel e licenciatura), Magistério (antigo Normal)	Concurso/Convite da diretora	21 anos	5 anos	2 anos
Supervisora Escola B	Pedagogia, Pós Graduação em Administração Escolar	Concurso público/ Convite diretora	27 anos	14 anos	11 anos
Diretora Escola B	Pedagogia, Artes Visuais, Pós graduação em Administração das Pol. Púb.	Concurso público/ eleição para Diretora	29 anos	21 anos	11 anos
Professora Escola B	Pedagogia, Pós-graduação em Psicopedagogia	Concurso público	27 anos	4 anos	8 anos
Professora Escola B	Pedagogia, Especialização em Psicopedagogia	Concurso público	24 anos	15 anos	15 anos
Coord. Escola C	Magistério, Letras, Pós-graduação em Alfabetização e Letramento	Concurso público/ Eleição	22 anos	21 anos	---
Professora Escola C	Pedagogia, Pós-graduação em Psicopedagogia clínica institucional	Concurso público	28 anos	4 anos	---

ANEXO B – Roteiros de Entrevistas

<p style="text-align: center;">ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRETOR(A) DE ESCOLA</p>

Caro(a) entrevistado(a),

Muito obrigado por sua contribuição com meu trabalho de final de curso.

Suas respostas nesta entrevista serão gravadas e já assinamos o termo de autorização para que eu possa utilizá-las no meu trabalho.

Nem seu nome nem o nome da escola vão aparecer no trabalho final.

Objetivo específico 1: Como se deu a implementação:

1. Qual foi o passo a passo para a execução do Programa Mais Alfabetização aqui na sua escola?
2. Como se deu a seleção dos assistentes de alfabetização em 2018 e 2019? (e sua distribuição pelas turmas?)
3. Quais as tarefas dos assistentes de alfabetização? Quem decidiu sobre essas tarefas?
4. Foram realizados cursos de capacitação para eles e para os professores?
5. Foi encaminhado material pedagógico/didático pelo PMAIfa?

Objetivo específico 2: Eficácia da implementação.

6. A execução do programa enfrentou alguma dificuldade aqui na escola (quais?)

7. Houve mais recursos em atividades de alfabetização com o PMAIfa?
8. Houve aumento do apoio pedagógico aos alunos em razão do PMAIfa?
9. Você percebeu alguma melhoria na alfabetização das crianças?
10. Houve redução do abandono, da reprovação e da distorção idade/ano depois do PMAIfa?
11. Houve maior motivação dos profissionais para melhorar a alfabetização dos alunos em razão do PMAIfa? (se sim ou se não, quais as causas?)
12. Houve alguma adaptação ou adequação ao PMAIfa? (se sim, quem motivou essa adaptação? Como foi realizada essa adaptação?)
13. Foram aplicadas as avaliações diagnósticas? Os resultados foram usados no planejamento da alfabetização das crianças?

Objetivo específico 3: Discricionariedade

14. Qual a autonomia dos diretores para executar o programa nesta escola?
15. Os gestores da SEDF/CREC e do MEC apoiaram a execução do PMAIfa ou houve mais pressão sobre a escola?
16. Houve participação dos pais para a execução do programa?
17. Depois que o programa foi implementado em 2018, a escola teve autonomia para decidir continuar o programa em 2019? Qual foi a decisão de vocês? Por quê? Quem optou mais diretamente por esta decisão?

18. Quais as principais vantagens e desvantagens desse tipo de programa implementado via PDDE?

<p style="text-align: center;">ROTEIRO DE ENTREVISTA PROFESSORA(A)</p>
--

Caro(a) entrevistado(a),

Muito obrigado por sua contribuição com meu trabalho de final de curso.

Suas respostas nesta entrevista serão gravadas e já assinamos o termo de autorização para que eu possa utilizá-las no meu trabalho.

Nem seu nome nem o nome da escola vão aparecer no trabalho final.

Objetivo específico 1: Como se deu a implementação:

1. Qual foi o passo a passo para a execução do Programa Mais Alfabetização aqui na sua escola?
2. Quais as tarefas dos assistentes de alfabetização? Quem decidiu sobre essas tarefas?
3. Como você foi a interação entre professora e o(a) assistente de alfabetização na sala de aula?
4. Foram realizados cursos de capacitação para eles e para os professores?
5. Foi encaminhado material pedagógico/didático pelo PMAIfa?

