

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - UEMG
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO HUMANA
CURSO DE MESTRADO

ELISÂNGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES

PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DE SUA
IMPLEMENTAÇÃO EM UMA ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA

FAE/CBH/UEMG
BELO HORIZONTE
2021

Elisângela Souza de Oliveira Soares

**PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DE SUA
IMPLEMENTAÇÃO EM UMA ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais, como parte dos requisitos para a conclusão do Mestrado em Educação e Formação Humana

Linha de pesquisa: Trabalho, História da Educação e Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

FICHA CATALOGRÁFICA

S676p Soares, Elisângela Souza de Oliveira.

Programa Mais Alfabetização: uma análise de sua implementação em uma escola do município de Santa Luzia [manuscrito] / Elisângela Souza de Oliveira Soares. - 2021.

173 f., il., fot., color.

Orientadora: Rita de Cássia Oliveira

Dissertação (mestrado) -- Programa de Pós-Graduação em Educação e Formação Humana. Universidade do Estado de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Referências: 155-162.

1. Programa Mais Alfabetização. 2. Políticas Públicas Educacionais. 3. Alfabetização. I. Oliveira, Rita de Cássia. II. Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Educação. III. Título.

CDU: 37:36

CDD: 372.414

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Daniel Henrique da Silva, CRB-6/3422

Dissertação defendida e aprovada em 6 de outubro de 2021, pela banca examinadora constituída pelas professoras:

Profa. Dra. Rita de Cássia Oliveira - ORIENTADORA
Universidade do Estado de Minas Gerais – Faculdade de Educação

Profa. Dra. Andreia Rezende Garcia Reis
Universidade Federal de Juiz de Fora– Faculdade de Educação

Profa. Dra. Daniela Oliveira Ramos dos Passos
Universidade do Estado de Minas Gerais – Faculdade de Educação

Profa. Dra. Dedilene Alves de Jesus
Universidade Federal de Juiz de Fora– Faculdade de Educação (suplente)

Profa. Dra. Cirlene Cristina de Sousa
Universidade do Estado de Minas Gerais – Faculdade de Educação (suplente)

Dedico esta conquista a memória de minha mãe que foi grande incentivadora dos meus estudos e sempre cultivou em mim apreço, entusiasmo e fascínio pela educação, verdadeiros vestígios de esperança.

Aqui chegamos ao ponto de que talvez devêssemos ter partido. O do inacabamento do ser humano. Na verdade o inacabamento do ser ou sua inconclusão é próprio da experiência vital. Onde há vida há inacabamento.

Paulo Freire

Agradecimentos

Esta dissertação é fruto da interação e atuação de diversas pessoas que contribuíram diretamente e indiretamente, portanto, faz-se necessário estes agradecimentos.

Ao mestre maior, Deus, pela forma com que conduziu meu caminho, proporcionando saúde e oportunidades, colocando pessoas especiais durante os momentos dessa caminhada.

Aos meus filhos, Marcos Vinicius e Alicia, amores da minha vida.

Ao meu esposo, Vlademir, amigo, companheiro, incentivador de todas as horas, você foi fundamental na conclusão do mestrado.

À minha professora orientadora Dra. Rita de Cássia Oliveira, pela dedicação, paciência, compromisso e carinho com que compartilhou seus conhecimentos de modo tão gentil.

Às professoras Daniela Oliveira Ramos dos Passos (UEMG) e Andreia Rezende Garcia Reis (UFJF), pelas relevantes sugestões feitas no momento de qualificação e que ofereceram grandes contribuições para minha pesquisa.

Aos professores do PPGE/UEMG, pelos conhecimentos compartilhados.

Aos colegas da turma XI do mestrado, pelas experiências vivenciadas ao longo dessa trajetória.

À escola participante desta pesquisa na pessoa da diretora Cláudia Vanuza que não mediu esforços para contribuir com esta pesquisa.

Às queridas professoras que aceitaram e se dispuseram a participar das entrevistas.

À Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia em especial a Superintendência de Ação Pedagógica pela autorização e pela disponibilidade sempre que foi necessário.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar a trajetória do Programa Mais Alfabetização (PMALFA), alcançando o seu processo de implementação em uma escola da região metropolitana de Belo Horizonte, no município de Santa Luzia, Minas Gerais. Trata-se de um estudo de caso sobre o Programa Mais Alfabetização. Nele, buscou-se analisar as fases de formulação e de implementação dessa política educacional. Como instrumentos metodológicos foram utilizadas, além da revisão de literatura e do estudo da legislação, a análise documental e as entrevistas semiestruturadas. Para a análise da política, o estudo considerou os conceitos da abordagem do ciclo de políticas (BAAL, 1994; BOWE; BALL; GOLD, 1992, MAINARDES, 2006), as reflexões teóricas sobre o papel da União nas políticas educacionais no plano local (ARRECTHE, 2011, 2012), as especificidades das políticas educacionais (OLIVEIRA, 2011) e o processo de alfabetização (SOARES, 2020, MORTATTI, 2009, 2019). À luz desse referencial, buscou-se analisar os dados e compreender as tensões e os conflitos presentes no processo de implementação do programa, reconhecendo o papel desempenhado pelo Estado na sua condução bem como a ação no plano local em que há reinterpretação e implementação da política educacional. Na pesquisa também foi possível identificar e analisar aspectos importantes da apropriação desse programa nacional em escolas municipais. A pesquisa alcançou o contexto da produção de efeitos da política nas práticas dos professores e nos processos de alfabetização dos alunos de 1º e 2º anos do ensino fundamental. Espera-se contribuir para a compreensão dessa política e também estimular a continuidade dos estudos sobre a trajetória do Programa Mais Alfabetização que, neste estudo, foi circunscrito a uma escola e a uma rede de ensino municipal.

Palavras-chaves: Programa Mais Alfabetização; Políticas Públicas Educacionais; Alfabetização.

ABSTRACT

This master's thesis aims to analyse the trajectory performed by Programa Mais Alfabetização (PMALFA, from the Portuguese for "More Literacy Program"), as it was implemented on a school located at the metropolitan region of Belo Horizonte, city of Santa Luzia, in the state of Minas Gerais, Brazil. This is a case study about Programa Mais Alfabetização, in which I sought to analyse the stages of formulation and application of that educational policy. My methodological instruments include, in addition to the literature review and legislation study, a documental analysis and semi structured interviews. For the analysis on policies, this study considered concepts from the policy cycle approach (BAAL, 1994; BOWE; BALL; GOLD, 1992, MAINARDES, 2006), theoretical reflections about the role of the Federal Union in local educational policies (ARRECTHE, 2011, 2012), the specificities of educational policies (OLIVEIRA, 2011), and processes of literacy (SOARES, 2020, MORTATTI, 2009, 2019). In the light of these references, I analysed the data and attempted to understand tensions and conflicts found in the program's implementation stages, acknowledging the role of the State in its guidance, as well as local actions that reinterpret and implement educational policies. Through this research project, it was also possible to identify and analyse important and diverse aspects in the appropriation of the national program for municipal schools. This project reached the context of production of effects from policies upon daily practices by teachers and processes of literacy for students in the first and second grades of elementary education. I hope to contribute to an understanding of that policy and to stimulate the continuity of studies about the trajectory of Programa Mais Alfabetização, as it was circumscribed to a single school and a single network of municipal education, in this study.

Keywords: Programa Mais Alfabetização; Educational Public Policies; Literacy.

Lista de Figuras

Figura 1 – Conceitos de políticas públicas segundo os clássicos da área.....	48
Figura 2 – Território do município e seus limites	111
Figura 3 – Vista panorâmica de Santa Luzia com cidade de Belo Horizonte ao fundo	112
Figura 4 – Fachada principal no século IX, Igreja Matriz anterior a modificação sofrida no século XX	114
Figura 5 – Igreja Matriz em 1988.....	114
Figura 6 – Edificação na Rua Direita 101, Santa Luzia	115
Figura 7 – Antiga Estação Ferroviária.....	116
Figura 8 – Capela do Bomfim	116
Figura 9 – Solar Teixeira da Costa (casa da cultura).....	117
Figura 10 – Convento de Macaúbas	118
Figura 11 – Igreja do Rosário	118
Figura 12 – Conjunto da Rua Direita.....	119
Figura 13 – Centro de eventos Mega Space	119

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Escolas Municipais Educação Infantil, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental em 2019	122
Tabela 2 – Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEIs) 2019	124
Tabela 3 – Quantitativo de turmas previstas e cadastradas no ciclo de 2019: PMALFA por escola	127

Lista de Quadros

Quadro 1 – A <i>policy analysis</i> diferencia três dimensões da política: <i>Policy, Politics e Polity</i> .	41
Quadro 2 – Características das políticas de Estado e governo	45
Quadro 3 – Características das políticas públicas	47
Quadro 4 – Nível de desempenho em Língua Portuguesa leitura e Matemática por percentual de acerto.....	98
Quadro 5 – Nível de desempenho em Língua Portuguesa escrita por percentual de acerto 1º ano	98
Quadro 6 – Nível de desempenho em Língua Portuguesa escrita por percentual de acerto 2º ano	99
Quadro 7 – Organização geral de turmas e escolas cadastradas no PMALFA, ciclo 2019....	129
Quadro 8 – Estrutura Física da Escola até 2019	131
Quadro 9 – Quantidade de turmas por turno e total de alunos em 2019	133
Quadro 10 – Caracterização dos atores entrevistados	141

Lista de Siglas

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CAEd – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação

CF – Constituição Federal

CNE – Conselho Nacional de Educação

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FaE UEMG – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Minas Gerais

FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

GT- Grupo de Estudos

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial da Saúde

PIB – Produto Interno Bruto

PMALFA – Programa Mais Alfabetização

PME – Plano Municipal de Educação

PNA – Política Nacional da Alfabetização

PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP - Projeto Político Pedagógico

PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação

PPGE/UEMG/FAE – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Minas Gerais

Prouni – Programa Universidade para Todos

SAEB – Sistema de Avaliação Educacional Brasileiro

SISU – Sistema de Seleção Unificada

SME – Secretaria Municipal de Educação

SME/SL – Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia

UEMG – Universidade Estadual de Minas Gerais

UNESCO – A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

APRESENTAÇÃO	20
INTRODUÇÃO	26
CAPÍTULO I.....	35
EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENHO DO PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO	35
1.1 A política como prática coletiva: Um breve contexto histórico.....	35
1.2 Interlocação entre Política pública e política educacional: pano de fundo para estudo dos processos que cunharam o Programa Mais Alfabetização.....	39
1.3 Política educacional brasileira, Estado Federalista e implementação de política nacional no plano local – Programa Mais Alfabetização sai do Ministério da Educação e chega nas salas de aulas	50
1.4 O Estado brasileiro e seus reflexos na política de alfabetização: contexto de influência e o desenho do Programa Mais Alfabetização	60
CAPÍTULO II.....	73
PERCURSO METODOLÓGICO.....	73
2.1 O método qualitativo na educação e nesta pesquisa	73
2.2 Descrição dos procedimentos utilizados na coleta de dados.....	76
2.2.1 Entrevista.....	76
2.2.2 Análise e interpretação dos dados	79
CAPÍTULO III	81
O PMALFA NA PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO (ANA)	81
3.1 Aspectos da alfabetização no Brasil.....	82
3.2 Avaliação Nacional da Alfabetização: Dimensões políticas e pedagógicas	87
3.3 A estruturação do modelo avaliativo no PMALFA	94
3.4 A avaliação no PMALFA na visão das Professoras Alfabetizadoras	100
CAPÍTULO IV.....	108
O PMALFA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: PRODUÇÃO DE EFEITOS NA REDE DE ENSINO E NAS SALAS DE AULAS DE UMA ESCOLA DE SANTA LUZIA, EM MINAS GERAIS.....	108
4.1 Caracterização do Município	110
4.2 Estrutura Educacional do município	120
4.3 Caracterização da escola pesquisada e sua aproximação com o PMALFA	130

4.4 Aproximações com o trabalho docente: Características e efeito do PMALFA na alfabetização.....	140
4.5 Considerações do Capítulo.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS.....	156
ANEXOS.....	164
APÊNDICE	175

APRESENTAÇÃO

Inicialmente, proponho esta apresentação com o objetivo de expor algumas questões que me foram caras na construção desta pesquisa, tais como: o lugar de onde venho, minha formação inicial e um pouco de minha experiência profissional. Os momentos vividos desde o início da minha trajetória no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), incluindo todo o desenvolvimento e a organização desta pesquisa, fizeram emergir muitas questões não somente de ordem teórico-metodológica com as quais todo pesquisador se depara, mas também questões de ordem essencialmente humana: saúde emocional, psicológica e física, além daquelas acerca do âmbito social, econômico e político.

Esta pesquisa foi praticamente construída em meio ao cenário pandêmico que se instalou por todos os continentes do planeta Terra, portanto, dentro de uma condição sanitária que tomou proporções mundiais, gerando a mais grave crise humanitária do século XXI. Como não se pode prever o fim dessa crise, em que se pesem os esforços científicos para produzir conhecimentos e vacinas, o tamanho e efeitos dessa pandemia poderá ser mensurado somente após o controle dela.

No Brasil, mais especificamente desde março de 2020, fomos assolados não só pela crise sanitária causada pelo coronavírus (Sars-CoV-2), mas também por um contexto político antidemocrático e fortemente marcado por ideário fascista. A natureza republicana do Estado brasileiro tem sido muito fragilizada nesse contexto pandêmico e autoritário, e essa confluência tem sido letal, literalmente. Tudo isso aconteceu, porque as políticas sociais têm sido tratadas como ações externas ao Estado, visto que a base liberal sustenta o processo de formulação das políticas. Obviamente, nesse caso, políticas sociais não têm o seu mérito reconhecido, elas são fragilizadas ou não são formuladas. Portanto, não têm protegido direitos humanos, porque não têm sido formuladas a fim de conter o avanço da pandemia, da fome e da miséria.

Este trabalho foi escrito nesse contexto dessa crise sanitária, que expôs fragilidades estruturais profundas em nossa sociedade, afetando de forma massiva, principalmente, os que se encontram em maior condição de vulnerabilidade. E, apesar de ser uma crise de saúde pública, ela trouxe consequências sociais e econômicas, principalmente, no campo educacional no Brasil devido à ausência de uma política nacional de enfrentamento da pandemia por parte do Governo Federal. Em face dessa inércia, os estados e os municípios foram forçados a se organizarem de formas diversas para criarem condições e situações de aprendizagem para os estudantes, pois a oferta da educação escolar passou a funcionar de modo muito diferente. E junto das outras mazelas

sociais, também na escola, essa crise produziu efeitos perversos. Entre eles, duras condições de atuação do trabalho docente.

Em nosso país, a falta de uma boa estrutura social não é recente, essa condição de enfrentamento tem sido uma companheira de velha data de muitos cidadãos brasileiros. Então, compreendemos que a intervenção do Estado é indispensável para estabelecer relações sociais de proteção.

Todavia, é necessário também considerar que o cenário sombrio e muito recente que nos envolve, mais precisamente a partir de 2016, em que o Brasil viveu uma das mais graves ameaça à democracia desde o golpe militar de 1964, quando os militares sob o engodo denominado “revolução” declararam ruptura para com a democracia. O quadro que se desenrola, na verdade, com a destituição da presidenta Dilma é uma grande ofensiva neoliberal que deflagra interesses institucionais e empresariais que contradizem ações e programas governamentais direcionados a produzir mudanças e transformações dos direitos das classes populares.

Se analisarmos a história da atual crise que atravessa nosso país a partir do golpe de Estado 2016, necessariamente observaremos uma fratura irremediável e que, portanto, ainda encontra-se exposta e aponta para tempos sombrios nos quais os retrocessos, os atrasos e os prejuízos, frutos de uma curta e descontinuada democracia, corroboram ainda mais para a o desmonte do Estado e, conseqüentemente, a retirada de direitos, que são essenciais para o enfrentamento de desigualdades históricas.

No âmbito nacional, temos vivido o congelamento dos gastos sociais com os brasileiros pelos próximos vinte anos, por meio da emenda constitucional 95, de dezembro de 2016. Essa ofensiva marca a interrupção de políticas públicas que se tornaram de extrema importância para a maior redução da pobreza vivida no Brasil.

Lacerda (2019) nos chama atenção quanto ao erro da chamada austeridade na política econômica por tratar-se de um equívoco, pois não há razão para o Brasil ser o único país que trate a questão dos gastos públicos mediante emenda na Constituição por um período tão longo. Nesse sentido, o efeito considerável de que as políticas públicas anteriormente conquistadas provocaram a redução da desigualdade social e no acesso à universidade para a classe menos favorecida da sociedade parece se desfazer com a retração desses direitos.

Poderíamos desenvolver um esquema demonstrativo no que diz respeito às políticas educacionais na gestão Lula e Dilma, apontando que esses governos criaram, entre 2013 e 2014, 18 novas universidades federais, além de mecanismos de acesso às universidades federais como

é o caso do SISU¹, cujo ingresso se dá mediante ao ENEM², além das cotas sancionadas como lei em 2012, que garantem 50% das vagas para alunos advindos da escola pública – o FIES³ de 1999, amplamente reformulado no governo Lula, o Pro Uni⁴ de 2004. Todos esses programas, segundo Ferreira (2019), permitiram a importante expansão do ensino superior, o que possibilitou a estudantes de baixa renda e jovens negros de camadas da sociedade socialmente excluída estudassem de forma gratuita ou financiada pelo Estado.

A partir dos tais apontamentos, ainda que por uma explanação genérica, é possível capturar a dinâmica política desses governos, sobretudo como um traço diferenciador na perspectiva social. Embora Antunes (2020) aponte que o primeiro governo Lula foi caracterizado mais pela continuidade do neoliberalismo do que pela ruptura com ele, mantendo inalterado algumas estruturas excludentes, o mesmo autor observa que, no segundo governo, efetivou-se alterações importantes que procuravam minimizar os níveis de miserabilidades do país. Adentraremos um pouco mais nesse assunto no capítulo 1, pois compreendemos que neste espaço não poderíamos abarcar todos os tópicos que ele suscita.

Situo-me neste contexto social, histórico, político, econômico e humanitário como a filha mais velha de quatro irmãs, filhas da Dona Marilene que, por toda sua vida aqui nessa terra, enfrentou com muita coragem o fardo imposto a ela e a milhares de mulheres na mesma condição de mulher que precisou criar sozinha as suas quatro filhas.

Dentro de uma sociedade desigual e injusta, tanto social quanto economicamente, uma sociedade excludente, machista, conservadora, preconceituosa, reprodutora de desigualdades infinitas, a minha mãe ganhou o pão de cada dia trabalhando dia e noite como empregada doméstica em casa de família. Ela trabalhou para sustentar as suas filhas, assumindo toda a responsabilidade que lhe era única e exclusiva. Minha mãe, apesar de toda dificuldade e da

¹ Sistema de Seleção Unificada (SISU) é o sistema informatizado do Ministério da Educação, no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

² O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi instituído, em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. Em 2009, o exame aperfeiçoou sua metodologia e passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior.

³ O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação (MEC), instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC e ofertados por instituições de educação superior não gratuitas aderentes ao programa.

⁴ O Programa Universidade para Todos (Prouni) do Ministério da Educação é um programa que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior.

pouca instrução, sempre prezou por valores que para ela eram de suma importância e, entre eles, estão a esperança que ela sempre colocou na educação.

A educação, no seu modo humilde de se expressar, era a condição para uma vida melhor, para um futuro melhor e, nesse contexto de muita luta e dedicação, foi o que ela tentou sempre nos passar, a despeito de toda dificuldade presente em nossa realidade diária.

A década de 1980, se para muitos economistas, sociólogos, políticos, estudiosos, em geral, foi declarada como década perdida, imagine a marca deixada em quem, na pele, viveu esse momento. Essa experiência não pode ser narrada de modo pacífico, existe uma necessidade intrínseca de problematizá-la. Lembro-me de quando ainda criança já era capaz de perceber tais experiências. É claro que não havia em mim uma compreensão do dimensionamento dos problemas sociais que estavam presentes na minha vida, ao redor e que me marcaram profundamente, mas havia uma insatisfação dada a essa percepção que, naquele momento, eu não era capaz de nomear.

Penso que talvez o fato de minha mãe trabalhar como empregada doméstica e, por muitas vezes, estar ausente no cuidado familiar, devido à necessidade de trabalhar longas horas cuidando dos filhos e das casas de outras pessoas, pode ter contribuído para essas circunstâncias, uma vez que tal ausência causavam-me enorme desconforto.

Essas circunstâncias que nos envolveram durante a infância, infelizmente, não eram só minhas, pois igual à minha família existia, e ainda hoje existem aos milhares. São pessoas, famílias e comunidades que enfrentam essa condição. Toco nesse ponto, porque essa foi a minha estrutura social e familiar, e, hoje, compreendo todas essas questões pelo viés e pelo movimento nos quais uma sociedade estruturada a partir de divisões de classe que incorporou, inadequadamente, em nós (classe trabalhadora), falsas teorias de reprodução que precisam ser combatidas. A partir da constatação desse descaso que deixa muitos à margem de uma vida que deve ser vivida com mais dignidade, argumentar sobre essa lógica e romper com ciclos de reprodução é algo que passa necessariamente pela educação.

Busco, nesse momento, mensurar alguns efeitos negativos que a introdução dessa atual ordem hegemônica, que pode ser observada como “soberana”, desencadeia e provoca num processo contínuo a promoção de uma condição que basicamente deve definir “quem importa e quem

não importa, quem é descartável e quem não é.” (MBEMBE, 2018, p. 5). Aqui, recorro ao que Achille Mbembe nomeia de necropolítica⁵ sobre determinada população.

Movendo-me das memórias da infância à fase adulta, penso que consegui compreender a luta de minha mãe. Estudei com muita dificuldade, o que não é nenhuma novidade para a classe trabalhadora, e já no ensino médio estudava no período noturno para conseguir trabalhar. Entre a finalização do ensino médio e a graduação uns bons anos se passaram. Já em 2013, por meio da nota do Sistema de Seleção Unificada (SISU), comecei a cursar licenciatura em Pedagogia, um sonho que por algum tempo precisou ser adormecido. O curso de Pedagogia foi uma das melhores coisas que poderia me acontecer, não foi apenas uma formação profissional, foi uma formação para a vida. Registro aqui minha gratidão à UEMG, em especial à Fae/UEMG pelo corpo docente que desperta nos discentes um olhar tão profundo sobre a educação.

Assim, eu compreendi que meu interesse dentro da área da educação, por conhecer e aprofundar o conhecimento em políticas públicas educacionais, está conectado não só por minha trajetória no curso de Pedagogia, mas fundamentalmente por minha trajetória de vida. Durante a graduação, algumas disciplinas por mim cursadas, despertava-me um interesse maior, e essas disciplinas tais como a Sociologia da Educação, Organização e Funcionamento do Sistema Educacional, entre outras eram justamente aquelas que me faziam refletir sobre os delineamentos da ação materializada das políticas públicas por meio de programas educacionais.

Ainda durante a graduação, tive o privilégio de participar de programas de Iniciação Científica como bolsista, com auxílios que vinham tanto de agências financiadoras estaduais Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), quanto da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), o que também foram fatores que contribuíram e possibilitaram o meu diálogo com alguns autores importantes na minha constituição como pesquisadora, permitindo-me visualizar, panoramicamente, fragmentos da educação pública no Brasil.

Já concluída a graduação, tive a oportunidade de cursar uma disciplina isolada no PPGE/UEMG/FAE: Políticas Públicas Para a Educação Brasileira. Tal disciplina permitiu-me ampliar e intensificar minha atenção para as políticas educacionais no Brasil. Nesse momento

⁵ Conceito desenvolvido pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, que relaciona a noção de biopoder teoria desenvolvida pelo sociólogo francês Michel Foucault, atrelado de estado de exceção e estado de sítio. Para mais ver obra: MBEMBE, 2018.

específico, decidi tentar uma vaga ao Mestrado em Educação e Formação Humana e, em 2019, o Mestrado já era uma realidade na minha vida.

Em meio a todo esse contexto, fui me desenvolvendo, superando e buscando aprimorar uma postura de pesquisadora na compreensão de que: “A pesquisa já é uma prática política e pedagógica. O pesquisador das políticas educacionais é formado pelo conjunto contraditório de força atuante em um país, interna e externamente” (ALMEIDA, 2013, p. 31).

No contexto da prática, a minha relação com a temática e a dinâmica das políticas educacionais, na qual encontra-se o Programa Mais Alfabetização está no exercício da minha profissão, pois trabalho como professora da educação básica no município de Santa Luzia, região metropolitana de Belo Horizonte. Construo saberes sobre as práticas escolares inserida em processos de alfabetização. Portanto, inscrita no campo de estudos sobre políticas educacionais e trabalhando com a alfabetização foi emergindo questões e a necessidade de uma investigação mais profunda, mais analítica, mais crítica, que passa por investigar “as políticas da política”, conforme Arretche, Marques e Faria (2019). E o PMALFA vem sendo implementado em escolas do referido município desde o segundo semestre de 2018, provocando algumas inquietações.

Pode-se inferir que, da minha atuação como docente, emergiu o interesse em pesquisar políticas públicas educacionais, tomando como objeto de estudo a trajetória da implementação do PMALFA em uma escola do município de Santa Luzia, MG. Nesse sentido foi que o meu interesse se direcionou para analisar os efeitos políticos e pedagógicos do programa no processo de alfabetização.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto de investigação o Programa Mais Alfabetização (PMALFA). Com o objetivo de analisar a trajetória da implementação do programa em uma escola do município de Santa Luzia, região metropolitana de Belo Horizonte, de certo modo, buscamos identificar os efeitos produzidos por essa política nos processos de alfabetização. O movimento e o diálogo produzido nesta pesquisa perpassaram por estudos teóricos e também aqueles relacionados aos documentos oficiais que instituem e norteiam o programa. Buscamos adensar este estudo por meio da análise das proposições teórico e prática que embasam o PMALFA, nosso objeto de pesquisa e também para conhecer as atribuições, levadas para as escolas, presentes nesta política educacional brasileira que tem como foco a alfabetização.

Para efeito deste estudo, apontamos que esta pesquisa não tem a pretensão de compreender ou analisar o PMALFA apenas enquanto “parte constitutiva” do processo pedagógico no tocante a alfabetização, conforme estão explicitados nos documentos oficiais que norteiam o programa, mas olhar de forma crítica e reflexiva para a política (*policy*). Sobretudo observar as intencionalidades que a cercam e, em particular esforço, sobrepor a forte tendência na qual a superficialidade pode induzir o nosso olhar, podendo nos levar a compreender o que é necessário de maneira simplista, superficial, acrítica, isso em relação à forma com que é pensado as proposições e estratégias quanto às questões que envolvem a política proposta. Isso quer dizer que o debate acerca das políticas públicas em educação ou a ela dirigidas, ou ainda as políticas que se relacionam com a educação, ultrapassam e muito o domínio exclusivo da pedagogia e das teorias pedagógicas. Portanto, é necessária a contribuição de outros campos do conhecimento para sua análise (OLIVEIRA, 2011).

Quanto aos processos que envolvem análises de políticas públicas, a redobrada atenção torna-se fundamental, “visto que política é como um teatro de ilusão não revela seus significados aos olhos desatentos pois trata-se de um processo de amadurecimento” (MINOGUE, 1998, *apud* CHRISPINO, 2016, p. 37). Nesse caso, o que logo se observa como apontamento nos documentos referentes ao PMALFA trata-se fundamentalmente de um esquema estrutural baseado no apoio técnico e financeiro com o propósito do fortalecer as escolas no processo de alfabetização. Nesse sentido, compreende-se o PMALFA como uma política pública educacional que se materializa nas interações e ações da União com os estados, com os municípios e com as escolas.

Ao optar por desenvolver uma pesquisa que tem por finalidade analisar, no plano local, uma política pública materializada em um programa do Governo Federal, compreendemos que a maneira como o pesquisador encara a política pública educacional influencia no tipo de investigação que se propõe a realizar (MAIANARDES, 2019). Não obstante, destacamos a importância da teoria na desidentificação⁶ – efeito de trabalhar “em e contra” prevalentes nas práticas de sujeição ideológica (BALL, 2011).

Nesses termos, ao percorrer esse caminho, não é nosso desejo generalizar (assumir uma postura positivista) ou julgar (assumir uma postura ideológica) no processo de implementação do programa investigado, mas estabelecer relações entre os contextos macro e micro. Ou seja, entre o programa investigado no interior da escola e as estruturas de poder no qual o programa foi gestado. Cabe destacar o cuidado para não enfatizar e supervalorizar a ação do Estado como se o programa (PMALFA) se tornasse a panaceia para os problemas referentes a alfabetização. A ação pública⁷ na qual está inscrita o PMALFA se associa às interdependências complexas. Para Oliveira (2011), tendo em vista que a ação pública associa diferentes atores, essa ação descentraliza e integra a implementação de políticas.

Nesses termos, o problema que situa esta proposta de investigação é explicitado com a seguinte questão: “Como o Programa Mais Alfabetização fortalece o processo de alfabetização dos alunos em uma escola do município de Santa Luzia?” A partir do reconhecimento do nosso problema e das indagações que foram emergindo, surgiu o interesse e compreender como o PMALFA foi formulado, propagado e implementado em uma escola considerando os arranjos macropolíticos e as coalizões econômicas estruturante que avançam junto a experiência local.

Essa vertente de análise aventou que esses elementos teriam adquirido um papel preponderante dada a difusão essencialmente pela ideologia neoliberal contida em políticas educacionais, nesse sentido voltamos o olhar para entendermos o significado que o Estado atribui a alfabetização das crianças numa perspectiva político social e pedagógica.

Muito tem-se escrito e pesquisado a respeito de políticas educacionais, entretanto, o que interessa predominantemente aqui é discutir a confluência de forças e atores que participam das formulações e implementações do PMALFA. Essa abordagem implica em considerar a variedade de atores que constituem nosso estudo, buscando encontrar dados mais específicos sobre esse programa que confirmem ou não os nossos pressupostos.

⁶ Ver BALL, 2011, p. 43-44.

⁷ Ver OLIVEIRA, 2011, p. 84.

Assim, em tempos de desafios complexos que estão a buscar reflexões que nos permitam entender as decisões políticas para a educação procuramos obter uma melhor compreensão da realidade ao articular contextos da política com a realidade específica abordada no contexto de um município, evitando uma análise neutra que possa estar despida do caráter político em que se possa reconhecer e legitimar qualquer significado meramente instrumental do processo de alfabetização.

Ao longo da história, observamos que a educação redefine seu perfil ora reprodutor, ora inovador da sociabilidade humana, obedecendo os modos de formação técnica e comportamental que mais se adequam a produção e reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. “O processo educativo forma as aptidões e comportamentos que lhe são necessários, e a escola é um dos seus lócus privilegiados” (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 9).

O século XXI proporcionou significativas e intensas mudanças a nível planetário, unificando e distanciando o ser humano (TELLO; ALMEIDA, 2013), ao mesmo tempo percebe-se um movimento em torno da alfabetização. As políticas educacionais de alfabetização no Brasil tornou-se tema e agenda dos governos, embora os debates acerca do tema sejam consideráveis, observa-se algumas questões que ainda não foram superadas.

Se olharmos para o caráter histórico da educação na política brasileira desde os anos 1970, como apontam Shiroma, Morais e Evangelista (2007), as políticas públicas para educação sempre foram revestidas de uma forte motivação centralizadora, associada a discursos de “construção nacional” e a propostas de fortalecimento do Estado.

Nesse contexto, torna-se necessária a reflexão e a crítica sobre a implementação de políticas educacionais que se materializam em programas. É importante discutir e questionar, conforme Gontijo (2014), sobre as possibilidades de os programas articulados pelo governo federal virem a contribuir para a melhoria da qualidade da educação e da alfabetização no Brasil, uma vez que “Programa é um instrumento de organização da ação governamental visando a concretização de objetivos” (CHRISPINO, 2016, p. 52).

Ainda segundo Mainardes (2009), a investigação de políticas educacionais, comprometida de modo empenhado, demanda uma investigação abrangente e aprofundada no conjunto de influências que atuam em processo de formulação de políticas, tais como: influências globais/internacionais, agências multilaterais, arquiteturas políticas nacionais e locais, indivíduos, grupos, redes políticas, entre outros. Assim, observamos que a preocupação de

alguns organismos internacionais com as taxas de alfabetização mundial é vista como indicadores da saúde das sociedades.

Vale ressaltar ainda que, no contexto do atual Estado democrático brasileiro, o poder governamental tem colocado, em sua agenda de prioridades, os temas relacionados com a educação pública e a melhoria de resultados, utilizando-se de sistemas de avaliação e indicadores com ênfase em resultados sob a lógica das agências internacionais, tais como BIRD⁸, FMI⁹, UNESCO¹⁰ e OCDE¹¹.

Nesse particular contexto, o conjunto das reformas, dos interesses, da intervenção e das influências por parte desses organismos internacionais implicam e impactam profundamente na responsabilidade do Estado, no desenho de políticas e programas muitas vezes “empobrecidos” que reforçam as estruturas mercadológicas em detrimento do protagonismo da escola pública que, muitas vezes, trava batalhas inglórias com o poder governamental, condicionalidades que reforçam e reproduzem a desigualdade social, política e econômica. Esse movimento pode ser compreendido pela internacionalização das políticas educacionais advindas da globalização, fator este que, conforme avalia Libâneo,

As reformas gestadas nos organismos multilaterais e adotadas mediante acordos internacionais com os países pobres compõem a estratégia neoliberal de redefinição do papel do Estado nas políticas públicas dando mais poder ao mercado. Desse modo as políticas públicas são subordinadas ao critério econômico, que passa a regular e monitorar essas políticas. (LIBÂNEO, 2014, p. 17).

Com base no exposto, Gontijo (2014), analisando a centralidade da alfabetização nas políticas mundiais de educação no século XXI, considera que a alfabetização é vista como um importante anunciador dos níveis de desenvolvimento, de diminuição das desigualdades sociais e de pobreza. Com efeito, observa-se aí uma visão instrumental da educação básica, já que

⁸ O Banco Mundial (BIRD), criado em 1944, caracterizou-se como um banco internacional, cujo objetivo era contribuir com a reconstrução e desenvolvimento dos países europeus devastados pela guerra. Cumprida a tarefa de reconstrução o BIRD teve sua importância ampliada e tornou-se uma das mais relevantes fontes de financiamento, principalmente no setor social (CANAN, 2016).

⁹ O Fundo Monetário Internacional é considerado por Canan (2016), como uma instituição financeira gêmea do BIRD, criada em 22 de julho de 1944 na cidade de Bretton Woods, Estados Unidos. Esta instituição oferece a nações com dificuldades financeiras empréstimos e em contrapartida estabelece condições e protocolos a serem alcançadas por seus países credores.

¹⁰ A Organização das nações Unidas para educação, ciência e cultura (UNESCO), criada em 1945 na conferência de Londres com representação no Brasil desde 1964, tem por objetivo apoiar a implementação de políticas públicas que esteja de acordo com as regras estabelecidas pelos Estados membros. No Brasil sua sede está situada em Brasília.

¹¹ A Organização para a Cooperação e o desenvolvimento Econômico (OCDE), é um fórum internacional composto pelos países mais ricos do mundo, articula políticas públicas em várias áreas como educação, economia, saúde e emprego.

notoriamente as políticas advindas principalmente do BIRD, são formuladas por economistas para serem executadas por educadores (LIBÂNEO, 2014).

Na história das várias políticas educacionais implementadas no Brasil, foram pensadas de modo a promover além do ensino de caráter nacionalista, uma demanda específica para o mercado de trabalho. Nessa história de integrar a população e as relações sociais existentes, consolidava os interesses do capital no Brasil (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007).

Os programas educacionais no Brasil, sejam eles com foco na alfabetização ou em outro contexto educacional têm apresentado rumos, conflitos e tensões entre o poder público e as demandas sociais/econômicas vigentes no país. O papel das autoridades governamentais, seja na esfera legislativa ou na executiva podem ser considerados como os responsáveis diretos para tal ação, com papéis bem definidos de orientar e induzir às políticas públicas voltadas à educação. Nesse interim, a lógica do mercado e do pensamento neoliberal influenciam e contaminam também as políticas educacionais.

Essa educação pautada em responder aos interesses do mercado é frágil, inconsistente e contraditória sendo superada a cada dia em conformidade com as mudanças mundiais e locais do próprio mercado. O Estado de cada país latino-americano integrante de um continente que recebeu influências e interferência externas, onde as marcas dos antigos colonizadores permanecem fortes, num processo alternado de domínio, resistência e submissão (TELLO; ALMEIDA, 2013, p. 10).

Em diálogo com a perspectiva acima, consideramos também que o Estado atua dicotomicamente quando, conforme suas prerrogativas e competências, atua na manutenção do *status quo* vigente, ou seja, o Estado assegura a manutenção das políticas públicas nos sistemas de ensino, com vistas a torná-las mais eficientes na formação da grande massa explorada. Em outras palavras, as pessoas não têm a clareza do quanto são exploradas e dominadas, do quanto suas péssimas condições de vida são necessárias para a manutenção da sociedade vigente.

No entanto, o estudo sobre as políticas públicas educacionais no Brasil têm encontrado um caminho bem sinuoso, sobretudo para focalizar o papel do Estado, que não é apenas necessário, mas constitui o “mais importante componente de qualquer compreensão adequada da política educacional” (DALE, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 56). Ainda como apresentado por Ferreira (2014, p. 123), durante boa parte do século XX, foi predominante, no Brasil, a transferência do protagonismo na política educacional para setores responsáveis pelo desenvolvimento econômico do país. Contudo, uma nova tendência há de ser observada no

início dos anos 2000, períodos dos dois mandatos de Lula (2003-2010) e primeiro mandato de Dilma (2011-2014) analisamos aqui uma ampliação importante de uma série de políticas aproximando o Ministério da Educação da academia, no qual se estabelece uma mescla de debate e projetos de governo incorporados à agenda do Estado a partir da segunda metade da década 2000, introduzindo novos marcos nas políticas educacionais.

Acercada por esse contexto, essa pesquisa propõe-se a compreender e analisar as seguintes indagações que perpassam por: as políticas públicas educacionais formuladas e implementadas no Brasil, como são interpretadas pelo município? Como as políticas públicas são interpretadas pelos agentes executores? Como as secretarias de ensino e as escolas têm recepcionado as políticas e os programas educacionais? Há tensões permeando os espaços escolares influenciados pelas implementações de programas? Há algum tipo de resistência por parte da escola em receber e em adotar as políticas educacionais?

Feitas as considerações, expomos o objetivo geral desta dissertação: analisar a trajetória da implementação do Programa Mais Alfabetização (PMALFA) em uma escola da rede municipal de Santa Luzia.

Para alcançar esse objetivo, orientamos os trabalhos pelos objetivos específicos:

- a) Inscrever o PMALFA no contexto mais amplo das políticas educacionais no Brasil;
- b) Situar o PMALFA no contexto da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA);
- c) Conhecer o processo de implementação do Programa Mais Alfabetização (PMALFA) em uma escola municipal de Santa Luzia;
- d) Analisar o PMALFA no processo de alfabetização dos alunos do 1º e 2º ano do ensino fundamental em uma escola municipal de Santa Luzia.

Para alcançar o objetivo proposto, consideramos os objetivos específicos também como um caminho metodológico. Assim, os instrumentos de pesquisa buscam levar ao alcance das especificidades do objetivo geral traduzidas nos quatro objetivos específicos.

