



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

12758 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO SEGUNDO OS  
 ATORES DE LINHA DE FRENTE

José Edmar de Queiroz - UnB - Universidade de Brasília

### **A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO SEGUNDO OS ATORES DE LINHA DE FRENTE**

**Resumo:** Este trabalho discute a implementação de políticas públicas a partir de um estudo de caso do Programa Mais Alfabetização, iniciativa do Ministério da Educação que visava a colocar um assistente de alfabetização em suporte ao alfabetizador. Baseado em entrevistas com professoras e gestoras de três escolas do Distrito Federal, o estudo explora a implementação segundo a percepção dos “burocratas de linha de frente”, servidores que atuam diretamente com os cidadãos beneficiários das políticas públicas (Lipski, 2019). Dentre outras conclusões, a análise das entrevistas mostra que a implementação não é uniforme, 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 adaptam a política pública ao contexto. Identifica, ainda, diversos problemas no modelo do programa, demonstrando que a implementação não foi bem-sucedida.

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

#### **Introdução**

A partir dos anos 1990, as avaliações padronizadas (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB) passaram a mostrar o baixo desempenho dos estudantes brasileiros na educação básica e levaram a comparações com os resultados dos estudantes de outros países (Carnoy *et al.*, 2015; Oliveira, 2005, p. 16).

Na busca de explicações, as deficiências no processo de alfabetização foram apontadas

como uma das causas (Brasil, Câmara dos Deputados, 2003, p. 110-112). Esse cenário contribuiu para que o tema se tornasse uma espécie de diretriz prioritária dos governos (Oliveira; Couto, 2019), com implementação de diversas políticas ao longo do tempo, com destaque para os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) (Guillen; Miguel, 2020), mas também os Parâmetros em Ação (Menezes, 2001), o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) (Brasil, 2001b, p. 20), o Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade na Educação (Brasil, 2010b), o PNAIC (Brasil, 2012b; Ramos; Bonamino, 2022), e, por fim, o Programa Mais Alfabetização (PMAIAlfa), objeto deste trabalho, implementado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2018 e 2019.

Após a abrupta mudança de gestão em 2016, o novo governo descontinuou o PNAIC e propôs o PMAIAlfa como sua marca no tema da alfabetização. Para financiar a iniciativa, o MEC fez uso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que assegura a transferência direta de recursos para as instituições de ensino.

### **O Programa Mais Alfabetização (PMAIAlfa)**

O PMAIAlfa foi instituído pela Portaria MEC nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018c; Anexo D), e integra a Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019d). A principal ação do programa é a garantia do assistente de alfabetização para assegurar apoio em sala de aula ao professor alfabetizador nos dois primeiros anos do ensino fundamental. As finalidades do programa são a alfabetização (leitura, escrita e matemática) e a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, embora os normativos não falem de metas ou percentuais.

O apoio técnico do MEC se dá 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, com base na Lei do Voluntariado (Brasil, 1998b).

### **Pesquisa e análise dos dados: a ida à linha de frente**

Tendo em vista o desenho e a implementação do PMAIAlfa, procuramos analisar aqui em que medida gestores e professores de escolas públicas do DF (“atores de linha de frente” ou “burocratas de linha de frente”) participaram efetivamente da implementação do PMAIAlfa e qual a visão deles sobre esse processo.

Estudos de implementação são aqueles que buscam compreender o momento da materialização das políticas, a partir da ideia de que elas seguem uma sequência (*policy circle*) que passa por fases como a agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação (Secchi, 2014; Lotta, 2019), embora a realidade nem sempre funcione segundo essa perspectiva compartimentada.

Neste trabalho, buscamos compreender o processo de implementação a partir das escolas, onde essa fase do ciclo acontece. Para tanto, nossos interlocutores privilegiados são os(as) atores de linha de frente, a partir da concepção de Lipski (2019) sobre o tema.

Esse autor faz uma delimitação do processo de implementação, focando no que ele

chama de *street level bureaucracy*, servidores públicos que trabalham em interação direta com os cidadãos beneficiários das políticas públicas. Dado o alto grau de discricionariedade nas decisões que tomam “na ponta”, esses atores são considerados como *policymakers*, ou fazedores de políticas públicas (Cavalcanti, 2018, p. 23), com “relativa autonomia em relação à autoridade organizacional” (Lima; D’Ascenzi, 2014, p. 55).