Objetivo específico 2: Eficácia da implementação.

6. A execução do programa enfrentou alguma dificuldade aqui na escola (quais?)
7. Houve mais recursos em atividades de alfabetização em razão o PMAIfa?
8. Houve aumento do apoio pedagógico aos alunos em razão do PMAIfa?
9. Você percebeu alguma melhoria na alfabetização das crianças?
10. Houve redução do abandono, da reprovação e da distorção idade/ano depois do PMAIfa?
11. Houve maior motivação dos profissionais para melhorar a alfabetização dos alunos em razão do PMAIfa? (se sim ou se não, quais as causas?)
12. Houve alguma adaptação ou adequação ao PMAIfa? (se sim, quem motivou essa adaptação? Como foi realizada essa adaptação?)
13. Foram aplicadas as avaliações diagnósticas? Os resultados foram usados no planejamento da alfabetização das crianças?

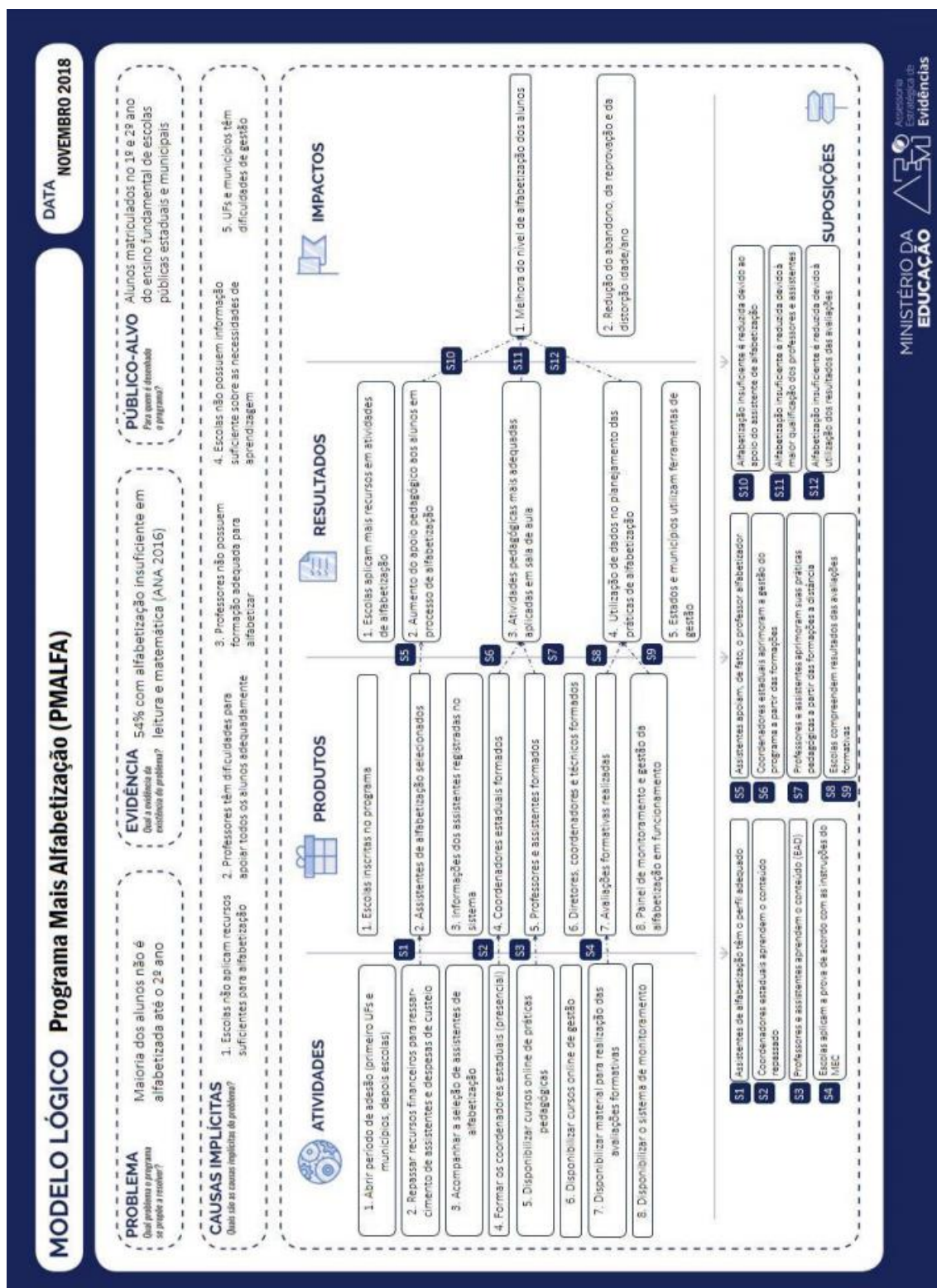
Objetivo específico 3: Discricionariedade