Tanto para construir e analisar o contexto mais amplo das políticas educacionais no Brasil como para situar o PMALFA no contexto da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), foi necessário realizar uma revisão ampla de literatura. No estudo do sistema nacional de avaliação detemo-nos nas análises referentes à ANA. Buscou-se levantar informações e evidências necessárias observando a influência e a complexa trama das relações estabelecidas nas avaliações em larga escala como um instrumento utilizado na formulação de políticas educacionais. Tornou-se muito relevante conhecer a organização da ANA dentro do Sistema de

Avaliação Educacional Brasileiro (SAEB). Nesse sentido, a partir das informações levantadas, nosso intuito foi capturar a trajetória da ANA juntamente com suas características, desdobramentos, competências, como os pontos de fragilidade sujeitos a análise crítica e o amplo debate.

Para conhecer o processo de implementação do Programa Mais Alfabetização em uma escola da rede municipal de ensino de Santa Luzia, optou-se pela análise dos documentos oficiais que instituíram o PMALFA, junto da realização de entrevistas com os atores implementadores do programa. Buscou-se percorrer o caminho da política, também no plano local. Foi necessário, então, realizar as entrevistas com profissionais da educação que atuam na Secretaria Municipal de Educação (SME), nas escolas e, principalmente, dentro das salas de aulas. Nesse processo, as professoras alfabetizadoras na escola campo foram sujeitos de pesquisa extremamente importantes, concedendo-nos entrevistas. Dos nossos dados, emergiu a necessária problematização acerca da elaboração e dos meios estabelecidos pelo MEC para o alcance das metas apontadas pelo programa atrelado ao impacto produzido diretamente nas salas de aulas.

A fim de analisar o processo de implementação do PMALFA ao processo de alfabetização dos alunos do 1º e 2º anos do ensino fundamental em uma escola do município, foram realizadas a análise dos dados produzidos pelo programa a partir das avaliações que fazem parte do processo desde a adesão ao programa. Buscou-se, a partir das práticas e percepções das professoras alfabetizadoras, realizar uma leitura e verificar as condições em que esse instrumento permite acompanhar, analisar e avaliar o fortalecimento da alfabetização desses alunos ao final do ciclo.

Sob a ótica da política educacional, esta pesquisa se estrutura em quatro capítulos, no qual fez-se o esforço de traçar o percurso sistemático e organizado, corroborando com nossas intenções frente aos determinados objetivos que buscaram responder aos desdobramentos propostos. Devemos ressaltar que as dificuldades enfrentadas nessa empreitada foram significativas, apesar da dedicação e comprometimento no estudo da temática.

Este trabalho se iniciou com a exposição de abordagens sobre políticas públicas, o que foi realizado no primeiro capítulo com o objetivo de situar a nossa compreensão sobre a implementação de políticas educacionais. Nesse processo, firmou-se o reconhecimento de que pesquisadores estão preocupados em compreender ações colocadas em prática pelo Estado, buscando respostas para as questões emergentes da relação entre as demandas educacionais e as respostas do Estado para elas, bem como entre o pretendido e o realizado. Esse capítulo inclui a discussão sobre a “identidade” do Programa Mais Alfabetização, tomando como ponto de

partida a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação LDBEN nº 9394/1996 e a Portaria nº 142 de 22 fevereiro de 2018.

O segundo capítulo trata do percurso metodológico adotado nesta pesquisa. Trata-se de um estudo de caso, uma vez que aprofunda o olhar sobre várias dimensões de uma realidade. Essa metodologia de estudo de caso contribui com uma série de vantagens para este trabalho, pois diz respeito à própria ampliação do conhecimento acerca do nosso objeto de pesquisa e, em consequência, dos nossos objetivos. Ao longo de toda a pesquisa foi realizada a revisão de literatura, momentos em que buscou-se conhecimento teórico, também a partir das necessidades de interpretação dos dados. Foi feita também a análise documental e o estudo da legislação que rege a oferta da educação nacional.

Nesse processo, entendendo a política, também como textos, procedemos análises dos instrumentos que instituíram o PMALFA e o regulamentaram. Foi extremamente importante conhecer e analisar a Portaria nº 142 de 2018, que institui o PMALFA, bem como a imersão no campo de pesquisa por meio do instrumento de entrevista com os atores partícipes da pesquisa. Esse processo nos levou a refletir sobre o instituído e as suas relações com o contexto da prática. Ou seja, sobre relações entre a política formulada e os saberes docentes, pois foi possível observar a interpretação, a produção de efeitos e a avaliação da política no contexto da prática.

No capítulo três, buscamos situar o PMALFA no contexto da ANA, por meio da revisão de literatura referente à avaliação em larga escala e sua interface com os organismos internacionais, e estabelecer relações com indicadores de qualidade. Pelas opções analíticas foi possível construir um capítulo que nos permitiu transitar entre o contexto de influência e o contexto da produção de texto, o que contribuiu muito para analisar, também nesse capítulo, a política educacional a partir das concepções do próprio ciclo de políticas (BALL, 1992, MAINARDES, 2011), pois buscamos analisar textos legais-oficiais e os discursos que deram início à formulação do programa.

Tendo realizado esse percurso, no quarto e último capítulo buscamos o alcance do objetivo da pesquisa. Nele, desenvolvemos as análises das entrevistas e as articulamos com demais dados já coletados ao longo de todo o trabalho. Espera-se, com essas análises, mostrar o PMALFA na cultura da escola pesquisada, pois trata-se de política a produzir efeitos desde o seu processo de formulação até a sua implementação e a produção de efeitos nas redes de ensino e de suas escolas.

Foi possível observar aspectos da apropriação desse programa, pelos professores, no processo de alfabetização dos alunos de 1º e 2º anos do ensino fundamental. Pareceu muito relevante considerar o contexto de produção de efeitos para além dessa apropriação observada. O PMALFA produziu algum tipo de mudança nas práticas de alfabetização? Quais? Qual o significado delas? Espera-se contribuir para a compreensão dessa política assim como estimular a continuidade dos estudos que possam ampliar conhecimentos sobre aspectos relevantes dessa trajetória do processo de formulação, de implementação e de produção de efeitos pelo PMALFA que, em nosso estudo, foi circunscrito a uma escola da rede municipal de Santa Luzia.

CAPÍTULO I

EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENHO DO PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO

Propomos, neste capítulo, preliminar um primeiro reconhecimento dos discursos e conceitos acerca de políticas públicas e políticas públicas educacionais. O estudo, assim estruturado, nos permite traçar e organizar o contexto pretérito às políticas públicas que envolvem o delineamento do PMALFA, perpassando por aspectos sociais, históricos, políticos e legislativo, referenciando os elementos que envolvem as políticas públicas constitutivas e regulatórias, como é o caso da política educacional brasileira consubstancial à Constituição Federal de 1988 e à LDB nº 9394/96, bem como a Portaria MEC nº 142, de 22 de fevereiro de 2018, que institui o PMALFA, atrelado ao contexto político em que foi gestado o programa.

Fundamentamos a construção desse capítulo, além da legislação acima referida, no estudo teórico pertinente às abordagens do ciclo de políticas (BAAL, 1994; BOWE *et al.*, 1992), (BALL; MAINARDES, 2011), aspectos das políticas públicas (OLIVEIRA, 2011, 2012) e funções e papel da União (ARRETCHE, 2011, 2012). À luz desse referencial, buscaremos iluminar as concepções teóricas referentes ao PMALFA e o processo de implementação, reconhecendo o papel desempenhado pelo estado na tratativa de condução do programa e na contextualização teórica que orienta o foco da análise.

1.1 A política como prática coletiva: Um breve contexto histórico

Antes de adentrarmos propriamente no movimento que envolve nosso objeto de pesquisa, o Programa Mais Alfabetização, é necessário antes construir um saber, mesmo que em linhas gerais, que nos permita desenvolver a perspectiva teórica e epistemológica que fundamentam esta pesquisa. Portanto, partimos do pressuposto de que a realidade é construída não só por ideias e teorias, mas também pelos fatores materiais que condicionam as relações sociais.

Entretanto, buscamos explicitar os conceitos basilares de política e de política educacional, nos quais também estão associados outros fatores e aspectos, como a concepção do Estado e o seu papel na oferta da educação básica atrelada a política investigada; a materialização das políticas por meio de programas, bem como suas tipologias e características e dimensões. Desse modo, buscamos nos aproximar das demandas e das respostas/consequências que influenciam na elaboração e implementação de políticas educacionais, considerando por fundamental a

importância e a explicitação do modo como tais políticas. Nesse caso, o PMALFA, tem se configurado como uma ação que se efetiva em termos de políticas educacionais ao atendimento de demandas advindas da educação básica, com ênfase na alfabetização.

É certo que poderíamos partir da visão clássica e conceitual da palavra política, que é uma palavra que recebeu muitos e diferentes significados ao longo do tempo e tornou-se radical de inúmeros conceitos, portanto, evitamos escolher uma visão única no tocante à concepção estrutural e representativa da palavra, considerando a densidade dos conceitos que a envolvem. Tais compressões nos permitem uma aproximação com contextos mais específicos e, sobretudo, com os desafios e as ações que integram a amplitude do termo a ser desenvolvido, o que demonstra um exercício de grande complexidade a partir da análise e execução de uma política pública.

Desde a Grécia Antiga, com autores como Platão e Aristóteles e até os dias mais atuais, com as referências a partir dos estudos de Norberto Bobbio, consideramos, não por acaso, nossos estudos pela palavra grega *politikós* que consiste na designação de tudo aquilo que é próprio da política (*politiké*) Nogueira (2018). Nesse sentido, o nosso ponto de partida é a Antiguidade Clássica Grega onde a política ocidental surgiu. Não é nossa intenção criar uma linha do tempo para, assim, demonstrar evolutivamente períodos históricos que identifiquem e amplifiquem a criação e as transformações que o conceito de política sofreu ao longo dos tempos nas sociedades, que buscam identificar suas características comuns ou distintivas, porém é necessário dar contornos a esses conceitos a fim de equacionar nossas análises.

Na antiguidade clássica, com os gregos, a política era derivada da ideia de *pólis*, não se remetendo apenas aos contornos geográficos, mas aos interesses próprios de uma convivência coletiva, o viver comum. Aristóteles associava à política a coletividade dos homens, a cidade (*pólis*), produto de cidadãos dotados de educação e disposição para estabelecer regras e leis, princípios básicos em uma sociedade política. Nesse sentido, os cidadãos são os personagens centrais, como diz Nogueira (2018). A política significava também um objeto de reflexão integrado à cultura, uma ciência da política, daí a ideia do homem como *zoon politikon*. O conhecimento político fazia parte do interesse grego pelo destino humano, como sugere Singer, Araújo e Belinelli (2020). Ainda conforme os autores, o duplo sentido da política entre prática e reflexão tornou-se patrimônio transmissível, ou seja, a experiência deles (gregos), permanece no DNA do que fazemos, dizemos e pretendemos.

A partir das ideias apontadas por Nogueira (2018), a Grécia é, assim, o *locus* social e histórico onde foram criadas a democracia e a filosofia em que se encontram, por conseguinte, nossas próprias origens. Foi na Grécia clássica que nasceu “o verdadeiro interesse pelos outros” e a disposição de desenvolver uma atitude crítica e interrogadora frente às instituições. Esse modo de conceber a política comporta, em seu centro, a educação como uma questão eminentemente política e associa-se a perspectiva da *Paideia*, ou seja, um processo dedicado à formação integral do homem, a educação para a cidadania (NOGUEIRA, 2018).

Pensando no legado que os grandes pensadores gregos nos deixaram, uma questão ainda nos interessa: a compreensão da política vinculada à abordagem clássica do poder. Nesse sentido, ainda conforme os estudos de Nogueira (2018, p. 678), a política não pode ser concebida dissociada do poder e, por sua vez, o poder político vale-se de um Estado. Nessa concepção, o Estado é o poder supremo no qual uma comunidade se subordina. Norberto Bobbio (2000), ressignificando o conceito de política aponta que aquilo que “Estado” e “política” têm em comum e é, inclusive, a razão da sua intercambialidade, é a referência ao fenômeno do poder.

Os aspectos acima mencionados como um herança deixada pelos gregos e a perspectiva organizacional, social e histórica na qual a política foi inventada constitui-se como uma força simbólica que começa na Antiguidade, perpassa a Idade Média com suas imagens extremas de espiritualidade e ruralismo e que, conforme Singer, Araújo e Belinelli (2021), é do improvável solo medieval que vai surgir o formato inovador do Estado Moderno.

De um salto histórico da idade média para a modernidade com seus ideais de democracia, abre-se o debate no qual faz-se necessário expandir alguns pontos que nos parece oportuno para sintetizar alguns fenômenos singulares.

A perspectiva de transformação iluminista gerada pelas revoluções do século XVIII desencadearam “moldes sociais” que marcaram a democracia moderna, citamos aqui a questão da representação que consiste num fator que distingue experiências políticas da antiguidade e introduz princípios democráticos e republicanos. A esse respeito, Singer, Araújo e Belinelli afirmam:

Definida a partir de experiências da antiguidade a democracia seria o “governo do povo”, entendido como um conjunto de sujeitos livres detentores do direito de participação das decisões políticas. Mas na democracia o povo não governa, apenas escolhe, de tempos em tempos, quem governa. (SINGER; ARAÚJO; BELINELLI, 2021, p. 178)

A experiência totalitária que ganhou forma no século XX, retratada por meio do pensamento de Hanna Arendt, digno de reflexão por sua originalidade, percebemos uma outra abordagem sobre o tema que não se limita a um tempo político. Em seu ensaio “O que é política?”, ela tece, de maneira sistemática, uma conjuntura da “coisa política” e responde à pergunta em questão, profundamente e tão sensivelmente que chega à conclusão seguinte: “A política baseia-se na pluralidade dos homens e, portanto, trata da convivência entre diferentes” (ARENDR, 2018, p. 21). Ela ainda aponta para uma abordagem filosófica, em que “o homem é um ser a-político, ou seja, a política surge no entre os homens, portanto totalmente fora dos homens, a política surge no intra-espço e se estabelece como relação” (ARENDR, 2018, p. 23). Entendemos ainda que a política desempenha um papel fundamental de agir contra duras contradições da realidade humana.

Conforme esse modelo de empregar a política e os termos mencionados, juntamente com os esforços empreendidos na compreensão deles, até o momento, e conforme Singer, Araújo e Belinelli (2020) apresentam, a política contém inúmeras camadas de sentido que foram se sobrepondo desde os gregos. Enfim, os termos ou as abordagens referentes à política aqui evocados coabitam com outros, o que contribui e se relaciona com uma questão politicamente significativa.

[...] Vemos esse termo ser utilizado para referir-se a dimensão coletiva, geralmente voltando-se para a análise de elementos como a relação entre o indivíduo e a administração pública, entre as estruturas da coletividade e os indivíduos, entre os indivíduos e os órgãos representativos (SANTOS, 2016, p. 2).

A conjuntura posta até aqui, como foco introdutório, posteriormente, nos possibilitará interpretações que serão discutidas ao longo desta pesquisa, ou seja, a mediação por meio de tais abordagens nos permitirá basearmos nelas para o desenvolvimento de outras análises. As questões discutidas e analisadas a partir daqui apresentam novos intérpretes. Nessa perspectiva, Crispino (2018) nos direciona a pensar e dizer que o criador (política) e a criatura (política pública) possuem ligações intrínsecas que devem permitir analogias quase perfeitas.

Contudo, a visão histórica sobre política apresentada até aqui pode ser destacada como uma prática da coletividade. Crispino (2018) nos chama a atenção de que é necessário, ao longo de nosso caminho investigativo, nos posicionarmos frente às políticas públicas (*policy*) no contexto político (*polity*), não nos limitando apenas à visão exógena das políticas públicas que consiste naquele olhar de fora. O autor se refere a esse aspecto como um aspecto mais diverso,

não que não seja necessário e relevante, mas podemos estudar o assunto por meio de uma análise endógena, isto é, conhecer como as políticas públicas se estruturam, com suas distintas classificações, dimensões, categorias e as interferências entre elas. Compreendemos que esses apontamentos nos permitirão avançar nas análises relacionadas ao nosso objeto de pesquisa, reduzindo possíveis análises incipientes e cooperando para análises mais sólidas e profundas no que diz respeito à perspectiva teórica, metodológica e empírica aqui adotada.

1.2 Interlocução entre Política pública e política educacional: pano de fundo para estudo dos processos que cunharam o Programa Mais Alfabetização

O objetivo desta seção é expandir a interlocução entre políticas públicas e políticas educacionais subsidiada pela Abordagem do Ciclo de Políticas quanto ao aporte teórico desta pesquisa e ainda considerar alguns conceitos, modelos e tipologia que nos ajudarão a clarificar os contextos pelos quais a complexa análise de implementação do Programa Mais Alfabetização está envolvida, perpassando por diversos estágios e níveis do processo de implementação.

A partir de 1990, no contexto internacional, fortaleceu-se a ideia de que as políticas deveriam ser entendidas como processo e produto, que envolve a articulação entre texto, processo e negociação no âmbito do Estado e para além dele (TAYLOR *et al.*, 1997; OZGA, 2000 *apud* MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). A partir desse momento, ainda conforme os autores o campo de investigação passa a contar com referenciais analíticos capazes de iluminar o desenvolvimento de políticas em todos os seus contextos.

Fundamentada na perspectiva pós-estruturalista, os pesquisadores Stephen Ball e Richard Bowe (1992) formularam abordagens para a análise de políticas. A abordagem do Ciclo de Políticas (*policy cycle approach*) tem-se constituído como forte aporte teórico fundamental para a análise de políticas educacionais.

A perspectiva pós-estruturalista, conforme Mainardes, Ferreira e Tello (2011), além de apontar a importância do discurso das políticas como texto e discurso os textos são instrumentos gerados pelas agendas e pelas influências e negociações no âmbito do Estado. O discurso, por sua vez, caminha pela via do que é permitido pensar, selecionando as vozes que legitimarão os discursos como verdades. Essa perspectiva ainda se debruça sobre algumas questões de limitações que outras abordagens descritivas e pluralistas carregam em si, nesse sentido a ação dos sujeitos tem um aspecto central.

Para melhor compreendermos o objeto de estudo dessa pesquisa, o Programa Mais Alfabetização (PMALFA), e sua implementação em uma escola da rede municipal de Santa Luzia, esta pesquisa está subsidiada pelos conceitos e pela perspectiva pós-estruturalista difundida por Ball e colaboradores para a análise de políticas subsidiado pelo *policy cycle approach* -abordagem do ciclo de políticas.

[...] A abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais, essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p. 48).

O modo organizacional difundido pela abordagem do Ciclo de políticas apresentado pelos pesquisadores ingleses, compreendemos ser este o instrumento mais adequado para a estruturação teórica desta pesquisa em decorrência da possibilidade de incorporar outros elementos teóricos que reafirmem em distintos enfoques a cientificidade do campo de estudo da educação, uma vez que o campo das políticas educacionais é complexo e requer uma análise criativa e interpretativa em torno de seu objeto, no nosso caso, o PMALFA.

Ainda conforme Mainardes (2006), a abordagem do Ciclo de Políticas enfatiza os processos micropolíticos, a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem aos processos macro e na análise de políticas educacionais. A abordagem do Ciclo de Políticas traz várias contribuições para a análise de políticas educacionais, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro (MAINARDES, 2006, p. 55).

O ciclo de políticas pode ser considerado como uma ponte entre a intencionalidade da ação do governo e a sua efetiva realização, conforme afirma Chrispino (2016). Portanto, essa abordagem assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa maneira, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2006, p. 53).

Pode-se afirmar que a abordagem do ciclo de políticas oferece instrumentos para uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais. Mainardes (2006) ressalta que uma das vantagens dessa abordagem é a sua flexibilidade, uma vez que ela é apresentada como uma proposta de natureza aberta e como um instrumento heurístico.

Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE *et al.*, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 50).

Ainda segundo Mainardes (2006) e Ball (1994), ampliou-se o ciclo de políticas, acrescentando dois outros contextos aos três originais: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política, totalizando cinco contextos: o da influência, o da produção de texto, o da prática, o dos resultados e o da estratégia política.

O contexto dos resultados/efeitos é uma extensão do conceito da prática, e o contexto da estratégia/ação política pertence ao contexto de influência. Considerando o processo de análise de políticas como algo dialético, tomemos como base alguns aspectos de representação do conteúdo organizacional e dimensional das políticas como objeto de reflexão que consiste em um tema clássico nos estudos de políticas públicas e base para a tão frequente e particular diferenciação entre os termos na língua inglesa *Policy, Politics e Polity*.

Frey (2000) faz a distinção teórica do termo política para dimensionar conceitos fundamentais para a compreensão de políticas públicas, tanto em relação à compreensão do termo quanto à estruturação que estabelece bases para a construção e o desenvolvimento analítico de políticas públicas.

Quadro 1 – A *policy analysis* diferencia três dimensões da política: *Policy, Politics e Polity*.

<i>Polity</i>	Dimensão Institucional (Estrutura)	Refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.
<i>Politics</i>	Dimensão Processual (Processos de negociação)	Tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.
<i>Policy</i>	Dimensão Material (Resultado)	Refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Fonte: Adaptado de Frey (2000).

É certo que a identificação dessas dimensões se traduz pela importância de compreender como o desenho de políticas em educação, mais precisamente políticas para a alfabetização, caso do nosso objeto de estudo, o PMALFA.

Em termos de políticas públicas, ressignificando os poderes e instituições públicas (*polity*), no sentido de atender as demandas educacionais materializadas em (*policy*), que é o resultante de tramadas e negociações políticas, desse modo, num processo conflituoso entre os poderes governamentais e a sociedade (*politics*). Esse desenho descritivo tem por objetivo nos aproximar dos objetivos propostos nesta pesquisa, inspirado na sistematização organizada por Chrispino (2016), com o mesmo objetivo de ilustrar essas mesmas dimensões sob outros aspectos de políticas.

A proposta de analisar o processo de implementação de uma política pública educacional perpassa pelas dimensões institucional, processual e material. E esses processos articulam-se entre ação governamental e pública, configurando a tônica da análise, assim, surge conforme explica Oliveira (2011), proposições interrogativas e sistêmicas da política em questão para caracterizar seus modos de intervenção e sua eficácia prática.

Ainda segundo Frey (2000), deve-se atentar que as dimensões acima não têm por finalidade reduzir a complexidade dos conceitos ou estabelecer uma fronteira rígida entre eles. Entende-se que, na realidade, as dimensões políticas não podem ser dissociadas da prática, pois essas dimensões interrelacionam-se e influenciam-se em um movimento dialógico. Sobre isso, vale destacar que as dimensões apresentadas e os elementos até aqui constitutivos são importantes para a compreensão da dinâmica e da direção que envolve políticas públicas, e que o grau de prevalência delas dependerá do momento político ou do clamor social para a sua realização (CHRISPINO, 2018).

Considerando os vários elementos relativos às políticas públicas, as tipologias e os modelos que tais políticas podem manifestar, posicionar e destacar, buscamos uma abordagem que conecte esse conjunto de noções que são extremamente necessárias para ancorar a presente pesquisa. Salientamos que no processo de análise de políticas, busca-se descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isso acarreta para a sociedade.

A partir das convergências analíticas estabelecidas e seus desdobramentos quanto a origem das análises sobre o termo políticas públicas educacionais, observou-se que o debate em torno do tema focaliza na segunda metade do século XX (OLIVEIRA, 2011). Os estudos de Souza (2002) apontam que a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica,

tem sua gênese na Europa e, tradicionalmente, os estudos e as pesquisas nessa área concentravam-se mais em referenciais analíticos sobre o Estado e suas instituições, que utilizam mais as teorias explicativas do que propriamente na produção dos governos. Já nos EUA, a disciplina rompe com o modelo europeu de estudo. Nesse sentido, a política pública não se estabelece sobre bases teóricas, mas enfatiza os estudos sobre a ação do governo.

É possível descrever alguns princípios de como a política pública é guiada, demarcando que toda política pública está baseada em uma concepção de Estado, de homem, de sociedade, de mundo, e que compreender e analisar tais concepções de modo que possa corroborar para o processo de transformação social dos cidadãos passa, necessariamente, por compreender as políticas públicas pelo viés político, econômico e social, ou seja, é interessante considerarmos que toda política deve ser compreendida não como uma iniciativa isolada ou unidirecional, mas, pelo contrário, como uma ação governamental está imbuída de interesses complexos que demandam sua compreensão teórica e empírica.

Nesse caso, é consenso entre vários autores que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, pois trata-se de um termo polissêmico, um metaconceito, conforme Chrispino (2016), portanto, é um termo complexo que nos permite pensar em elementos que envolvem seus processos, sua intencionalidade, sua intervenção, sua interatividade, sua objetividade e outras perspectivas. De maneira bem didática, Oliveira (2010) aborda o termo política pública como uma expressão que visa definir uma situação específica da política e que, para melhor compreensão, deve ser analisada separadamente.

Política é uma palavra de origem grega, *politikó*, que exprime a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre os rumos da cidade, a pólis. Já a palavra pública é de origem latina, *pública*, e significa povo, do povo. (OLIVEIRA, 2010, p. 2).

Nesse processo de interpretação e tradução da expressão políticas públicas, buscou-se melhor definir o que Chrispino (2016) trata como uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulável, isso porque uma política pública é um constructo social, ou seja, é o resultado de inúmeras variáveis. As políticas públicas assim compreendidas, como os estudos que envolvem a ação governamental e a ação pública em geral, são elementos de enorme importância, pois a configuração das políticas educacionais parte delas.

Desse modo, a concepção de políticas públicas que adotaremos nessa pesquisa, parte do entendimento que políticas públicas são a intencionalidade da ação dos governos, e políticas

públicas educacionais são a intencionalidade da ação dos governos em educação, o que pode ser confirmado logo a seguir nos estudos de Oliveira (2011). Ainda, a expressão “políticas educacionais” pode ser pensada como expectativa sobre o poder público referente ao desempenho empregado com relação à educação. Ou seja, política educacional é tudo que o governo faz ou deixa de fazer, em educação, é a intencionalidade da ação de um governo.

Se “políticas públicas” é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar (OLIVEIRA, 2010, p. 97).

No Brasil, a avaliação mais comum feita ao desempenho de políticas educacionais concerne a uma perspectiva negativa, segundo Santos (2016), fruto de insegurança e de instabilidade, características de democracias não consolidadas. Essa visão deixa transparecer que as políticas educacionais requerem um aprofundamento de suas ações em que os objetivos e os resultados tenham o impacto esperado. As políticas públicas educacionais no Brasil apresentam duas características bem distintas que consistem no que podemos chamar de modalidades de políticas educacionais. Trata-se de políticas de Estado e políticas de governo. Vejamos o que para Santos (2016) distingue uma modalidade da outra:

Uma das formas de classificar uma política educacional consiste em enquadrá-la em uma política de Estado ou de governo, com o fim de considerar a maneira como ela é conduzida e implantada na esfera pública. Assim, enquanto uma política de governo se refere a um programa, ação ou plano desenvolvido para vigorar durante o período de mandato governamental, uma política de Estado alude a um plano, uma ação ou um programa educacional com objetivos de longo prazo, elaborado para durar por um período que vai além do exercício político de determinado partido, ou representante deste, à frente de uma entidade do Estado, em nível municipal, estadual ou federal (SANTOS, 2016, p. 8).

Aceitando que se trata de uma categoria importante para nossas análises, parece necessário proceder a distinção conceitual entre políticas de Estado e políticas de governo para se compreender a empregabilidade sustentada pelos termos. Trata-se de conceitos distintos que demandam a capacidade, o desenvolvimento e a estruturação de projetos de políticas, pois tais distinções influenciam na leitura da realidade educacional brasileira. O quadro a seguir foi sistematizado para demonstrar alguns exemplos de políticas Estado versus políticas de governo.

Em se tratando do nosso objeto de pesquisa, o PMALFA, gostaríamos que até o final dessa pesquisa conseguíssemos encaixá-lo acertadamente no quadro abaixo, sem precipitações em nossas conclusões.

Quadro 2 – Características das políticas de Estado e governo

Tipo de política	Características	Exemplos
Políticas de governo	<ul style="list-style-type: none"> • Duração condicionada a um mandato governamental; • Projetos educacionais estritamente ligados a determinada perspectiva política. 	Provão (governo Fernando Henrique Cardoso).
Políticas de Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Programas educacionais incorporados a estrutura do Estado; • Sua continuidade está colocada para além das mudanças ocorridas na transição de governo; • Projetos de longo prazo. 	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB e Enem), pois duram todo o governo Fernando Henrique Cardoso, permaneceram no governo Lula e também no governo Dilma Rouseff.

Fonte: SANTOS, 2016, p. 10.

Entender a origem e a ontologia de uma determinada área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas (SOUZA, 2002). Se quisermos compreender os meandros que envolvem as políticas públicas educacionais, obrigatoriamente precisamos compreender que vários conceitos se imbricam. Santos reforça essa perspectiva apontando que “toda política pública possui uma intencionalidade; para compreendê-la é necessário conhecer a identidade de quem a formulou e o contexto social, político, social e histórico que o fez” (SANTOS, 2015, p. 5).

É interessante pensarmos a partir dessas constatações que as políticas educacionais e os programas surgem a partir de questões e problemas identificados socialmente como negativos, insuficientes ou identificados como uma lacuna que necessita de atenção do poder público. Nesse sentido, as políticas educacionais precisam ser compreensíveis para identificar os problemas que se deseja solucionar. Para tal ação deve-se possuir a estrutura adequada para atingir a realidade, buscando alterá-la, e para tal demanda-se uma articulação múltipla a fim de evitar uma discordância entre o escrito (política) e a realidade (implementação).

A política que institui o PMALFA, Portaria do Ministério da Educação (MEC), número 142/2018, na ocasião, propôs e abordou o problema em torno da alfabetização como um problema nacional, incorporando demandas a serem executadas e atingidas. Ainda é notável

em suas disposições a pouca clareza e a baixa transparência quanto as devolutivas do programa, no final do seu ciclo, na comunidade escolar. Assim, independente da análise pontual sobre o programa e sobre os seus conteúdos, algumas questões já se colocam: diante da estrutura estabelecida, o PMALFA possui um potencial contundente para abranger os problemas diagnosticados e apresentados pelo MEC? Está claro o estabelecimento de metas e estratégias diante das instância envolvidas (União, estados e municípios)? As metas podem ser quantificáveis e mensuráveis ao final do ciclo?

Acreditamos que o maior número possível de detalhes e de minúcias durante a implementação do programa, no sentido de capturar a essência do que se pretende realizar, alcançar e superar, são necessários para que se possa haver o mínimo de consenso entre os objetivos propostos e as metas a serem alcançadas. Observamos que, na história referente aos programas educacionais, tem predominado algumas contradições e divergências que não devem ser ignoradas. Pelo contrário, são questões dignas de questionamento no qual pretendemos apontar, problematizando os meios estabelecidos para alcançar metas.

A partir de tais apontamentos é preciso tipificar algumas políticas públicas, caracterizando-as ou classificando-as. Nesse caso, os estudos de Santos (2016) indicam que a classificação é uma forma de dar sentido, partindo das análises do autor buscamos sistematizar uma relação de sentidos tipológicos uma vez que a partir delas podemos exemplificar algumas políticas públicas no campo educacional que podem ser organizadas para assumirem quatro formatos característicos:

- a) Políticas públicas distributivas: esse primeiro grupo possui as seguintes características: decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas.
- b) Políticas públicas redistributivas: são, em geral, as políticas sociais universais, o próprio nome já sugere a característica de tal aspecto, trata-se de redistribuir o acesso a recursos, direitos ou poder na sociedade, redefinindo qualitativa e quantitativamente, mesmo que por via indireta as relações de poder na sociedade.
- c) Políticas públicas regulatórias: elas estão consubstanciadas a leis e decretos. Portanto, têm prevalência sobre as políticas distributivas e redistributivas, e ainda envolvem burocracias, políticos e grupos de interesse.

- d) Políticas públicas instituintes: elas determinam o regime político, a forma do estado e a maneira como ele se apresenta composto, e também lidam com procedimentos.

Parece-nos importante estabelecer uma sistematização que auxilie na compreensão da modelagem de políticas públicas com o propósito de desenvolver uma visão das tipologias clássicas que nos ajude a definir os conteúdos técnicos e políticos das políticas.

Conforme o quadro abaixo desenvolvido por Santos (2016), encontramos nele a expressão exata e a capacidade de compreender os modelos de políticas públicas com a perfeita sutileza da relação entre os elementos compostos nesse modelo de tipologia.

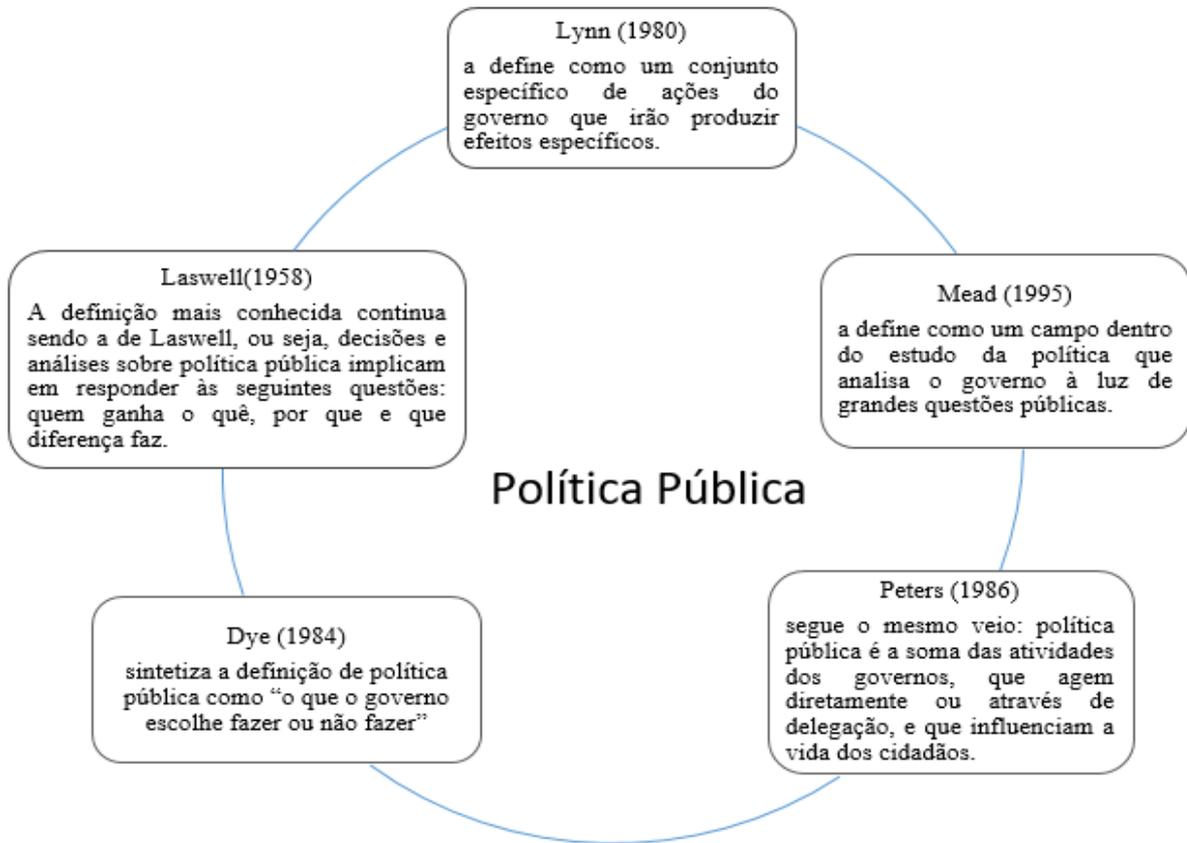
Quadro 3 – Características das políticas públicas

	Tipo	Características	Exemplos
Políticas públicas de execução	Políticas Públicas distribuídas	<ul style="list-style-type: none"> • Aparentemente não geram ônus para a sociedade; • São orientadas para o consumo. 	Sistema Único de Saúde e hospitais gratuitos.
	Políticas Públicas redistributivas	<ul style="list-style-type: none"> • São orientadas para o dissenso. Reconfiguram o acesso a recursos, poder ou direitos. 	Cotas para estudantes afrodescendentes em universidades públicas.
	Políticas públicas regulatórias	<ul style="list-style-type: none"> • Definem as regras do jogo político; • Assumem a forma de leis e decretos. 	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
	Políticas públicas instituintes	<ul style="list-style-type: none"> • Dão forma ao Estado e ao regime político. 	Constituição Federal.

Fonte: SANTOS, 2016, p. 7.

Nessa relação de dimensões plurais, o esquema abaixo ainda nos ajuda a interpretar a relação da política pública e os conceitos que a circundam. Enquanto definições de Políticas Públicas, Souza (2002) traz para o debate os principais conceitos, modelos analíticos e tipologias específicas da área.

Figura 1 – Conceitos de políticas públicas segundo os clássicos da área



Fonte: Adaptado de Souza (2006).

Entendemos, assim, que as políticas públicas e suas imbricações, a diversidade de conceitos que a constituem numa visão holística em torno do termo torna-se necessário a compreensão sobre a temática com olhar atento ao estudo do nosso objeto de estudo, pois as políticas públicas em educação têm sido um objeto de debate permanente. Oliveira (2011), apresenta a conceituação de políticas públicas, partindo da seguinte descrição: “políticas educativas podem ser definidas como programas de ação governamental, informadas por valores e ideias dirigidas aos públicos e que são implementadas pela administração e pelos profissionais da educação”. (THOENIG, 2006 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 75).

Analisar e interpretar como as políticas públicas repercutem na economia, nas sociedades e na educação ajuda a compreender por que toda e qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade e educação. Analisar políticas públicas, entendendo ser esse tema um campo dentro da ciência política e com dimensões plurais nos ajuda a compreender que:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. (SOUZA, 2006, p. 25).

Considerando essa análise feita por Souza (2006), torna-se necessário buscar compreender que os processos que ocorrem nas políticas e por meio das políticas provocam impactos sobre as classes sociais e os indivíduos são beneficiados por elas. Recorrente a essas implicações é necessário compreender a perspectiva em jogo, porque tais perspectivas podem legitimar uma ideologia dominante ou podem desconstruir tal dimensão e promover uma desconstrução, propondo e gerando as mudanças necessárias no avanço por meio de uma política educacional.

E ainda para Draibe, as políticas públicas “não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre que preservado o caráter público” (DRAIBE, 2001, p. 17). Tal caráter é entendido como ações desenvolvidas no âmbito da ação pública. Nossa tradição tem optado por conjuntos de intenções com pouca capacidade de incidir sobre problemas educacionais.

A política educacional no Brasil é atravessada por elementos muito conflitantes (SANTOS, 2015). No que tange a direção da política educacional brasileira mediante a análise da influência que parte das instituições e órgãos governamentais, observa-se uma homogeneidade definida do centro para a periferia, ou seja, do governo federal para os governos locais. Observa-se, portanto, que o fato de um determinado estado ou município estar implementando uma política educacional não significa, necessariamente, que ele esteja assumindo as funções de gestão naquela área. Quando Arrecthe (2011) examina alguns determinantes de políticas sociais, ela faz referência a um ponto que muito nos interessa, pois ele pode ser aplicado no desempenho de políticas educacionais.

A existência de políticas sociais supõe a institucionalização de uma capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo, não sendo um indicador de que funções de gestão

estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade do governo. (ARRECTHE, 2011, p. 25).