Na perspectiva de Lipski (2019), é central o conceito de discricionariedade, bem como a avaliação do contexto como fator importante para a implementação. A discricionariedade é a estratégia utilizada pelos agentes para solucionar os problemas que aparecem na interação concreta com os usuários dos serviços públicos (Lima; D’Ascenzi, 2014; Lipski, 2019; Lotta, 2019).

De forma a captar essas questões, além da análise de documentos, fizemos entrevistas com professoras alfabetizadoras e coordenadoras pedagógicas e gestores de três escolas da rede pública do Distrito Federal. As entrevistas foram analisadas com base em categorias que emergiram no discurso das professoras e, principalmente, com base nos conceitos da teoria da implementação de Lipski (2019).

### **Análise e discussão dos resultados**

De pronto, nossa análise mostrou que a execução orçamentária do programa conta uma história ao mesmo tempo de sua dimensão e de sua brevidade, tendo sido reduzida de cerca de R\$ 183 milhões em 2018 para R\$ 25 milhões em 2019, conforme o Siga Brasil, do Senado Federal. Esse quadro orçamentário se repetiu no DF, com redução significativa em 2019, demonstrando a desmobilização do programa.

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 PMAI não representa um desafio tão grande.

Nas três escolas estudadas o programa foi implementado de formas diferentes (Ball, 2016), a partir das decisões ali tomadas. Em comum temos que as dificuldades de implementação na ponta foram reforçadas pelas idas e vindas do MEC e pela descontinuidade da política.

Para começar, o depoimento da direção de duas das escolas pesquisadas 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.

Em linhas gerais, os atores de linha de frente das escolas pesquisadas apontam diversos problemas no modelo MEC→escola usado no PDDE (dificuldades na comunicação, pouca coordenação local, inadequação à realidade e burocracia excessiva), demonstrando que a implementação não foi bem-sucedida nessas escolas nos dois primeiros anos.

Do ponto de vista dos impactos esperados, 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. 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 não tratado na criança, o que, precisaria ser investigado.

Sobre a questão da discricionariedade dos atores de linha de frente na implementação do PMAI, os depoimentos das professoras e das gestoras mostram 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 isso. Ademais, as gestoras também utilizam o discurso da experiência dessas professoras, confrontada com a inexperiência das assistentes.

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.

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.

### **Considerações finais**

A análise mostrou como os atores de linha de frente avaliam o programa. No entanto, nem tudo pode ser explicado por meio do conceito de discricionariedade. 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. Com a chegada do Governo Bolsonaro, o PMAI foi substituído pelo Programa Tempo de Aprender. Este trabalho foi concluído antes da implementação desse novo programa. Já era possível, no entanto, ver que o novo desenho não trazia grandes inovações, mantendo a aposta no mesmo modelo *top-down* que caracterizou o PMAI e que recebeu críticas das professoras entrevistadas.

### **REFERÊNCIAS**

BALL, S.J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BONAMINO, A.; MOTA, M. O.; RAMOS, M. E. N.; CORREA, E. V. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. *In*: LOTTA G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

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. 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/Prof/a/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: [file:///C:/Users/EDMAR/Downloads/grupo\\_alfabetizacao\\_infantil\\_educacao\\_cultura.pdf](file:///C:/Users/EDMAR/Downloads/grupo_alfabetizacao_infantil_educacao_cultura.pdf)

Acesso em: 07 fev. 2020.

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.

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. 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](https://evidencias.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/RELATORIO_MaisAlfa_VFfinal.pdf) Acesso em: 20 fev. 2020.

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

CARNOY, M. *et al.* A educação brasileira está melhorando? Evidências do PISA e SAEB. **Cadernos de Pesquisa** [online]. v. 45, n. 157, pp. 450-485, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053143331> Acesso em: 03 nov. 2022.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos Estudos sobre Burocracia de Nível de Rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA G., OLIVEIRA. V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

GUILLEN, C. H.; MIGUEL, M. E. B. A alfabetização nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC): o que mudou de 1997 a 2017. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** [online]. v. 101, n. 259, pp. 567-582, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.RBEP.101I259.3910> Acesso em: 03 nov. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. *In*: MADEIRA, L. M. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

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

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

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. Verbete Parâmetros em Ação. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix, 2001.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

RAMOS, M. E. N.; BONAMINO, A. M. C. O PNAIC no Rio de Janeiro: três arranjos institucionais de implementação. **Educação & Realidade** [online]. v. 47, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-6236108494vs01> Acesso em: 03 nov. 2022.

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

---

[1] Este texto é parte da monografia de conclusão de (...) realizada na (...), sob a orientação da professora (...).