14. Qual a autonomia dos professores para executar o programa nesta escola?
15. Os gestores da SEDF/CREC e do MEC apoiaram a execução do PMAIfa ou houve mais pressão sobre a escola?
16. Houve participação dos pais para a execução do programa?

17. Depois que o programa foi implementado em 2018, a escola teve autonomia para decidir continuar o programa em 2019? Qual foi a decisão de vocês? Por quê? Quem optou mais diretamente por esta decisão?

18. Quais as principais vantagens e desvantagens desse tipo de programa implementado via PDDE?

ANEXO C – Modelo Lógico do PMALFA



Fonte: Ministério da Educação (MEC). Assessoria Estratégica de Evidências.

ANEXO D – Portaria nº 142, de 2018

Publicado em: 23/02/2018 | Edição: 37 | Seção: 1 | Página: 54-55

Órgão: Ministério da Educação / Gabinete do Ministro

PORTARIA Nº 142, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2018

Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e

CONSIDERANDO:

Que o inciso I do art. 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determina o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

Que a família, a comunidade, a sociedade e o poder público devem assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, nos termos do art. 227 da Constituição;

Que a responsabilidade pela alfabetização das crianças deve ser acolhida por docentes, gestores, secretarias de educação e instituições formadoras como um imperativo ético indispensável à construção de uma educação efetivamente democrática e socialmente justa;

Que o estudante, para ser considerado alfabetizado, deve compreender o funcionamento do sistema alfabético de escrita; construir autonomia de leitura e se apropriar de estratégias de compreensão e de produção de textos;

Que o estudante, para ser considerado alfabetizado em matemática, deve aprender a raciocinar, representar, comunicar, argumentar, resolver problemas em diferentes contextos, utilizando conceitos, procedimentos e fatos matematicamente;

Que os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, do Sistema de Avaliação da Educação - SAEB, criada com o intuito de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes ao fim do 3º ano do ensino fundamental, apontam para uma quantidade significativa de crianças nos níveis insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática);

Que 89% dos participantes do SAEB/ANA 2016 possuíam, em março de 2016, 8 anos de idade ou mais, e que a avaliação é aplicada em novembro; Que o 3º ano do ensino fundamental ainda apresenta taxas elevadas de reprovação, sendo a média brasileira, em 2017, de 12,2%;

Que os estudantes aprendem em ritmos e tempos singulares e necessitam de acompanhamento diferenciado para superarem os desafios do processo de alfabetização, garantindo a equidade na aprendizagem;

Que a alfabetização constitui a base para a aquisição de outros conhecimentos escolares e para a busca de conhecimento autônomo, e que o professor alfabetizador tem papel fundamental nesse complexo processo;

Que, conforme a BNCC (Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017), nos dois primeiros anos do ensino fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades, para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética, de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos; e

O constante dos autos do Processo nº 23000.046443/2017-07, resolve:

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS

Art. 1º Fica instituído o Programa Mais Alfabetização, com o objetivo de fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização, para fins de leitura, escrita e matemática, dos estudantes no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.

§ 1º O Programa será implementado com o fito de garantir apoio adicional, prioritariamente no turno regular, do assistente de alfabetização ao professor alfabetizador, por um período de cinco horas semanais para unidades escolares não

vulneráveis, ou de dez horas semanais para as unidades escolares vulneráveis, considerando os critérios estabelecidos nesta Portaria.

§ 2º Serão consideradas unidades escolares vulneráveis aquelas:

I - em que mais de 50% dos estudantes participantes do SAEB/ANA tenham obtido resultados em níveis insuficientes nas três áreas da referida avaliação (leitura, escrita e matemática); e

II - que apresentarem Índice de Nível Socioeconômico muito baixo, baixo, médio baixo e médio, segundo a classificação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

§ 3º O Programa será implementado, ainda, por meio do fortalecimento da gestão das secretarias e das unidades escolares e do monitoramento processual da aprendizagem.