Nesse sentido, fica demonstrado os graus e formas de distintas particularidades que os governos assumem e suas alianças e comprometimentos diante de políticas e programas cujas rupturas e descontinuidades são legitimadas a partir de tais discursos, que podem ser interpretados apenas como uma forma de publicizar a ação governamental.

1.3 Política educacional brasileira, Estado Federalista e implementação de política nacional no plano local – Programa Mais Alfabetização sai do Ministério da Educação e chega nas salas de aulas

Esta seção se esforça de modo a organizar, ou mais precisamente, sistematizar, analisar, descrever e interpretar a matriz primordial em matéria de educação disposta na Constituição Federal (CF) de 1988, nos artigos 205 à 214 e a LDBEN 9394/ 96, apontando alguns aspectos, elementos e movimentos característicos das políticas educacionais no interior do sistema federalista brasileiro. Segundo Santos (2015), o teor genérico dessa legislação cria um princípio de bases gerais que não podem ser desrespeitados.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ensino fundamental foi instituído como direito público subjetivo dos brasileiros, portanto, uma etapa obrigatória a ser oferecida regular e gratuitamente pelos governos. Com ênfase na democratização da educação, esforços e movimentos têm resultado em lutas específicas nessa direção apresentando avanços e pendências. Os direitos preconizados a partir da CF de 1988 foram parar no centro da agenda política em função dos efeitos democráticos. A CF de 1988 inovou ao presumir e assegurar direitos e garantias coletivas e sociais alterando os moldes tradicionais anteriores a esse período.

Em verdade a elaboração do documento constitucional de 1988 resultou de influências de grupos e facções políticas representativas dos mais diferentes e diversificados setores da sociedade e o quadro corrente dessa espiral de ações de interveniência configura a radiografia exata do espírito ávido por garantias de liberdade reinante naquele momento histórico. (CAGIANNI, 2009, p. 29).

Para Ranieri (2009), refletir sobre os Estados e o direito à educação na CF de 1988 aponta que, de fato, inúmeras transformações foram operadas no Brasil.

Observamos um notável avanço em sua proteção e promoção a partir da Constituição Federal de 1988, não só com referência às constituições

brasileiras anteriores como também em relação à garantia dos demais direitos sociais. (RANIERI, 2009, p. 39).

Nascida da oposição ao autoritarismo do regime militar ditatorial (1964-1985), a CF de 1988, redesenhou a federação brasileira. Os ideais de democracia visavam restabelecer e expandir direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que até então haviam sido confiscados. Nesse ínterim, as estruturas constitucionais apontaram rapidamente para a descentralização do poder, nascendo, então, uma federação democrática e descentralizada, conferindo uma progressiva autonomia aos governos subnacionais.

Como consequência das competências agora democráticas e descentralizadas no Brasil, a oferta do ensino fundamental passou a ser uma responsabilidade de estados e municípios em regime de cooperação. Nesse processo, buscou-se o equilíbrio da representação com as unidades constituintes, cabendo a União reforçar sua ação supletiva e distributiva em todos os níveis (RANIERI, 2009).

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela União indissolúvel dos estados e municípios, ou seja, o Estado federativo comporta um governo central que convive com unidades federativas independentes, e, ao se estruturar assim, o faz sobre o princípio de cooperação de acordo com o artigo 1º da Constituição.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Logo, as escolhas feitas em 1988, no que diz respeito a forma de organização do Estado, e um Estado federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas (ARRECTHE, 2012). O princípio que norteia esse modelo se estabelece pelo fato de que o modelo federativo possui mais de uma ordem jurídica atuando em um mesmo território sobre as mesmas pessoas e que se faz

imprescindível a repartição de competências entre as esferas da federação (ZANDER; TAVARES, 2016).

Nesses termos, quando se busca compreender a organização da União consubstanciada nos princípios da gestão democrática, da autonomia e da colaboração, buscando atender ao desenvolvimento local voltado para a realidade educacional faz-se destaque para alguns marcos da política educacional a partir da Constituição Federal, pois a partir desse momento é possível compreender o caminho histórico, político e legislativo que o Brasil vem desenvolvendo no que diz respeito a educação básica, concernente às políticas e aos programas para a educação brasileira.

No entanto, nos estudos postulados por Arretche (2012), a autora aponta uma interpretação alternativa quanto as correntes dos mecanismos em que se opera a ação do Estado brasileiro nos processos de adesão e implementação de políticas nos estados subnacionais.

Segundo Arretche (2012), a partir de uma leitura não convencional sobre o Estado federativo brasileiro pós a CF de 1988, é possível observar que, no que diz respeito a grande centralidade do papel ordenador do governo central, ele ainda se constitui sobre as sólidas raízes que nem mesmo todo esforço empreendido na CF de 1988 foram capazes de romper com tais tradições. Ainda aponta Arretche (2012) que a natureza necessariamente política do processo e dos mecanismos operacionais que integram o desenho do Estado no processo de construção do Estado nacional continuou operando no sentido da centralização da autoridade política, obtendo, como resultado, a supremacia da União, ou seja, a centralização é uma tendência entre as federações.

Logo, a regulação federativa afeta decisivamente o modo como as políticas se acomodam no âmbito da descentralização e execução, nas esferas da União, Estados e municípios. Nesse sentido, torna-se imperioso fazer uma conceituação sobre quem delibera e quem executa, uma vez que “as regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais.” (ARRETCHÉ, 2012, p. 20).

Além disso:

Quando as unidades constituintes não são obrigadas pela constituição a executar uma dada política, fica a cargo de cada prefeito ou governador decidir sobre a adesão. Como resultado o governo federal precisa formular desenhos de política que tornem essa decisão atraente para prefeitos e governadores. O poder de gasto da União é certamente um elemento desse cálculo. Sempre que

o governo federal precisa obter a adesão voluntária dos governos subnacionais para um dado objetivo nacional, precisa formular cuidadosa estratégia incorporando suas demandas (ARRETCHE, 2012, p. 23).

As afirmações acima elucidam o *modus operandi* do interesse federativo, bem como cria-se um ambiente favorável as instituições legitimando “oportunidades” aos entes federados de implementarem políticas sem causar muita tensão. É exatamente esse movimento que se observa quanto a adesão do PMALFA por meio da Secretaria Municipal de Educação, no município de Santa Luzia. Essa tratativa será retomada no capítulo 4.

Ainda pensando na Constituição Federal de 1988, ela sinaliza novas diretrizes dos direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios (DOURADO, 2013). Nesse contexto, a constituição delega aos Estados e aos municípios a tarefa e a responsabilidade da organização do sistema público de ensino.

Como elementos centrais da política educacional e legislativa no Brasil, a começar pela Constituição Federal de 1988, que, como já vimos, é uma política de caráter instituinte, que reconhece no seu Capítulo III, na Seção I, intitulada “Da Educação” a seguinte pactuação: “A educação como direito de todos”, conforme transcrição a seguir. Antes, porém, gostaríamos de destacar que não nos deteremos a analisar cada artigo em sua totalidade. Reconhecemos, porém, que a CF de 1988 é um elemento central e, portanto, cabe ressaltar aspectos evidenciando sua significação e sua história na política educacional brasileira.

As proposições dos Artigos Constitucionais, quanto ao tratamento do tópico Educação têm o caráter geral de modo a abranger proposições legais posteriores a vigência da CF de 1988. Suas proposições sobre a educação apontam para uma série de direitos fundamentais e, apesar de não apresentar uma concepção objetiva de educação, ela oferece caminhos. Vejamos que a ideia de responsabilidade que perpassa os ideais de educação transcorre pelos princípios da cooperação, reflexo dos ideais de descentralização.

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Já o Artigo 206 norteia sobre as proposições quanto ao desenvolvimento do ensino, o direito e a garantia do aprendizado de crianças e adultos, dos sete incisos apresentados a seguir, chama-

nos a atenção o último inciso, a questão do padrão da qualidade que nos remete as recomendações advindas dos organismos internacionais.

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988).

A ideia de “qualidade do ensino”, conforme aponta Furtado (2009), pode estar se referindo ao cumprimento do que seria esperado do processo educativo, de acordo com dada reflexão de educação, ou apenas se referir a um *plus* de excelência, ou seja, uma continua melhoria.

É importante lembrar que qualidade guarda um sentido de excelência aplicável aos processos de das corporações privadas que, diante da acirrada competitividade do mercado buscam melhoria da produtividade, maximização de resultados e diminuição de prejuízos. Esse sentido corporativo de qualidade, onde está implícita a noção de eficiência, acabou migrando para outros setores da sociedade, inclusive para a área de educação. (FURTADO, 2009, p. 170).

A convergência do próximo artigo segue atrelada as condições de desenvolvimento do ensino superior. Aspecto de extrema importância, pois refere-se as premissas de sua autonomia.

Art. 207 As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 1988).

O artigo 208, busca definir o dever do estado com a educação de jovens e adultos, educação infantil, ensino médio, educação dos portadores de necessidades especiais. Nesse sentido os incisos abarcam uma gama maior de cidadãos que devem ser beneficiados e contemplados. Por esse motivo surge uma fluidez de interpretações que dá margem a um caráter genérico de suas diretrizes.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
 - II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
 - III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
 - V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1.º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2.º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3.º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988).

O ordenamento jurídico brasileiro permite a iniciativa privada o exercício da atividade educacional de acordo com os princípios estabelecidos em seu Artigo 209, que dispõe do ensino privado com as atribuições, as competências e a autonomia pedagógica submetidas as normas regulamentais nacionais.

- Art. 209 O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
 - II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. (BRASIL, 1988).

O Artigo 210, em seus dois parágrafos, vai tratar da questão do currículo mínimo desejável a sociedade, e também trata da imposição da língua portuguesa no ensino fundamental e da seguridade as comunidades indígenas quanto a utilização de sua língua materna no processo de aprendizagem.

- Art. 210 Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.
- § 1.º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.
- § 2.º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. (BRASIL, 1988).

Nas tratativas relacionadas ao financiamento da educação, o Artigo 211 se empenha na organização do ensino com base nas competências de cada estado subnacional, cabendo a

União a competência de organizar e financiar o ensino federal, além de conceder a estados e municípios aporte técnico e financeiro.

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1.º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2.º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. (BRASIL, 1988).

O Artigo 212 corresponde à transferência de impostos com vistas ao desenvolvimento, à manutenção e à organização dos sistemas de ensino. A regulamentação da base de cálculo, a destinação e a distribuição dos recursos buscam propiciar equilíbrio orçamentário de estados e municípios.

Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1.º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2.º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3.º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4.º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5.º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. (BRASIL, 1988).

As instituições filantrópicas e comunitárias estão referenciadas na CF de 1988, no Artigo 213, ao tratar de financiamento fora do âmbito do Estado. A CF de 1988 contempla a possibilidade de incentivo público desde que sejam comprovadas sua finalidade e sua relevância social.

Art. 213 Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1.º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2.º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público. (BRASIL, 1988).

O último artigo relativo à educação dispõe sobre a criação do Plano anual de educação, concentrando diretrizes de combate ao analfabetismo como também a universalização do atendimento escolar, nesse sentido, a política instituinte (CF de 1988) já aponta para a política regulatória (LDBEN 9394/96). Importa realçar que, passados oito anos pós a promulgação da CF de 1988 é que as novas diretrizes e bases da educação são sancionadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988).

Posto esse cenário, a relação que se estabelece entre Estado e educação, e que pode ser observada a partir das análises dos artigos constitucionais, configura-se em uma preocupação do Estado em abarcar direitos a um maior número de cidadãos. Conforme expressa Ranieri (2009), as disposições constitucionais apontadas revelam avanços na promoção, na proteção e no exercício no direito à educação.

Diante do que foi exposto, o tema da educação, brevemente detalhado nos artigos constitucionais acima, revela, nesse sentido, a fixação dos princípios básicos educacionais em consonância ao princípio federativo. Observamos ainda que a organização dos sistemas de ensino diretamente ligadas às estruturas do Estado caracterizam o papel e a constituição das políticas implementadas simbolicamente por ações, planos e programas. Por meio dos termos do Artigo 211, tanto a competência da União na organização do sistema de ensino no território brasileiro quanto a função redistributiva e supletiva, ao mesmo tempo, garantem aos Estados, o Distrito Federal e aos municípios a organização de seus sistemas próprios de ensino. Nesse

sentido, conforme Ranieri (2009), compreende-se que fica a cargo da União editar as normas gerais e as diretrizes curriculares, já aos entes federados, ou seja, estados e municípios cabe a tarefa de elaborar e executar suas propostas pedagógicas.

Dessa trajetória por democratização, sobressaíram embates em torno da reconstrução social e também em favor da educação como um direito de todos. Apesar da CF de 1988 buscar abarcar, em sua essência, os direitos fundamentais e oferecer um caminho para algumas respostas, ela não apresenta uma concepção objetiva de educação. Vista a relevância do tema, no que concerne e apresenta as proposições dos artigos constitucionais, consagrando o caráter genérico pelo modo como abrange as proposições legais, essa discussão encontra-se marcada nas políticas públicas educacionais. No entanto conforme Ferreira (2019, p. 80) “a adoção da Constituição Federal de 1988 foi um contrapeso importante ao longo dos anos visto que sua implementação foi restringida pelo arranjo macroeconômico neoliberal predominante”, mas a sua existência fez com que políticas sociais nas décadas seguintes fossem instituídas com maior ênfase entre 2003 e 2014.

Nessa linha, passa-se a analisar a regulamentação feita pela Lei 9394/96 (LDBEN), como uma competência já prevista no artigo 214 da CF de 1988, ou seja, a ação do Estado sob o cenário da maior de todas as políticas públicas regulatórias. “A LDBEN/96, fixa as competências no qual encontramos a estrutura definidora das relações, dos acordos e dos conflitos que podem desenrolar no âmbito da educação brasileira.” (SANTOS, 2016, p. 30).

A Lei nº 9394/96 encontra-se estruturada em nove títulos e noventa e dois artigos. Segue a estruturação dos Títulos:

- Título I: Da educação.
- Título II: Dos princípios e fins da educação nacional.
- Título III: Do direito a educação e do dever de educar.
- Título IV: Da organização da educação nacional.
- Título V: Dos níveis e das modalidades de educação e ensino.
- Título VI: Dos profissionais da educação.
- Título VII: Dos recursos financeiros.
- Título VIII: Das disposições gerais.
- Título IX: Das disposições transitórias. (BRASIL, 1996).

Dentre algumas características da LDBEN, de 1996, observa-se que muitos de seus artigos estruturais foram modificados, sua estrutura define as relações, os acordos e os conflitos que podem se desenrolar no âmbito da educação brasileira (SANTOS, 2015). Uma vez compreendida a magnitude dessa política, não é nosso desejo adentrá-la como um todo,

explorando seus títulos e artigos. Nesse momento, o ponto de convergência que se procura estabelecer converge para o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

A LDBEN de 1996, em seu título IX, define que a União deverá responsabilizar-se pela elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Consubstancialmente, o último artigo da CF de 1988, o Art. 214, relativo à educação, inciso primeiro que trata da questão da erradicação do analfabetismo, dispõe também sobre a criação do Plano Plurianual de Educação que, em 2001, recebeu o nome de Plano Nacional de Educação. O PNE, conforme a Emenda Constitucional nº 59/09, estabelece a criação de planos nacionais de educação a cada dez anos e estabelece metas gerais para todo o país. O PNE 2014-2024 é composto por 14 Artigos, 20 Metas e 254 Estratégias. O PNE deve planejar sistematicamente o enfrentamento de problemas educacionais a nível local e nacional.

Em consonância com o PNE, que estabelece regras mais gerais para todo o país, o Plano Municipal de Educação tem o objetivo de definir metas mais específicas a serem alcançadas pelo município, garantindo sua identidade e autonomia. Em modelos federativos (e respeitadas as disposições constitucionais), nada impede que os diversos níveis de governo implementem programas sociais mais diversos.

As políticas apresentadas até o momento são consideradas expressão maior do modelo federalista de distribuição de competências e participação dos entes federados, embora, por vezes, contrastante das ideias que envolvem interesses locais, regionais e nacionais. O universo das políticas educacionais pressupõe a existência de convergências e de divergências. Em certos casos, os elementos que asseguram as condições para a execução de uma certa política, como já dissemos anteriormente, passa pelo desenho que as políticas incorporam.

Nesse momento, faz-se necessário apontar que devido tamanha densidade teórica e as imbricações no qual as políticas educacionais estão inseridas e articuladas, nossa intenção é focar nos valores nucleares de tais políticas fruto do modelo de organização do Estado. Contudo, não é nossa intenção “asfixiar” esta seção com divagações que possam parecer desnecessárias, dentro do contexto e da perspectiva no qual nos propomos. Ainda enunciamos que os desdobramentos entre as políticas voltadas para a educação é cada vez mais dinâmica ao mesmo tempo em que é fluída e permeada por complexas distorções, revelando a necessidade de apontamentos de alguns elementos mínimos essenciais para sua compreensão.

Nessa medida, dado o objetivo desta pesquisa, analisar o processo de implementação do PMALFA em uma escola do município de Santa Luzia, seguimos buscando explicitar algumas dimensões que envolvem o contexto de influência nos processos de implementação, construindo, a partir de então, o cenário sociopolítico, apresentando informações sobre o período de gestação do PMALFA, bem como a análise da Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018. Nesse instrumento normativo contém a manifestação das diretrizes, objetivos, execução e competências relativas a instituição do Programa Mais Alfabetização.

A partir desses contornos e considerações, nos empenharemos em apontar na próxima seção parte desses contextos e demandas que se sobressaltam cheios de contradições. A proposta aqui é delinear o contorno legislativo, político, social e histórico relativos à educação básica, com ênfase na alfabetização, e ainda, posteriormente, problematizar o período conturbado que se instaura no Brasil a partir de 2016. Em nossa apresentação, fizemos alguns apontamentos sobre esse período, agora, a intenção é demarcar e aprofundar um pouco mais as questões que envolvem a concentração de dispositivos governamentais na implementação do Programa Mais Alfabetização.

1.4 O Estado brasileiro e seus reflexos na política de alfabetização: contexto de influência e o desenho do Programa Mais Alfabetização

Até o presente momento, buscamos apresentar um complexo quadro teórico das formas de organização política do Estado de modo sintético e ao mesmo tempo evitando reduzi-lo a uma indevida simplificação. Esta seção tem por objetivo apontar instrumentos tradicionais da ação política em sua dimensão institucional a partir da Portaria nº 142 de 22 de fevereiro de 2018, bem como alguns apontamentos do contexto social e político que se instauram no estágio do contexto de influência e produção de texto. Cabe ainda ressaltar que a análise e a avaliação de políticas educacionais se complementam e se interrelacionam, mas é necessário tratá-las como diferentes momentos ou etapas. Conforme Arrecthe (2011), para analisar políticas públicas, deve-se procurar entender a engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas.

O contexto da influência constitui o momento em que as políticas e programas são iniciados, são os pressupostos políticos que sustentam a proposta da política. É nesse contexto que as políticas são produzidas, é especialmente nesse cenário de influências que todo o discurso sobre as políticas é construído e que as mais diferentes partes interessadas na política disputam para definir os propósitos da política a ser implementada, essas podendo sofrer influências tanto globais quanto internacionais.

Em países periféricos, com maior frequência, as agências internacionais que exercem influência na elaboração das políticas públicas são: o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Unesco e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mainardes (2006) ainda revela estudos que apontam que há uma interação dialética entre a esfera global e local, ou seja, as influências promovidas pelas agências internacionais sofrerão recontextualizações e reinterpretações dentro de seus contextos nacionais específicos.

No contexto de influência, os conceitos adquirem sua legitimidade, o que servirá de base para a política. O contexto de influência demanda investigação dos aspectos econômicos, políticos e históricos da determinada política a ser implementada, nesse caso, a concepção e a formulação do PMALFA.

O contexto da produção de texto consiste na representação dos arranjos dos fatores em que os textos políticos são realizados e articulados, geralmente, utilizando a linguagem do interesse público mais geral e é o momento em que as ideias tomam corpo. Os textos que serão produzidos se valem de forte apelo popular, incorporando as vozes dos diversos grupos envolvidos na disputa por hegemonia para serem utilizados como referência para a implementação das políticas educacionais. Os textos políticos produzidos podem se apresentar como textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos e vídeos.

Na última década do século XX, proliferaram documentos elaborados pelo Ministério da Educação tomando uma ampla proporção na reorganização do sistema educativo. É perceptível a pretensão de se criar textos com certo rigor de neutralidade, com objetivo de atender aos interesses dos vários segmentos da população.

Nesse contexto, a produção no campo educacional se intensificou, percorrendo questões que extrapolaram o campo educacional, por isso, esta pesquisa utiliza teoricamente o ciclo de políticas para compreender o PMALFA, desde sua concepção, como um programa proposto pelo MEC, sob os auspícios da classificação e da seleção, tomando como eixo estruturante os resultados da ANA, deflagrando, assim, a criação desse programa.

A partir da concepção de Estado Democrático de Direito, a forma de organização, a partir de 1988, consagrou o ponto de partida da trajetória no combate à desigualdade, e também a capacidade de produzir novas narrativas sobre políticas educacionais, trazendo, para o centro da agenda, a questão da alfabetização.

As especificidades históricas de nosso país, resultado de múltiplas dimensões e contextos nacionais e regionais, implicando políticas, sejam elas em nível global ou local, envolvendo recursos públicos, nos levam a pensar que as políticas são formuladas no aparecimento de forças conflitivas que se manifestam entre diferentes interesses.

As políticas são regidas a partir de vários interesses e muito embora pareça evidente que as classes economicamente dominantes tenham certa predileção na elaboração e operacionalização das políticas públicas, não podemos negar que, em muitos momentos da nossa história, outras forças (como os movimentos sociais, as associações científicas como ANPEd, ANPAE, ANFOP, as organizações da sociedade civil, entre outros). Se impuseram na conquista de direitos sociais e no traçado das políticas, no caso de nosso estudo as políticas de educação. (CANAN, 2016, p. 72).

Nessa direção, devemos citar um dos marcos históricos importantíssimo: a Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990, em Jomtien, na Tailândia, cujo objetivo era estabelecer compromissos mundiais por meio dos países signatários que firmaram o Marco de Ação de Educação para Todos, tendo sido seus compromissos reafirmados no ano 2000, em Dacar, com o propósito de avaliar os resultados do acordo firmado (TROJAN, 2016).

Segundo Azevedo (2003), ao longo da história, a educação vai redefinindo seu perfil de inovação ou manutenção das relações sociais, adaptando-se aos modos de formação de acordo com a produção/reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida em sociedade. Portanto, falar em política educacional implica em considerar que ela se articula ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso em cada momento histórico e conjuntura política, uma vez que o processo educativo forma aptidões e comportamentos que são necessários ao modelo social e econômico em vigor.

As políticas educacionais historicamente traduzem a concepção de Estado que, segundo Arroyo (1995), está pautado nos princípios da submissão e da exclusão, em que a negação do saber interessou sempre a burguesia, que vem submetendo o operariado ao máximo de exploração e embrutecimento. Tais práticas, exógenas ao processo educativo, ressaltam a crescente subordinação da educação aos imperativos econômicos.

Como elementos estruturais que sustentam a ordem hegemônica normativa, consideramos, entre outros aspectos, a concepção neoliberal da educação e podemos citar algumas

características, e com algum grau de certeza, a teoria do capital humano¹². Não é nossa intenção adentrarmos esse debate propondo um levantamento histórico de suas implicações, mas consideramos, por inúmeras razões, que apenas uma nota de rodapé talvez não trouxesse com clareza o diagnóstico que traçamos e que não passa espontaneamente por nossa cabeça. Antes o percebemos originalmente por meio da dimensão da vida coletiva, da manifestação dessa difusão bem-sucedida que mobiliza mentes e corações.

Essencialmente o neoliberalismo centra-se no princípio da concorrência, “a competição possui um papel chave nessa ideologia ela norteia e organiza tanto os sistemas quanto a ação do indivíduo”, (FERREIRA, 2019, p. 92). O centro do pensamento neoliberal, nesse sentido, reflete a orientação das condutas humanas, percebido como certo e, portanto, livre de questionamento tem provocado resultados e efeitos danosos nas relações sociais, obscurecendo problemas reais e influenciando os sistemas educacionais.

“Nenhum modo de pensamento se tornaria dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos” (HARVEY, 2014, p. 15) é assim que Harvey aponta as ideias convincentes e sedutoras no qual o pensamento neoliberal se difundiu em esfera global. A apresentação das ideias neoliberais, como uma única resposta possível para a solução de problemas econômicos e sociais que afetavam as nações na década de 1970, com a crise de acumulação do capital que deflagrou uma alta taxa de desemprego e inflação acelerada colapsou os sistemas financeiros.

Em “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal”, Dardot e Larval (2016, p. 14), começam a obra a partir do pressuposto que a teoria neoliberal faz parte de uma cadeia contínua que se iniciou partir dos fins dos anos 1970 e início dos anos 1980, e foi interpretada como se fosse ao mesmo tempo uma ideologia e uma política econômica, porém logo no início da obra os autores apontam para um possível erro de diagnóstico de tal enquadramento

[...] acreditar que o neoliberalismo não passa de uma “ideologia”, uma “crença”, um “um estado de espírito” que os fatos objetivos, devidamente observados, bastariam para dissolver, como o sol dissipa a névoa matinal. É travar o combate errado e condenar-se a impotência. O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais nos estilos gerenciais. Além disso, devemos deixar claro que esse sistema é tanto mais “resiliente” quanto excede em muito a esfera mercantil e financeira em que reina o capital (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 30).

¹² Ver FRIGOTTO, 2010.

Os autores compreendem o neoliberalismo como uma profunda ordem de normatividade global cujas transformações advindas da sua intervenção nos governos, na economia, e nas sociedades provocam o que Harvey (2014), tratou de esclarecer e nomear de “destruição criativa”.

Conforme Harvey (2014), a “destruição criativa”, promovida pelo processo de neoliberalização, consistiu em promover o abalo não apenas dos antigos poderes institucionais, mas também as formas tradicionais de soberania do Estado. Enquanto sistema normativo, o neoliberalismo conduziu os Estados por meio de políticas neoliberais, gerando consequências catastróficas, principalmente, no âmbito social, quando os indivíduos são levados a práticas e “escolhas” que mais beneficiam o poder das elites econômicas em detrimento do projeto político social.

O neoliberalismo, ainda segundo Dardot e Laval (2014), não destrói apenas regras, instituições, direitos, planejamento estatal, em suma a intervenção do Estado,

[...] também produz certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo está em jogo é nada mais nada menos que a *forma de nossa existência*, isto é a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. (DARDOT; LAVAL, 2014, p. 16).

É certo que o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar amplamente o pensamento cotidiano e as maneiras das pessoas interpretarem viverem e compreenderem o mundo (HARVEY, 2014), isto significa que a concorrência se interiorizou-se nos indivíduos.

Desmantelar e reverter compromissos, atacar todas as formas de solidariedade social flexibilizando a competitividade em favor do individualismo alterou a concepção de sociedade. Agora, sob muitas evidências, o sujeito neoliberal, um subproduto do neoliberalismo torna-se um homem moderno, produtivo, o sujeito empresarial que projeta-se na busca por maiores salários, melhores cargos, posições mais valorizadas (FERREIRA, 2019). Esse novo sujeito, que mercantiliza todas as suas relações, que coloca o mercado como guia de todas as suas ações, sustenta uma ilusão singular, ele é o empregador de si mesmo, inventor de si mesmo, empreendedor de si mesmo (DARDOT; LAVAL, 2014).

Abordar a questão do neoliberalismo pela via de uma reflexão política decorre, necessariamente, pela compreensão de que as ideias de transformação perpassam a lógica neoliberal, que podem ser compreendidas como uma lógica racional. Para Dardot e Laval (2014), o neoliberalismo,

antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é, em primeiro lugar e fundamentalmente, uma racionalidade.

A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta. Nesse sentido, a razão neoliberal cria um tipo de racionalidade baseada nas ideias de liberdade, ou seja, o neoliberalismo propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido quando as liberdades e as capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional são permeadas por sólidos direitos de propriedade privada, livre mercado e livre comércio (HARVEY, 2014).

Dessas perspectivas neoliberais, o Estado de Bem-estar passa a ser percebido como algo obsoleto, pois essa perspectiva reduz tudo que existe na sociedade a serviços e a produtos que se pode adquirir e consumir graças ao seu recurso econômico (SANTOMÉ, 2003).

Essa linha de pensamento produz falsificações da realidade. A economia e as transformações promovidas pela racionalidade neoliberal, no âmbito dos sistemas educacionais, têm promovido discursos bombásticos, construindo narrativas que promovem uma mentalidade consumista. Essa relação entre a educação e a política enviesada pelo pensamento neoliberal configura ações que serão determinantes no interior das escolas.

Esse quadro real da educação permeada por políticas educacionais neoliberais que, por vezes, tem penetrado e procurado estruturar o ambiente escolar pode ser observado, segundo Apple (1996) e Bourdieu (1988) citado por Santomé (2003) por meio dos conteúdos escolares que tentam impor um conhecimento oficial que legitime as estruturas de poder existentes na sociedade. Para Laval (2019), o modelo escolar que tende a se impor está baseado numa relação de sujeição a razão econômica, por esse motivo surge as referências do novo ideal pedagógico: O “homem flexível e o trabalhador autônomo. Nesse sentido a escola passa a ter um papel cada vez mais forte de produção utilitária nas sociedades” (LAVAL, 2019, p. 29).

É a partir dessa lógica de estratégias específicas que percebemos como a escola, os sistemas de educação vão incorporando os propósitos econômicos que sujeitam a escola às necessidades econômicas, ofertando-lhes um caráter utilitarista. Conforme afirma Laval “mais do que nunca, a escola é encarada com um propósito profissional, para fornecer mão de obra adequada as necessidades da economia” (LAVAL, 2019, p. 29).

As tendências observadas até o momento corroboram com algumas questões no qual ainda é necessário destacar e discutir, pois elas são tendenciosas, lacunosas e confusas. Estamos falando

mais especificamente do determinado período político compreendido a partir de 2016, cuja trajetória pode nos ajudar a compreender a lógica e alguns aspectos neoliberais nas políticas produzidas e implementadas pós-golpe de Estado ocorrido em 2016.

Assim, cabe pontuarmos, a partir desse momento, demonstrar como a ação coordenada e golpista capitaneada por Michel Temer, ex-vice-presidente do Brasil corroborou e ganhou forças, abrindo uma ofensiva crescente contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, criando um quadro de extrema vulnerabilidade que culminou na votação do Congresso Nacional em que se votou o *impeachment* da presidenta em 2016. Cabe ainda ressaltar que o epicentro de retaliação ao governo de Dilma Rousseff causou repercussões, desencadeando apontamentos da frágil democracia do país.

A partir de então o governo interino de Michel Temer (2016 - 2018) tem sua origem por meio de um golpe parlamentar, e não por eleições diretas. Necessariamente com o rompimento com uma forma de governo democrático contribuiu para o enfraquecimento das instituições democráticas. Sob as ações do governo ilegítimo de Michel Temer, referendou-se, portanto, o restabelecimento do neoliberalismo. O projeto progressista de sociedade, que até então lograva os efeitos da democracia, subordinou-se às reformas ultraliberais que teve seu ápice com a Emenda Constitucional 95,¹³ de 15 de dezembro de 2016.

O que compreendemos como uma agenda de austeridade seletiva baseada na retirada de direitos já conquistados sob o discurso de uma urgente reforma, pode-se ser citado aqui algumas facetas incorporadas por esse governo. Como já dissemos, a política de austeridade, talvez seja a mais dura delas, acompanhada da forte resistência ao diálogo com os movimentos sociais e aos ataques aos programas sociais gerou enorme rejeição popular.

As práticas do governo golpista avançaram rapidamente no desmonte dos direitos conquistados com CF de 1988, as graves violação dos direitos e o avanço contra a democracia nos servirão a partir de agora como insumo para a análise da ação político-pedagógica legitimada pelo Ministério da Educação.

¹³ Emenda Constitucional de número 95, que instituiu um novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 (vinte) anos, valendo, portanto, até 2036. “As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte) anos, o que poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira.” (MARIANO, 2017, p. 261).

No Brasil, a escola é o principal órgão responsável por garantir a alfabetização, no entanto, entendemos que a alfabetização não se trata apenas de um fenômeno pedagógico, mas ela manifesta uma estreita relação com a política, com a cultura e com a economia. É certo que a partir dos anos 1990, com as transformações geradas pela globalização, a ofensiva neoliberal na educação já estava em franco processo de expansão.

Porém, a partir de 2016, sob o governo Temer, políticas públicas com o objetivo de promover uma sociedade mais inclusiva passaram a ser questionadas, quando não negligenciadas (ARRECTH, 2019). O que se impõe, portanto, é que foi nesse cenário político que o Ministério da Educação (MEC), por meio de seu então ministro, Mendonça Filho, deputado federal do partido Democratas, de orientação liberal do chamado “centrão”,¹⁴ instituiu o PMALFA como o programa responsável pela alfabetização em todo território nacional, logo, nesse sentido, buscamos compreender a concepção política e educacional traçada para implementar o programa.

É a partir desse arranjo específico de deterioração do cenário político e econômico e também no que diz respeito às políticas educacionais que observamos um cenário predominantemente favorável a predominância das elites financeiras, burguesas, industriais em detrimento do avanço e da melhoria das condições de vida da população mais pobre do país. As rupturas com as políticas sociais em curso chegam ao setor educacional reduzindo recursos e descontinuando projetos importantes.

É certo que rupturas e descontinuidades nas políticas educacionais não são recentes, porém, diante desse cenário de pouco apreço pela educação, exemplos brotam com bastante facilidade. Destaca-se aqui a política de alfabetização da criança que ganhou certo vigor consubstanciado ao Pacto Nacional pela alfabetização na idade certa em nível nacional (PNAIC) de 2012, que de lá para cá já sofreu dimensionamentos tal como analisado por Viedes, Aranda e Santos (2018).

Nesse sentido, o PNAIC deixou de ser o programa oficial de atendimento à demanda da alfabetização da criança e aliou-se a configuração de descontinuidade sobre programas de alfabetização, dessa forma, constata-se o dimensionamento da política nacional de alfabetização por meio da instituição do Programa Mais Alfabetização como estratégia do Ministério da Educação.

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais, no Brasil, com ênfase na educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade,

¹⁴ Bloco formado por parlamentares de diferentes partidos que se unem para conseguirem maior influência e defender em conjunto seus interesses.

como bem dissemos, tanto pela insuficiência de planejamento de longo prazo, evidenciando claramente a alternativa artificial e conjuntural de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado quanto pelo baixo investimento social. Nessa mesma perspectiva de sentido e de pensamento, corroborando nossas análises, Aranda, Viédes e Santos publicam um estudo intitulado: *Rupturas E (Des)Continuidades Da Política Nacional De Alfabetização Em Análise Ao Pnaic/Pmalfa*. As autoras compartilham do mesmo posicionamento quando, assim, revelam:

Oportuno ressaltar, que o que se tem verificado é o dimensionamento de um programa para outro, assinalando a ausência de um encerramento oficial por parte do governo sobre esses com aplicação da lógica da descontinuidade, explicada mais por inconsistências do que por fatos comprovados dos motivos reais para não dar certo, tornando esse campo incipiente inclusive de pesquisas acerca da descontinuidade dos programas. (VIÉDES; ARANDA; SANTOS, 2018, p. 2).

As autoras fazem uma compreensível demonstração não apenas da descontinuidade do Pacto Nacional pela alfabetização na idade certa PNAIC (2013-2017) em detrimento ao PMALFA, mas certamente de outros programas que passam pelo mesmo processo. Ainda nesse sentido, as autoras fazem correlações nesse espaço de reprodução e fragmentação relativo à política educacional brasileira, resultado da concepção utilitária, expressamente de caráter neoliberal.

Apontamos alguns programas do governo Federal (2016-2020), no qual podemos identificar sinteticamente a implementação de programas como ação do governamental, em um curto período de tempo. Tais programas obedecem a um certo padrão de função ou de “subfunção”, citamos alguns dos programas do MEC para Educação Básica, tais como:

- Programa Novo Mais Educação criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016;
- Programa Mais Alfabetização criado pela Portaria MEC nº 142/2018;
- Residência Pedagógica criado pela Portaria MEC nº 259/2019;
- Programa Tempo de Aprender criado pela Portaria MEC nº 280/2020.

Os programas citados têm relação direta com a educação básica, seja relacionado à alfabetização ou à formação docente para a educação dos anos iniciais, e até mesmo a vinculação da ampliação da jornada escolar. Assim sendo, observa-se que não há neutralidade no processo de alfabetização, pelo contrário, existe toda uma estrutura política que orienta os conteúdos dos programas.

Não nos surpreende, portanto, na política educacional, nos depararmos constantemente com ações e programas renovados com um novo vocabulário, um novo arranjo, uma nova roupagem cuja intencionalidade, os efeitos, os desperdícios, os fracassos tenham se tornado um ciclo vicioso que não gera a suficiente e necessária mudança. Como sugere Arrecthe (2011),

A existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo, não sendo indicador de que funções de gestão estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo (ARRETCHE, 2011, p. 25).

O conjunto das relações governamentais aqui apresentadas articulados aos elementos de cunho neoliberal manifestam as múltiplas formas da incorporação das políticas educacionais em escala global.

As ações do PNAIC concentraram-se tendo por maior objetivo corrigir distorção série-idade e alfabetizar a criança nos três primeiros anos do ensino fundamental, até os 8 anos de idade, como marco regulatório da política educacional voltada à alfabetização.

Para Alves, “O contexto brasileiro que engendrou o surgimento do PNAIC como política pública para alfabetização foi o mesmo que consolidou o neoliberalismo como política socioeconômica que vem se fortalecendo no Brasil desde o início da década de 1990.” (ALVES, 2019, p. 42.” Como já observamos, depender de soluções que vem de fora do país, tal como a aproximação das organizações internacionais FMI, BANCO MUNDIAL e OCDE, nas diretrizes para a educação, de modo geral, são abarcadas por indicadores quantitativos e econômicos.

As ações desenvolvidas no âmbito do PNAIC trataram de um compartilhamento, de uma pactuação entre os entes federativos no que diz respeito aos eixos estruturantes do programa como disposto a seguir: o eixo I, formação Continuada; o eixo II, materiais didáticos, tecnologias e literatura educacionais; o eixo III, avaliação no nível da alfabetização; o eixo IV, gestão, controle e mobilização social. Nesse sentido, o PNAIC esforçou-se em promover o elo entre a dimensão prática exógena e a dimensão prática endógena de uma política pública na busca pela qualidade da alfabetização das crianças.

No entanto, Chrispino (2018) nos alerta que nem tudo que parece ser bom em políticas públicas o é na verdade. Precisamos saber a quem servem seus autores, ao interesse público, ao interesse de uma coletividade específica ou ao interesse individual. Isso nos permite entender que essas

mudanças podem ser compreendidas como uma relação mais estreita com o movimento empresarial, por isso, reforçamos nossos argumentos, pois nesse período intensificou-se ainda mais a subordinação da prática educativa aos interesses políticos. Ainda sob esse prisma, as políticas educacionais recaem sobre os desdobramentos do enfraquecimento de políticas efetivas.

É certo que uma política de Estado sempre se inicia com uma política de governo, seja para responder questões legítimas fruto de pressão popular ou até mesmo como um instrumento de propaganda política (SANTOS, 2015). Há que se considerar também que quanto maior a estabilidade do campo político maior será o número de ações e programas de longo alcance; quanto menor for essa estabilidade maior será o número de ações e programas que não se sustentam. Dessas tensões, acumulam-se desigualdade e desequilíbrio, o que gera a fragilidade estrutural de programas e ações na política educacional brasileira.