§ 4º A formação do professor alfabetizador, do assistente de alfabetização, das equipes de gestão das unidades escolares e das secretarias de educação, será elemento indissociável do Programa.

Art. 2º O Programa tem por finalidade contribuir para:

I - a alfabetização (leitura, escrita e matemática) dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental, por meio de acompanhamento pedagógico específico; e

II - a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, mediante a intensificação de ações pedagógicas voltadas ao apoio e fortalecimento do processo de alfabetização.

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES DO PROGRAMA

Art. 3º São diretrizes do Programa Mais Alfabetização:

I - fortalecer o processo de alfabetização dos anos iniciais do ensino fundamental, por meio do atendimento às turmas de 1º ano e de 2º ano;

II - promover a integração dos processos de alfabetização das unidades escolares com a política educacional da rede de ensino;

III - integrar as atividades ao Projeto Político Pedagógico - PPP da rede e das unidades escolares;

IV - viabilizar atendimento diferenciado às unidades escolares vulneráveis;

V - estipular metas do Programa entre o Ministério da Educação - MEC, os entes federados e as unidades escolares participantes no que se refere à

alfabetização das crianças do 1º ano e do 2º ano do ensino fundamental, considerando o disposto na BNCC;

VI - assegurar o monitoramento e a avaliação periódica da execução e dos resultados do Programa;

VII - promover o acompanhamento sistemático, pelas redes de ensino e gestão escolar, da progressão da aprendizagem dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental;

VIII - estimular a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios;

IX - fortalecer a gestão pedagógica e administrativa das redes estaduais, distrital e municipais de educação e de suas unidades escolares jurisdicionadas; e

X - avaliar o impacto do Programa na aprendizagem dos estudantes, com o objetivo de gerar evidências para seu aperfeiçoamento.

CAPÍTULO III DA EXECUÇÃO

Art. 4º O Programa Mais Alfabetização será implementado nos anos iniciais do ensino fundamental das unidades escolares públicas estaduais, distritais e municipais, por meio de articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, mediante apoio técnico e financeiro do MEC.

§ 1º O apoio técnico dar-se-á por meio de processos formativos, do auxílio do assistente de alfabetização às atividades estabelecidas e planejadas pelo professor alfabetizador, do monitoramento pedagógico e do sistema de gestão para redes prioritárias.

§ 2º O apoio financeiro às unidades escolares dar-se-á por meio da cobertura de despesas de custeio, via Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, devendo ser empregado:

I - na aquisição de materiais de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades previstas em ato normativo próprio; e

II - no ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos assistentes de alfabetização, responsáveis pelo desenvolvimento das atividades. § 3º

A participação no Programa Mais Alfabetização não exime o ente federado das obrigações educacionais estabelecidas na Constituição Federal - CF, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e no Plano Nacional de Educação - PNE.

Art. 5º A participação no Programa Mais Alfabetização é voluntária e será realizada mediante termo de compromisso assinado, de forma conjunta, pelo governador do estado e pelo secretário de estado de educação, no caso de rede estadual e distrital, e pelo prefeito e pelo secretário municipal de educação, no caso de rede municipal, conforme Anexos I e II, respectivamente.

§ 1º Concomitantemente à assinatura do termo de compromisso, o secretário de educação deverá realizar a adesão ao Programa no módulo Plano de Ações Articuladas - PAR do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle - SIMEC do Ministério da Educação - MEC, indicando as unidades escolares que poderão participar do Programa.

§ 2º A transferência de recursos ocorrerá apenas às Unidades Executoras - UEx representativas das unidades escolares indicadas pelas secretarias de educação que confirmarem sua adesão no Sistema PDDE Interativo.

§ 3º Em período anterior à confirmação da adesão no PDDE Interativo, o professor alfabetizador poderá optar pelo apoio do assistente de alfabetização em sala de aula, comunicando sua opção à direção das unidades escolares.

CAPÍTULO IV DAS COMPETÊNCIAS

Art. 6º Compete ao MEC:

I - promover a articulação institucional e a cooperação técnica entre o MEC, os governos estaduais, distrital e municipais, visando o alcance dos objetivos do Programa;

II - prestar assistência técnica e financeira na gestão e na implementação do Programa;

III - criar e implementar mecanismos de monitoramento a serem incorporados à rotina das secretarias e gestão escolar, por meio de avaliações diagnósticas e formativas;

IV - reforçar o atendimento das unidades escolares vulneráveis; V - disponibilizar material formativo; VI - estabelecer regras para a seleção do assistente de alfabetização; e

VII - dar suporte à rotina de acompanhamento sistemático, pelas redes de ensino e gestão escolar, da evolução da aprendizagem dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.

Parágrafo único. Faculta-se às redes a adoção do material formativo de que trata o inciso V, podendo as secretarias estaduais, distritais e municipais optar pelo material mais adequado à sua política educacional.

Art. 7º Compete aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que aderirem ao Programa Mais Alfabetização:

I - assinar o Termo de Compromisso (Anexos I e II) com a alfabetização das crianças no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental;

II - realizar a adesão ao Programa e elaborar plano de gestão e plano de formação, nos quais deverão constar as atividades de monitoramento das ações e de avaliação periódica dos estudantes e das estratégias de formação;

III - indicar, no ato da adesão, o Coordenador do Programa Mais Alfabetização, que será o responsável por acompanhar a implantação do Programa e monitorar sua execução;

IV - garantir a realização de processo seletivo simplificado que privilegie a qualificação do assistente de alfabetização;

V - articular as ações do Programa, com vistas a fortalecer a política de alfabetização da rede de ensino no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental;

VI - colaborar com a qualificação e a capacitação do assistente de alfabetização, professores alfabetizadores, técnicos, gestores e outros profissionais, em parceria com o MEC;

VII - planejar e executar as formações no âmbito do Programa; VIII - reforçar o acompanhamento às unidades escolares vulneráveis;

IX - gerenciar e monitorar, na sua rede de ensino, as ações do Programa, com vistas ao cumprimento das finalidades estabelecidas nos arts. 1º e 2º desta Portaria;

X - coordenar a pactuação de metas do Programa entre o MEC e as unidades escolares participantes;

XI - acompanhar sistematicamente a evolução da aprendizagem dos estudantes atendidos pelo Programa e implementar ações para os casos que se fizerem necessários; e

XII - garantir, no período definido pelo MEC, a aplicação das avaliações diagnósticas e formativas a todos os estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental e a inserção dos seus resultados no sistema do Programa.

Art. 8º Compete às unidades escolares participantes do Programa Mais Alfabetização:

I - articular as ações do Programa, com vistas a garantir o processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental;

II - integrar o Programa à política educacional de sua rede de ensino e às atividades previstas no Projeto Político Pedagógico da unidade escolar; III - participar das ações formativas promovidas pelo MEC, em articulação com a rede de ensino, no âmbito do Programa Mais Alfabetização;

IV - acompanhar sistematicamente a evolução da aprendizagem dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental, planejar e implementar as intervenções pedagógicas necessárias para cumprimento das finalidades estabelecidas no art. 2º desta Portaria;

V - aplicar avaliações diagnósticas e formativas, com vistas a possibilitar o monitoramento e a avaliação periódica da execução e dos resultados do Programa;

VI - aplicar, no período definido pelo MEC, as avaliações diagnósticas e formativas a todos os estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental e inserir seus resultados no sistema de monitoramento do Programa; e

VII - cumprir, no âmbito de sua competência, ações para atingir as metas pactuadas entre o MEC e a rede de ensino a qual pertence.

CAPÍTULO V

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Art. 9º O Programa Mais Alfabetização, bem como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, regulamentado no âmbito da Portaria MEC nº 826, de 7 de julho de 2017, integrarão a Política Nacional de Alfabetização.

Parágrafo único. A coordenação do processo formativo dar-se-á no âmbito do Comitê Gestor Nacional e dos Comitês Gestores Estaduais para a Alfabetização e o Letramento, instituídos em conformidade com os normativos do PNAIC.

Art. 10. O Programa, em especial o desempenho das unidades escolares vulneráveis, será objeto de avaliações de impacto com o intuito de gerar evidências para seu aperfeiçoamento.