Analisar a influência das políticas e programas educacionais, no trabalho desenvolvido na escola pública, e averiguar em que medida tais políticas e programas influenciam e incorporam a orientação das ações a serem desenvolvidas nas escolas, no enfrentamento por manter ou superar a ordem hegemônica vigente, cujos elementos estruturais reproduzem e perpetuam o *status quo*, ou nesse sentido, são importantes para integrar as mudanças que contribuem para formar um homem autônomo, emancipado e sábio.

No entanto, sendo o Estado um conjunto de instituições que visam proporcionar suas ações voltadas para a sociedade, que zela pela ordem pública e favorece o desenvolvimento econômico, social, político e educacional, também é por meio dele que as políticas públicas se organizam, tanto na elaboração, implantação e implementação, compreendidas por seu principal indicador: o financiamento para ampliar a cobertura e a qualidade da educação.

Coadunando com os exemplos extrínsecos demonstrados relativos à alfabetização, o Ministério da Educação, por meio do PMALFA, visa cumprir a determinação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada pelo Conselho Nacional de Educação por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Fica, então, estabelecido que, nos dois primeiros anos do ensino fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, apresentado acima e disposto no Artigo 32 da LDB/96.

Conforme aponta Frade (2019, p. 94), durante o decorrer dos anos de 2015 e 2016, o debate nacional em torno da BNCC se fortaleceu pelo momento em que a sociedade aspirava e praticava a democracia. O documento publicado em 2016 não excluía a possibilidade de pensar em

progressões, o 3º ano do ensino fundamental apresentava objetivos relacionados à consolidação das habilidades de leitura e da produção de texto.

Com a versão homologada em 2017 da BNCC, anunciando que a alfabetização deveria ocorrer em dois anos, nota-se que o que foi previsto para dois anos tinha um caráter menos complexo do que se pretendia em três anos. Contudo, as incongruências relacionadas à alfabetização ficaram ainda mais evidentes, as disputas em torno da BNCC foram além da ordem pedagógica e conceitual, foi também política, conforme afirma FRADE (2019). A autora ainda esclarece que

[...] essa foi uma decisão política que tentou marcar uma diferença entre as propostas dos dois governos, a do governo Dilma Rousseff e a do governo Michel Temer. Sendo assim não se pode dizer que ela altere, a curto prazo práticas pedagógicas já consolidadas, mas certamente repercutirá na interpretação dos resultados da alfabetização, nas propostas de organização das coleções de livros didáticos, na formação de professores alfabetizadores, em processos de retenção das crianças no final de dois anos, entre outros efeitos. (FRADE, 2019, p. 94).

Nesse sentido, ao analisar a concepção de políticas educacionais fomentadas por meio de programas, nesse caso o PMALFA, e os conflitos implícitos e explícitos nessa temática que oportunizam e ampliam as condições de se avaliar os efeitos, os produtos, as ações, e as devolutivas das políticas educacionais e, especialmente, de se reconhecer que tudo isso tem uma intimidade marcante com a luta pelo poder.

Situamos que esse PMALFA está inserido no período que parte do golpe parlamentar (*impeachment*), sofrido pela presidenta eleita Dilma Rousseff, em agosto de 2016. Ainda sob o comando de Mendonça Filho no Ministério da Educação, alguns autores reconhecem esse período como um grande retrocesso sofrido na educação. Esse contexto é agravado por acontecer de forma concomitante ao estabelecimento da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que se refere à proposta de congelamento de investimentos em políticas sociais por 20 anos, como já apontado anteriormente. Tal conjuntura inviabiliza o cumprimento das metas do PNE e leva ao esvaziamento de políticas públicas educacionais.

Interessante registrar que os intelectuais do golpe são muito articulados com o capital financeiro e, portanto, são funcionários dos grandes intelectuais coletivos, dentre eles o Banco Mundial. Você deve ter visto o relatório do Banco Mundial que se chama 'Um Ajuste Justo', que prega a austeridade no gasto público especialmente nas áreas de educação e saúde. Então todas essas reformas estão lá. São reformas que abocanham a parte do fundo público que era destinada a garantir direitos universais (FRIGOTTO, 2018, s. p.).

O que apresentamos neste capítulo teve como propósito inscrever o PMALFA no contexto mais amplo do processo de formulação de políticas no Brasil. Buscamos analisar a conjuntura social, política e econômica a partir do referencial teórico e inscrever o programa estudado nas análises acerca da política nacional para a educação.

Nesse contexto, buscamos desenvolver abordagens que permitiram mostrar aspectos relevantes do próprio sistema federativo brasileiro e que, de algum modo, influenciam a implementação de políticas no plano local. Consideramos esse processo de extrema relevância. Para compreender o PMALFA como política formulada na esfera federal e implementada nas salas de aulas de escolas situadas no plano municipal, buscamos demonstrar o papel que o contexto macro exerce na materialização de políticas que são implementadas no plano local.

Entre o contexto macro e o contexto micro há muitas ocorrências que são extremamente relevantes quando se realiza um Estudo de Caso e, por isso, busca-se estudar uma política nacional a partir das práticas desenvolvidas em salas de aulas de escola municipal, o que demanda estudo aprofundado e com riqueza de detalhes. Nesse sentido, tornou-se importante expor, no próximo capítulo, o modo como realizamos a pesquisa de campo e, portanto, o percurso metodológico.

CAPÍTULO II

PERCURSO METODOLÓGICO

As pesquisas sobre políticas educacionais demandam reflexões e discussões teórico-metodológicas que impulsionam avanços qualitativos nas produções científicas a que se destinam. A partir desses avanços pode-se criar oportunidade de melhorar aspectos da qualidade da educação oferecida em escolas públicas? Nesse sentido, o modo como se realizam as pesquisas também mostram muito sobre as perspectivas orientadoras do processo e do resultado. Reside nesse ponto a relevância da exposição da metodologia, que buscamos fazer neste capítulo que mostra como foi realizada a sistematização e a estruturação do percurso metodológico por nós definido. Buscamos nos apropriar do método que melhor nos possibilitasse fazer as conexões necessárias entre a teoria e a empiria, esforçando para compreender melhor os sentidos e os significados do campo investigado.

Nesse sentido, o caminho trilhado iniciou-se com uma revisão minuciosa da literatura e com a devida atenção aos objetivos da pesquisa. A abordagem técnica e os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, conforme Dalarosa (1999), consistiram em uma busca sistemática, planejada e rigorosa a fim de contribuir para solucionar o problema pesquisado.

Nesse processo, a metodologia desta pesquisa reuniu: a) revisão de literatura por meio dos textos de fundamentação teórica e conceitual sobre políticas públicas e programas educacionais, artigos referentes ao PMALFA já publicados; b) análise dos documentos legais que regem a oferta da educação no Brasil e daqueles que instituíram e levaram apoio para o desenvolvimento do PMALFA; c) a incursão no campo de pesquisa por meio das entrevistas semiestruturadas realizadas com profissionais de uma escola do município de Santa Luzia, em Minas Gerais – MG.

Desse modo, a abordagem adotada nos permitiu analisar o PMALFA desde os processos de formulação da política até a implementação dela na rede municipal e em uma escola do município de Santa Luzia, em MG.

2.1 O método qualitativo na educação e nesta pesquisa

Esta pesquisa propõe um enfoque de investigação qualitativo e exploratório. Para Triviños (1987), a importância da pesquisa com enfoque qualitativo para a educação está em buscar a

melhor forma de utilizá-la para contribuir com a transformação da realidade social na qual a escola está inserida.

Por meio do levantamento dos dados extraídos pela revisão de literatura e da análise dos documentos oficiais e legais que instituem o PMALFA, o método adotado consiste em nortear nossa investigações, revelando o modo como a pesquisa foi direcionada e a nossa visão sobre o tema pesquisado.

Ela foi estruturada a partir de pesquisa bibliográfica sobre o conceito de políticas públicas e políticas públicas educacionais, que, ao serem combinadas, nos forneceram um quadro geral de estudo. Um bom método será sempre aquele que, permitindo uma construção correta dos dados, ajude a refletir sobre a dinâmica da teoria (MINAYO, 1993), oportunizando, ao pesquisador, entender melhor as razões das ações do seu objeto de estudo.

A pesquisa qualitativa tem a capacidade de representar as visões dos participantes de um estudo, capturar suas perspectivas, os eventos e as ideias, representando, assim, dados e fatos da vida real das pessoas que as vivenciam (YIN, 2016). Ainda segundo o autor, a pesquisa qualitativa abrange condições contextuais, ou seja, condições sociais, institucionais e ambientais em que a vida das pessoas se desenrola. Isso não é apenas um diário ou narrativa cronológica, ao contrário, a abordagem qualitativa “é guiada pelo desejo de explicar acontecimentos, por meio de conceitos existente ou emergentes”. (YIN, 2016, p. 7).

Os estudos qualitativos têm sua ênfase na interpretação das informações obtidas através dos métodos a ela conferidos, portanto, ela atribui, ao contexto e ao universo investigado, a importância devida, preconizando uma maior proximidade do pesquisador aos fenômenos estudados. A dinâmica desse método de pesquisa baseia-se no princípio de que o objeto de estudo encontra-se impregnado de sentido. Conforme Chizotte, a pesquisa qualitativa aponta que “há uma relação entre o mundo real e o sujeito e uma interdependência entre sujeito e objeto” (CHIZOTTE, 2005, p. 79), relação essa que pode ser considerada inseparável entre a objetividade e a subjetividade.

A diversidade do que se chama pesquisa qualitativa é um mundo multifacetado que deriva do desejo de capturar o significado dos eventos da vida real, da perspectiva dos participantes de um estudo e nos leva a sintetizar cinco características dessa abordagem postuladas nos estudos de Yan:

1. Estudar o significado da vida das pessoas, nas condições da vida real – estudar o significado da vida das pessoas nas condições em que elas realmente

vivem, no desempenhar de suas atividades cotidianas, em suas interações sociais, sem a inibição e a interferência limítrofe de uma pesquisa rígida;

2. Representar as opiniões e perspectivas das pessoas participantes de um estudo – representar as visões, capturar suas perspectivas representam significados dados a fatos da vida real pelas pessoas que vivenciam as experiências, e não os valores, pressuposições ou significados dos pesquisadores;

3. Abrange as condições contextuais em que as pessoas vivem – em muitos aspectos as condições sociais, institucionais e ambientais em que a vida das pessoas se desenrola podem influenciar nos eventos humanos;

4. Contribuir com revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social e humano – a pesquisa qualitativa não é apenas um diário ou uma narrativa cronológica da vida cotidiana. Pelo contrário, a pesquisa qualitativa é guiada por um desejo de explicar esses acontecimentos, por meio de conceitos existentes ou emergentes;

5. Esforçar-se por usar múltiplas fontes de evidências em vez de se basear em uma única fonte – a pesquisa qualitativa procura coletar, integrar e apresentar dados de diversas fontes de evidência como parte de qualquer estudo. A complexidade do ambiente de campo e a diversidade de seus participantes provavelmente justificam a utilização de vários instrumentos como entrevistas, observações, inspeção de documentos e artefatos. A conclusão do estudo tende a basear-se na triangulação dos dados de diversas fontes aumentando ainda mais a credibilidade e confiabilidade ao estudo. (YAN, 2016, p. 7).

Compreendendo a complexidade em que encontra-se inserido o nosso objeto e as questões que problematizam o estudo desta pesquisa, buscamos coerentemente e consistentemente o rigor dividido no encaminhamento metodológico que é próprio das ciências humanas e sociais que melhor contribuísse para a análise dos fenômenos e dos dados relacionados a ele. Para tanto, optou-se por utilizar o método de Estudo de Caso para a análise da implementação do Programa.

É importante assinalar que as pesquisas qualitativas em Educação, que utilizam a metodologia do estudo de caso, tem por característica o conhecimento do fenômeno investigado cujo objetivo é olhar para o estudo de caso buscando suas particularidades. Para isso, requer-se a imersão e o desvelamento de seus condicionantes enquanto opção metodológica. Dessa maneira, o estudo de caso como um método de investigação baseado na empiria nos permite investigar em profundidade o fenômeno e o contexto quando eles não estão evidentemente claros.

Ainda considerando algumas características metodológicas atribuídas aos estudos de caso, Lüdke e André, em sua obra *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, consideram as seguintes situações:

- 1) Os estudos de caso visam à descoberta;
- 2) Os estudos de caso enfatizam a “interpretação em contexto”;
- 3) Os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda;
- 4) Os estudos de caso usam uma variedade de fontes de informação;
- 5) Os estudos de caso revelam experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas;
- 6) Estudos de caso procuram representar os diferentes e às vezes conflitantes pontos de vista presentes numa situação social;
- 7) Os relatos de estudo de caso utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18-20).

Buscando beneficiar esta pesquisa tecnicamente pela aplicabilidade dos procedimentos que o estudo de caso articula, apropriamo-nos das técnicas de coleta e análise de dados que nos dará a oportunidade de responder aos objetivos propostos nesta pesquisa, apresentando e relatando as evidências levantadas cuidadosamente, como veremos na próxima seção.

2.2 Descrição dos procedimentos utilizados na coleta de dados

2.2.1 Entrevista

Para conhecer mais de perto o processo de implementação do PMALFA, esta etapa envolveu questões específicas de organização, relacionadas aos nossos objetivos para serem abordadas junto aos atores participantes da pesquisa. As entrevistas foram realizadas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SME) e, também, da escola municipal participante permitindo-nos assim, o contato junto às professoras e à assistente de alfabetização, os principais atores envolvidos no Programa.

Portanto, estudamos o contexto macro de formulação e de implementação da política nacional e também o contexto de produção de efeitos dessa política no âmbito local de uma rede de ensino municipal, em uma escola dessa rede e a partir da visão dos principais atores implementadores do PMALFA: professores e assistente de alfabetização. Assim, foi possível ter visão ampla e também específica, o que é fundamental para um estudo de caso.

É muito relevante destacar que a crise sanitária causada pela Covid-19 estabeleceu nas sociedades muitas mudanças, ressignificações e adaptações, principalmente, em relação à maneira de se comunicar, dentro desse contexto vivenciamos também obstáculos durante a realização desta pesquisa. Destacamos que para coletarmos dados junto dos atores participantes em janeiro de 2021, foram necessárias algumas adaptações no modo de realizar as entrevistas. Isso, devido ao risco de contaminação pelo Coronavírus, que possui alta taxa de transmissão e contágio.

A necessidade de manter a proteção individual através do uso de máscara, a higienização constante das mãos e o distanciamento social conforme as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) impactou diretamente a vida de todos os brasileiros, especialmente, na Educação, causando o afastamento presencial entre docentes e discentes. A suspensão das atividades escolares trouxe grandes desafios para as autoridades do mundo todo e também para os pais, para os alunos, para os professores, enfim, para toda comunidade escolar. No entanto, a medida tem sido essencial para se evitar a propagação da contaminação, tendo em vista que a escola é um ambiente de natural contato.

Em meio a todo esse contexto pandêmico, foi necessário adaptar a maneira e o meio utilizado para convidar as participantes das entrevistas, pois a apresentação da pesquisa precisou acontecer por contato telefônico. Optamos por esse recurso para que não houvesse nenhum tipo de constrangimento para os participantes, uma vez que nem todas as pessoas têm acesso aos meios de comunicação digital. Nessa etapa, foi possível reafirmar a metodologia escolhida, diante da realidade imposta, compreendendo que, para atingir os objetivos propostos, a coleta de dados por meio da entrevista semiestruturada seria a técnica que melhor se adaptaria ao contexto.

Em observância aos protocolos de segurança estabelecidos pela OMS no enfrentamento a Covid, as entrevistas com as professoras e com a assistente de alfabetização foram realizadas no interior da escola pesquisada, já com a superintendente de ação pedagógica a entrevista se deu nas dependências da SME, também em janeiro de 2021. Para que as entrevistas transcorressem com segurança e proteção, foram obedecidas todas as normas de segurança com a utilização das barreiras de proteção estabelecidas, tais como uso da máscara, distância segura entre entrevistado e entrevistador e a utilização de assepsia local e pessoal.

Ainda diante desse cenário, todo o nosso cronograma original passou por adaptações, inclusive o primeiro contato com os participantes da pesquisa só aconteceu a partir do momento que o

parecer sobre a pesquisa foi aprovado pelo comitê de ética. O projeto foi enviado ao comitê de ética em janeiro de 2020 e o parecer só foi aprovado em dezembro de 2020.

A SME aceitou o convite e partiu dela algumas orientações direcionando-nos para uma determinada escola do município onde a pesquisa deveria ser realizada. No entanto, num segundo momento, novas adaptações surgiram, e, devido à crise sanitária, foi necessário alterar o *lócus* da pesquisa, ou seja, a escola a ser pesquisada precisou ser alterada.

Conforme orienta Chizzotti (2005), o pesquisador deve estar preparado para expor sucinta e claramente os problemas da pesquisa, suas dificuldades e interesses munido dos meios de registro de informações, e criar se necessário outras possibilidades de contato. Naquele momento foi exatamente o que fizemos. A escola inicialmente participante da pesquisa foi uma indicação da SME, mas com o consentimento da Secretaria Municipal de Educação redirecionamos nosso o *lócus* da pesquisa.

A escolha da nova escola participante se deu também devido ao fato de ser uma escola com adesão ao PMALFA junto a SME desde 2018, uma vez que a adesão ao programa não é obrigatória. Outro motivo deu-se pelo fato de que a gestão escolar (direção) dessa escola não sofreu alteração com as eleições escolares ocorridas no ciclo pesquisado (2019). Por último, porém não menos importante, foi o fato desta pesquisadora ter tido o seu primeiro contato com o PMALFA nessa escola.

Os participantes envolvidos na pesquisa por meio da entrevista foram: 2 professoras alfabetizadoras; 1 assistente de alfabetização; 1 superintendente de ação pedagógica do ensino fundamental junto à SME.

Por meio das entrevistas, buscou-se traçar o perfil dos entrevistados, analisar como os resultados do programa têm sido percebidos, interpretados e discutidos pelos participantes. Também procurou-se compreender como foi implementado o PMALFA na escola e no município e estabelecer uma relação entre os pontos fortes e as fragilidades apresentadas pelos atores referente ao programa.

A pesquisa de campo, observando critérios qualitativos, sustentada pela análise epistemológica e considerando as compreensões e concepções de sujeitos históricos e sociais envolvidos na pesquisa, utilizou-se a entrevista semiestruturada para fundamentar metodologicamente o estudo efetivado.

O instrumento da entrevista semiestruturada utilizada nesta pesquisa é considerado como um instrumento básico para a coleta de dados, sendo uma das principais técnicas de trabalho em quase todos os tipos de pesquisa realizadas pelas Ciências Sociais por favorecer o importante caráter de interação (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

A pesquisa qualitativa privilegia algumas técnicas de investigação que colaboram para o processo de análise dos dados que aqui se referem à organização das informações coletadas. A opção por utilizar a técnica de entrevista empregada nesta pesquisa levou, no entanto, em consideração o fato de as entrevistas darem “forma” ao discurso. As entrevistas também promovem a interação entre entrevistado e entrevistador (YIN, 2016).

2.2.2 Análise e interpretação dos dados

Como já apresentado, o estudo de caso privilegia técnicas que colaboram com o processo de investigação tais como a análise e interpretação dos dados coletados. Essa técnica corrobora tanto para a compreensão do problema estudado no sentido de desvelar novos aspectos relacionados ao problema de pesquisa quanto complementando dados já coletados. Conforme Gil (2002), após a coleta dos dados, a próxima etapa consiste em analisá-los e interpretá-los, processos que estão estreitamente relacionados embora tenham conceitos distintos.

A análise e a interpretação de dados apesar de se relacionarem possuem funções distintas. A análise tem por objetivo dar respostas ao problema proposto na investigação, organizando e sumariando os dados. Já a interpretação de dados procura o sentido mais amplo da resposta (GIL, 2002).

Nessa fase do estudo, pareceu-nos oportuno realizar uma primeira organização do material coletado por meio das entrevistas, nesse caso começamos pela transcrição delas. Durante a transcrição das entrevistas foi possível escutar novamente as narrativas, porém, observando e fazendo conexões com os eventos reais. Nesse sentido ficou ainda mais claro a riqueza de detalhes. Ouvir as entrevistas possibilitou fazer interpretações menos fragmentadas ou incompletas, pois ainda durante a transcrição muitos elementos ficaram mais explícitos e passíveis de uma melhor sistematização.

Em se tratando de dados qualitativos, Ludke e André (1986) apontam que a análise de dados coletados consiste em um processo criativo que exige grande rigor e dedicação, e não existe uma melhor ou mais correta forma de fazê-la, senão através de uma sistematização coerente com as pretensões do estudo. Por meio da análise, os dados coletados foram possíveis de

identificar peculiaridades que foram além das palavras falada, como a entonação, as pausas, os ritmos, e as interrupções, que, segundo Yin (2016), apontam tais circunstâncias como autênticas e espontâneas.

Conforme o arcabouço teórico da pesquisa, os registros se deram por meio de categorias. Para analisar e interpretar os dados referentes ao PMALFA, utilizou-se como referência o ciclo de fases de análise de dados qualitativos apresentados por Yin (2016), que consiste em análise de dados, tendendo a ocorrer não de modo linear, ou seja, elas podem oscilar e entrelaçar.

Dessa maneira, buscamos estruturar o percurso metodológico respeitando as especificidades referentes à pesquisa de campo no momento em que ela foi realizada. Foi muito importante orientar os instrumentos de pesquisa pelos objetivos específicos para alcançar o objetivo geral, bem como estabelecer uma compreensão entre os contextos macro e micro desta pesquisa.

CAPÍTULO III

O PMALFA NA PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO (ANA)

Este capítulo tem por objetivo situar o PMALFA dentro do contexto da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), uma vez que, conforme apresentado em documentos referentes ao programa, ficou explicitado que foi por meio dos dados divulgados com resultados da ANA, que se elaborou o programa. Portanto, tanto o sistema nacional de avaliação quanto a análise dos resultados da ANA estão inscritos no contexto de influência para a formulação do PMALFA, o que torna esses processos extremamente relevantes para esta pesquisa.

Arelado a esse contexto, buscou-se compreender o papel da alfabetização como um direito humano e social. Realizou-se a análise dessa política educacional a partir do exame do documento apresentado pelo MEC como “Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento” do Programa Mais Alfabetização e, também, da Portaria do MEC nº142 de 22 de fevereiro de 2018, que instituiu o Programa Mais Alfabetização, visando fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.

Como se pode notar desde os capítulos anteriores, a literatura sobre o ciclo de políticas é referencial orientador da nossa compreensão sobre o modo como as políticas públicas “nascem” – contextos de influência e de formulação – e sobre como elas são interpretadas, implementadas, avaliadas e produzem efeitos no contexto da prática.

Como tratamos no capítulo anterior sobre o contexto de influência para a formulação de determinada política, neste capítulo buscamos expor variáveis importantes e presentes no contexto da produção do texto. Entendendo políticas públicas como tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer e, também, como textos (OLIVEIRA, 2014), é que analisamos o texto que foi formulado para instituir uma política em âmbito nacional. E como esse texto foi formulado a partir da influência dos resultados da ANA, também realizamos, neste capítulo, análises sobre questões que atravessam as investigações acerca dos desdobramentos que essa avaliação em larga escala produz nos processos de alfabetização, que dá origem a primeira seção deste capítulo.

3.1 Aspectos da alfabetização no Brasil

Em diferentes momentos históricos, a alfabetização no Brasil apresentou inúmeras dificuldades, ora por problemas de ordem financeira ou pedagógica. O século XIX, indiscutivelmente, foi palco de percepção dessa realidade justamente porque foi precisamente no início desse século que os processos de industrialização e urbanização iniciaram e passaram a exigir saberes escolares tanto para a empregabilidade como para a inserção social.

Ainda nos meados do século XIX, a escola se consolidou, então, como lugar institucionalizado e sua organização para o preparo das novas gerações remeteu-se aos ideais de direito de todos e dever do Estado (SAVIANNI, 2012). Prometendo acesso de todos à cultura letrada, por meio do aprendizado da leitura e escrita, logo a escola seria comparada à panaceia contra a ignorância. Seu papel de difundir a instrução, transmitir os conhecimentos acumulados pela humanidade e sistematizados logicamente tornaram-se obrigatórios.

Não por acaso, a Associação Brasileira de Educação foi criada em 1928 pelos mesmos intelectuais que publicaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Ainda que “pelo alto” a sociedade começava a clamar por perspectivas democráticas do direito à educação escolar. As ideias fundantes de um sistema educacional estavam postas nesse sentido, pois visavam a organização de um sistema de instrução pública de acordo com os ideais do regime político republicano.

Esse clamor, opõe-se à trajetória anterior, marcada fortemente por questões de ordem financeira. De acordo com Bordignon e Paim, no século XIX, havia escassez de recursos financeiros para aplicar na oferta da educação pública. A alfabetização acontecia durante a oferta do que era denominado “instrução primária”. Logo, sem reserva orçamentária para a sua oferta, a alfabetização não se configurava como prioridade como mostram as autoras.

Por 49 anos, durante o Segundo Império (1840- 1888), a média anual de recursos investidos em educação foi de 1,8% do orçamento do governo imperial. Deste índice, apenas 0,47% foi destinado para o ensino primário e secundário, sendo que, em 1844, “a instrução primária” recebeu somente 0,11% do referido orçamento (BORDIGNO; PAIM, 2017, p. 54).

Sob tais condições, é possível compreender que a alfabetização não se efetivou em termos de um projeto sólido, necessário e possível de sociedade. E, com tamanha dificuldade, a péssima condição social de acesso à educação foi fruto da herança colonial deficitária. Com a emergência posterior de demandas sociais, acumular-se-ia em enormes problemas educacionais

tanto no que concerne à oferta de oportunidades quanto no que se refere ao modo como a educação seria oferecida para as diferentes classes sociais.

Com relação às questões pedagógicas, a alfabetização se apresenta como o signo mais evidente e complexo da relação problemática entre educação e modernidade, tornando-se o principal índice de medida e testagem da eficiência da educação escolar (MORTATTI, 2009). Para Soares (2020), nos dias atuais, tem-se buscado atribuir um significado abrangente à alfabetização, considerando-a como um processo permanente que se estenderia pela vida toda e que não se esgotaria na aprendizagem da leitura e da escrita.

Dessa maneira, levando em consideração que muito lentamente se consolidou no Brasil a importância da educação como um direito humano fundamental para o desenvolvimento de cada pessoa, é essencial compreender como a alfabetização se tornou o fundamento da escola obrigatória, laica e gratuita; e a leitura e a escrita se tornaram, “definitivamente”, objeto de ensino e aprendizagem escolarizados, ou seja, submetidos à organização sistemática, tecnicamente ensináveis e demandando preparação de profissionais especializados (MORTATTI, 2009).

Durante a primeira metade do século XX, no Brasil, o debate educacional aconteceu basicamente em torno do ensino. Procurava-se o melhor método para ensinar a ler e escrever. Mortatti (2009) vai classificar esse debate como a “querela dos métodos”, expressão que a autora usa concernente aos usos e debates relacionados aos métodos de alfabetização. Não é nossa intenção aprofundar nas questões referentes aos métodos de ensino, porém, é necessário que de algum modo essa questão possa ser referida, dada a relevância substancial do debate, como pode-se observar a seguir.

Decorridos mais de cem anos de implantação do modelo republicano de escola e de significativas mudanças de ordem política, social e cultural ocorridas ao longo do século XX, tem-se hoje no Brasil (embora não somente aqui), como ponto consensual de debates e denúncias relativas à educação, o fracasso da escola pública brasileira em dar conta de sua tarefa histórica fundamental e, portanto, de responder às urgências sociais e políticas que lhe dão sustentação. A recorrência desse fracasso vem sendo apresentada como problema estratégico a demandar soluções urgentes, mobilizando administradores públicos, legisladores do ensino, intelectuais de diferentes áreas de conhecimento, educadores, professores e gerando acirradas discussões em torno do ensino inicial da leitura e escrita (MORTATTI, 2008, p. 93).

Compreendemos, assim, que, nessa nação, tardiamente preocupou-se com a questão da alfabetização. É possível dizer que no Brasil, até meados da década de 1940, interpretava-se como alfabetizado o sujeito que era capaz de escrever seu próprio nome. Progressivamente, a condição de sujeito alfabetizado, já na década de 1950, discorre sobre o sujeito que trivialmente lê e escreve um simples bilhete (SOARES, 2004). Portanto, observamos que as alterações de conceito concernentes ao termo “alfabetizado” ocorrem devido as mudanças e demandas no contexto social e econômico. Ainda conforme Soares (2020), a alfabetização não é uma habilidade a ser adquirida, mas um conjunto de habilidades, o que a caracteriza como um fenômeno de natureza plural, complexa e multifacetada.

A discussão sobre a aprendizagem inicial da leitura e escrita aponta para concepções, paradigmas e uma multiplicidade de perspectivas relativas às especificidades da alfabetização. Identificamos que desde a década de 1940, momento em que a democratização do ensino começa a ser difundida, a 1ª série correspondia pela série de alfabetização. Portanto, o aluno só progredia para a série seguinte se fosse considerado alfabetizado. Desse contexto, nasce o grande percentual de alunos que não conseguiam romper a barreira da leitura e da escrita. (SOARES, 2020).

Ainda conforme a autora, outros aspectos podem ser descritos quanto ao processo de alfabetização na escola, isto é, a alfabetização sofre, talvez, mais que qualquer outra aprendizagem escolar (SOARES, 2020). Nesse sentido, a partir de uma postura política, a autora aponta para algumas implicações nas quais esse processo se articula no contexto escolar, partindo do que ela vai nomear de preconceitos linguísticos e culturais. E

esses preconceitos remetem à discriminação que as crianças das classes populares sofrem em detrimento das crianças das classes privilegiadas no interior do sistema escolar.

A escola valoriza a língua escrita e censura a língua oral espontânea que se afaste muito dela. [...] A criança das classes privilegiadas, adapta-se mais facilmente às expectativas da escola, tanto com relações a funções e usos da língua escrita, quanto ao padrão da língua oral. Por outro lado, essa língua oral culta, que a escola valoriza, e a língua escrita constituem dialetos muito diferentes das práticas linguísticas das crianças das classes populares; por isso essas práticas são rejeitadas pela escola, e mais do que isso, atribuídas a um “déficit linguístico” que seria acrescentado a um “déficit cultural”. (SOARES, 2020, p. 24-25).

Assim, o ensino da leitura e da escrita, até então inseridos em um contexto de centralidade, analisado a partir de dados isolados, não integrados e ignorando diferentes áreas do conhecimento que colaborem com o processo que o fenômeno, exige e cria-se um ambiente desfavorável a alfabetização.

[...] No mundo da escrita, não é permitido experimentar, explorar, buscar informações e aprender a partir de diversas tentativas. A escrita perde, assim, sua possibilidade de dizer coisas que sentimos e queremos expressar e passa a ser vista como algo preso às regras e normas, algo que serve para dizer coisas sem sentido, somente para cumprir uma função escolar. (ESPÍNDOLA, 2004 *apud* GONTIJO, 2014, p. 58).

É verdade que o desenvolvimento da escrita e da leitura consiste em levar, as crianças, as habilidades de ler e escrever, porém, atribuir um significado mais amplo ao processo de alfabetização, compreendendo o mundo mais próximo da criança evita-se distorções no processo.

Ainda alguns condicionantes relacionados ao processo de alfabetização apontam que o “fracasso escolar em alfabetização” não se explica apenas pela complexidade da natureza dos processos (SOARES, 2020). Observa-se, no entanto, que a necessidade de alfabetizar a população esteve presente nos debates públicos e é a partir desse ponto de vista que se vai, assim, constituindo um processual e conceitual histórico de mudança relacionado à alfabetização. Trata-se de resistências e contradições operante que foram construindo modelos, métodos e concepções que dessem conta de ensinar o processo da leitura e da escrita as crianças que ingressavam nas escolas (BORGNO; PAIM, 2017).

Ao longo do século XX, discussões sobre a aprendizagem inicial da escrita suscitaram ainda questões atreladas aos aspectos sociais, políticos e econômicos das crianças. Paradigmas teóricos concernentes ao processo de alfabetização foram surgindo e difundindo-se no sistema escolar. Soares (2020) situa uma transição paradigmática no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990, que desenvolveu sobre a denominação de construtivismo e, posteriormente, socioconstrutivismo. Tais paradigmas trouxeram, para o debate, questões relacionadas à trajetória sobre a aprendizagem da criança.

Ainda há contribuições de estudos sobre concepção das relações de aprendizagem, que por se tratar de um processo complexo de desenvolvimento e representação da língua, perspectivas

múltiplas e plurais se combinam para que se possa dar o devido enfoque as exigências que o fenômeno exige.

O foco de análise das pesquisas de Emília Ferreiro e Ana Teberosky, divulgadas no livro *Psicogênese da língua escrita* (1999), trouxeram especificidades para uma nova contribuição e perspectiva aos estudos sobre como as crianças aprendem a ler e a escrever. Essa perspectiva linguística de alfabetização consiste na análise investigativa sobre os estágios da escrita. Essa perspectiva cognitiva da alfabetização e apropriação da escrita encontra-se apoiada, entre outros fatores, na interação com o próprio objeto a ser apreendido: a linguagem escrita que se dá por meio dos textos.

Sobre tal concepção, a aprendizagem não acontece com a junção de várias partes que aparentemente formam um todo, mas a partir das hipóteses que as crianças vão construindo ao longo do processo que não se reduz à memorização, parte do pressuposto da compreensão, da lógica e da reflexão.

Para melhor compreensão do termo alfabetização a que nos referimos, faz-se necessário ainda esclarecer que, segundo Soares (2004), a alfabetização como o processo de aquisição do código escrito, das habilidades de leitura e de escrita, ou seja, o termo alfabetização etimologicamente significa: levar à aquisição do alfabeto e, assim, ensinar a ler e a escrever.

Contudo, a especificidade da alfabetização, como a aquisição do código alfabético e ortográfico por meio do desenvolvimento das habilidades de leitura e de escrita não deve ser dissociado do caráter político, reforçando a discriminação das crianças e das famílias das classes populares (SOARES, 2020). Tais contextos de “fracassos” têm gerado políticas educacionais e programas de “educação compensatórias” que partem de falsos pressupostos que reforçam um cenário de discriminação.

A educação, no seu sentido mais amplo é, antes de qualquer coisa, a possibilidade do desenvolvimento das potencialidades do sujeito como ser social que é, uma vez que tal apreensão está pautada nos ideias de modernidade. Nesse sentido, a alfabetização se tornou o fundamento da escola obrigatória, laica, gratuita e de qualidade.

Como já evidenciamos a leitura e a escrita tornaram-se, obrigatoriamente, objeto de ensino e aprendizagem escolarizados, ou seja, submetidos à organização sistemática, tecnicamente ensináveis e demandando preparação de profissionais especializados.

Das trajetórias relacionadas à concepção de alfabetização no Brasil, observamos certas características que, como um movimento complexo, encontram-se marcadas pela recorrência discursiva de mudanças, frutos de constantes tensões entre permanências e rupturas, no âmbito de disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para a alfabetização (MORTATTI, 2008).

Expondo sinteticamente algumas nuances relacionadas à alfabetização, Mortatti (2009) ainda explica que é possível pensar que em cada momento histórico houve a necessidade de mudança e vai continuar a existir essa necessidade, pois trata-se de pensar mais seriamente em todos os aspectos envolvidos nesse processo complexo e multifacetado que é a alfabetização.

Assim, ainda conforme Mortatti (2009), a história da alfabetização no Brasil está permeada de características que se relacionam com movimentos complexos, marcados pela recorrência discursiva da mudança, indicativa da tensão constante entre permanências e rupturas, no âmbito de disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para a alfabetização.

Ainda segundo (VIEDES; ARANDA; SANTOS, 2018), a política de alfabetização da criança ganhou seu vigor consubstanciado à pactuação em nível nacional do PNAIC, em 2012, e de lá para cá já sofreu dimensionamentos, tal como analisados pela Política Nacional de Alfabetização que integra o PNAIC, regulamentado no âmbito da Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017 e o PMALFA, regulamentado no âmbito da Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018.

Nesse sentido, compreende-se que a forma histórica da alfabetização é tema recorrente nas pesquisas educacionais, assim como os estudos voltados aos programas. Inclusive, há de se observar que a trajetória deles têm sido marcadas por um curto período de tempo, não apresentando indicativos que expliquem o porquê da terminalidade deles. Essas observações contribuem para nossas análises e, mais adiante, nos permitiu explicitar algumas fragilidades estruturais que cercam os programas educacionais.

Esta seção consistiu em organizar o debate sobre alfabetização a partir das concepções apresentadas por Soares (2020) e Mortatti (2019). Esse debate nos levou a compreensão dos desenhos e redesenhos teóricos e conceituais que alfabetização vem sofrendo ao longo das décadas e a significação visceral dela no campo político, especificamente na ação do Estado como política educacional.

3.2 Avaliação Nacional da Alfabetização: Dimensões políticas e pedagógicas

Entendemos que as políticas públicas são elaboradas e colocadas em ação a partir de uma interseção dinâmica de diferentes intencionalidades, objetivos, público-alvo, mecanismos de financiamento e implementação, ou seja, a implementação de políticas carrega, além das representações estatísticas, certos desejos e esperanças. A relação entre esses fatores produz desafios e desejos, seja para o conjunto das instituições políticas, seja para o Estado e o sistema social, seja para a sociedade em seu todo a fim de seguirem os caminhos apontados. Essa expectativa é representada como uma relação demanda – resposta (*input- output*) (BOBBIO, 2020).

A função das instituições políticas é dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda sociedade. Por sua vez essas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em sequência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe correspondência entre demanda e resposta, ou brusco quando uma sobrecarga de demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo de retroação e as instituições políticas vigente, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar a fase final da completa modificação. (BOBBIO, 2020, p. 78).

Com o surgimento das avaliações externas, o sistema educacional brasileiro, a partir dos anos 1990, insere-se no contexto da Reforma do Estado cujas conversões promoveram a ideia de que, para prestar serviços de melhor qualidade aos cidadãos, havia a necessidade de “enxugar” o Estado e torná-lo mais “eficiente” (PEREIRA, 1998).

Nesse contexto, ao abordar algumas concepções acerca das avaliações em larga escala, no conjunto das reformas vividas desde os anos 1990, nesse particular, a ANA, em sua primeira edição, em 2013, optamos por fazê-lo a partir do viés que nos permita relacionar as suas ações políticas e pedagógicas.

Tendo em vista a realidade nacional, percebe-se que as teorias que orientam as políticas de alfabetização no Brasil possuem um elemento comum, “o fracasso escolar”.

É verdade que não se denuncia um fato novo: fracasso em alfabetização nas escolas brasileiras vem ocorrendo insistentemente há muitas décadas; hoje, porém, esse fracasso configura-se de forma inusitada. Anteriormente ele se revelava em avaliações internas à escola, sempre concentrado na etapa inicial do ensino fundamental, traduzindo-se em altos índices de reprovação, repetência, evasão; hoje, o fracasso revela-se em avaliações externas à escola

– avaliações estaduais (como o SARESP, o SIMAVE), nacionais (como o SAEB, o ENEM) e até internacionais (como o PISA) –, espalha-se ao longo de todo o ensino fundamental, chegando mesmo ao ensino médio, e se traduz em altos índices de precário ou nulo desempenho em provas de leitura, denunciando grandes contingentes de alunos não alfabetizados ou semialfabetizados depois de quatro, seis, oito anos de escolarização. (SOARES, 2004, p. 9).

Compreender as prerrogativas atribuídas a ANA e o contexto no qual ela está inserida nos ajuda a pensar como o Estado vem atuando na elaboração de políticas educacionais, estabelecendo diagnósticos e métodos e se posicionando no seu tratamento com a educação.

Dessa maneira, identificamos que a prática de aplicação de provas e exames, com atribuição de notas ou conceitos, tem sua origem na escola moderna do século XVI e XVII, com a cristalização da sociedade burguesa (LUCKESI, 2002). A prática conhecida hoje é herdeira da referida época, que se constitui pela exclusão e marginalização de grande parte dos indivíduos da sociedade.

No primeiro momento, é necessário estabelecermos alguns conceitos sobre a avaliação. A avaliação como elemento da didática consiste na organização de processos escolares que, por sua vez, não se restringe simplesmente a um instrumento de medição.

A avaliação é um processo e um recurso que possibilita, ao professor, trabalhar de modo coerente frente as demandas que integram o processo didático. Nesse caso, a avaliação contribui para que os objetivos sejam alcançados. A avaliação pode ser considerada como um ponto essencial para o alcance de uma prática pedagógica competente e democrática. Luckesi (2005) situa que a avaliação tem um papel dialético e diagnóstico quando atrelada aos anseios de transformação social.

A avaliação enquanto categoria constitui-se permeada por polêmicas e contradições, isso porque o ato de avaliar pressupõe relações entre os atores envolvidos nesse processo. Nesse sentido, não se trata apenas e categoricamente de verificar a aprendizagem ou competências por meio de medidas, de quantificações.

Comprendemos que a avaliação na educação é necessária, pois é um processo em constante movimento, mas deve ir além de dados estatísticos como forma de analisar a qualidade da educação. Isto porque a avaliação da educação no Brasil tornou-se uma política de Estado a

partir das reformas políticas e das ações implantadas desde os anos de 1990 (ASSIS; AMARAL, 2013).

A avaliação também faz parte da lógica da educação de massa, contudo, a concepção que se impõe progressivamente na educação a considera sempre como algo mensurável, ou seja, como utilização de métodos e técnicas definidos, padronizados e reaplicáveis em grande escala. Nesse sentido, pressupõe-se, como instrumento de mensuração, o resultado que se faz das avaliações tornou-se prática fetichizada, aparecendo como critério de qualidade das escolas e como medida do nível cultural da população (LAVAL, 2019).

A reflexão devida sobre a inclusão de avaliações de larga escala/externas no sistema de educação que gera políticas de alfabetização da criança torna-se necessária no sentido de problematizá-las diante das provocações advindas das relações e dos processos que podem não levar em consideração a pluralidade, a diversidade e a desigualdade social nas escolas brasileiras. Ainda destacamos que a estrutura da avaliação em larga escala não contempla todo o currículo. Dessa maneira, fragmenta-se o processo de ensino e aprendizagem.

Segundo Cruz, Taveira e Souza (2016),

O ato de avaliar, no sentido de promover cada uma das crianças, é a grande responsabilidade do professor ao aprofundar seu olhar para a especificidade e ritmos de aprendizagens, garantindo aos aprendizes um direcionamento quanto a seu processo de aprendizagem. Nesta perspectiva, o erro passa a ser visto como espaço de construção do conhecimento, no qual o aluno é compreendido como um ser que age e que busca caminhos para a solução de uma atividade proposta ou desafio apresentado. Nesse contexto, as atividades propostas pelo professor podem servir como subsídios essenciais para a observação das “hipóteses construídas pelo aluno.” (HOFFMAN, 2011 *apud* CRUZ; TAVEIRA; SOUZA, 2016, p. 189).

Destarte, a avaliação pode ser compreendida no âmbito e nos aspectos da realidade cotidiana, observada no trabalho pedagógico, portanto, a avaliação não deve ser colocada em favor puramente a favor das aferições quantitativas na qual a avaliação em larga escala se tornou. A avaliação, como parte constitutiva de sistemas de avaliação em larga escala, tem sido explicada como uma política de assuntos de “Estado” cujos reflexos aparecem na forma de organizar e gerir os sistemas educacionais, não só no Brasil como em vários países (HECK, 2018).

Os resultados das avaliações em larga escala dos níveis de alfabetização da população em processo de escolarização, que se multiplicaram nas duas últimas décadas no Brasil e em muitos outros países, têm levado a críticas a essa visão holística da aprendizagem da língua escrita

(SOARES, 2020). Dessa maneira, é importante discutir o conceito de alfabetização que orienta as políticas nacionais.

A mais recente política que orienta as concepções de alfabetização no Brasil é o decreto nº 9.765 de 11 de abril de 2019, que institui a Política Nacional de Alfabetização (PNA). O documento toma por base alguns relatórios que apresentam dados de países que melhoraram a alfabetização nas últimas décadas. Conforme o documento, esses países fundamentaram suas políticas públicas nas evidências mais atuais das ciências cognitivas, em especial da ciência cognitiva da leitura (BRASIL, 2019).

De acordo com segunda versão da BNCC, como já tratado anteriormente, os princípios que constituíam e embasavam a proposta para o ciclo de alfabetização, com ênfase na aprendizagem da língua escrita, haviam sido tratados como uma aprendizagem conceitual, que não se resume apenas ao ensino direto das relações entre grafemas e fonemas, embora esse ensino faça parte do processo, nesse sentido, observa-se estratégias de aproximação da criança com os usos sociais de textos escritos (letramento).

Para Moratti (2019), a PNA integra o projeto político-ideológico neoliberal e ultraconservador do atual governo federal e está estrategicamente articulada às demais medidas de destruição dos avanços democráticos conquistados pela população brasileira nas últimas décadas.

A concepção de alfabetização disposta na PNA (2019) não é uma concepção nova. Identificamos que, em setembro de 2003, a Câmara dos Deputados constituiu, por meio da Comissão de Educação e Cultura um Grupo de Trabalho (GT), o objetivo de elaborar um relatório expressando a posição dos parlamentares em relação a alfabetização. Os autores do relatório, segundo Gontijo (2014), pertenciam a uma mesma formação ideológica e discursiva, portanto, o relatório não nasceu de um debate com diferentes vozes no curso de sua produção.

Nesse sentido, dentre as resultantes desse relatório, ressalta-se a recorrência ao “cientificamente comprovado”, “as provas irrefutáveis”, “a moderna ciência cognitiva”, segundo o GT, as metodologias de pesquisa utilizadas pelos estudos seguem o modelo de ciências biológicas e físicas, o que confere a elas “status científico incontestável”. Essa visão reducionista, superficial e simplista de que só estudos experimentais podem dizer como se deve alfabetizar atravessou praticamente duas décadas e retornou ao cenário educacional (MORTATTI, 2019).

Em comparação as proposições apresentadas pelo GT (2003) e pela PNA (2019), tanto Gontijo (2014) quanto Mortatti (2019) apontam para a convergente similaridade entre ambas as

propostas. Ou seja, as autoras, em tempos diferentes, analisam as políticas voltadas para a alfabetização, como parte integrante de um o projeto político-ideológico neoliberal e ultraconservador que atua estrategicamente, articulando medidas de retrocesso dos avanços democráticos conquistados pela população brasileira.

Diante desse cenário e transpondo tais níveis ao nosso objeto de pesquisa, verifica-se que políticas públicas têm sido adotadas pelo MEC com o intuito de superar os problemas dos sistemas de ensino, sobretudo por meio dos resultados das avaliações em larga escala, tais como a Prova Brasil, a Provinha Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A ANA surgiu com o intuito de diagnosticar os conhecimentos que os alunos precisam desenvolver, aprender e construir em algumas etapas da escolarização, nas instituições públicas brasileiras, tendo como prerrogativa a urgente melhoria da qualidade do ensino do nosso país.

A Avaliação Nacional da Alfabetização é uma avaliação externa em larga escala, anual e censitária que tem como objetivo aferir os níveis da alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes das escolas públicas, matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, tanto da zona urbana quanto rural.

A ANA foi inserida, além do SAEB, na previsão do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, que estabelece que todas as crianças estejam alfabetizadas até a conclusão do Ciclo de Alfabetização. Conforme o documento básico, o Ciclo de Alfabetização é compreendido como um período necessário para que seja garantido a cada criança o direito às aprendizagens básicas.

A Avaliação Nacional da Alfabetização produz indicadores e diagnósticos para a melhoria da aprendizagem da leitura, escrita e matemática até os três primeiros anos da escolarização básica das escolas públicas brasileiras. Nesse sentido, seus objetivos se pautam em:

- i) Avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 3º ano do ensino fundamental;
- ii) Produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino;
- iii) Concorrer para a melhoria da qualidade do ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional (BRASIL, 2013, p. 7).

Em 2013, aconteceu a primeira edição da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). De caráter censitário e com abrangência nacional, a ANA foi implementada para ser aplicada

anualmente aos alunos do 3º ano do ensino fundamental e abarca os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Nesse contexto, o objetivo de atingir tática e, estrategicamente, a educação por meio das políticas educacionais estão reafirmados nessa correlação de forças que delinea a amplitude dos processos avaliativos envolvidos estruturalmente na sociedade.

A Avaliação Nacional da Alfabetização foi implementada, em 2013, no governo de Dilma Rousseff, foi aplicada nos anos de 2013, 2014 e 2016. Já em 2015, o Inep apresentou, como justificativa da não aplicação da ANA, a contenção de gastos. Em 2017, não justificou o motivo da não aplicação dela. Desde o *impeachment* da presidenta Dilma, não houve mais a aplicação da ANA. Como veremos a seguir, ela passou por novas configurações no ano de 2018.

Em 2018, o MEC anunciou modificações importantes nas políticas de avaliação em larga escala. Até 2018, a ANA foi projetada para ser aplicada, como bem já dissemos, de modo a ser censitária e anual. A partir de reformulações nas políticas de avaliações, o MEC, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), fez as avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) bianuais, concentrando as aplicações nos anos ímpares e a divulgação dos resultados nos anos pares.

Essas mudanças que veem ocorrendo nas políticas de alfabetização a partir de 2016 não estão atreladas apenas e exclusivamente dos resultados das avaliações, mas são provenientes de inflexões nas concepções sobre a alfabetização (VIEDES; ARANDA, 2018)

Desse modo, as vésperas de completar três décadas de realização, o SAEB passa por uma nova reestruturação para se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A BNCC torna-se a referência na formulação dos itens do 2º ano (Língua Portuguesa e Matemática), antecipando o que seria a “idade certa” para a consolidação da alfabetização para os 7 anos, ao final do 2º ano do ensino fundamental, em vez de 8 anos de idade e ao final do 3º ano, como previsto no PNAIC.

Como dissemos anteriormente, é possível identificar como diferentes interesses articulam-se ou entram em conflito junto as políticas educacionais implementadas no Brasil, enfatizamos, assim, a reconfiguração da Política Nacional da Alfabetização, as avaliações em larga escala e os dimensionamentos que políticas e programas sofrem frequentemente, ou seja, esse cenário de incertezas acaba por confundir as metas propostas para serem atingidas. Portanto, é nesse contexto político de que o governo federal instituiu o PMALFA.

Nesse contexto, delegou-se à ANA a responsabilidade de aferir os conhecimentos dos alunos ao final do ciclo destinado à alfabetização, oferecendo uma amostra dos conhecimentos revelados pelas crianças nas habilidades avaliadas. A ANA ainda coleta informações por meio de um questionário sobre o contexto socioeconômico das famílias, sobre a infraestrutura das escolas e sobre a formação de professores.

A constituição de sistemas de avaliação tem sido explicada como um dos pontos focais de uma política de condução dos assuntos de “Estado” cujos reflexos aparecem na forma de organizar e gerir os sistemas educacionais, que valorize mais o produto do que o processo. Na perspectiva do Estado avaliador, as avaliações externas realizadas pelo governo nas instituições educacionais passaram a ter uma função estratégica de controle sobre as atividades educativas.

Diante do cenário político apresentado no qual a ANA encontra-se no centro, ainda foi possível encontrar uma publicação, de 2018, na qual as autoras Raimann e Lima (2018)¹⁵ propuseram um estudo no qual foi feito um levantamento de dados sobre pesquisas já produzidas sobre a ANA no âmbito dos cursos de pós-graduação. As autoras afirmam que: 70% das pesquisas analisadas asseguram que a avaliação externa é uma ferramenta utilizada pelo Estado para controlar o trabalho do professor, bem como os conteúdos que serão ensinados ou não. Também é uma forma de inserir as políticas públicas compensatórias voltadas para uma suposta “qualidade”. Os outros 30% abordaram a ANA na perspectiva do “aprender-a-aprender” como orientação pedagógica, embasada na pedagogia das competências.

A partir da configuração política e institucional elaborada e disposta no decorrer desta seção e dos dados últimos analisados referente a configuração da Avaliação Nacional da Alfabetização, podemos verificar que os resultados das avaliações em larga escala, especificamente no caso da ANA, fica demonstrado as fragilidades que permeiam as avaliações. Destacamos ainda a importância de refletir sobre a adoção de modelos de políticas que tomam como base a experiência estrangeira, como é o caso da PNA, pois tais referências destacadas, como promotoras da qualidade da educação, induzem fundamentos pautados na medição quantitativa da educação.

3.3 A estruturação do modelo avaliativo no PMALFA

¹⁵ Avaliação nacional da alfabetização: o que as pesquisas apontam? Elizabeth Gottschalg Raimann, Universidade Federal de Goiás [UFG] – Regional Jataí – Bra. Náfren Ferreira Lima, Universidade Federal de Goiás [UFG] – Regional Jataí – Brasil.

Esta seção aborda e analisa a estrutura avaliativa articulada ao PMALFA, buscando considerar os distanciamentos e as proximidades que essa configuração contempla. Centrada na pretensão de fortalecer o processo de alfabetização, essa estrutura avaliativa soma-se ao processo de implementação do programa. Nesse sentido, buscamos identificar se ela encontra-se justaposta aos seus objetivos, uma vez entendido que números e gráficos são pontos de partida de modelos sistêmicos.

As avaliações em larga escala são um instrumento de informação, de acompanhamento e de tendências utilizadas pelos governos para verificar o desempenho de escolas, de alunos e de professores, e ainda tendem a orientar políticas públicas.

Com relação as políticas educacionais no Brasil, Canan (2016) faz um percurso histórico sobre a implementação de políticas educacionais tendo como base em acordos internacionais, afirmando existir grande influência dos organismos internacionais nas políticas econômicas e sociais na América Latina.

Nesse cenário, a educação aparece como importante insumo de crescimento econômico, em que a padronização de programas com suas proposições e soluções liberalizantes chegam a soar de modo simplista a maneira como esses organismos pensam soluções para a educação. E ainda existe um estímulo prioritário na educação básica por ela ser considerada um elemento de longo prazo para aliviar a pobreza (CANAN, 2016).

Analisando a estrutura organizacional do PMALFA, verificamos o quanto ela é passível de análise crítica, em termos práticos, conforme nossos estudos visualizam. A elaboração do PMALFA e algumas de suas proposições encontram-se apoiadas em uma perspectiva educacional de bases gerenciais, técnica e instrumental em relação aos seus objetivos à alfabetização. Essa perspectiva, tradicionalmente, está associada a crescente subordinação da escola aos imperativos econômicos (LAVAL, 2019).

Partindo da perspectiva de avaliações/testes, O PMALFA, durante seu ciclo (2019), dispôs de testes periódicos padronizados que foram aplicados em todas as turmas das escolas que aderiram ao programa. O programa conta com três tipos de avaliações que, segundo o documento de referência, o Manual Operacional, essas avaliações têm o propósito de, ao final do ciclo, avaliar o programa a partir dos testes que foram aplicados ao longo do ciclo. Essas medidas pressupõem técnicas e métodos de aplicação, e é nossa intenção analisá-los com mais detalhes, pois esse tipo de racionalização quantitativa pode levar a fetichização dos dados gerados pelas avaliações como já os temos visto no sistema de educação.

É preciso ter em mente que a própria avaliação é governada por um imperativo de eficiência econômica, e que os investimentos nela só são permitidos se ela conduzir à definição e a generalização dos bons métodos. O real mensurado tende a ser somente a parte da realidade que pode ser mensurada e que se quer e se acredita que pode ser mensurada (LAVAL, 2019, p. 215).

O programa Mais Alfabetização encontra-se permeado por avaliações. Essas avaliações fazem parte do sistema de monitoramento do programa, parte elaborado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), que são apresentadas com o objetivo definido do que é necessário para ser desenvolvido nas ações pedagógicas da escola, na formação dos assistentes de alfabetização e no acompanhamento da execução do programa.

O diagnóstico, que é apresentado por essas avaliações, deve mostrar as habilidades que precisam ser desenvolvidas pelos estudantes ao longo do ensino fundamental. Nesse sentido, a avaliação torna-se também um instrumento de controle dos agentes de execução, em outras palavras, torna-se uma burocratização pedagógica.

De acordo com o Manual Operacional, o intuito da aplicação desses testes é de prover um modo de auxiliar o trabalho do professor alfabetizador no desenvolver de estratégias e meios capazes de superar as dificuldades que forem detectadas na aprendizagem. No entanto, percebemos, nas disposições do programa, certa efemeridade com relação à natureza desses processos.

As avaliações são realizadas em três momentos durante o ano. A primeira denomina-se Avaliação Diagnóstica ou de Entrada, que é realizada para avaliar as habilidades básicas dos alunos no início do programa. A segunda é a Avaliação Formativa de Processo, realizada no meio do ciclo, para verificar o quanto os alunos de 1º e 2º ano conseguiram evoluir em um segundo momento. A terceira e última é a Avaliação Formativa de Saída, que deverá ser aplicada após o término do ciclo do programa, com o objetivo de avaliar o programa e a sua influência no processo de alfabetização.

Analisando o Manual Operacional verificamos que o modo considerado por ele, no tocante às avaliações, pode ser interpretado como um processo formal em função de seu juízo pelo aluno. Tal configuração conduz aos sentidos reduzidos do processo avaliativo próprio das avaliações em massa que ficam subordinadas ao Estado.

Aplicadas às avaliações, os resultados são devolvidos pelos professores ao sistema de monitoramento do programa por meio da plataforma do CAEd. Na plataforma são apresentados, além dos resultados, a análise pedagógica feita pelas professoras alfabetizadoras sobre o

desempenho dos estudantes nos testes, que conta também com um roteiro para a leitura e interpretação desses resultados, para que as unidades escolares se apropriem das informações produzidas a partir das avaliações:

- a) Avaliação Diagnóstica ou de Entrada: esse teste tem como finalidade avaliar o nível de alfabetização das crianças no início do Programa. Dessa maneira, serão avaliadas as habilidades básicas e essenciais em Língua Portuguesa e em Matemática, próprias da alfabetização. Estão disponíveis três modelos diferentes de testes, que poderão ser aplicados para avaliar o nível de alfabetização dos estudantes do 1º ano e do 2º ano do ensino fundamental. Tais testes poderão ser aplicados em uma mesma turma, utilizando, aleatoriamente, três modelos diferentes, dois modelos diferentes ou apenas um modelo. Orienta-se que essas avaliações sejam aplicadas logo no início do ciclo, uma vez que o resultado deverá ser utilizado pela escola para o planejamento das atividades do Professor Alfabetizador bem como as atividades que envolvem o Assistente de Alfabetização.

Os testes destinados para aferir os níveis e o desempenho em alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e a alfabetização em Matemática são compostos por 20 itens. No caso da Língua Portuguesa, o teste é composto de 17 itens objetivos de múltipla escolha e 3 itens de produção escrita. No caso de Matemática, são aplicados, aos estudantes, 20 itens objetivos de múltipla escolha.

Ainda como roteiro de análises, por meio de indicadores de desempenho, os resultados da avaliação diagnóstica do PMALFA serão divulgados com base em dois indicadores: o percentual de estudantes por níveis de desempenho e os percentuais de acerto por descritor (habilidade) avaliado. Para cada um desses indicadores, há um roteiro de leitura e interpretação adequado ao tipo de resultado apresentado.

- b) Avaliação Formativa de Processo: O teste do meio visa avaliar o avanço que as crianças puderam desenvolver ao longo da execução do Programa. Ele irá avaliar o desenvolvimento dos estudantes de 1º ano e de 2º ano e o quanto conseguiram evoluir no seu processo de alfabetização.

c) Avaliação Formativa de Saída: O teste de saída deverá ser aplicado após o término do ciclo do Programa. Ele é utilizado para avaliar o trabalho dos assistentes de alfabetização de forma objetiva, considerando os resultados apresentados por cada turma. A devolutiva dos resultados das avaliações será realizada pelo CAEd para cada escola. Os resultados serão apresentados com vistas a análise pedagógica sobre o desempenho dos estudantes nos testes, bem como o roteiro para leitura e interpretação desses resultados cujo objetivo é auxiliar as escolas na apropriação das informações produzidas a partir da avaliação.

A partir desses critérios e dos dados fornecidos pelas escolas via sistema de monitoramento pelo CAEd, são gerados resultados de desempenho, tanto geral da escola quanto resultados das turmas participante, acompanhando os níveis de percentual de acerto tanto em Língua Portuguesa em escrita e leitura quanto em Matemática.

Quadro 4 – Nível de desempenho em Língua Portuguesa leitura e Matemática por percentual de acerto

Nível 1	$\leq 60\%$ de acerto no teste (menor ou igual a 60% de acerto no teste)
Nível 2	$60\% > a \leq 80\%$ de acerto no teste (no intervalo maior que 60% até 80% de acerto no teste)
Nível 3	$> 80\%$ de acerto no teste (maior que 80% de acerto no teste)

Fonte: Sistema PMALFA, 2021.

Quadro 5 – Nível de desempenho em Língua Portuguesa escrita por percentual de acerto 1º ano

Nível 1	$\leq 10\%$ de acerto no teste (menor ou igual a 10% de acerto no teste)
Nível 2	$>10\% a \leq 30\%$ de acerto no teste (intervalo maior que 10% até 30% de acerto no teste)
Nível 3	$> 30\% a \leq 60\%$ de acerto no teste (intervalo maior que 30% até 60% de acerto no teste)

Nível 4	>60% de acerto no teste (maior do que 60% de acerto no teste)

Fonte: Sistema PMALFA, 2021.

Quadro 6 – Nível de desempenho em Língua Portuguesa escrita por percentual de acerto 2º ano

Nível 1	$\leq 15\%$ de acerto no teste (menor ou igual a 15% de acerto no teste)
Nível 2	$>15\%$ a $\leq 40\%$ de acerto no teste (intervalo maior que 15% até 40% de acerto no teste)
Nível 3	$> 40\%$ a $\leq 60\%$ de acerto no teste (intervalo maior que 40% até 60% de acerto no teste)
Nível 4	$>60\%$ de acerto no teste (maior do que 60% de acerto no teste)

Fonte: Sistema PMALFA, 2021.

Conforme os Quadros 5 e 6, os resultados em Língua Portuguesa quanto a escrita são divulgados em quatro níveis, tanto para o primeiro ano quanto para o segundo ano, alterando de um ano para o outro as porcentagens de cada nível.

A partir dos níveis de desempenho estabelecidos pelo programa como uma proposta de avaliação, percebemos a priorização de aspectos quantitativos (nota), número de acertos em detrimento do qualitativo (o que foi aprendido). Ainda observamos que existe uma comparação, uma seleção, uma classificação por esse modelo avaliativo, dessa maneira, as crianças vão sendo separadas de maneira hierárquica como aquelas que aprenderam e aquelas que, aparentemente, não aprenderam.

Essa descrição das etapas acima é capaz de demonstrar certa superficialidade e padronização do processo avaliativo, pois esse desenho de avaliação dificilmente dialoga com toda a diversidade, facetas, pluralidade envolvidas no processo de avaliação. Dessa maneira, fica explícito que a padronização do modelo avaliativo do PMALFA, seja ela para fornecer dados para que a escola possa realizar um diagnóstico das habilidades a serem desenvolvidas ao longo do ciclo, seja ela utilizada para avaliar o trabalho desenvolvido em sala de aula, mostra que esse modelo não é capaz de atender as demandas ora evidenciadas.

Esse modelo de avaliação presente no PMALFA parte da concepção de que a alfabetização está pautada na ingenuidade, no senso comum da sociedade. Essa concepção não é capaz de tocar em pontos nevrálgicos, entendemos que, dessa maneira, a estrutura das finalidades do programa parece não compreender o problema a ponto de resolvê-lo. As dimensões propostas para se alcançar o objetivo de fortalecer o processo de alfabetização deve estar para além de conceitos e métodos. As avaliações são pensadas na classificação, e é necessário que se pense que a avaliação como um processo ocorre melhor nas trocas entre momentos formais e informais, isto é, na interação entre professor e estudante.

Muito dessa articulação deve-se as divergências sobre o que ensinar e como ensinar, conforme já apresentamos, nos parece nascer, daí, as fórmulas. Pedagogicamente não acreditamos em fórmulas, o que existe é competência crítica quanto a avaliação que é parte do ensino-aprendizagem. Oferecendo bons instrumentos de avaliação ao professor é possível que se abranja muitas das facetas desse processo.

Compreendemos que o fato de uma criança não ter conseguido ler ou escrever convencionalmente durante a realização de uma avaliação não significa, automaticamente, que não tenha tido avanços, ou seja, é necessário considerar o percurso de aprendizagem percorrido pela criança, é necessário experiências concretas.

Embora, nessa última análise, tenha-se procurado balancear as proposições avaliativas apresentadas pelo PMALFA, até, esse momento, as concepções que sobressaíram foram aquelas pertinentes ao próprio modelo e avaliativo do programa, ou seja, por mais que buscássemos elementos convergentes às experiências, as oportunidades de crescimento do aluno, as sinalização de indícios de interatividade, o processo no qual nos deparamos mostra-se limitado. No entanto, na próxima seção buscaremos fazer uma interlocução com as perspectivas de avaliação das professoras alfabetizadoras. Propomos uma interação com o movimento prático docente e apresentaremos análises sobre como as professoras participantes do programa compreendem o processo avaliativo.

3.4 A avaliação no PMALFA na visão das Professoras Alfabetizadoras

Uma vez que nosso interesse é conhecer até o contexto de implementação e produção de efeitos da política, no caso do PMALFA, consideramos extremamente relevante ouvir como as Professoras Alfabetizadoras e participantes desse Programa analisam a avaliação no contexto

de implementação do PMALFA e o que mostram sobre os efeitos desse processo avaliativo em suas práticas cotidianas.

Para identificarmos e nos referirmos as professoras entrevistadas, utilizaremos as nomenclaturas PA1 (Professora Alfabetizadora 1) e PA2 (Professora Alfabetizadora 2), AA (Assistente de Alfabetização) e para a SAP (Superintendente de Ação Pedagógica).

As marcas mais profundas das reformas a partir da década de 1990, com os compromissos firmados na Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada pela Unesco, encontram-se a massificação e a padronização dos processos pedagógicos. Nesse sentido, por meio de nossas análises, observamos que o PMALFA oferece a ideia de que as pessoas envolvidas com o programa devem trabalhar firme, seguindo os caminhos direcionados pelo programa para garantir os propósitos para o fortalecimento da alfabetização. Tal generalização desloca-se da superfície de suas prescrições.

Essas prescrições, que se mesclam a um tipo de fórmula em torno da Educação Básica, traz consequências para as professoras implementadoras. Nesse caso, essa racionalidade condessaria na sobrecarga e reestruturação do trabalho docente e ainda as colocariam como protagonistas do sucesso ou do insucesso de seus alunos, das políticas educacionais, da escola e do sistema educacional, o que geraria um constrangimento exigido no desempenho de sua função (OLIVEIRA, 2020).

Por meio de entrevista, as professoras participantes foram perguntadas sobre o processo avaliativo no qual os alunos são submetidos por meio do programa. Nosso objetivo, ao expor este tópico para diálogo com as professoras, foi analisar como as professoras compreendiam as várias avaliações/testes em que os seus alunos deveriam passar durante o programa. No trecho abaixo, quando a PA1 diz a “professora do programa”, ela está fazendo referência à assistente de alfabetização. A PA1 faz uma narrativa da sua compreensão quanto aos processos da avaliação no interior de sua sala de aula em parceria com a assistente de Alfabetização.

Olha o que a gente vem fazendo! A gente vem fazendo avaliação praticamente diária, toda vez que chegava com um aluno, e discutia eu a professora do programa e a gente via a dificuldade do aluno a gente traçava uma intervenção, se deu resultado. Ótimo! Se não deu, eu e a minha supervisora sempre em contato com a gente, pra saber como que estava. [...] se de repente a situação não estava desenvolvendo, ela nos solicitava quais estratégias as vezes até tomar, então ela estava sempre intervindo nisso... então nós vamos mudar. (PF1, 2021).

O depoimento da PA1, coaduna com a compreensão própria do processo pedagógico, ela tende a advogar a avaliação como um processo contínuo, diferente do entendimento de PA2, conforme trecho de entrevista a seguir.

As avaliações são um apoio adicional as escolas no sentido de diagnosticar o nível de aprendizagem dos alunos e acompanhar a evolução dos mesmos ao longo do processo. Elas fornecem instrumentos para o planejamento das ações necessárias. No final do programa avalia o trabalho desenvolvido de uma forma objetiva através do resultado obtido em cada turma. (PA2, 2021).

Como se pode ler, a PA2 inicia sua resposta expondo sua compreensão sobre as avaliações como um instrumento de apoio que alimenta o processo, dando dicas para as professoras sobre o que foi ensinado, o que foi aprendido e o que deve ser ainda trabalhado para a melhoria do processo.

Quanto as significações postas nesses dois primeiros trechos das entrevistas, observamos que as professoras partem de perspectivas diferentes sobre o mesmo processo, A PA1 fala das avaliações numa perspectiva de interatividade, de troca entre a análise que é possível fazer do processo em intervenção com seus alunos. No entanto, a PF2 aponta uma perspectiva mais instrumental do planejamento das ações, isto é, ela parte da natureza dinâmica das avaliações no sentido de organização e execução do processo.

Dessa maneira de ver as avaliações como um processo didático pedagógico cabe a reflexão sobre os objetivos projetados. Nesse sentido, é permitido as professoras extrair alternativas e compreensões próprias da avaliação enquanto um processo.

A PA1 percebe a dinâmica que envolve as avaliações como modo de incluir seus alunos, atuando como facilitadora do processo de ensino e aprendizagem. Observemos como ela explora todas as possibilidades ao seu redor.

[...] Então o que eu observei, que a nossa avaliação era brincadeira no quadro; Vamos lá quem sabe qual a palavrinha? Quem sabe escrever? Quando eles tinham dificuldade eu já levava numa maneira lúdica de maneira que ele ia ao quadro e ali ele trabalhava e você via o crescimento dele e o gosto de querer ir até a frente pra falar aquela palavra, pra escrever aquela palavra, pra separar aquela sílaba ou até mesmo na época da formação das frases eu já deixava eles escreverem aí depois eu pedia para olhar o que que estava faltando, o que que poderia ficar melhor. (PA1, 2021).

A PA1 refere-se às avaliações como um processo repleto de trocas entre momentos formais e informais, o que nos leva a considerar que a professora interage com os alunos o tempo todo,

em sala de aula, considerando a pluralidade de seus alunos, o contexto, a participação dos alunos, a autorreflexão, isto é, ela resiste a formas de incorporação e de padronização nesse espaço.

No entanto, no decorrer da entrevista a PA1, já aponta aspectos embutidos na avaliação, considerando-a como um instrumento de acompanhamento em larga escala e apresentando um contraponto entre a avaliação enquanto processo e a avaliação global.

As avaliações, eu acho que pra avaliar é deveria ser uma coisa mais pessoal, entendeu. Porque vem uma prova pra fazer aquela avaliação, entendeu, e acho que ela é muito é, como eu falo? Ela vai muito assim, ela, ela não aprofunda, ela é mais uma “sacação”, isso não é aprendizado, pra mim, por exemplo, uma prova que se avaliasse o aluno realmente e pra ser uma coisa verdadeira, põe o aluno ali pra escrever... entendeu? Não é vê aquele quadradinho ali, marque, entendeu? Tinha que ser uma coisa a mais, tinha que, que, que, ter algo mais pessoal. [...] Então, aquilo, pra mim, não avalia corretamente o aluno entendeu, acho que deveria ter uma avaliação mais pesada, mas assim é como tá indo, porque são essas avaliações que vão ver a realidade do aprendizado, e o que devemos traçar pra chegar no próximo ano não termos tanta evasão, tanta dificuldade na leitura, na escrita (PA1, 2021).

Diante dessa fala da PF1, é possível compreender que ela já trabalhava na sua prática diária na perspectiva de avaliação como intervenção. Para a professora, o método de teste no qual o programa oferece não faz muita diferença em relação à aprendizagem. Ela atribui os resultados obtidos a realidade vivenciada diariamente. Para Freitas *et al.* (2014), é legítimo discordar da maneira como alguns governos querem conduzir processos avaliativos.

A desarticulação da avaliação em larga escala, padronizada, apontada pela PA1, assemelha-se com as proposições teóricas que sustentam essa pesquisa, uma vez que o ato de refletir da PF1 adquire contornos com o que já apresentamos até aqui.

O propósito aqui é dar visibilidade ao diálogo que estabelecemos com as professoras que executam o programa. A posição da PF1 elimina toda rigidez presente nas avaliações padronizadas, e também os efeitos reducionistas no qual o processo de avaliação foi submetido e sua concepção pedagógica apresenta um outro caminho para apresentar resultados.

Esse diálogo entre a formulação da política que, tradicionalmente, são deslocadas da realidade dos atores implementadores nos leva a identificar que, para que a implementação aconteça, se concretize, necessariamente, as diretrizes e objetivos da política passam pelas perspectivas,

objetivos e significações que esses atores atribuem a ela e, obrigatoriamente, isso não significa uma sintonia com o desenho da política. Conforme (FREITAS *et al.* 2014, p. 17), “quanto mais elementar é o nível de ensino mais continua e difusa é a presença da avaliação”.

As políticas que envolvem, em algum nível, modelos de avaliação centralizada, não levam em conta que não basta os dados do desempenho do aluno, que geralmente são coletados por meio de teste ou questionários. Nesse sentido, de modo geral, as avaliações, como uma técnica mensurável, captam apenas uma parte do que os alunos sabem ou não, a avaliação, nesse sentido, de modo geral, oculta a realidade do ato educativo. A avaliação que promove uma racionalização contábil desenha a imagem de uma educação que falseia a realidade (LAVAL, 2019).

Como bem já colocamos, nós procuramos apresentar a proposta do desenho avaliativo utilizado no PMALFA, guiados por uma concepção emancipatória de educação, assim entendemos que a avaliação posta em qualquer nível que seja, tanto avaliação em sala de aula, em institucional ou em larga escala deve criar condições de mobilização para construção de qualidade.

Partindo desse pressuposto, dando continuidade as nossas entrevistas, perguntamos as professoras alfabetizadoras de que modo os resultados dos testes do PMALFA possibilitavam a reflexão para que se organizasse o trabalho diante de tais resultados.

[...] o programa já estava acontecendo e a minha avaliação já era diária, então eu vi o crescimento dentro dessas situações, não aquela coisa presa que tem no programa, não! Vamos fazer aquilo ser uma questão mais lúdica pra criança ter o prazer em fazer aquilo, o prazer em ir pro programa e quando chegava ele vinha, fazia questão dele mostrar pros coleguinhas o que ele aprendeu. Então era uma maneira de eu estar intervindo e planejando o tempo todo e eu obtive o resultado dessa maneira (PA1, 2021).

Ao explicar o desempenho atribuído aos alunos, a fala da professora implica familiaridade e uma proximidade construída diariamente e é a partir dessa percepção que foram surgindo as estratégias de organização dos resultados. A PA1 ainda fornece dados sobre as devolutivas dos resultados apresentados no final do ciclo do programa.

O que eu posso falar da questão do, do desempenho do programa né do de como foi resultado do programa é o que eu vi na minha sala de aula tá, e assim em depoimentos também de outras professora de outras turmas que é, é no conselho de classe mostrou, apresentou o resultado que teve uma

melhora no resultado e eu creio que foi também com ajuda do Mais Alfabetização (PA1, 2021).

Conforme a PA1, durante a reunião de conselho de classe, os resultados do PMALFA foram apresentados e, com base no seu trabalho diário e do depoimento de outras professoras, constatou-se melhora nos resultados dos alunos, e essa melhora pode ser atribuída de certo modo ao programa.

No final do programa avaliamos o trabalho desenvolvido de forma objetiva através do resultado obtido em cada turma. Mas esse trabalho nós já fazemos todos os anos. Os resultados de cada turma que participou do programa, eu penso, serviu como um acréscimo as discussões que já fazíamos (PA2, 2021).

A PA2, relata que as reflexões feitas sobre os resultados apresentado pelo programa e discutidos pelas professoras é algo que já vinha sendo feito. Os dados fornecidos pelo programa, ao final do ciclo, foi algo a mais a ser considerado.

Tanto as narrativa da PA1 e PA2 quanto as reflexões de que seria possível fazer a partir dos resultados fornecidos pelo programa possuem pontos de concordância. Ambas as professoras reconhecem que os resultados, de certa maneira, foram discutidos por um grupo de professoras. No entanto, PA1 atribui melhora de resultados de sua turma a ajuda do programa, já a PA2 vê os aspectos de reflexão como algo que já faz parte do seu trabalho, não atribuindo, assim, ao programa, uma reflexão diferenciada quanto resultados.

Os depoimentos das professoras contribuíram muito com nossas reflexões, visto que a partir deles foi possível observar que o PMALFA não deixou de ser uma proposta interessante no que concerne ao aprimoramento das práticas de alfabetização. No entanto, mesmo diante dessa constatação, consideramos que a estrutura do PMALFA apresenta fragilidades.

Isso tem relação intrínseca com a nossa percepção de que a adesão ao PMALFA tenha ocorrido no âmbito da SME, tendo a escola buscado meios para adaptar o programa para o atendimento das necessidades que sobressaiam. Esse aspecto será tratado em profundidade no próximo capítulo. Aqui, cabe expor o entendimento de que os dados das entrevistas podem mostrar a participação, as condições laborativas das professoras em seus respectivos lugares e as condições postas para as práticas na sala de aula.

3.5 Considerações do capítulo

No limite deste capítulo, privilegiou-se analisar as questões relacionadas às avaliações que ocorrem durante o ciclo do PMALFA pelo aspecto contido nos documentos norteadores, ou seja, pelo viés da política enquanto texto. Também analisou-se o fenômeno das avaliações sobretudo por meio da perspectiva e dos olhares das implementadoras do programa às professoras alfabetizadoras.

Pode-se perceber que ao realizarmos a análise de aspectos da alfabetização no Brasil, buscando uma interface com as dimensões políticas e pedagógicas da Avaliação Nacional da Alfabetização, junto a estruturação do modelo avaliativo no PMALFA e da visão das professoras sobre a avaliação no PMALFA, foi possível alcançar o objetivo específico de situar o PMALFA no contexto da ANA. Isto é de extrema relevância neste trabalho, uma vez que nossa questão está diretamente ligada ao interesse de compreender como o PMALFA fortalece o processo de alfabetização dos alunos e, nesse caso, as análises realizadas ajudam, de forma muito potente, a alcançar parcialmente o objetivo geral desta dissertação, que consiste em analisar a trajetória da implementação do programa.

O Programa Mais Alfabetização, objeto desta pesquisa, embora possuidor de enormes fragilidades, oferece dados que dialogam com as maneiras como as diversas políticas educacionais têm sido postas pelo poder público a fim de serem executadas em diferentes realidades. De maneira geral, as políticas educacionais visam cumprir metas cuja métrica é a nota dos alunos nos resultados das avaliações em larga escala.

O dado que ganha mais destaque do meu ponto de vista até esse momento está centrado na visão do Estado em relação a alfabetização das crianças, compreendendo que a alfabetização não é um processo neutro, pelo contrário, ela está carregada de intenções políticas. Esse fato é revelado ao identificarmos um grande contingente de programas voltados para a alfabetização em um curto período de tempo, o que nos leva a interpretar que tais políticas são, de fato, políticas de governo e não políticas de estado, pois elas, muitas vezes, sofrem dimensionamentos sem que se dê a terminalidade correta e devida aos programas.

De todo modo, sabe-se que as políticas educacionais dificilmente são definitivas, os processos de adaptação e redesenhos são relativamente comuns. Nesse contexto, o problema que o programa deseja resolver merecia ter sido melhor considerado no sentido de que esforços foram desempenhados por diversos atores educacionais para a sua execução. Contudo, o que podemos apresentar até aqui move em torno do PMALFA como coadjuvante no processo de

alfabetização, ainda que o Programa tenha potencialidade maior do que está, como poderemos analisar no quarto capítulo. Nele, percorrendo o caminho da própria política estudada, alcançamos, pelos dados da pesquisa, a escola objeto desta pesquisa.

CAPÍTULO IV

O PMALFA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: PRODUÇÃO DE EFEITOS NA REDE DE ENSINO E NAS SALAS DE AULAS DE UMA ESCOLA DE SANTA LUZIA, EM MINAS GERAIS

Este capítulo tem como objetivo concluir, no limite desta pesquisa, a análise da trajetória do PMALFA, aprofundando a interlocução entre os dados sobre o contexto local de implementação e produção de efeitos por esse programa e as perspectivas teóricas que orientam esta pesquisa. Portanto, neste capítulo, buscamos concluir a nossa análise sobre a trajetória do Programa Mais Alfabetização (PMALFA), lançando luz sobre os dados pesquisados sobre essa política na rede de ensino em uma escola do município de Santa Luzia, região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais.

Para conhecer o processo de implementação do Programa Mais Alfabetização, no referido contexto, analisamos dados do município com foco na oferta da educação em Santa Luzia bem como as perspectivas que orientam os gestores da rede de ensino municipal. E, nesse percurso, chegamos as salas de aulas de uma escola dessa rede de ensino a fim de analisar o PMALFA no processo de alfabetização dos alunos dos 1º e 2º anos do ensino fundamental nessa escola municipal de Santa Luzia.

Orientamos a escrituração deste capítulo pela análise dos dados à luz da teoria que subsidiou a pesquisa até esse momento. Buscamos contextualizar a oferta do ensino público em Santa Luzia e percorrendo o caminho iniciado do contexto macro para o micro chegamos na gestão da educação municipal em uma escola pública dessa cidade. Nesses dois contextos interpretamos dados das entrevistas semiestruturadas com Professores Gestores e Professores Alfabetizadores, compreendendo essas etapas como parte constitutiva e fundamental do processo de implementação do PMALFA.

Buscou-se conhecer as perspectivas que orientam a implementação de políticas no plano local, analisando aspectos da adesão do município ao PMALFA e efeitos da política nacional na organização da rede de ensino municipal, principalmente, no que se refere à alfabetização. Nesse sentido, foram extremamente relevantes as análises das narrativas das professoras do Ciclo de Alfabetização e da Assistente de Alfabetização ao realizar tudo isso em conjunto com as análises dos dados da Superintendência de Ação Pedagógica da Secretaria de Educação de Santa Luzia (SMESL).

Essa Superintendência de Ação Pedagógica é a instância responsável pela adesão ao PMALFA e pela implementação desse Programa nas escolas do município. Parafraseando Oliveira (2014) sobre a implementação de política nacional no plano local, “aderir a uma política é dizer sim aos princípios dela”. Por isso, tornou-se extremamente relevante conhecer por meio das análises, as ações e também as interpretações desses atores implementadores do Programa.

Como as entrevistas são narrativas e, portanto, estão inscritas em um contexto específico, empreendemos esforços também para caracterizar o município e a escola pesquisada a partir dos dados. Nesse sentido, buscamos compreender a implementação do Programa no contexto da prática e em uma realidade específica, isto é, na execução das ações deliberadas no interior da escola, valendo-se das diretrizes estabelecidas pelo programa e também das perspectivas que orientam a oferta do ensino no município estudado.

Neste capítulo, ao buscarmos completar o percurso investigativo e alcançar o objetivo geral, voltamos à questão norteadora e que deu origem ao objetivo geral: analisar a trajetória da implementação do Programa Mais Alfabetização (PMALFA) em uma escola do município de Santa Luzia, região metropolitana de Belo Horizonte. Formulamos esse objetivo a partir do grande interesse em saber “Como o Programa Mais Alfabetização fortalece, ou não, o processo de alfabetização dos alunos nesta escola do município?”. Nesse processo, nossa percepção foi muito influenciada pela constatação de que as políticas públicas sofrem mudanças quando vivenciadas no contexto da prática, pois, nesse momento e contexto, a política pode ser reinterpretada e recriada.

De acordo com os estudos da literatura da área, ao explorar as limitações do texto, o contexto da prática é o momento em que os textos são vivenciados, já os textos políticos são documentos produzidos para promover mudanças na realidade. A política não é simplesmente recebida e executada dentro dessa arena, antes, ela está sujeita à interpretação e, em seguida, é passível de ser recriada, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

Nesta pesquisa, as arenas são as escolas locais em que trabalham profissionais da educação e que, de diferentes maneiras, irão vivenciar, interpretar e executar a política na realidade concreta.

Os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e

interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BOWE; BALL; GOLD, 1992, *apud* MAINARDES, 2006 p. 22).

Este capítulo não está isolado das perspectivas analisadas até aqui. De forma integrada aos contextos analisados anteriormente – contexto de influência e contexto de produção de texto – passamos a explorar dados e tecer análises, considerando como fundamentais os determinantes políticos, mas também a ação dos sujeitos que implementam o PMALFA. Essa percepção tornou-se uma via para as perspectivas emancipatórias que nos orientam, uma vez que nos permite vislumbrar que pode ocorrer transformações e mudanças significativas naquilo que foi pensado como a política original (BALL, 1992) e, portanto, aponta a possibilidade de haver um caminho de reformulação da própria política a partir dos saberes produzidos nas práticas de alfabetização.

4.1 Caracterização do Município

Conforme a Lei Orgânica do município, no capítulo I, das disposições preliminares no Art. 1º - O município de Santa Luzia Estado de Minas Gerais tem a sua autonomia assegurada no Título III, capítulo I do Artigo 18 da Constituição federal e sua organização política social, administrativa e financeira organiza-se nos termos da Constituição Federal, Estadual da presente Lei e as que adotarem (Santa Luzia, 2000).

O município de Santa Luzia está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a 25km da capital, próximo aos aeroportos da Pampulha e Tancredo Neves (Confins) e ao Centro Administrativo do Estado. Possui três vias de acesso com portais de sinalização: a MG-20, ou Avenida das Indústrias, a MG-10 via São Benedito e a BR-381, através da rodovia Beira Rio. Santa Luzia é considerada a décima terceira cidade mais populosa do estado de Minas Gerais, pois conta com a população de aproximadamente 202.942 habitantes, conforme o último censo realizado em 2010, de acordo com os dados do IBGE. Ainda em concordância com os dados do IBGE, a população estimada de Santa Luzia, em 2020, é de 220.444 pessoas.

Conforme informações disponíveis no *site* da câmara municipal quanto a economia do município consta que a prefeitura municipal adotou a política de incentivos fiscais, como a alíquota de 2% do ISSQN, com o objetivo de atrair investidores. Nos cinco distritos industriais

posição 159 de 853, 384 de 853 e 406 de 853, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 763 de 5570, 3295 de 5570 e 1681 de 5570, respectivamente (IBGE, 2017).

Figura 3 – Vista panorâmica de Santa Luzia com cidade de Belo Horizonte ao fundo



Fonte: IEPHA, 2021.

A história do município de Santa Luzia tem raízes nos primórdios da colonização e desbravamento do território mineiro. A história do até então povoado é datado de 1692, durante o ciclo do ouro. Logo, tornou-se um ponto de pousada estratégico para a travessia dos bandeirantes pelo sertões em busca de pedras e metais preciosos. Uma expedição dos remanescentes da bandeira de Borba Gato implantou o primeiro núcleo da Vila, as margens do rio das Velhas, no garimpo de ouro de aluvião. Com a enchente do rio, o pequeno vilarejo mudou-se para o alto da colina, onde, hoje, é o Centro Histórico da cidade.

Em 1697, ergueu-se o definitivo povoado, que recebeu o nome de Bom Retiro. Mais de 150 anos depois, em 1856, o povoado foi emancipado e desmembrado de Sabará e, a partir de 1924, passou a se chamar Santa Luzia. Consta como data comemorativa de sua criação o dia 18 de

março de 1847, tendo Santa Luzia como padroeira da cidade, que, em sua homenagem, deu-se o nome ao município.

Apesar de ter sua origem vinculada ao ouro, a cidade passou a ser um importante ponto de referência do comércio, cultura e também da arte, graças aos barcos que navegavam pelo Rio das Velhas, transportando mercadorias comercializadas por toda Minas Gerais. Ainda conforme os registros documentais fornecidos por meio do *site* da Câmara Municipal da cidade, registra-se que a cidade de Santa Luzia, em 1881, recebeu a ilustre visita do imperador D. Pedro II, que, em visita, ficou hospedado no Solar da Baronesa, um centro de referência social e cultural do século XVI, localizado na Rua Direita, no Centro Histórico. A visita foi registrada, pelo imperador, por meio de desenho de um trecho do centro histórico da cidade. Esse desenho foi a prova histórica que concedeu ao município o título de cidade imperial.

A cidade possui um memorial histórico importantíssimo que revela e faz parte da identidade do município, o centro histórico com suas edificações e vias foram tombados com sua homologação em 1998 pela secretaria estadual de cultura, sendo, então, determinada sua inscrição no Livro de Tombo n° I, do tomo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro de Tombo n° II, do tomo de Belas Artes e no Livro de Tombo n° III, do tomo Histórico, das obras de Arte Históricas e dos Documentos Paleográficos ou Bibliográficos, segundo dados do IEPHA-MG, Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico.

É imperioso retratar um pouco da história do município, evocando os elementos históricos que são parte constitutiva da cidade, elementos esses que formam o patrimônio histórico-cultural material e imaterial. Os pontos turísticos da cidade representam um riquíssimo acervo histórico, cultural, patrimonial e artístico. Segue alguns pontos turísticos da cidade e alguns patrimônios tombados.

Figura 4 – Fachada principal no século IX, Igreja Matriz anterior a modificação sofrida no século XX



Fonte: IEPHA, 2021.

Figura 5 – Igreja Matriz em 1988



Fonte: IEPHA, 2021.

A Igreja Matriz é o verdadeiro retrato da fé do povo devoto da cidade. Em 1748, o Sargento-Mór Pacheco Ribeiro, em retribuição a cura da sua visão, homenageou a padroeira da cidade, Santa Luzia, com a construção dessa imponente igreja. Em seu interior, julga-se ter obras de Aleijadinho. As pinturas e o suntuoso conjunto de altares barrocos entalhados e recobertos em ouro são de Francisco Lima Serqueira, Felipe Vieira e Mestre Athayde.

Figura 6 – Edificação na Rua Direita 101, Santa Luzia



Fonte: IEPHA, 2021

As edificações da cidade contam histórias. Edificação localizada na rua Direita, nº 101, pertenceu, no século XIX, à família do tenente-coronel José de Oliveira Campos, importante figura do Movimento Liberal de 1842. No início do século XX, passou a ser propriedade do deputado e, posteriormente, Senador do Congresso Mineiro, Modestino Gonçalves, sendo por esse nome mais conhecida.

Figura 7 – Antiga Estação Ferroviária



Fonte: *Site* da Câmara Municipal de Santa Luzia, 2021.

A edificação de 1893 pertencia à estrada de ferro Central do Brasil. A antiga Estação da Central do Brasil marcou grande progresso para Santa Luzia. Atualmente, abriga uma feira de artesanato e a biblioteca pública Professor Francisco Tibúrcio de Oliveira.

Figura 8 – Capela do Bomfim



Fonte: IEPHA, 2021.

A construção de 1711, a Capela do Bonfim, está localizada no Centro Histórico da cidade, onde confluem as ruas Direita e Floriano Peixoto. A simplicidade da capela revela rara beleza. Em seu interior, encontra-se a imagem do Senhor do Bonfim, esculpida por um escravo em troca de sua alforria.

Figura 9 – Solar Teixeira da Costa (casa da cultura)



Fonte: IEPHA, 2021.

Considerado um dos mais belos solares da região, ele foi o quartel general de Teófilo Otoni e cenário do combate contra Duque de Caxias, no ano de 1842. Hoje, conhecido como a Casa da Cultura, ainda tem as marcas das balas disparadas em suas janelas durante o combate. Atualmente, a Casa da Cultura abriga o Museu Histórico Aurélio Dolabella que possui parte do acervo histórico-cultural de Santa Luzia, incluindo peças do cotidiano luziense dos séculos passados e também referências do conteúdo litúrgico representado por relíquias da igreja católica. No museu, encontra-se o maior acervo de partituras musicais barrocas de Minas.

Figura 10 – Convento de Macaúbas



Fonte: IEPHA, 2021.

O Mosteiro de Nossa Senhora da Conceição de Macaúbas foi idealizado pelo alagoano Félix da Costa, no início do século XVIII. Inicialmente funcionou como Casa de Recolhimento e foi o primeiro colégio feminino de Minas Gerais, sendo nele educadas as filhas de Chica da Silva. Seu nome é devido as inúmeras palmeiras macaúbas encontradas em seu entorno. Atualmente, o Mosteiro abriga as monjas concepcionistas da Ordem de Nossa Senhora da Imaculada Conceição, fundada por Santa Beatriz da Silva Menezes. O monumento é tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IEPHA) e pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG).

Figura 11 – Igreja do Rosário



Fonte: IEPHA, 2021.

Erguida em 1755, a Igreja do Rosário era o local em que se realizavam as festas cristãs dos negros que, na época, eram proibidos de frequentar as igrejas dos brancos. O seu interior é simples e os altares são dedicados à Nossa Senhora do Rosário, ao Sagrado Coração de Jesus e à Nossa Senhora das Dores.

Figura 12 – Conjunto da Rua Direita



Fonte: IEPHA, 2021.

Figura 13 – Centro de eventos Mega Space



Fonte: Sou BH, 2021.

O Mega Space é um dos maiores centros de eventos do Brasil. Com mais de 500 mil m² e pode receber até 200 mil pessoas. Seu espaço amplo e bem planejado têm sido palco de grandes *shows*, festas de música eletrônica, rodeios, encontros e projetos culturais.

Ele é referência em Minas Gerais também quando o assunto é velocidade. Sua infraestrutura foi desenvolvida para receber eventos automobilísticos, como Campeonatos de Arrancada, Circuito de Velocidade, Campeonatos de Motocross, Campeonatos de Som etc.

Já na década de 1950, o município começou a ser povoado, surgindo, então, o Distrito de São Benedito. Mais tarde foram construídos, no local, grandes conjuntos habitacionais: o Cristina e o Palmital, e ocorreu a expansão do comércio. Nos dias atuais, o município aparece como o terceiro polo industrial da região metropolitana, considerada uma das cidades que mais cresce no Brasil.

Além da estrutura arquitetônica, administrativa, política e cultural retratadas até o momento, o município de Santa Luzia, ainda conta com uma estrutura educacional responsável pela educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental e EJA, como veremos na próxima seção.

4.2 Estrutura Educacional do município

Esta seção tem como objetivo caracterizar a estrutura educacional do município de Santa Luzia, e, de modo sistematizado, a escola pesquisada, considerando esses elementos como fundamentais no contexto da realidade da política educacional brasileira. Buscar-se-á, assim, conhecer o processo de implementação do PMALFA e os motivos que levaram a SME/SL a aderir ao programa no município.

A Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia (SME/SL) foi criada em 1991, tornando-se sistema municipal, em 2002, com o objetivo de elaborar, implantar e implementar normas para a rede municipal, particular infantil e a educação filantrópica.

O município, por meio da SME, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), delegou, a ela, a elaboração junto à comunidade luziense do Plano Municipal de Educação (PME). Dessa maneira, entre os técnicos dessa secretaria foram escolhidos os membros que passaram a estudar o plano anterior e a atual situação da educação no município, para que de fato esse plano pudesse ser elaborado e pautado nos dados oficiais da cidade (SANTA LUZIA, 2014).

Conforme as Bases Legais, o PME fundamentou-se no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabeleceu a obrigatoriedade de instituir o Plano Nacional de Educação em forma de lei no Artigo 87 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de dezembro de 1996 que instituiu a década de educação a partir de 1997. No Plano

Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que em seu Art. 8º, determina a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais e a Lei Orgânica do Município que trata do assunto em seu Capítulo V, artigo 161, parágrafo 4º, inciso IX. (SANTA LUZIA, 2014).

Dentro do contexto municipal, a partir da Lei Orgânica do Município de Santa Luzia, em seu Artigo 161, estabeleceu-se a elaboração do Plano Municipal de Educação com os seguintes objetivos:

- Implantação dos aspectos humanísticos e profissionalizantes no ensino fundamental;
- Melhoria da qualidade do ensino;
- Erradicação do analfabetismo;
- Atendimento psicopedagógico às crianças carentes e com deficiência. (SANTA LUZIA, 2014).

Os objetivos expostos pelo Plano Municipal de Educação de Santa Luzia coincidem com aqueles determinados pelo PNE, de 2014, cujas Diretrizes podem ser enunciadas a partir dos desafios que trazem para os municípios:

- I – Erradicação do analfabetismo;
- II – Universalização do atendimento escolar;
- III – Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – Melhoria da qualidade da educação;
- V – Formação para o trabalho e para a cidadania;
- VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – Estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – Valorização dos profissionais da educação;
- X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (SANTA LUZIA, 2014).

Conforme aponta o PME, a partir do estágio de desenvolvimento em que se encontra o município, já evidenciado por diagnóstico educacional realizado para a elaboração do PME, e as expectativas da população, aponta-se como prioridades:

- Melhorar o desempenho acadêmico em todos os níveis e modalidades;
- Erradicar o analfabetismo;
- Valorizar os profissionais da educação;
- Democratizar a gestão do ensino público;
- Implantar gradativamente o ensino em tempo integral;
- Universalizar a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio;
- Expandir o acesso ao nível Superior e Pós-graduação;
- Modernizar a gestão do Sistema Municipal de Ensino;
- Racionalizar a oferta do transporte escolar na Rede Pública. (SANTA LUZIA, 2014).

O PME aponta para a observação de que esse Plano com suas metas não são apenas da Secretaria Municipal de Educação para a Rede Municipal. As Diretrizes, Metas e Estratégias que nele estão contidas são direcionadas à educação de todo o território municipal, isto é, abrange todas as redes de ensino de Santa Luzia (SANTA LUZIA, 2014).

A estrutura organizacional do município conta além da SME, com o Conselho Municipal de Educação e com os estabelecimentos de educação infantil e ensino fundamental e ainda com instituições privadas e filantrópicas de educação infantil. Até 2019, Santa Luzia possuía 32 unidades escolares sob sua responsabilidade. Dessas, 26 correspondem ao ensino fundamental I e II e 6 correspondem as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI). A tabela abaixo apresenta o quantitativo de escolas sob a responsabilização do município, ilustrando a visão panorâmica, complexa e dinâmica no qual se estabelece interações.

Tabela 1 – Escolas Municipais Educação Infantil, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental em 2019

ESCOLAS MUNICIPAIS	
1	Ana Zélia de Moraes Lara – R. Juquiá, nº 322 – Bairro: São Cosme
2	Dagmar Barbosa de Souza – Av. VIII, nº 201 – Bairro: Carreira Comprida
3	Dom Pedro II – Rodovia MG 020 – Povoado de Taquaraçu de Baixo
4	Dr. Oswaldo Ferreira – R. Geraldo Luiz de Brito, nº 130 – Bairro: Monte Carlo
5	Dulce Viana de Assis Moreira – Estrada do Bananal, nº 315 – Bairro: Bonanza

6	Edwar Lima – R. Maria do Carmo de Castro, nº 25 – Bairro: Conjunto Palmital
7	Etelvino Souza Lima – Av. Engenheiro Felipe Gabrich, nº 19 – Bairro: Córrego das Calçadas
8	Jacinta Enéas Orzil – R. Roberto Teixeira da Costa, nº 165 – Bairro: Conjunto Cristina C
9	Jaime Avelar Lima – R. das Palmeiras, nº 335 – Bairro: Bom Destino
10	José Augusto Resende – Av. Hum, nº 80 – Bairro: Duquesa II
11	José Luiz dos Reis – R. João Alfredo Castilho, s/nº – Bairro: Barreiro do Amaral
12	Lúcia Viana Paiva – R. Nigéria, nº 55 – Bairro: Baronesa
13	Luisa Rosália Diniz Kentish – R. Haiti, nº 242 – Bairro: Industrial Americano
14	Maria das Graças Teixeira Braga – R. São Judas Tadeu, nº 271 – Bairro: São Benedito
15	Maria José de Brito Carvalho – R. Uiapuru, nº 46 – Bairro: São Cosme
16	Marina Vianna de Castilho – R. Érico Veríssimo, nº 265 – Bairro: Londrina
17	Modestino Gonçalves – R. Direita, nº 673 – Bairro: Centro
18	Prof^ª. Ceçota Diniz – Praça Luiz Carvalho de Sena, nº 214 – Bairro: Bom Jesus
19	Prof^ª. Maria da Glória de C.Veado – R. Maria Dorida da Rocha, nº 20 – Bairro: Cristina B
20	Prof^ª. Síría Thébit – R. José Sieiro Barreiro, nº 274 – Bairro: Conjunto Cristina B
21	Prof^ª. Sueli Lima de Mello – R. Etelvino de Souza Lima, nº 3084 – Bairro: Palmital A
22	Santa Luzia – R. Gervásio Lara, nº 119 – Bairro: Nossa Senhora das Graças
23	Sinhá Teixeira da Costa – R. José Augusto Gonçalves, nº 290 – Bairro: São Geraldo
24	Miguel Resende – R. Nossa Senhora de Fátima, nº 333, São Benedito
25	Iracema Prado da Silva – Av. Brasília, 3505 – Conjunto Cristina C
26	Dona Quita – R. Totó Marcelino, 361 – Adeodato

Fonte: SME/ Santa Luzia, 2021.

As escolas acima distribuídas por todo o território municipal compõem a estrutura educacional pertinente aos anos iniciais do ensino fundamental I e ensino fundamental II, e algumas ainda ofertam para a educação infantil.

Já a próxima tabela refere-se exclusivamente as unidades de educação infantil UMEIs. O município encontra-se em fase de expansão para atendimento da educação infantil, e esses dados são referentes até 2019.

Tabela 2 – Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEIs) 2019

Nº	UMEI
1	Antônio Gomes Damião – Rua Marília de Dirceu, 65, Industrial Americano
2	Cecília Meireles – Rua Yolanda Teixeira da Costa, 790, Conjunto Cristina
3	Cornelina Carvalho Silvério – Rua Domingos Orzil Fernandes, 07, Frimisa
4	Maria Augusta da Silva Freire – Rua Laureano Rocha, 191, Padre Miguel
5	Nossa Senhora Aparecida – Rua Maria Flávia Lessa, 115, Conjunto Cristina
6	Zelita Francisa Ramos – Rua Maria Januária Sales, 40 – Conj. Palmital

Fonte: SME/Santa Luzia, 2021.

Os fenômenos organizacionais e a própria escola com suas delimitações estruturais constitui-se como espaços físicos e também sociais. Assim sobre o contexto escolar vai repousar a sinergia não só da cultura pedagógica mas também social, nesse lugar organizado espacial e socialmente e tal organização é oriunda de uma evolução que se relaciona com a coletividade de contextos históricos e sociais.

A escola tal como a conhecemos é o produto de uma evolução histórica bastante longa, que iniciou no século XVI com as “escolinhas da caridade” e os primeiros colégio. Mas é somente no fim do século XVIII que essa nova organização se consolida e se difunde realmente, enquanto os séculos IXI e XX garantem sua expansão pelo viés da estatização, da obrigatoriedade escolar e da democratização do ensino. (TARDIF; LESSARD, 2014, p.56)

Fundamentalmente quando olhamos para a evolução ocorrida ao longo dos séculos, é possível observar certas estruturas de poderes internos e externos a escola. Nesse sentido, podemos observar dispositivos organizacionais e políticos cada vez mais complexos.

Incorporar as complexas demandas do sistema de ensino, mesmo que em nível municipal, apresenta-se como um desafio, mais ainda quando se adere a processo de implementação de determinadas políticas educacionais que implica e envolve um contingente considerável de atores. Essa organização executiva marca inevitavelmente os atores que a compõem, esses atores, partindo de seu trabalho real, atuam transformando os objetivos que lhes são propostos.

Para alcançar os objetivos propostos pelo PMALFA, é necessário que haja articulação entre todos os atores envolvidos no processo de implementação e execução do programa, tendo como propósito elevar a coesão e evitar um efeito marginal do programa no contexto da prática, ou

seja, no interior das escolas. Dentro desse contexto, deve-se situar o trabalho docente e os próprios docentes que constituem o grupo protagonista na implementação do PMALFA.

Ao longo do ciclo do programa, diferentes dimensões e demandas devem surgir para facilitar o entendimento do desenho das políticas para as instâncias partícipes, pois essas ações possuem um caráter cooperativo na fase de implementação. Nesse sentido, procuramos entender se há algum processo ou intenção por parte da SME com as escolas no sentido de articular os objetivos educacionais já propostos pelo município, junto as proposições do PMALFA, para se obter o fortalecimento da política de alfabetização.

Conforme já explicitado, o Programa Mais Alfabetização criado por meio da Portaria nº 142/2018, nossos estudos têm como foco o ciclo do ano letivo de 2019. Alguns motivos nos levaram a compreender que o ano de 2019 seria o primeiro ano de sua implementação em nível nacional e, portanto, um ano que poderia ser considerado como um ano “piloto” do programa. Sendo assim, optou-se por pesquisar a sua implementação em uma escola do município tendo como referência o ciclo 2019.

Para melhor compreendermos o processo de adesão do PMALFA no município, foi necessário fazermos um levantamento junto a SME a fim de conhecermos os motivos que levaram o município a aderir ao programa e também sobre as expectativas das escolas no tocante a esse processo. Para responder a essas indagações e ainda outras que emergiram e constituem a tessitura desta dissertação, as perguntas feitas por meio de entrevista a superintendência de ação pedagógica buscou capturar a realidade do processo de adesão ao programa.

Buscou-se identificar a lógica do compromisso assumido pelo município com o MEC, com vistas a analisar a efetividade da política educacional, materializada em um programa dentro da rede municipal de ensino. No caso estudado, há desdobramentos que se tornam preponderantes em problematizações na mesma proporção da implementação do programa, uma vez que conhecer o percurso da política nos auxilia na compreensão, significação e materialização da proposta estabelecida pelo programa.

No entanto, nem sempre os caminhos percorridos pelas políticas são desvelados, uma vez que são complexos e abarcam instituições distintas que podem ter partes do processo mais visíveis e outras não. Sabemos que no modelo de organização federalista os Estados e Municípios são dotados de autonomia, sendo assim, as políticas desenhadas pela esfera federal, além de um desenho “agradável”, demandam também estratégias que sejam atrativas e que induzam e

motivem a adesão da política que se quer implementar. Um outro elemento a ser considerado está pautado nos medidores de avaliação de alunos e suas condições de vulnerabilidade.

Diante dos fatos apresentados, podemos questionar quais seriam os motivos que levaram a SME/SL a adesão ao PMALFA, no município. Para tanto, buscamos, junto a SME, quais os elementos para a tomada desta decisão administrativa que o município viria a assumir.

Ao tratar do assunto durante a entrevista com a Superintendente de ação pedagógica, vejamos o que diz a SME:

A secretaria de educação ela adere a todos os programas do governo federal, todos os programas, né, então quando assim o PACTO chegou aderiu, o PMALFA chegou aderiu, a gente lê toda legislação busca implementar entendeu, e isso acontece com todas as propostas em todos os seguimentos, inclusive aderimos agora ao novo programa de alfabetização, né, do governo atual, então a gente sempre adere a proposta do governo e tenta adequar as nossas especificidades. (SAP, 2021).

Conforme apontado pela superintendência de ação pedagógica, observamos que o município goza do princípio da autonomia estabelecida pela Constituição Federal de 1988, segundo os princípios da descentralização. Nesse sentido, o município adere voluntariamente as políticas, contudo, o município obedece a um padrão previsível que não deve ser considerado errático, pois a normatização e a supervisão por parte da esfera federal bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis que permeiam as dinâmicas das políticas em nível local (ARRETCHE, 2012). Nesse processo, ações por parte do município devem ser aprofundadas com vistas a acelerar o cumprimento dos objetivos propostos pelo programa.

Identificamos ainda que, no momento da adesão, pode-se levar em conta além do desenho da política, outros elementos recursos financeiros disponível e apoio político e social. Dessa maneira, é na esfera da administração política que formam sistemas gerencias, logístico, operacional e de informação.

Com todo o contexto exposto até o momento, é interessante observar que a implementação de uma política educacional tem repercussões para além das operacionalidades institucionais, a visão tutelar e centralizadora torna-se cada dia mais insustentável. Percebe-se que, a partir dos ideais democráticos, a interação e o diálogo em torno dos processos educativos são perceptíveis e precisam ser respeitados a fim de se perceber as reais necessidades.

No conjunto das ações executivas, outros elementos foram surgindo. Buscamos sistematizar, de modo geral, algumas informações pertinentes a essas ações no bojo da implementação que consideramos relevante, porque são dados do município de caráter geral que nos ajudam a compreender melhor o processo de implementação. Por exemplo, houve escolas que por vários motivos não aderiram totalmente ou parcialmente ao programa. A tabela a seguir mapeia escolas que aderiram ao programa, porém quanto a adesão de suas turmas não houve uma adesão total. Vejamos a tabela a seguir que sistematiza as escolas cadastradas participantes.

Tabela 3 – Quantitativo de turmas previstas e cadastradas no ciclo de 2019: PMALFA por escola

ESCOLA MUNICIPAL	TOTAL TURMAS PREVISTAS	PERCENTUAL DE TURMAS CADASTRADAS
Ana Zélia de Moraes Lara	10	90,00
Dulce Viana de Assis Moreira	6	100,00
Etelvino Souza Lima	5	100,00
Jacinta Eneas Orzil	15	100,00
Jaime Avelar Lima	6	100,00
José Luiz dos Reis*	2	0,0
Lucia Viana Paiva	7	100,00
Modestino Gonçalves	10	70,00
Professora Ceçota Diniz	8	87,5
Santa Luzia	11	100,00
Maria das Graças T. Braga	11	100,00
José Augusto Resende	7	0,0
Luísa Rosália Diniz Kentish	4	100,00
Maria José de Brito Carvalho	6	100,00
Professora Sueli Lima de Melo	9	0,0
*Não houve adesão do Assistente de Alfabetização		

Fonte: SME/SL, 2021.

Outros fatores também surgiram no contexto da prática que incidiram sobre a implementação do PMALFA. Ainda conforme explica a SME, o ano de 2019 contou com eleições para o cargo do executivo no município, associado a essa nova gestão houve também à troca dos gestores das unidades escolares do município (diretores), e muitos desses cargos são categorizados como

cargos de confiança. Dessa maneira, apenas 15 escolas aderiram ao PMALFA no ciclo 2019 de um universo de 26 escolas.

A SME, por meio da Superintendência de Ação Pedagógica, ainda explica que um dos motivos apresentados pelas escolas que não fizeram a adesão ao Programa para o ciclo 2019 consiste no tempo excedido do prazo para a efetuação de cadastro feitos pelos gestores escolares junto ao MEC, pela plataforma digital SEB-MEC, nos prazos estipulados nos Ofícios-circulares.

Ainda, houve uma unidade escolar que fez o cadastramento conforme as prerrogativas estabelecidas pelo Programa, mas não aderiu, ao final, ao PMALFA. Isso ocorreu por se tratar de uma escola na zona rural do município, conforme apresentado pela SME/SL. Não houve o “interesse”, não houve a procura de pessoas para preencher a vaga e exercer a função de assistente de alfabetização nessa unidade.

Dessa maneira, compreendemos os limites do texto (política), no contexto da prática, que consiste no momento em que os textos são vivenciados e esses textos políticos são documentos produzidos para promover mudanças na realidade. Constatamos que a política não é simplesmente recebida e executada dentro dessa arena. Antes, ela está sujeita à interpretação e, em seguida, passível de ser recriada, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. As arenas são as escolas locais de atuação dos profissionais da educação que, de diferentes maneiras, irão vivenciar, interpretar e executar a política na realidade concreta.

Os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...] Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (MAINARDES, 2006, *apud* BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 22).

Essa análise demonstra que os professores e demais atores profissionais exercem um papel ativo no processo de implementação, interpretando e reinterpretando as políticas educacionais e, dessa maneira, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas. Mainardes (2006) destaca que, a interpretação ativa, os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à

prática envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática.

Nesse processo de tensões e desafios que envolve o contexto da prática, ainda buscamos dados que expressem esse contexto. Num apanhado geral das escolas, sistematizamos alguns dados. Vejamos:

Quadro 7 – Organização geral de turmas e escolas cadastradas no PMALFA, ciclo 2019

Escolas			
Município	Total de turmas previstas	Total de turmas cadastradas	Percentual de turmas cadastradas
Santa Luzia	117	107	91,45
Turmas			
Município	Total de escolas previstas	Total de escolas cadastradas	Percentual de escolas cadastradas
Santa Luzia	15	14	93,33
Turmas válidas			
Município	Total de turmas previstas	Total de turmas cadastradas	Percentual de turmas cadastradas
Santa Luzia	15	14	93,33
Turmas válidas com assistente de alfabetização			
Município	Total de escolas previstas	Total de escolas cadastradas	Percentual de escolas cadastradas
Santa Luzia	15	14	93,33
Estudantes			
Município	Total de estudantes previstos	Total de estudantes cadastrados	Percentual de estudantes cadastrados
Santa Luzia	2946	2688	91,24

Fonte: Relatório PMALFA, 2019.

O Quadro 7 apresenta um quantitativo geral exposto pelo município quanto aos aspectos: escolas, turmas, turmas com assistente de alfabetização, número de estudantes numa perspectiva de previsão e de efetividade.

Ainda conforme o ciclo de políticas o quarto contexto – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Esse contexto parte da

ideia de que as políticas têm efeitos em vez de simplesmente resultados. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes (MAINARDES, 2006).

A partir da tessitura das constatações que formaram o conjunto das relações aqui apresentadas, consideramos articular os elementos já evidenciados junto a aproximação do trabalho docente proposto pelo programa e também o trabalho do assistente de alfabetização, conforme Godoy (2020). Esses dois principais atores envolvidos no programa possuem responsabilidades que lhes são atribuídas para serem a fonte do processo do agir.

A próxima seção se dedicará em estabelecer relação entre o PMALFA e a sensibilidade prática dos protagonistas no programa (professores), buscando evidenciar as implicações pedagógico didáticas no interior da escola.

4.3 Caracterização da escola pesquisada e sua aproximação com o PMALFA

Na seção antecedente, foram analisadas as características da organização escolar do município a fim de estabelecer relação que nos permita refletir sobre certas dimensões do PMALFA no contexto da prática. O eixo organizacional desta seção tem por objetivo, num primeiro momento, caracterizar a escola participante numa dimensão física-estrutural e administrativa, e, num segundo momento, fazer aproximações do contexto pedagógico escolar com o PMALFA.

Dentre as escolas sob a responsabilidade do município, conforme já apresentado, elegeu-se uma em particular para participar desta pesquisa, lembramos que os motivos já foram elencados no nosso capítulo metodológico.

Começaremos contando um pouco sobre a história da escola pesquisada, a Escola Municipal Ana Zélia de Moraes Lara, conforme os arquivos no qual tivemos acesso por meio do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, o trecho abaixo ilustra a história da escola. O município detém uma identidade cultural muito forte e proeminente, e as histórias das escolas seguem caminhos parecidos. Nesse sentido, nosso intuito é conhecer como tudo começou.

O nome da escola é uma justa homenagem a professora Ana Zélia de Moraes Lara, que foi uma pessoa muito estimada na comunidade e de grande dedicação no exercício dos seus 27 anos de atuação no magistério.

Ana Zélia nasceu na cidade de Ferros Minas Gerais no dia 18 de março de 1940, onde estudou até o segundo grau, formando-se em magistério. Pessoa

com grandes aspirações mudou-se para Belo Horizonte para continuar seus estudos na área da educação.

Em janeiro de 1964, casou-se com Amaro Lara e teve cinco filhos. Trabalhou no município de Santa Luzia nas escolas estaduais Domingos Ornelas e Maria da Glória Veado, onde exerceu o cargo de diretora.

Preocupada com a falta de escola nas proximidades do bairro São Cosme, pediu ao seu pai que lhe cedesse parte de um de seus terrenos, situado na região, onde havia uma construção bem simples, que serviria para fundar uma escola.

Com o apoio de amigos Ana Zélia conseguiu abrir a escola, que em pouco tempo passou a ocupar os demais espaços do terreno de seu pai.

Em 28 de dezembro de 1986, aos 46 anos, Ana Zélia faleceu, após enfrentar um longo período de enfermidade. (TRECHO RETIRADO DO PPP DA ESCOLA, 2012).

A questão identitária da escola consiste em apresentar particularidades, singularidades e especificidades características da própria escola, sob uma perspectiva muito especial, no sentido de encontrarmos aspectos qualitativos quanto a sua composição. Contudo, é preciso levar em conta também as estruturas burocráticas que permeiam o espaço escolar.

Em 13 de março de 1987, por meio do Decreto nº 26.842, a escola passou a funcionar oficialmente como estabelecimento da rede estadual de ensino. No entanto, em fevereiro de 1988, por meio da lei de Municipalização, Resolução 8966/98, de 21 de fevereiro de 1989, a escola deixou de ser responsabilidade do governo estadual, passando a ser responsabilidade do executivo municipal.

Nessa perspectiva, faz-se necessário apresentar a organização da escola, compreendendo que cada escola possui características próprias. Nesse sentido, buscamos sistematizar a organização infra estrutural da escola, retratando a parte física, material, tal como a organização arquitetônica do edifício. Numa perspectiva administrativa, buscamos abordar o corpo docente, a gestão e a coordenação, apresentando aspectos profissionais que compõem a escola. O Quadro 8 analisa e apresenta a estrutura predial da escola e seus compartimentos.

Quadro 8 – Estrutura Física da Escola até 2019

Salas de aula	Sim	15
Sala de recursos multifuncional (AEE)	Sim	1

Sala de professores	Sim	1
Banheiro de professor	Sim	1
Sala de supervisão	Sim	1
Sala de direção escolar	Sim	1
Secretaria	Sim	1
Recepção	Sim	1
Cantina	Sim	1
Refeitório	Sim	1
Banheiros Masculino e Feminino	Sim	2
Dispensa	Sim	1
Depósito de material de limpeza	Sim	1
Almoxarifados	Sim	2
Quadra esportiva	Sim	1
Almoxarifado para material esportivo	Sim	1
Vestiários Masculino e Feminino	Sim	3
Pátios amplos	Sim	1
Jardim	Sim	1
Laboratório	Não	0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na escola, 2021.

Essa estrutura predial da escola ainda conta com água filtrada, energia, água e esgoto da rede pública, coleta de lixo periódica e acesso à internet. Nessa perspectiva, compreendemos que a vinculação de recursos destinados à educação integra o conjunto de direitos sociais, conforme a Constituição Federal de 1988, que devem chegar aos estudantes, considerando a importância da estrutura física no processo de ensino-aprendizagem.

O público-alvo atendido pela escola consiste nos níveis da educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental e EJA, diluídos em três turnos. O quadro 9 ilustra a visão de atendimento da escola junto à comunidade.

Quadro 9 – Quantidade de turmas por turno e total de alunos em 2019

Número de turmas por turno e total de alunos atendidos					
TURNO	Ciclos				
	Ed. Infantil	Nº Turmas	Anos Iniciais	Nº Turmas	Total Alunos 1º turno
1º Turno	1º Período	0	3º ano	5	356
	2º período	3	4º ano	4	
	_____	_____	5º ano	4	
2º Turno	Ed. Infantil	Nº Turmas	Anos Iniciais	Nº Turmas	Total alunos 2º turno
	1º Período	4	1º ano	5	369
	2º Período	2	2º ano	4	
3º Turno	EJA	Nº Turmas	_____	_____	Total alunos 3º turno
	EJA	1	_____	_____	26

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na escola, 2021.

A partir dos dados dispostos no Quadro 9, podemos notar que a escola recebe alunos nos três turnos, tendo um quantitativo total de 751, alunos. Desses alunos, 239 foram inscritos no PMALFA no ciclo de 2019, que correspondem as nove turmas inscritas no programa entre turmas de 1º e 2º anos. Das turmas inscritas, selecionamos duas, sendo uma do 1º ano e uma do 2º ano.

Com vistas a dimensão administrativa pedagógica, a escola, em 2019, contou com uma equipe que contabilizou 68 servidores. Desses, 40 são professores, sendo 31 PEBII sala de aula, 2 PEBII readaptados, 2 PEBII eventuais, 4 PEBIII Educação Física, 1 PEBII sala de recursos multifuncional, 3 supervisores pedagógicos, 2 auxiliares de secretaria, 8 profissionais de apoio, 1 intérprete de libras, 1 diretor, 2 vice-diretoras, 9 auxiliares de serviços educacionais, sendo 1 readaptada e 2 monitoras volantes.

Conforme renovação do quadro docente da escola, das nove professoras participantes do PMALFA, em 2019, somente seis estavam presentes em 2021, ano em que realizou-se as

entrevistas. Uma professora encontrava-se de licença maternidade e duas se desligaram da escola. Diante desse contexto, buscando certa prudência, selecionamos duas professoras.

A escola Ana Zélia encontra-se localizada em um bairro que apresenta elevados índices de vulnerabilidade social, é um bairro residencial periférico, que apresenta carência infraestrutural. De certa maneira, esse indicativo nos permite estabelecer a relação com os critérios apresentados pelo Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento estabelecido pelo MEC.

Conforme o Manual, as escolas vulneráveis seguem o seguinte critério de classificação:

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. (BRASIL, 2018, p. 5).

Diante das proposições que envolvem os critérios acima, as escolas são classificadas como vulneráveis ou não vulneráveis considerando dos resultados oferecidos por esses dois condicionantes. É a partir dessa classificação que será garantido as escolas o apoio do assistente de alfabetização, que pode ser por um período de cinco horas semanais para as escolas não vulneráveis ou por um período de dez horas semanais para as escolas vulneráveis.

Entendemos, diante do apresentado, que quando dispositivos legais de uma determinada política usa critérios prescritivos e pouco objetivo quando se fala de escola vulnerável, logo percebe-se um certo estigma que pode se tornar comprometedor. Nesse sentido, entendemos que esse termo está vinculado simbolicamente a sobreposições de desigualdade.

A análise que se pode fazer dessas orientações implica no fato do impacto da internacionalização das políticas educacionais na qualidade social e pedagógica da escola pública requer, antes de tudo, que seja mostrada a lógica das relações entre pobreza, desenvolvimento econômico e escola, tal como expressada em orientações e documentos internacionais, sob a ótica do neoliberalismo (LIBÂNEO, 2014).

Ainda conforme Libâneo (2014, p. 23), as propostas que envolvem políticas educacionais em países periféricos constituem-se em instrumento de poder de quem ajuda sobre os que são ajudados, confirmando, assim, o caráter deletério da adoção pelo governo brasileiro de políticas propostas pelos organismos educacionais.

Esses aspectos foram observados no Manual Operacional do programa, e eles apontam para a direção entre resultados apresentados pelos alunos a formação docente e o trabalho docente. Em função desses aspectos, a preocupação do PMALFA busca estabelecer marcos regulatórios que possam contribuir, supostamente, para a melhoria da alfabetização.

Concernente ao exposto acima, ainda buscando conhecer mais sobre o processo de implementação do PMALFA no município, fomos buscar compreender como o sistema educacional do município compreende e desenvolve o processo de alfabetização, e se há uma relação significativa nesse processo advinda exclusivamente do programa que tenha sido incorporada nas diretrizes da SME para as escolas.

A secretaria de educação sempre teve uma preocupação muito grande com o processo de alfabetização, é que a gente vê, que não inicia nem no ciclo da alfabetização mas antes, na educação infantil. Então assim algo que a gente preserva é ter equipes aqui dentro que conheçam do processo de alfabetização e que acompanhe esses programas lá na escola, que foi o que nós fizemos durante o ano de 2019 e durante o ano de 2018.... Além disso nós temos os articuladores lá dentro da escola né, o supervisor que é responsável. E a busca nossa, nossa política de alfabetização dentro do município atrelada ao PMALFA ou não, é que a gente consiga alfabetizar todas as nossa crianças até os oito anos de idade... (SAP, 2021).

Conforme o relato da SPA, o município atua na perspectiva e compreensão de alfabetização como um processo que se inicia na educação infantil. Nesse sentido, a alfabetização desenvolvida no município, seja ele atrelado ou não ao PMALFA, é de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade. A SAP não menciona aspectos advindos da implementação do programa ao processo de alfabetização que já vem sendo adotada pelo município.

Ainda abordando esse mesmo contexto, a SAP observa como importante elemento a ser destacado pela SME/SL, concernente ao PMALFA, concentra-se nas fragilidades apresentadas pelo programa, que, assim, ela destaca:

Bom, é o programa ele é frágil no sentido de articulação, não do ponto de vista da secretaria de educação, que a equipe pedagógica sobretudo as meninas que acompanhou o processo de alfabetização, fizeram formação com os instrutores e tentaram acompanhar, mas o próprio MEC implementou um programa muito frágil entendeu, que acaba que ficou sem continuidade, assim como as políticas públicas de alfabetização que a gente vem vivenciando ao longo dos anos... (SAP, 2021).

A fala da SAP explicita um “desencantamento” com os modelos de políticas de alfabetização implementadas pelo MEC. Conforme a fala da SAP, compreendemos que nessa fase da

implementação que os desenhos imperfeitos da política são percebidos e ainda é nesse contexto que os responsáveis pela adesão os atores vivenciam e colocam em prática objetivos e estratégias que lhes são estranhos.

Citemos um outro trecho da entrevista que ilustra essa situação:

...saiu o resultado da ANA, da Avaliação Nacional da Alfabetização, observou em todo território nacional a fragilidade do processo de alfabetização e resolveu implementar os instrutores dentro da sala de aula auxiliando o professor. São estagiários pessoas que ainda estão cursando a pedagogia e que também não entendia do processo de alfabetização, então acaba que isso não ajuda muito porque o principal para o desenvolvimento do processo de alfabetização é que esses profissionais que estejam atuando com as crianças tenham o conhecimento do processo de alfabetização (SAP, 2021).

Nessa mesma direção de conscientização do processo de alfabetização, a SAP evidencia que um dos eixos de fragilidades apresentados pelo programa concentra-se em torno do Assistente de Alfabetização. O ponto de vista apresentado pela SAP, quando ela cita a situação dos instrutores, referindo-se aos assistentes de alfabetização, ainda permeia a complexidade dos elementos que estão presentes no contexto da prática.

Os elementos apontados pela SAP são fundamentais para perceber os contornos que o programa apresenta. Nesse sentido ela continua.

A fragilidade maior é colocar esse instrutor sem nenhum conhecimento técnico pedagógico do processo de alfabetização é dentro é da sala de aula né porque as vezes ele, ele costuma até atrapalhar em vez de ajudar e aí foi preciso uma articulação muito grande com o professor o regente, e aí a gente observa que essa fragilidade em conhecer o processo de alfabetização ela é muito grande porque a universidade não forma o professor alfabetizador então ele tem que se fazer ao longo do tempo na sua busca individual por aprimoramento. Então a grande fragilidade é essa colocar um instrutor sem habilidade necessária pra cumprir o papel (SAP, 2021).

Por meio dos apontamentos feitos pela SAP, podemos ainda concluir que o PMALFA, gerou uma grande concentração de esforços por parte da SME para instruir os assistentes de alfabetização para que eles pudessem contribuir em sala de aula. Nesse sentido, os implementadores de políticas tomam a posição de atores mais frágeis e, portanto, são os mais impactados.

A pertinência dessa questão, considerada frágil no programa, é destacada também pela assistente de alfabetização (AA), quanto ao papel previsto pelo programa a ser desempenhado por elas. A ação a ser desempenhada não condiz com a realidade da sala de aula no município. A assistente de alfabetização também apresenta seu ponto de vista.

O ponto fraco é que deveria ser um projeto olhado e tratado com mais carinho. Digo, dar mais instruções aos educadores e assistentes de educação para que se possa ter mais entendimento e aceitação. Porque uma das grandes dificuldades que eu tive inicialmente foi a aceitação de alguns professores da minha presença e ajuda na sala de aula. (AA, 2021).

A assistente de alfabetização aponta, como fragilidade, sua própria presença em sala de aula e a aceitação de sua presença por parte das professoras. Podemos perceber uma sucessão de conflitos, equívocos e irresponsabilidade ligados ao desenho do programa. Ainda não menos relevante podemos citar a má administração de tempo, de recursos humanos e financeiros e até emocional desses atores envolvidos.

Entendemos que há algumas questões relativas aos apontamentos feitos tanto pela AA quanto pela SAP em relação a atuação do AA que devem ser problematizados, a começar pelo modo como é prevista a execução do PMALFA nas escolas. No Capítulo III, artigo 4º, parágrafo 1º, consta que o apoio técnico as escolas dar-se-á por meio de processos formativos, do auxílio ao assistente de alfabetização às atividades estabelecidas e planejadas pelo professor alfabetizador, do monitoramento pedagógico e do sistema de gestão para as redes prioritárias (BRASIL, 2018).

Nesse ínterim, no parágrafo 2º, que consta sobre a questão do apoio financeiro, gostaríamos de salientar essa questão direcionando-a para o assistente de alfabetização que é parte integrante do processo. Os documentos, tanto a Portaria 142/2018 quanto o Manual operacional do sistema de orientação pedagógica e monitoramento dispõem sobre um recurso financeiro que é calculado em função do número de matrículas e do número de turmas informados na adesão do programa. Desses recursos, uma parte é destinada a aquisição de material e serviços destinados ao programa e uma outra parte é destinada para o ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos assistentes de alfabetização, responsáveis pelo desenvolvimento das atividades (BRASIL, 2018).

Analisando o financiamento proposto pelo PMALFA concernente a destinação desses recursos encontramos uma fragilidade gigantesca do programa. Os assistentes de alfabetização não são

elencados como profissionais, eles são elencados como voluntários dentro do programa. Voluntários com responsabilidades estabelecidas, o 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. (BRASIL, 2018, p. 10).

Diante de todas essas atribuições, uma outra demanda também é passível de ser problematizada, pois o programa apresenta uma perspectiva de formação para o AA que obedece aos critérios relativos ao voluntariado. Ao mesmo tempo em que obedece aos eixos de formação profissional, o que pode ser interpretado como uma medida econômica, pois torna os programas de formação mais genéricos e baratos para os cofres públicos. Esses dois aspectos do programa, a formação inicial e a questão do voluntariado, são dimensões polarizadas. Indagamos em que medida essa forma de organização e do trabalho pedagógico vem contribuir para aprofundar a desqualificação da educação.

Tais fatores contribuem na maneira e no caráter da formação docente. Esse acolhimento, que AA se refere durante a entrevista, compreendemos como uma questão que ultrapassa as atividades docente. Essa dimensão processual no qual AA está inserida é uma dimensão que requer um acompanhamento mais profundo que poderia ser parte integrante de alguma

universidade sob os pilares da extensão, por uma supervisão prática, não deixando o trabalho a ser desenvolvido pelo AA no interior da sala de aula subordinado a tutoria das professoras alfabetizadoras, o que acaba por enfatizar mais responsabilidade a elas. Freitas (2012) tratando de aspectos da formação inicial de professores considera que

Nesse processo, tensões e desafios no campo da formação de professores se intensificam, aprofundando as contradições históricas e revivendo os embates entre projetos históricos de educação, escola e sociedade e seus dilemas práticos e teóricos ainda não enfrentados adequadamente pelas políticas públicas. A formação de professores, como área estratégica do capital, por agregar valor ao seu processo de exploração e acumulação, é o principal alvo das políticas educativas no âmbito da união dos estados e municípios, demandando articulações com as áreas de gestão, currículo, avaliação e financiamento. (FREITAS, 2012, p. 93).

Esse assunto nos instiga e apresenta questões que merecem ser respondidas, porém acreditamos que para aprofundar no assunto seja necessário novos estudos, o que nesse momento não seria possível dentro dos objetivos desta pesquisa.

Assim como Freitas (2012), também entendemos que prioridades não podem ser postergadas, como é o caso da alfabetização. No entanto, submeter um profissional ainda em formação para atuar no avanço da superação de uma herança histórica, e ainda não superada, contraditoriamente, não se fará lograr a superação das condições perversas herdadas.

Todo esse arcabouço de dados fornecido pela SAP precisou passar pelo crivo de uma análise crítica concernente aos modelos de programas educacionais apresentados pelo MEC. Essas políticas e programas pautam o papel da escola, e as consequências dessas pautas geram ações fragmentadas, emergências, tópicos que se desvinculam gradativamente das reais necessidades de aprendizagem.

Nesse processo, tensões e desafios em torno do PMALFA se intensificam, aprofundando as contradições e embates em torno da alfabetização de seus dilemas práticos e teóricos que devem ser enfrentados adequadamente pelas políticas públicas.

Na trajetória desta seção, vimos, inicialmente a estrutura física, administrativa e pedagógica que encontram-se relacionadas ao nosso objeto de pesquisa, atrelado a algumas perspectivas educacionais do município e a percepção da política expressa pelo PMALFA. Na próxima seção, buscaremos dar forma e voz as docentes ao aproximarmos o contexto da sala de aula aos objetivos estabelecidos pelo programa.

As especificidades do PMALFA demandam que joguemos luzes em aspectos ocultos ou não suficientemente revelados, dessa maneira focaremos ainda no trabalho docente. Como já anunciamos, as professoras alfabetizadoras atuam na perspectiva do protagonismo do programa. Nesse caso, devemos entender, ampliar e analisar as implicações possíveis a que estão submetidas as professoras alfabetizadoras mediante os objetivos do PMALFA.

4.4 Aproximações com o trabalho docente: Características e efeito do PMALFA na alfabetização

O objetivo desta seção é fornecer elementos de respostas a questão da incorporação do PMALFA agora no âmbito da sala de aula. Nesse sentido, buscaremos responder as seguintes questões: O PMALFA produziu algum tipo de mudança nas práticas de alfabetização? Quais? Quais os significados delas?

As políticas educacionais, como já vimos, tendem fortemente a se efetivar por meio de ações integradas e coordenadas no interior do sistema federativo, chegando, conseqüentemente, no nível micro. Nesse sentido, buscaremos demonstrar a interatividade da política inerente ao contexto da prática, ou seja, a sala de aula.

No plano das competências políticas, tratamos de percorrer o caminho, evidenciando vários aspectos. Dentre eles estão as perspectivas endógenas e exógenas que as políticas educacionais apresentam e que torna-se necessário entendê-las para, assim, reconhecer alguns elementos. Mainardes (2006) aponta que o foco da análise de políticas deveria incidir não apenas sobre a formação do discurso da política (texto), mas, sobretudo e também, sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar a política à prática.

Para Duarte, “o trabalho docente é parte da totalidade constituída pelo trabalho no capitalismo, estando submetido, portanto, a sua lógica e as suas contradições” (DUARTE, 2011, p. 163). Sob essa perspectiva, impõe-se a necessidade de identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro do contexto da prática, e o delineamento desses conflitos e as disparidades entre os discursos. Essas dimensões fundamentais aparecem como conflituosas e constitutivas, portanto, é dessa configuração que buscaremos, de certa maneira, compreender como a representação da política se configura mediante a realidade.

De certa maneira, buscamos respostas no interior da escola ao trazermos para dentro desta pesquisa a leitura e a análise perceptiva das professoras envolvidas no processo. Fazemos nesse sentido o permanente e difícil exercício de olharmos de forma crítica para as propostas da política, mas, agora, vislumbrando conseqüências e leituras que se fazem dela no interior da

escola. Conforme Baal (2012), as políticas não são meramente implementadas, mas sujeitas a processos de recontextualização e recriação.

Diante do exposto, organizamos o perfil dos atores participantes desta pesquisa, que relataram suas experiências, e algumas vezes elas apresentaram elementos que foram considerados, em alguns casos, para além da pergunta formulada. Buscamos diante de nossos objetivo e do nosso problema de pesquisa, concentrar as atenções em dois elementos chave – política e alfabetização – acreditando ser eles os acessar das questões de fundo rumo a proposta estabelecida.

Encontrar o equilíbrio entre esses elementos permite-nos expor a síntese interpretativa a respeito do caminho percorrido por meio da investigação teórica, documental e empírica. Consideramos cada etapa como fragmentos que foram constituindo e preenchendo para gerar forma.

O Quadro 10 sistematiza o perfil das entrevistadas participantes da pesquisa. Buscamos traçar um panorama que nos permitisse trabalhar com dados que ora pudesse de aproximar, ora pudesse se distanciar, compreendendo esse movimento como natural desse processo.

Quadro 10 – Caracterização dos atores entrevistados

Ordem	Função	Idade	Sexo	Formação	Tempo de experiência	Tempo de serviço na Rede
1	Professora	49	F	Licenciatura/Pedagogia	3 anos	3 anos
2	Professora	48	F	Licenciatura/Pedagogia Pós-graduação em Psicopedagogia	17 anos	17 anos
3	Assistente Alfabetização	38	F	Licenciatura/ Pedagogia (Em curso)	2 anos	2 anos
4	Gestão/SME	43	F	Licenciatura /Pedagogia Pós- graduação em Gestão, Supervisão, Orientação e Inspeção escolar	13 anos	3 anos

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Das quatro participantes entrevistadas, observou-se que todas, com exceção da AA, são formadas em Pedagogia, e com relação ao tempo de experiência das professoras alfabetizadoras há uma variante considerável. Porém, as duas professoras estão servindo na Rede há mais de dois anos, o que conclui-se que ambas já fazem parte do contexto da implementação do PMALFA.¹⁶

Às docentes participantes da pesquisa, foram solicitadas que respondessem as questões da entrevista sempre relacionado a escola em que acontecia a pesquisa, visto que as duas professoras entrevistadas têm vínculo com outras escolas.

O PMALFA, como uma ação indutora do governo federal para a alfabetização em todo território nacional, mostra que a implementação de políticas educacionais gera expectativas nos atores envolvidos. De todo modo, nosso objetivo, nesse momento, é mapear os estímulos provocados nas professoras alfabetizadoras assim como mapeamos os estímulos que deram origem a formulação do PMALFA.

Assim como parte do próprio contexto, buscamos compreender sobre o conhecimento das professoras quanto aos objetivos do programa,

[...] o que a gente sabe é que ele vem mesmo pra tá ajudando aí nesse processo né das habilidades que ser adquiridas aí nesse período de alfabetização. (PA2, 2021).

De modo simples, a PA2 distingue como objetivo do programa o auxílio que ele deve fornecer às professoras no processo de alfabetização, pois a dimensão dos objetivos circunda a estrutura pedagógica.

Quando começou o PMALFA eu busquei me informar, a supervisora passou a orientação pra gente e tudo mais, mas eu busquei também informação, o que que é? ... quando eu vi eu precisava saber o que que era pra eu saber como intervir com a criança de acordo com as necessidades. Pra você ter ideia eu peguei uma turma que tinha hora dentro de sala, que eu tinha quatro atividades, e seguindo... Então eu sempre tinha atividades paralelas, porque trabalhando sempre as vezes até em quatro atividades em sala de aula, entendeu? Então é, é, o que eu observei que realmente esse programa o objetivo dele é que a gente chegue ao segundo ano com as crianças sabendo ler, escrever e calcular, entendeu? Mas realmente saber, não é só

¹⁶ Para identificarmos e nos referirmos as professoras entrevistadas, utilizaremos as nomenclaturas PA1 (Professora Alfabetizadora 1) e PA2 (Professora Alfabetizadora 2), AA (Assistente de Alfabetização) e para a SAP (Superintendente de Ação Pedagógica).

simplesmente, né, é, é, é ter aquela visão e você vê que não teve coerência e coesão o objetivo do programa seria esse. (PA1, 2021)

A fala da PA1 está permeada de significados. A professora demonstra um enorme interesse em conhecer os objetivos do Programa, apontado que esse conhecimento, de certo modo, contribuiria para sua prática pedagógica diária. A PA1 encontra-se inserida num contexto pedagógico bastante heterogêneo. Ela esclarece que chegou a ter, em sala de aula, até quatro atividades diferentes para trabalhar com a sua turma além de atividades paralelas com o propósito de atender os objetivos do programa.

Apesar das participantes partirem de perspectivas diferentes, ambas demonstram expectativas no programa, e ainda sinalizam para as necessidades de as crianças adquirirem habilidades no período de alfabetização. Nesse contexto, ainda percebemos que as professoras alfabetizadoras situam o PMALFA numa perspectiva de apoio.

Contudo, no decorrer das entrevistas, a PA1 aponta elementos relativos ao PMALFA já numa outra posição, assumindo aspectos contraditórios do programa. Compreendemos que nesse contexto questões de caráter conflituoso podem surgir, pois essas questões conflituosas que fazem parte do processo.

Uma vez compreendida tais questões, continuamos a buscar o ponto de vista das professoras. Perguntamos, então, as professoras sobre as possibilidades do PMALFA contribuir para a melhoria processo de alfabetização das crianças do 1º e 2º anos. Foi pedido a elas que se levasse em consideração o seu tempo de experiência na função.

Olha eu tive uma experiência somente no ano de 2019 né, mais eu tinha uma turma que já tinha um desenvolvimento bom, então não posso falar que com tanta clareza que ajudou, mais assim, na questão das habilidades que foram desenvolvidas né, é eram alunos que estavam bem além das outras turmas que também teve o programa. (PA2, 2021).

A PA2 trabalhava com uma turma que possuía um bom desenvolvimento, não sendo possível observar aspectos de contribuição do PMALFA no processo de alfabetização de seus alunos. Consideramos os pensamentos e as experiências no exercício da profissão docente fator constitutivo importante que pode ser destacado como uma referência de análise e de diálogo com as especificidades da alfabetização.

Em resposta a mesma pergunta vejamos o que responde a PA1:

Olha, contribuiu sim! Mais eu acho que ele deveria ser mais estendido porque na minha experiência os alunos que eu tinha dentro de sala de aula, se tivessem tido mais tempo com esse PMALFA, além do trabalho feito em sala de aula teria contribuído muito mais... [...]Então por mais que trabalhasse em sala de aula retirasse esse aluno uma hora dentro do horário de escola, da sala, pra fazer esse PMALFA, eu acho assim foi um avanço mas é preciso dar uma melhorada uma reformulada pra que ele realmente tenha o foco que a gente necessita, que é a criança chegar alfabetizada realmente. (PA1, 2021).

Analisando a narrativa da PA1, mais uma vez percebemos que por mais que a professora se dedique em realizar os propósitos do PMALFA, e ela diga que houve uma contribuição do programa no processo de alfabetização de seus alunos, ela expõe aspectos de fragilidades do programa, tais como o tempo do ciclo do programa e o tempo dedicado aos alunos diariamente. Na concepção da PA1, o período contemplado pelo programa diante de seus próprios objetivos deveria ser reformulado.

Essas dimensões que focalizamos na análise dos dados apresentados até o momento mostram que as professoras alfabetizadoras participaram do programa de modo ativo, tanto nas atribuições propostas pelo PMALFA quanto na elaboração de estratégias pedagógicas já praticadas por elas em sala de aula.

Contribuindo com nossas análises, Libâneo (2014) apresenta uma proposição que contribui com nosso debate e que vem reverberando nos sistemas de ensino no qual políticas educacionais tem por finalidade imprimir estratégias, objetivos, metas e indicadores a serem alcançados pela escola, pelos professores e pelos estudantes, ainda que não tenha sido decidido por eles.

As influências das políticas educacionais orientam e condicionam o trabalho pedagógico didático das professoras. Isso quer dizer que tais influências repercutem nos currículos, no funcionamento da escola, nas formas de avaliações das escolas e dos professores. Esse contexto coaduna com a responsabilidade conferida ao professor pelo Manual Operacional.

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. (BRASIL, 2015, p. 9)

A experiência da PA1 apresenta elementos de um ambiente pedagógico que chega ao limiar da exaustão, desvelando aspectos de precariedade e burocratização na execução do programa.

A configuração do trabalho docente proposta pelo programa pode gerar estresse tanto no assistente de alfabetização quanto no professor alfabetizador, uma vez que é inserido na rotina deste outras atribuições, como a supervisão do trabalho do assistente sem que sejam dadas orientações claras e respaldo necessário para o cumprimento de suas responsabilidades (GODOY, 2020, p. 59).

Essa concepção também pressupõe uma organização a nível de mensuração e teste e comparação dos resultados das atividades pedagógicas que pode ser traduzida pela obrigação de apresentar resultados.

Mészáros faz um compêndio primoroso ao reunir imperativos estruturais da educação sustentada pela máxima: “As soluções não podem ser formais, elas devem ser essenciais” (MÉSZÁROS, 2008). A percepção do autor coloca em evidência que os parâmetros das relações de poder que legalmente influenciam a educação se articulam, gerando determinações gerais do capital que afetam profundamente cada âmbito particular e também a educação.

A questão posta é, no sentido verdadeiramente amplo do termo educação, trata-se de uma questão de “internalização” sofrida pelos indivíduos, e essa internalização assegura parâmetros reprodutivos necessários para a conservação da ordem hegemônica, todavia, internalizando as onipresentes pressões externas inquestionáveis (MÉSZÁROS, 2008).

Tanto para a leitura do PMALFA quanto para sua implementação, as experientes vozes das participantes podem nos trazer apontamentos e demonstrações quanto a contribuição do PMALFA. No processo de alfabetização das crianças, percepções diversas foram registradas. Nesse momento da entrevista, foi perguntado às professoras o que elas apontariam como ponto forte do programa, aspectos que elas perceberam como positivos.

Olha o ponto forte é essa questão mesmo dessa preocupação né que se tem com a alfabetização, porque a gente que tá em sala de aula a gente percebe

que a gente as vezes pega o aluno já saindo do ciclo de alfabetização com uma defasagem muito grande na aprendizagem né, então esse seria um ponto que a gente pode tá apontado aqui que continue mesmo é, é selecionando profissionais mesmo capacitados pra tá ajudando a gente e esclarecendo melhor esse objetivos aí igual eu falei, pra gente tá entrando numa consonância tanto a professora regente quanto a assistente pra gente saber pra gente, é, é criar pontos de onde a gente vai começar com o trabalho, que tenha uma organização melhor. (PA2, 2021).

A PA2 apresenta uma resposta às emergências colocadas pela realidade educacional, associada as dificuldades de se encontrar uma solução para a melhoria da qualidade da educação. A concepção da professora em torno do formato do programa perpassa por um corpo docente conectado com as demandas educacionais.

Os pontos forte eu falo, você tem que realmente é intervir todos os dias, isso é como teria uma hora nas cinco horas semanais, o intervir todos os dias foi um dos pontos fortes porque a gente observou que teve um período em que faltou um professor alfabetizador, então pra essa criança que tá naquele ritmo um dia que falta ele sente a diferença. Então é uma coisa eu acho que o ponto forte, todos os dias ter tido a aula essa uma hora fora de sala e essa intervenção diária comigo dentro de sala de aula foi o ponto forte. (PA1 2021).

A resposta da PA1 conecta com seus processos em sala de aula, ou seja, os pontos fortes apresentados por ela tomam como referência a persistência tanto da professora quanto da assistente de alfabetização em torno dos processos desenvolvidos por elas.

Conforme expresso nas falas das duas professoras, elas relatam como aspectos positivos do PMALFA os pontos forte do programa, dentro de uma perspectiva híbrida de apoio no desenvolver de seu trabalho de sala de aula em consonância, ou seja, associado ao trabalho de um outro profissional. Observa-se ainda que elas apresentam pontos positivos observados durante a implementação do PMALFA, a partir das intenções das ideias que o programa apresenta.

No entanto, no sentido da efetividade prática, as professoras estabelecem esse parâmetro pontuando os aspectos considerados a serem melhorados, ressignificados, melhor adaptados, ajustados, corrigidos. Compreendemos que os apontamos feitos pelas professoras não se trata de aprovação ou reprovação; de aceitação ou não aceitação, trata-se de constatações feitas por elas no contexto da prática diária.

Conforme analisamos até aqui, compreendemos que a atividade docente está imersa na interação professor e aluno, com a finalidade de alcançar os objetivos educacionais de formação humana. Sabemos ainda que o foco do PMALFA está concentrado no processo de alfabetização, mas não há como não considerar a atuação de forças não explícitas, de certa maneira, oculta nos processos inerentes ao programa. Em decorrência disso, é preciso que se faça uma boa gestão do tempo dedicado a alfabetização conforme a PA1 na sua fala acima, levando em consideração certa padronização percebidas no programa.

A imagem que o PMALFA conserva, de acordo com os nossos estudos, levantamentos, análises e constatações feitos nesta pesquisa, encontra-se impregnada de alternâncias, de descontinuidade e, de certo modo, de uma dissociação do cotidiano. As alternâncias concentram-se no âmbito da esfera federal, na facilidade que os governos têm de alterar programas já implementados em vez de aprimorá-los.

A descontinuidade caminha no mesmo sentido, observou-se que programas são implementados e descontinuados conforme o governo que se tem. Nesse sentido, os programas educacionais apresentam o que já discutimos antes, sua estrutura não possui profundidade diante dos problemas no qual se preparam a solucionar. A dissociação do cotidiano implica em ações que devem ser realizadas em conformidade com a proposta do programa, porém, quando aplicadas, elas não suportam a complexidade dos processos a que tendem suprir.

Essa imagem também pode ser visualizada na definição de pautas e rotinas, na simplificação de processos nada simples, pela definição de objetivos prescritivos formais que visam definir como, quando e onde o professor deve cumprir os objetivos do programa para atingir os resultados. Com efeito, essas tarefas prescritas ao professor na verdade inserem uma lacuna no trabalho docente, boa parte da interpretação que os implementadores fizeram do programa obriga-os a encarar dilemas que emergem desse processo e que muitas vezes não fazem sentido.

Esses elementos comprovam a hipótese de que o PMALFA está inserido no contexto da centralidade política de inspiração neoliberal, assim, tanto as intenções do programa quanto a sua efetividade são entendidas como subproduto de acordos firmados pelos governos com a cúpula dos organismos internacionais.

4.5 Considerações do Capítulo

Como se pode analisar, a forma como o trabalho foi organizado percorreu tanto o caminho da política como também o do próprio conhecimento e, portanto, o caminho metodológico. Nessa perspectiva partimos do contexto de influência e formulação da política para avançar em direção ao *locus* da sua interpretação e implementação, que coincide com o contexto das práticas docentes e de alfabetização e que alcançamos neste quarto capítulo.

Ainda que ciente das limitações temporais numa pesquisa desta natureza, cumpre ressaltar que estes estudos realizados buscaram elucidar nosso problema de pesquisa “Como o Programa Mais Alfabetização influencia ou não o processo de alfabetização dos alunos do município de Santa Luzia?”, que somente ao chegar no capítulo quatro pode ter análises e respostas.

Com isto, ainda no limite de um capítulo, pode-se inferir sobre o resultado deste trabalho, que carrega inevitavelmente a marca das exigências sociais, políticas, econômicas, ideológicas e culturais em torno do Programa Mais Alfabetização. Favorecer, fortalecer, incentivar e potencializar o processo de alfabetização dos alunos do 1º e 2º ano mostrou-se que nem sempre são fins convergentes, muito pelo contrário. A capacidade suscetível dos governos em modificar, redimensionar e planejar programas pesa fortemente sobre o desempenho de seus executores e seus beneficiários, que acabam inseridos nos indicadores de abrangência nacional.

Nesse sentido, esta pesquisa, iniciada em 2019, apresenta pontos de atenção quanto a implementação do PMALFA, especificamente quando relacionamos a sua infraestrutura, associada à formação inicial docente, atrelada aos seus objetivos.

Um ponto de extrema relevância e que exige atenção trata-se de um dado desta pesquisa. Foi identificado, na escola pesquisada, como principal desafio para a implementação do PMALFA, a ausência de um profissional capacitado em alfabetização para que se pudesse somar aos esforços das professoras. Trata-se de dado a ser destacado a fim de apontar caminhos para novas pesquisas. Ora trata o PMALFA de ações voltadas à alfabetização, cuja adesão está implicitamente vinculada às condições para realizar plenamente a política.

A identificação da referida escola como instituição cujas ações do PMALFA são necessárias corresponde ao apoio para que a política possa ser desenvolvida. No caso, a própria identificação da fragilidade da instituição indica o tipo de apoio: profissional capacitado em alfabetização para que se pudesse somar aos esforços das professoras. Tal fato é exposto com

esta relevância a título de apontar questão que merece mais investigações e a continuidade das pesquisas.

O processo de implementação do programa, desde seus antecedentes até a sua formulação, pode ser compreendido dentro de uma expectativa neoliberal de obter resultados programados. No entanto, no contexto da prática, a implementação da política mostrou haver falhas nesse processo. Para uma política voltada a obter resultados dessa forma programática foram observados descompassos entre o desenho e a execução, o que de uma perspectiva nacional impacta diretamente na própria eficácia da política no contexto local, na qual a expectativa deveria ser a da transformação na alfabetização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa coloca em pauta um tema de extrema relevância no campo da política educacional, a alfabetização, ou melhor a política formulada e implementada pelo governo para a promoção e fortalecimento do processo de alfabetização da criança, o Programa Mais Alfabetização. As políticas educacionais estão inseridas no rol das políticas públicas e são pensadas, implantadas e implementadas com vistas a responder, ou pelo menos tentar responder, demandas postas pela sociedade.

O século XIX é particularmente marcado pelas ideias de lutas pela democracia e direitos sociais vinculadas aos modelos de melhoria educacional, cultural e social. Identificamos que, paradoxalmente a essas ideias, foram incorporados um estilo de raciocínio comparativo que produz princípios de representações estatísticas que geram desigualdade, distinções e classificações.

Esta pesquisa se estruturou de modo a analisar a implementação do Programa Mais Alfabetização em uma escola do município de Santa Luzia, buscando compreender e responder nosso objetivo geral: Analisar a trajetória do Programa Mais Alfabetização em uma escola da rede municipal de Santa Luzia. Nossa intenção foi investigar e elucidar como o programa influencia ou não o processo de alfabetização das crianças de 1º e 2º anos na escola municipal Ana Zélia de Moraes Lara, desdobrando nossos objetivos específicos nos capítulos que integram esta pesquisa.

Para dar conta dessa articulação, utilizamos a contribuição dos estudos de autores que trabalham numa perspectiva crítica de análise de implementação de educacionais (OLIVEIRA, 2011, 2012); conceitos da Abordagem do Ciclo de Políticas (BALL, 1992), (MAINARDES, 2006); o papel do Estado na definição de políticas públicas e a sua influência na política educacional (ARRECTHE, 2011, 2012); abordagens dos aspectos sobre a alfabetização (SOARES, 2020, MORTATI, 2009, 2019). São esses os autores compuseram nosso quadro teórico.

A pesquisa realizou uma revisão de literatura a partir de autores que desenvolveram pesquisas considerando as reformas ocorridas no âmbito educacional a partir da década de 1990, em que se aponta como o ponto de partida dos acordos do Brasil com os organismos internacionais influenciando a educação do país. O estudo documental demandou a investigação dos fatores políticos, sociais e econômicos que influenciaram a concepção e formulação do Programa Mais Alfabetização (PMALFA), lançado em 2018, por meio da portaria nº 142 de fevereiro de 2018.

A análise do contexto da prática envolveu a pesquisa em uma escola do município de Santa Luzia, onde realizou-se o levantamento de dados que compõem a escola pesquisada e buscou-se identificar e analisar, por meio de entrevistas, as perspectivas positivas ou não da implementação do PMALFA, nessa escola.

Foram entrevistados os atores implementadores do programa no âmbito da SME, as professoras alfabetizadoras e a assistente de alfabetização. Nossa intenção foi descobrir o que pensam as professoras alfabetizadoras quanto a implementação do PMALFA e quanto ao objetivo do programa, que é fortalecer as escolas no processo de alfabetização. A partir do trabalho realizado, sistematizamos as principais considerações na intenção de responder como nossos objetivos foram atingidos.

I – O papel do Estado na promoção e oferta de políticas educacionais

Nosso interesse em inscrever o PMALFA no contexto mais amplo das políticas educacionais no Brasil é também situar o programa no contexto da Avaliação Nacional da Alfabetização. Para isso, buscamos sistematizar proposições consubstanciadas num primeiro momento a partir da Constituição Federal de 1988, que é considerada um marco referente aos direitos da criança à educação e a instituição do ensino fundamental como direito público subjetivo dos brasileiros. Portanto, uma etapa obrigatória a ser oferecida regular e gratuitamente pelos governos, com ênfase na democratização da educação, e tradicionalmente, no Brasil, a oferta do ensino fundamental é de responsabilidade de estados e municípios. Buscamos subsídios norteadores também por meio do Plano Municipal de Educação.

Nesse contexto, a constituição delega aos Estados e aos municípios a tarefa e a responsabilidade da organização do sistema público de ensino e, ainda por meio do federalismo, a autonomia para implementar políticas educacionais.

Promulgada em torno dos ideais de democracia, a Constituição Federal passou a ser a política instituinte mais importante do país e de suas prerrogativas nasce a LDBEN (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que é, no cenário da política educacional brasileira, a maior de todas as políticas públicas regulatórias, pois a sua estrutura define as relações, os acordos e os conflitos que podem desenrolar no âmbito da educação brasileira.

Contudo, na perspectiva do Estado como um conjunto de instituições que visam proporcionar o favorecimento do desenvolvimento econômico, social, político e educacional também é por meio dele que as políticas públicas se organizam, tanto na elaboração, na implantação e na

implementação e no financiamento quanto as políticas educacionais historicamente traduzem a concepção de Estado.

Diante desse contexto e dos esforços empreendidos nesta pesquisa na tentativa de satisfazer nosso problema de pesquisa, uma marca profunda que emergiu diante de nossas investigações que concentrou-se elucidação de um fenômeno constante nas políticas educacionais, as rupturas e descontinuidades que políticas educacionais no Brasil, com ênfase na educação básica, que vem sofrendo ao longo do tempo.

Certamente os programas de alfabetização no Brasil não estão consolidados como uma política de estado. A engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas que são apresentados a sociedade com ênfase a partir de 2016 são frutos de uma política intimamente marcada pela lógica neoliberal que chancela, nos países signatários aos organismos internacionais, procedimentos de reprodução educacional improdutivas cara a educação, ou seja, essas políticas caracterizam-se como políticas de governo.

Identificamos também que há uma crescente subordinação da educação na aspiração de apresentar resultados. Nesse sentido, as avaliações em larga escala estão inseridas numa perspectiva convergente de técnicas e resultados no controle dos cumprimentos dos objetivos estabelecidos pelos organismos internacionais por meio dos investimentos feitos nos países, principalmente, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Assim, nos sistemas de ensino, as avaliações de nível nacional introduzem critérios de ações mais baseadas em critérios econômicos do que educativos.

A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de modo geral, a partir de seus resultados, foi utilizada para a criação do PMALFA quando se constata que o nível de alfabetização em todo território nacional é diagnosticado como insuficiente. Surge, então, a habilidade técnica de quantificação que as avaliações em larga escala tendem a impulsionar a criação de programas frágeis, lacunares, reprodutivos, porém utilitários para a formulação de políticas.

II – Os processos de alfabetização subordinados aos conceitos políticos

O debate acerca da alfabetização no Brasil é complexo, conforme relatamos diversas vezes por diversos modos nesta pesquisa. A alfabetização é ao mesmo tempo fruto e condição de aspectos políticos. Alguns condicionantes atribuídos a alfabetização no Brasil, segundo Soares (2020), fazem com que o processo de alfabetização na escola sofra talvez mais que qualquer outra aprendizagem escolar.

Buscando conhecer melhor o processo de implementação do PMALFA em uma escola municipal, contextualizamos historicamente o discurso que tem sido promovido em torno da alfabetização para, então, compreender o papel atribuído a alfabetização no Brasil, no qual nosso objeto de investigação se insere. Buscamos ainda as definições do termo alfabetização sobretudo a partir dos estudos de Soares (2020) e Mortati (2009, 2019), registramos tanto etimologicamente os conceitos quanto as definições instrumentais do termo.

Assim, Soares (2004) desenvolve e define a conceitualização de alfabetização como o processo de aquisição do código escrito, das habilidades de leitura e de escrita, ou seja, o termo alfabetização, etimologicamente, significa: levar à aquisição do alfabeto, isto é, ensinar a ler e a escrever. Porém, a autora vai ressaltar que esse significado instrumental atribuído à alfabetização, despidido de qualquer caráter político e social, reforça a discriminação das crianças, das famílias das classes populares.

Mortatti (2009) observa também que a alfabetização apresenta certas características que, como um movimento complexo, encontra-se marcada pela recorrência discursiva governamental de mudanças, que promovem constantes tensões entre permanências e rupturas, no âmbito de disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais.

Compreende-se, então, que quando pautada, a alfabetização está pautada nos ideais de modernidade. O seu sentido mais apropriado é, antes de qualquer coisa, a possibilidade do desenvolvimento das potencialidades do sujeito como ser social que é, e, portanto, ele se constitui como produtor de conhecimentos e de experiências. A partir desse ponto de vista, os aspectos que incidem sobre a alfabetização são complexos, multifacetados e plurais.

Resumindo, todo o contorno político ideológico, mercadológico, capitalista, instrumental, neoliberal que se faça no âmbito da alfabetização vai produzir “contextos de fracassos”, abrindo caminho para a geração de políticas educacionais e programas de “educação compensatórias” que partirão de falsos pressupostos, reforçando um cenário de discriminação.

III – A interpretação das políticas no âmbito da prática

A pesquisa realizada com os atores que participaram da implementação do PMALFA na escola pesquisada contribuiu ricamente para a nossa compreensão no que diz respeito a contribuição do programa no processo de alfabetização dos alunos do 1º e 2º anos.

As políticas são formuladas a partir de textos e a interpretação ativa que os professores fazem dessas políticas, sobretudo, tornam-se o eixo de sustentação da implementação. Aos professores

participantes do programa, lhe são conferidos o protagonismo de atuar diretamente com os beneficiários do programa no âmbito local, ou seja, as crianças em sala de aula.

Portanto, as concepções e as percepções dessas professoras no exercício da docência não podem ser excluídas, pois são elas que orientaram nossas análises rumo a descoberta de importantes elementos considerados primordiais para nossas interpretações dos fatores analisados e da justa finalização desta pesquisa.

Situar o trabalho docente na organização do PMALFA consiste em analisar como essas professoras estabelecem uma relação dialógica com o programa, sua organização pedagógica diária e sua interação com a assistente de alfabetização. Essa centralidade do programa mostrou-se nevrálgica, pois ela exprime partes de uma engrenagem cotidiana fortemente marcada por fenômenos criados pelo próprio programa. Cabe ressaltar alguns aspectos que ficaram evidentes na fala de todas as participantes, a questão do assistente de alfabetização.

O assistente de alfabetização é um ator que ainda encontra-se em formação, ou seja, ele ainda não domina o complexo processo de alfabetização, apesar de possuir responsabilidades com relação ao processo. Constatamos que um dos pontos de fragilidade do PMALFA tem vínculo direto com esse aspecto. A SME manifestou que houve todo um trabalho realizado nas escolas do município sob a orientação da própria secretaria para orientar as assistentes de alfabetização quanto ao trabalho a ser desenvolvido por elas. Contudo, a SME ainda adverte que houve dificuldade de reconhecimento da contribuição desses atores no processo de implementação.

De certa maneira, foi possível ainda perceber a incompatibilidade no qual o programa envolveu o assistente de alfabetização. Trata-se de uma perspectiva de formação inicial e também de condição de voluntariado. Essa não transparência do programa em definir os objetivos e o lugar desse ator gera um movimento de inconsistências e distorções, de certo modo, também de exclusão, já que não está claro para o próprio assistente o seu lugar no corpo do programa.

Coadunando com essa perspectiva Godoy (2020), enfatiza que o assistente de alfabetização não apresenta características de ator, ou seja, ele situa-se no plano de mero executor de tarefas, um aplicador de tarefas elaboradas pelo professor, embora o perfil para a contratação do assistente de alfabetização passa pelo curso docente.

No plano das atribuições do professor, segundo o Manual Operacional que orienta a implementação do PMALFA, as professoras possuem algumas responsabilidades a serem desenvolvidas. Nesse contexto, planejar, coordenar e organizar ações que se articulem ao

programa com o objetivo de garantir o processo de alfabetização. As professoras ainda têm como responsabilidade fornecer dados e informações quanto ao desenvolvimento das atividades com o objetivo de gerar monitoramento, além de supervisionar o trabalho do assistente de alfabetização.

Quanto as questões acima apresentadas, este estudo demonstra algumas questões que privilegiam o aspecto burocrático das ações desenvolvidas em no âmbito da sala de aula. Nesse sentido, existe uma alteração na rotina, simultaneamente atividades são intercaladas para atingir diferentes níveis dos alunos no processo de alfabetização, uma vez que as professoras precisam concentrar esforços para atender as demandas pedagógicas diária e as contingências adaptativas do programa. Contudo, a análise que elas fazem do programa parte de uma concepção de aprimoramento. O programa deve passar por uma revisão para que se possa ser considerado efetivamente como contribuinte no processo de alfabetização.

A ideia de fortalecimento do processo de alfabetização é vista pelas professoras como imperioso e legítimo, já a implementação do PMALFA para a SME pode ser contributo na geração de planos intervenções pedagógicas. Isso nos leva a compreender que a contribuição do PMALFA, sendo esse um programa de esfera federal, alcançando o grande contingente nacional, de ampla abrangência nos sistemas de ensino, sua contribuição pode ser interpretada como simbólica no sentido de sua representação figurativa e alegórica.

Pela complexidade da natureza dos processos que envolvem a alfabetização, a questão da postura política em relação ao significativo papel dela, tem corroborado na incidência de programas educacionais que Soares (2020) vai chamar de programas educacionais compensatórios. Esses programas, geralmente, são voltados para as classes populares, com o propósito de solucionar o problema do “fracasso” do processo de alfabetização no contexto escolar. Uma vez mais consideramos que tal complexidade sobre o tema desaconselha tratamentos uniformes, generalizantes, ou aparentemente fáceis sobre a alfabetização.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. Pesquisa em políticas educacionais na perspectiva epistemológica de Antônio Gramsci. **XI Congresso Nacional de Educação**, Curitiba. EDUCERE, 2013. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2013/7526_6794.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.
- ALVES-MAZZOTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O planejamento de pesquisas qualitativas. *In*: ALVES-MAZZOTI, Alda Judith. **O método nas Ciências Naturais e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 147-177.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda, VIÉDES, Silvia Cristiane Alfoso, SANTOS, Patricia Pato dos. Rupturas E (Des)Continuidades Da Política Nacional De Alfabetização. **Em Análise Ao Pnaic/Pmalfa**, Campo Grande, n. 3, p. 1-11, 2016. Disponível em: <http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero3/1comunicacao/Capitulo01/SilviaCristianeAlfonsoViedesE1Com.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda, VIÉDES, Silvia Cristiane Alfoso, LINS, Cristina Pires Dias. O Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade Certa (Pnaic) Como Política Educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 2, p.40-53, maio-ago. 2018.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda, VIÉDES, Silvia Cristiane Alfoso. O voo da coruja de minerva sobre a política nacional de alfabetização. **Revista Brasileira de Educação, Cultura e Linguagem**, Campo Grande, v. 2, n. 2, p. 37-45, 2018.
- ARCE, A. A formação de professores sob a ótica construtivista: primeiras aproximações e alguns questionamentos. *In*: DUARTE, N. (org.). **Sobre construtivismo**. Campinas: Autores Associados, 2000.
- ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 13. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2018.
- ARRECTHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, Fiocruz, 2012.
- ARRECTHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 3. ed. São Paulo: Fapesp, 2011.
- ARRECTHE, Marta; MARQUES Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. *In*: BUFFA, Ester *et al.* **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 31-80.
- ASSIS, Lúcia Maria de. AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da educação: por um sistema educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 27-48, jan./jun. 2013.

Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/258>. Acesso em: 1 set. 2021.

AZEVEDO, Sergio de. Políticas Públicas: Discutindo Modelos E Alguns Problemas De Implementação. Adaptado de SANTOS JUNIOR, Orlando Alves *et al.* (org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em www.fase.org.br/v2/admin/anexos/.../10_Sergio%20Azevedo_06.doc. Acesso em: 1 set. 2021.

BAAL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *In*: BAAL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org.). **Pesquisas educacionais**: questões e dilemas. São Paul: Cortez, 2011. p. 21-53

BAAL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo Sem Fronteiras**, *online*, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez .2006.

BALL, Stephen **Education reform**: a critical post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade fragmentos de um dicionário político**. 23. ed. Rio de Janeiro: São Paulo: Paz e Terra, 2020.

BORDIGNON, Lorita Helena Campanholo; PAIM, Marilane Maria Wolff. Alfabetização no Brasil: Um pouco de história. **Educação em Debate**, Fortaleza, ano 39, n. 74, jul./dez. 2017.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming Education and Changing Schools**: Case Studies in Policy Sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Avaliação nacional da alfabetização (ANA)**. Documento básico. Brasília: Ministério da Educação, 2013.

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

BRASIL. Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018.

BRASIL. Programa Mais Alfabetização. **Manual operacional do sistema de orientação pedagógica e monitoramento**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/85691-manual-operacional-pmalfa-final/file>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Resolução nº 7, de 22 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Ministério da Educação, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998.

CAGIANNI, Mônica Herman S. A Educação: Direito Fundamental. *In*: RIGHETTI; Sabine (org.). **Direito a educação aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 19-37.

CANAN, S. R. **Influência dos Organismos Internacionais nas Políticas Educacionais**: Só há intervenção quando há consentimento? Campinas: Mercado de Letras, 2016.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciência humana e sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: Uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Fórum Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/2018/ME-0045-17A-3-CONFERENCIA-NACIONAL-DE-EDUCACAO-FOLDER-WEB---nova-verso.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

CRUZ, Magna do Carmo Silva, TAVEIRA, Andreza de Santana, SOUZA, Sara Leite de. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): contribuições deste instrumento na percepção de gestores e professores. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, p. 183-215, maio/ago. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

DALAROSA, Adair Ângelo. Ciência, Pesquisa e Metodologia na Universidade. *In*: LOMBARDI, José Claudinei. **Pesquisa em educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, Caçador: UNC, 1999.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito a educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C. B. de. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001. p. 13- 42.

DUARTE, Adriana. Políticas educacionais e trabalho docente na atualidade: tendências e contradições. *In*: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 161-182.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, Elisa Bartolozzi. Políticas para a educação básica no Brasil e as trilhas incertas da justiça social. *In*: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (org.). **Educação Básica: políticas, avanços e pendências**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 121-147.

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Políticas Sociais frente a austeridade econômica brasileira. *In*: LACERDA, Antônio Correia de (org.). **O mito da austeridade**. São Paulo, Editora Contracorrente, 2019. p. 79-110.

FERREIRO, Emília; TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da língua escrita**. Penso, 1999.

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. p. 91-97.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação Inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. *In*: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 91-129.

FREITAS, Luiz Carlos *et al.* **Avaliação educacional: caminhando pela contramão** 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. (Coleção Fronteiras Educacionais).

FRIGOTTO, Gaudêncio. A Educação está nocauteada. **EPSJV/Fiocruz. S.l.: s.n.**, 15 jul. 2018. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-educacao-esta-nocauteada>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escolar improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de Qualidade do Ensino. *In*: RIGHETTI, Sabine (org.). **Direito a educação aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 167-182.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Ariane Gomes Leite. O estatuto do professor alfabetizador e do assistente de alfabetização no Programa Mais Alfabetização. *In*: FERREIRA, Caroline Souza; BELCAVELLO, Maria Paula P. S. (org.). **Diálogos sobre formação docente e trabalho**. Letraria, 2020. p. 40-63.

GONTIJO, Claudia Maria Mendes. **Alfabetização**: Políticas mundiais e movimentos nacionais. Campinas Autores Associados, 2014.

HECK, M. F. Sistema nacional de avaliação da educação básica (SAEB): compreendendo a realidade educacional. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 4, n. 11, 2018.

IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. **Guia de bens tombados IEPHA/MG**. 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, 2014. Disponível em: http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/4/Guia_de_Bens_Tombados_Volume%201.pdf-. Acesso em: 26 jul.2021.

KLAUS, Frey. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Paraná, n. 21, p. 1-50, 2009.

LACERDA, Antônio Correia. **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LESSAR, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Petrópolis: Vozes 2016.

LIBÂNIO, José Carlos, Internacionalização das políticas educacionais: Elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. *In*: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (org.). **Educação Básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 13-56.

LIBÂNIO, José Carlos. **Políticas Educacionais no Brasil**: Desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. <http://www.scielo.br/pdf/cp/v46n159/1980-5314-cp-46-159-00038.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

LUCKESI, Cipriano. **Avaliação da Aprendizagem Escolar**. São Paulo: Cortez, 2002.

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

MAINARDES, Jeferson, MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jeferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**, *online*, v. 23, p. 1-20, 2018.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana. A emergência do campo acadêmico da política educacional em diferentes países. **Tópicos Educacionais**, Recife, n. 1, jan/jun. 2016.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de investigações constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 1-24, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MEGA Space. **Sou BH**. Belo Horizonte: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://soubh.uai.com.br/estabelecimentos/casas-noturnas/mega-space>. Acesso em: 26 jul. 2021.

MÉSZÁROS, Istivan. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, M.C.S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2. ed., São Paulo: Hucitec, Abrasco, 1993.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. *In*: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

MORTATTI, M. do R. L. A “querela dos métodos” de alfabetização no Brasil: contribuições para metodizar o debate. **Acolhendo a Alfabetização Nos Países De Língua Portuguesa**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 91-114, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1980-7686.v3i5p91-114>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Um Balanço Crítico Da “Década Da Alfabetização” No Brasil. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 33, n. 89, p. 15-34, jan.-abr. 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Estado. *In*: GIOVANNI Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018. p. 324-333.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas Públicas Educacionais: Conceito E Contextualização Numa Perspectiva Didática. **Sinprodf**, [S. l.: s.n.], p. 1-9, 2012 Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas em educação e a pesquisa acadêmica. *In*: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Políticas públicas em educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Da promessa de futuro à suspensão do presente: A teoria do capital humano e o Pisa na educação brasileira**. Petrópolis: Editora Vozes 2020.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Programas PDE Escola e Mais Educação: descentralização e gestão do ensino**. 2014, 354 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. *In: Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

PAOLIELO, Maria do Carmo. **A construção da dimensão pública na escola estatal brasileira**. 2007. 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/HJPB-739FT7/1/tese_doutorado_maria_do_carmo_paoliello.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

RAIMANN, Elizabeth Gottschalg; LIMA, Náfren Ferreira. Avaliação Nacional Da Alfabetização: O Que As Pesquisas Apontam? **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 2, p. 27-39, maio-ago. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco, Os Estados e o Direito a Educação na Constituição de 1988: Comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In: RIGHETTI; Sabine (org.). Direito a educação aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 39-59.

RODRIGUES, Lindalva Marta Menezes. Programa mais educação e projeto criando oportunidade: estudo de caso sobre a efetividade da implementação de políticas públicas educacionais em duas escolas públicas estaduais em Manaus. 2015. 110 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

SANTA LUZIA. História do Município. **Câmara Municipal de Santa Luzia**. [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: <https://www.cmsantaluzia.mg.gov.br/pagina/ler/1000/historia>. Acesso 26 jul. 2021.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo. **Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. 2. Ed. ver. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SAVIANI, Demerval. Marxismo, educação e pedagogia. *In: SAVIANI, Demerval; DUARTE, Newton (org.). Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar*. Campinas: Autores associados, 2012. p. 59-85.

SECRETARIA Municipal De Santa Luzia. **Plano Municipal de Educação de Santa Luzia – Mg 2015-2025**, Santa Luzia: DOESL - Diário Oficial Eletrônico do Município de Santa Luzia, 2014.

SHIROMA, Eneida OTO; MORAES, Maria Celia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Antônia Almeida. Políticas educacionais no Brasil: abordagens e dilemas. **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. Anpae, Portugal, p. 1-13, 2014. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT6/GT6_Comunicacao/AntoniaAlmeidaSilva_GT6_integral.pdf. Acesso 26 jul. 2021.

SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro, Zahar 2021.

SOARES, Jose Francisco; BERGMANN, Luana. Avaliação Nacional da Alfabetização: Síntese sobre os resultados das escolas associados as variáveis socioeducacionais. **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 108, p. 83-99, maio/ago. 2020.

SOARES, Magda. Letramento E Alfabetização: As Muitas Facetas. **Revista Brasileira de Educação**, *online*, n. 25, p. 1-13, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a01.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias E Sub-Áreas, **Caderno CRH**, [S.l.], v. 39, p. 1-29, 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 26 jul. 2021.

TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. Consolidando o campo da investigação em política educacional. *In*: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p. 9-24.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TROJAN, Rose Meri. Políticas educacionais na américa latina e os impactos da globalização. *In*: SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES; Taís Moura (org.). **Políticas educacionais**: Conceitos e debates. 3. ed. Curitiba: Appris, 2016. p. 47-74.

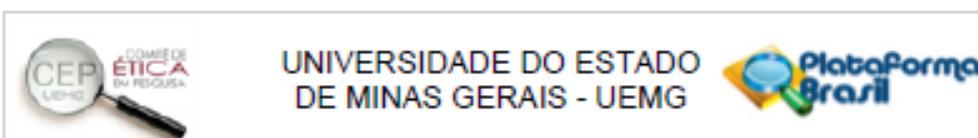
WERLE, F. O. C. (org.). **Avaliação em larga escala**: foco na escola. São Leopoldo; Brasília: Oikos; Liberlivro, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo De Caso: Planejamento E Métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANDER, Katherine Finn; TAVARES, Tais Moura. Federalismo e sistemas de ensino no Brasil. *In*: SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES; Taís Moura (org.). **Políticas educacionais**: Conceitos e debates. 3. ed. Curitiba: Appris, 2016.

ANEXOS

Os anexos inseridos nesta pesquisa foram produzidos em 2019, período anterior a pandemia da Covid-19. Portanto, eles possuem dados da escola na qual a Secretaria Municipal de Educação nos direcionou primeiramente para a realização desta pesquisa, conforme consta em nosso capítulo metodológico. Todavia, consideramos pertinente mantê-los por se tratar de documentos que comprovam os argumentos utilizados nesta pesquisa.



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO (PMALFA): ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO EM UMA ESCOLA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.

Pesquisador: ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 32710320.4.0000.5525

Instituição Proponente: Faculdade de Educação - FaE

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

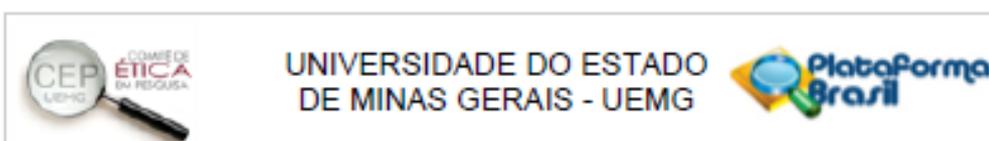
DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.486.564

Apresentação do Projeto:

As reflexões que perpassam esta pesquisa têm por objetivo analisar a implementação do Programa Mais Alfabetização (PMALFA), em uma escola no município de Santa Luzia – MG. Este programa de esfera federal para a alfabetização foi formulado a partir dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A ANA tem como objetivo produzir indicadores a partir da aplicação de testes de desempenho aos alunos do 3º ano do ensino fundamental. O PMALFA foi proposto como estratégia de Ministério da Educação (MEC) para melhorar a alfabetização e aferir esta mudança por meio dos resultados da ANA. O MEC partiu dos dados desta avaliação e eles têm apontado para uma quantidade significativa de crianças com níveis insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática). Nesta pesquisa, inicia-se a revisão de literatura a partir de estudos e questões que orientam as análises já identificadas como necessárias para alcançar o objetivo proposto. Como o PMALFA se inscreve, também, no contexto de implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, que estabelece a concentração da alfabetização nos dois primeiros anos do ensino fundamental, trata-se de um contexto complexo de análise do objeto da pesquisa em questão. Por isto, a abordagem qualitativa será realizada pelo método de estudo de caso. A pesquisa em questão deverá seguir a abordagem qualitativa, o que possibilitará a análise dos dados coletados e seu contexto. A metodologia a ser utilizada neste projeto de pesquisa será feita a partir de uma revisão da bibliografia pertinente ao tema. Conforme a estrutura em desenvolvimento utilizaremos técnicas de entrevistas, assim como a aplicação de questionário. O

Endereço: Rodovia Papa João Paulo II nº 4143 - Ed. Minas - 8º andar Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves
Bairro: Serra Verde **CEP:** 31.630-900
UF: MG **Município:** BELO HORIZONTE
Telefone: (31)3916-8660 **Fax:** (31)3330-1570 **E-mail:** cep.reitoria@uemg.br



Continuação do Parecer: 4.495.564

processo das entrevistas e aplicação de questionário deve deter-se em roteiro prévio, com perguntas semiestruturadas para conhecimento dos diferentes atores sociais envolvidos. Os agentes contemplados na pesquisa deverão consentir a participação voluntária, conforme procedimentos éticos no desenvolvimento da pesquisa. Há expectativa de conhecer a política no contexto da prática e contribuir para este campo de estudos.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral

Analisar o Programa Mais Alfabetização (PMALFA) em uma escola da rede municipal de Santa Luzia.

Objetivos Específicos

Analisar o processo de adesão da Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia (SME/SL) ao Programa Mais Alfabetização (PMALFA);

Conhecer o processo de implementação do Programa Mais Alfabetização (PMALFA) em uma escola municipal de Santa Luzia;

Analisar efeitos do PMALFA no processo de alfabetização dos alunos do 1º e 2º ano do ensino fundamental em uma escola municipal de Santa Luzia.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Para participar deste estudo os sujeitos envolvidos nesta pesquisa não terão nenhum custo, nem receberão qualquer vantagem financeira; no caso de risco de constrangimento diante de questões que solicitem respostas relacionadas a assuntos delicados para a instituição, os participantes poderão solicitar a interrupção da entrevista ou a retirada de algo que considere que lhe seja prejudicial. O sujeito participante da pesquisa será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

Benefícios:

Em relação aos benefícios da pesquisa, essa poderá possibilitar aos sujeitos participante o aprofundamento sobre a implementação do Programa PMALFA no município de Santa Luzia

Endereço: Rodovia Papa João Paulo II nº 4143 - Ed. Minas - 8º andar Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves
 Bairro: Serra Verde CEP: 31.630-900
 UF: MG Município: BELO HORIZONTE
 Telefone: (31)3916-8660 Fax: (31)3330-1570 E-mail: cep.reitoria@uemg.br



UNIVERSIDADE DO ESTADO
DE MINAS GERAIS - UEMG



Continuação do Parecer: 4.486.564

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Recomenda-se que as entrevistas sejam online em virtude da pandemia COVID-19

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Apresentou os seguintes documentos: Comprovante de submissão, Folha de rosto, informações básicas do projeto, projeto detalhado, Cartas de anuência, TCLE, cronograma atualizado e roteiro da entrevista.

Recomendações:

Recomenda-se que as entrevistas sejam online ou no caso de presencial, que sejam tomados os cuidados de biossegurança em virtude da COVID-19.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

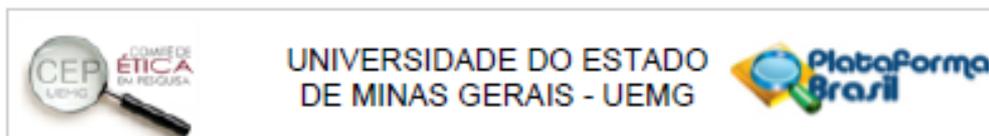
Apresentou os documentos solicitados.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_1487755.pdf	08/07/2020 23:21:20		Aceito
Outros	Entrevistas.docx	08/07/2020 23:04:22	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
Cronograma	Cronograma.doc	08/07/2020 22:54:33	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoPlataforma.pdf	04/02/2020 21:38:07	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	04/02/2020 20:25:02	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
Outros	AutorizacaoEscola.jpg	07/01/2020 22:28:24	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
Outros	AutorizacaoSME.jpg	07/01/2020 22:27:26	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
Outros	TermoDeAnuencia.jpg	07/01/2020 22:24:47	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito

Endereço: Rodovia Papa João Paulo II nº 4143 - Ed. Minas - 8ª andar Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves
Bairro: Serra Verde CEP: 31.630-900
UF: MG Município: BELO HORIZONTE
Telefone: (31)3916-8660 Fax: (31)3330-1570 E-mail: cep.reitoria@uemg.br



Continuação do Parecer: 4.485.554

TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TermoConsentimentoEsclarecidoTCLE.doc	07/01/2020 22:23:03	ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES	Aceito
---	---------------------------------------	------------------------	-------------------------------------	--------

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

BELO HORIZONTE, 29 de Dezembro de 2020

Assinado por:
Wânia Maria de Araújo
(Coordenador(a))

Endereço: Rodovia Papa João Paulo II nº 4143 - Ed. Minas - 8ª andar Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves
 Bairro: Serra Verde CEP: 31.630-900
 UF: MG Município: BELO HORIZONTE
 Telefone: (31)3916-8660 Fax: (31)3330-1570 E-mail: cep.reitoria@uemg.br

TERMO DE ANUÊNCIA

Ilmo(a) Sr.(*) Representante da Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada Programa Mais Alfabetização (PMALFA): Análise da implementação em uma escola da região metropolitana de Belo Horizonte, a ser realizada na Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia, especificamente no setor de responsável pelos anos iniciais do ensino fundamental, pela aluna Elisângela Souza de Oliveira Soares do curso de pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação – Mestrado Acadêmico em Educação e Formação Humana – da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais, sob a orientação da Profa. Dra. Rita de Cássia Oliveira, com o seguinte objetivo: *Analisar o Programa Mais Alfabetização (PMALFA) em uma escola de rede municipal de Santa Luzia*, necessitando, portanto, ter acesso aos dados a serem colhidos no setor de direção, pedagógico e da secretaria de atendimento escolar da instituição.

Solicitamos também, autorização para que o nome desta instituição possa constar no relatório final bem como em futuras publicações na forma de artigo científico. Salientamos que tais dados serão utilizados tão somente para realização deste estudo. A pesquisa não acarretará despesas para esta instituição, sendo esta, por sua vez, voluntária.

Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Diretoria, agradecemos antecipadamente a colaboração, e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessária.

Santa Luzia, ____ de _____, 2 ____

Elisângela Souza de Oliveira Soares
Pesquisador Responsável



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA -
CEP/UEMG
Contato: (31) 3216-8821 / (31) 3216-0471 -
cep@uemg.br
Rodovia Papa João Paulo II, 4143 - Ed. Minas - 8ª
andar - Cidade Administrativa Presidente Tancredo
Neves - Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG -
CEP: 31.630-900 -

AUTORIZAÇÃO

Eu, **Elsângela Souza de Oliveira Soares** declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo de pesquisa intitulado *Programa Mais Alfabetização (PMALFA): Análise de implementação em uma escola da região metropolitana de Belo Horizonte*.

Elsângela Souza de Oliveira Soares
Pesquisador responsável pela pesquisa

Eu, _____, representante da **Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte**, declaro ler e concordar com o parecer ético a ser emitido pelo CEP da instituição proponente, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 466/12. Esta instituição está ciente de suas **co-responsabilidades**, como instituição **co-participante** do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de **infra-estrutura** necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

A assinar e carimbar

Representante da Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia

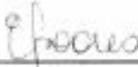
Santa Luzia, ____ de _____, 2____



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA -
CEP/UEMG
Cep@uemg.br (31) 3318-8821 / (31) 3318-8471 -
cep@uemg.br
Rodovia Padre João Paulo II, 4143 - Ed. Minas - 8º
andar - Cidade Administrativa Presidente Tancredo
Neves - Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG -
CEP: 31.630-900 -



FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa: PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO (PMALFA) - ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO EM UMA ESCOLA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 4			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 7. Ciências Humanas			
PESQUISADOR RESPONSÁVEL			
5. Nome: ELISANGELA SOUZA DE OLIVEIRA SOARES			
6. CPF: 042.102.286-80	7. Endereço (Rua, n.º): JUREMA 105 SAO COSME DE BAIXO (SAO BENEDITO) casa SANTA LUZIA MINAS GERAIS 33130110		
8. Nacionalidade: BRASILEIRO	9. Telefone: 31988122853	10. Outro Telefone:	11. Email: elisangelassoares@hotmail.com
Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumpro os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.			
Data: <u>07</u> , <u>01</u> , <u>2020</u>		 Assinatura	
INSTITUIÇÃO PROPONENTE			
12. Nome: Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG	13. CNPJ:	14. Unidade/Orgão: Faculdade de Educação - FaE	
15. Telefone: (31) 3239-5900	16. Outro Telefone:		
Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumpro os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.			
Responsável: <u>MAURO GIFFONI DE CARVALHO</u>	CPF: <u>606537016-91</u>		
Cargo/Função: <u>Diretor</u>			
Data: <u>10</u> , <u>01</u> , <u>2020</u>	 Assinatura		
PATROCINADOR PRINCIPAL			
Não se aplica.			

AUTORIZAÇÃO

Eu, *Elisângela Souza de Oliveira Soares* declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo de pesquisa intitulado *Programa Mais Alfabetização (PMALFA): Análise da implementação em uma escola da região metropolitana de Belo Horizonte*.

Soares

Elisângela Souza de Oliveira Soares
Pesquisador responsável pela pesquisa

Eu, *Carlos Eduardo Almeida de Jesus*, diretor representante da *Escola municipal Jacinta Eneas Orzil*, declaro ler e concordar com o parecer ético a ser emitido pelo CEP da instituição proponente, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 466/12. Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

<p>ESCOLA MUNICIPAL JACINTA ENÉAS ORZIL EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL MUNICIPALIZADA EM 01/01/1998 RESOLUÇÃO Nº 006/198 DE 21/02/1998 1º E 2º PERÍODOS: PARECER Nº 005/2016 DE 07/04/2016 1º E 2º CICLOS: PORT. DE FUNC. 161/83 DE 20/04/1983 RUA CRISTIANO TEIXEIRA SALES, Nº 48 - B.: CRISTINA C CEP: 33116-470 - SANTA LUZIA - MINAS GERAIS E-Mail: cep@uemg.br Diretor da Escola Municipal Jacinta Eneas Orzil TELEFONE: (31)3636-6899</p>
--

Carlos Eduardo Almeida de Jesus

Santa Luzia, 11 de dezembro, 2019



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA -
CEP/UEMG
Contato: (31) 3916-8621 / (31) 3916-0471-
cep@uemg.br
Rodovia Papa João Paulo II, 4143 - Ed. Minas - 8º
andar - Cidade Administrativa Presidente Tancredo
Neves - Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG -
CEP: 31.630-900 -

AUTORIZAÇÃO

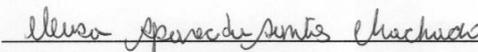
Eu, *Elisângela Souza de Oliveira Soares* declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo de pesquisa intitulado *Programa Mais Alfabetização (PMALFA): Análise da implementação em uma escola da região metropolitana de Belo Horizonte*.



Elisângela Souza de Oliveira Soares
Pesquisador responsável pela pesquisa

Eu, *Cleusa Aparecida Santos Machado*, representante da *Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte*, declaro ler e concordar com o parecer ético a ser emitido pelo CEP da instituição proponente, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 466/12. Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Cleusa A. Santos Machado
Assinada Mat. 32317
Superintendente de Ação Pedagógica



Representante da Secretária Municipal de Educação de Santa Luzia

Santa Luzia, 11 de dezembro, 2019.



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA -
CEP/UEMG
Contato: (31) 3916-8621 / (31) 3916-0471-
cep@uemg.br
Rodovia Papa João Paulo II, 4143 - Ed. Minas - 8º
andar - Cidade Administrativa Presidente Tancredo
Neves - Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG -
CEP: 31.630-900 -

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Caro (a) Coordenador (a),

Eu, *Elisângela Souza de Oliveira Soares*, aluna do curso de pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação – Mestrado Acadêmico em Educação e Formação Humana – da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais, portadora do RG *MG 10.449.232-*, residente Rua Jurema 105, São Cosme, Santa Luzia MG, sendo meu telefone de contato (31) 988122883, vou desenvolver uma pesquisa cujo título é “*Programa Mais Alfabetização (PMALFA): Análise da implementação em uma escola da região metropolitana de Belo Horizonte*”.

Para a realização deste estudo adotaremos os seguintes procedimentos: *entrevista semiestruturada, aplicação de questionário e levantamento de dados gerais da escola.*

Gostaria de convidá-lo (a) a colaborar de forma **VOLUNTÁRIA** com esta pesquisa.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira; no caso de risco de constrangimento diante de questões que solicitem respostas relacionadas a assuntos delicados para a instituição, você poderá solicitar a interrupção da entrevista ou a retirada de algo que você considere que lhe seja prejudicial. Em relação aos benefícios da pesquisa, essa poderá possibilitar para você participante o aprofundamento sobre a implementação do Programa PMALFA no município de Santa Luzia.

Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

Não existe outra forma de obter dados com relação ao procedimento em questão e que possa ser mais vantajoso do que o usado nesta pesquisa.

Eu, *Elisângela Souza de Oliveira Soares*, como responsável pela condução desta pesquisa, tratarei os seus dados com o devido profissionalismo e sigilo, garantindo a segurança da sua privacidade.

O Sr (a) tem o direito de ser mantido atualizado sobre os resultados parciais da pesquisa, e caso seja solicitado, darei todas as informações que o senhor (a) quiser saber. O senhor (a) também poderá consultar a qualquer momento o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais, responsável pela a autorização para a realização deste estudo.

Não existirão despesas ou compensações pessoais para nenhum participante em qualquer fase do estudo, incluindo exames e consultas, se necessário. Se existir qualquer despesa adicional, ela será absorvida pelo orçamento da pesquisa.

Eu me comprometo a utilizar os dados coletados somente para pesquisa e os resultados deverão ser veiculados por meio de artigos científicos em revistas especializadas e/ou em encontros científicos e congressos, sem nunca tornar possível sua identificação. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

Em anexo está o consentimento livre e esclarecido para ser assinado caso não tenha ficado qualquer dúvida, esse termo de consentimento será impresso em duas vias originais: sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida a você.



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA - CEP/UEMG

Contato: (31)3818-8821/(31)3818-3471

cep_reitoria@uemg.br

Rodovia Papa João Paulo II, 4141 - Ed. Minas - 3ª andar -

Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves -

Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG - CEP:

31.820-800 -

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista – Professoras Alfabetizadoras PA1 e PA2

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO (sua identidade será preservada)

Professor (a) alfabetizador (a)

Nome:

Idade:

Formação:

Tempo de experiência na Rede:

Tempo de experiência na função:

Telefone:

Local de data:

- 1- Qual é a sua opinião sobre o PMALFA?
- 2- Levando em consideração o seu tempo de experiência como professor alfabetizador o PMALFA contribuiu para a melhoria processo de alfabetização das crianças do 1º e 2º anos.
- 3- Você conhece os objetivos do programa?
- 4- Na sua opinião esses objetivos tem sido alcançados? Porque?
- 5- Como são discutidos os resultados das avaliações do PMALFA pelos professores, assistentes de alfabetização e a gestão escolar?
- 6- Em sua opinião, o que você considera como pontos forte e fragilidades do PMALFA em sua implementação no município?
- 7- Tem alguma outra questão sobre o PMALFA para mencionar fatos não questionados nessa entrevista?

Roteiro de Entrevista – Assistente de Alfabetização

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO (sua identidade será preservada)

Nome:

Idade:

Formação:

Tempo de experiência na Rede:

Tempo de experiência na função:

Telefone:

Local de data:

- 1- Qual é a sua opinião sobre o PMALFA?
- 2- Você participou de algum processo formativo para atuar como assistente de alfabetização? Como foi esse processo?
- 3- Você conhece os objetivos do programa? Na sua opinião esses objetivos tem sido alcançados? Porque?
- 4- Como você interpreta a sua atuação como assistente de alfabetização a partir de um sistema de trabalho voluntário?
- 5- Em sua opinião, o que você considera como pontos forte e fragilidades do PMALFA em sua implementação no município?
- 6- Tem alguma outra questão sobre o PMALFA para mencionar fatos não questionados nessa entrevista?

Roteiro de Entrevista – Gestor da SME/SL**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO** (sua identidade será preservada)

Nome:

Idade:

Formação:

Tempo de experiência na Rede:

Tempo de experiência na função:

Telefone:

Local de data:

- 1- Qual é a sua opinião sobre o PMALFA?
- 2- Qual ou quais motivos levaram a SME a aderir ao PMALFA?
- 3- Como tem acontecido a articulação da SME com o as ações do PMALFA para fortalecer a política de alfabetização nas unidades escolares?
- 4- Em sua opinião, o que você considera como pontos forte e fragilidades do PMALFA em sua implementação no município?
- 5- Como acontece a colaboração da SME no que se refere a qualificação e capacitação dos professores e assistentes de alfabetização em parceria com o MEC?