Parágrafo único. As amostras para a realização das referidas avaliações de impacto serão definidas com base em características de vulnerabilidade, localização,

tamanho e complexidade da gestão, devendo as redes e unidades escolares, ao realizarem a adesão ao Programa, estarem cientes de que poderão integrar à amostra.

Art. 11. O MEC poderá instituir e coordenar redes de pesquisa sobre metodologias e recursos educacionais de fortalecimento e apoio ao processo de alfabetização associadas ao Programa, especialmente nas unidades escolares vulneráveis.

Art. 12. Casos não previstos nesta Portaria serão dirimidos pelo MEC.

Art. 13. Fica revogada a Portaria MEC nº 4, de 4 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 5 de janeiro de 2018, com aproveitamento das adesões das secretarias municipais, estaduais e distrital de educação realizadas sob sua vigência.

Art. 14. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

TERMO DE COMPROMISSO - ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

O Governo do Estado de _____, neste ato representado por seu(sua) Governador(a), Sr./Sra. _____, portador(a) do RG nº _____, inscrito(a) no CPF/MF sob o nº _____, doravante denominado Governo, e a Secretaria de Educação do Estado de _____, inscrita no CNPJ/MF sob nº _____, estabelecida na cidade de _____, Estado de _____, Rua/Av. _____, nº _____, CEP _____, neste ato representada pelo(a) seu(sua) Secretário(a), Sr./Sra. _____ portador(a) do RG nº _____, inscrito(a) no CPF/MF sob o nº _____, doravante denominada SEE, tendo em vista a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Portaria MEC nº _____, de _____ de _____ de 2018, e a Resolução CD/FNDE nº _____, de _____ de _____ de 2018, pelo presente manifestam seu interesse em participar do Programa Mais Alfabetização e comprometem-se a observar todas as regras e disposições constantes da Portaria e demais leis e atos relacionados.

Este Governo se compromete a estabelecer a alfabetização como prioridade para a gestão e a dar publicidade aos recursos do Programa como procedência do Governo Federal em todas as suas comunicações, comprometendo-se também a divulgar a marca do Ministério da Educação e do Governo Federal. A inobservância do disposto na Portaria e nas demais leis e atos relacionados ou o envio de informações incorretas ao Ministério da Educação - MEC, poderá(ão) implicar o cancelamento da participação do ente federado, da SEE, bem como de suas unidades

escolares no Programa, sem prejuízo de outras penalidades previstas na Portaria e na legislação aplicável. Local e data:

_____.

[Nome do(a) governador(a)] Governo do Estado

[Nome do secretário(a)]

Secretaria de Educação do Estado _____ TERMO DE COMPROMISSO - MUNICÍPIOS A Prefeitura Municipal de _____, neste ato representada por seu(sua) Prefeito(a), Sr./Sra. _____, portador(a) do RG nº _____, inscrito(a) no CPF/MF sob o nº _____, doravante denominada Prefeitura, e a Secretaria de Educação do Município de _____, inscrita no CNPJ/MF sob o nº _____, estabelecida na cidade de _____, Estado _____, Rua/Av. _____, nº _____, CEP _____, neste ato representada pelo(a) seu (sua) Secretário(a), Sr./Sra. _____ portador(a) do RG nº _____, inscrito(a) no CPF/MF sob o nº _____, doravante denominada SEMED, tendo em vista a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Portaria MEC nº _____, de _____ de _____ de 2018, e a Resolução CD/FNDE nº _____, de _____ de _____ de 2018, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pelo presente manifestam seu interesse em participar do Programa Mais Alfabetização e comprometem-se a observar todas as regras e disposições constantes da Portaria e demais leis e atos relacionados.

Este Governo se compromete a estabelecer a alfabetização como prioridade para a gestão e a dar publicidade aos recursos do Programa como procedência do Governo Federal em todas as suas comunicações, comprometendo-se também a divulgar a marca do Ministério da Educação e do Governo Federal. A inobservância do disposto na Portaria e demais leis e atos relacionados ou o envio de informações incorretas ao Ministério da Educação - MEC, poderá(ão) implicar o cancelamento da participação do ente federado, da SEE, bem como de suas unidades escolares no Programa, sem prejuízo de outras penalidades previstas na Portaria e na legislação aplicável. Local e data:

_____.

_____ [Nome do(a) prefeito(a)]

Município _____ [Nome do(a) secretário(a)]

Secretaria de Educação do Município _____

MENDONÇA FILHO

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável