



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)

EDUARDO FEDERIZZI SALLENAVE

Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA):
efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Paelas-PE

Brasília
2022

EDUARDO FEDERIZZI SALLENAVE

Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA):
efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Panelas-PE

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE).

Orientador: Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Brasília

2022

Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA):
efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Panelas-PE

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE).

Brasília, 24 de novembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus – Universidade de Brasília
Orientador

Prof^ª. Dra. Rochele Paz Fonseca – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Membro externo

Prof. Dr. Wiliam Ferreira da Cunha – Universidade de Brasília
Membro interno

Prof. Dr. José Vieira de Sousa – Universidade de Brasília
Suplente

Si Sallenave, Eduardo Federizzi
Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA):
efeitos sobre o trabalho docente da rede municipal de
Panelas-PE / Eduardo Federizzi Sallenave; orientador
Girleene Ribeiro de Jesus. -- Brasília, 2022.
125 p.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de
Brasília, 2022.

1. Alfabetização. 2. Burocracia de nível de rua. 3.
Políticas públicas de alfabetização. 4. Avaliação de
implementação. I. Jesus, Girleene Ribeiro de, orient. II.
Título.

Dedico este trabalho aos *professores alfabetizadores*, aos quais compete a nobre missão de introduzir nossos pequenos ao mundo da leitura e da escrita, base para a vida de estudos e o exercício da cidadania, e também aos *secretários municipais e estaduais de educação*, cujo trabalho competente pode mudar realidades educacionais de regiões inteiras.

“Um país se faz com homens e livros.”

(Monteiro Lobato)

RESUMO

Este projeto de pesquisa de mestrado investigou os efeitos da implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA) sobre o trabalho docente no ciclo de alfabetização na rede pública de educação do município de Panelas, Pernambuco. Trata-se de um estudo situado no campo da avaliação de políticas públicas educacionais e que se fundamenta no marco teórico da burocracia de nível de rua, desenvolvido por Michel Lipsky (2019). Metodologicamente, empregou-se uma abordagem mista sequencial. Na primeira etapa, de caráter quantitativo, foi submetido um questionário *on-line* a todos os professores alfabetizadores que atuam no 1º e no 2º do ensino fundamental da rede municipal. A taxa de resposta foi de 88% (cinquenta e um docentes de um total de cinquenta e oito). Posteriormente, na fase qualitativa, um conjunto de quatro entrevistas semiestruturadas foi conduzido com docentes que haviam respondido ao questionário *on-line*. Os resultados foram analisados por meio de ferramentas de estatística descritiva e de análise de conteúdo (BARDIN, 2016; SALDAÑA, 2013), sendo, finalmente, discutidos de forma integrada. Constatou-se que os professores são receptivos ao programa como um todo e aos seus cinco eixos estruturantes em particular. Além disso, os docentes consideram que o PCA – com especial destaque para os eixos *avaliações externas*, *Prêmio Escola de Destaque* e *fortalecimento da gestão escolar* – influencia positivamente o trabalho docente, aumentando a motivação das equipes educacionais, aproximando a gestão escolar da realidade dos alfabetizadores e articulando toda a rede municipal em torno do objetivo de melhorar os indicadores de aprendizagem dos alunos. Consoante uma perspectiva formativa de avaliação de políticas públicas, almeja-se que os resultados desta pesquisa possam subsidiar aperfeiçoamentos e ajustes na execução do PCA nos municípios pernambucanos, contribuindo para a elevação da qualidade da alfabetização nesse estado.

Palavras-chave: Alfabetização. Programa Criança Alfabetizada. Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração. Burocracia de nível de rua. Avaliação de implementação.

ABSTRACT

This master's degree research investigated the effects of the Programa Criança Alfabetizada (PCA) over literacy teachers' performance from the public education system of the Panelas municipality, in the state of Pernambuco. It consists of a public policy assessment based on the theoretical framework of the street-level bureaucracy, as developed by Michael Lipsky (2019). From the methodological point of view, a sequential mixed approach was employed. In the first phase, which is of quantitative nature, an online form was applied to all literacy teachers who work in the municipal public education. The response rate was 88% (51 teachers out of 58). Following, in the qualitative phase, a set of four semi-structured interviews were also applied to the teachers who had answered the form. The results were analyzed by means of descriptive statistics tools as well as content analysis (BARDIN, 2016; SALDAÑA, 2013) and, thus, were discussed in an integrated fashion. It was found that the teachers accept both the program in general and its five main axes in particular. In addition, the teachers consider that PCA – especially when it comes to the external evaluation axes, the Distinctive School Award and strengthening of school management – positively influences their work, increasing the motivation of the educational teams, bringing school management closer to the reality of literacy teachers and articulating the whole municipal network around the goal of improving the students' learning indicators. According to a formative perspective of public policy evaluation, it is hoped that the results of the present research may subside enhancements and adjustments on the execution of PCA in municipalities of Pernambuco, thus contributing to improve the quality of the literacy in such state.

Keywords: Literacy. Programa Criança Alfabetizada. Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração. Street-level bureaucracy. Implementation assessment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Material de divulgação do MOBRAL	24
Figura 2 - Evolução dos padrões de proficiência no SAEPE-Alfa.....	29
Figura 3 - Ciclo de políticas públicas	48
Figura 4 - Template de modelo lógico	52
Figura 5 - Estrutura sequencial da pesquisa	67

QUADROS

Quadro 1 - Objetivos e questões de pesquisa.....	15
Quadro 2 - Programas lançados no âmbito da PARC	34
Quadro 3 - Representantes no âmbito do Programa Criança Alfabetizada.....	36
Quadro 4 - Formações realizadas pelo PCA no ano de 2019.....	38
Quadro 5 - Padrões de desempenho do SAEPE.....	39
Quadro 6 - Levantamento bibliográfico (resultados gerais).....	59
Quadro 7 - Levantamento bibliográfico (resultados relevantes).....	59
Quadro 8 - Relação entre os itens do questionário e as questões de pesquisa	69
Quadro 9 - Relação entre as questões da entrevista e as questões de pesquisa.....	70
Quadro 10 - Respostas ao item 13 do questionário.....	83
Quadro 11 - Respostas ao item 14 do questionário	85
Quadro 12 - Análise Categórica Temática - Avaliações externas	87
Quadro 13 - Análise Categórica Temática - Prêmio Escola de Destaque.....	88
Quadro 14 - Análise Categórica Temática - Fortalecimento da gestão escolar.....	90
Quadro 15 - Análise Categórica Temática - Material didático complementar	91
Quadro 16 - Análise Categórica Temática - Formações continuadas.....	92
Quadro 17 - Análise Categórica Temática - Percepção geral em relação ao PCA.....	93

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Frequência de respostas ao item 15 do questionário	72
Gráfico 2 - Frequência de respostas ao item 16 do questionário.....	73
Gráfico 3 - Frequência de respostas ao item 17 do questionário	73
Gráfico 4 - Frequência de respostas ao item 18 do questionário.....	73
Gráfico 5 - Frequência de respostas ao item 19 do questionário	74

Gráfico 6 - Frequência de respostas ao item 1 do questionário	75
Gráfico 7 - Frequência de respostas ao item 2 do questionário	76
Gráfico 8 - Frequência de respostas ao item 3 do questionário	76
Gráfico 9 - Frequência de respostas ao item 4 do questionário	77
Gráfico 10 - Frequência de respostas ao item 5 do questionário	77
Gráfico 11 - Frequência de respostas ao item 6 do questionário	78
Gráfico 12 - Frequência de respostas ao item 7 do questionário	78
Gráfico 13 - Frequência de respostas ao item 8 do questionário	79
Gráfico 14 - Frequência de respostas ao item 9 do questionário	80
Gráfico 15 - Frequência de respostas ao item 10 do questionário	81
Gráfico 16 - Frequência de respostas ao item 11 do questionário	82
Gráfico 17 - Frequência de respostas ao item 12 do questionário	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução histórica da urbanização e do analfabetismo entre jovens e adultos	26
Tabela 2 - Evolução histórica da taxa de atendimento escolar	26
Tabela 3 - Homens alfabetizados de 1600 a 1900 em partes da Europa	27
Tabela 4 - Infraestrutura das escolas municipais de Panelas	65
Tabela 5 - Séries históricas do Ideb (5º ano) do Brasil (municipal) e de Panelas	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Associação Bem Comum
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CEEL	Centro de Estudos em Educação e Linguagem
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COPEM	Coordenação de Cooperação com os Municípios
CPM	Conta pra Mim
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DAP	Diretoria de Acompanhamento de Políticas Públicas de Educação Básica
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FCC	Fundação Carlos Chagas
FCPC	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNBEC	Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GRE	Gerência Regional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Índice de Desempenho da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAF	Indicador de Alfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPM	Instituto Paulo Montenegro
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PARC	Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PCA	Programa Criança Alfabetizada
PEATP	Plano de Apoio Estratégico Técnico-Pedagógico
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNA	Política Nacional de Alfabetização
PNAD-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PUR	Plano de Utilização de Recursos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDE	Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação
SEDUC	Secretaria de Educação do Ceará
SEE	Secretaria de Educação e Esportes
SISPAIC	Sistema de Acompanhamento do PAIC
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica
TDA	Tempo de Aprender
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

UnB Universidade de Brasília

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. O DESAFIO DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL.....	17
2.1 Analfabetismo: panorama do problema público.....	17
2.2 Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)	28
2.3 Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC).....	33
2.4 Programa Criança Alfabetizada (PCA)	35
3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	41
3.1 Breve histórico da avaliação de políticas públicas	41
3.2 Avaliação: modos, momentos e propósitos	47
3.3 Avaliação de implementação e burocracia de nível de rua	54
3.4 Avaliações do PAIC, PARC e PCA	58
4. MÉTODO DE PESQUISA	65
4.1 Caracterização do local de pesquisa	65
4.2 Definição do método	66
4.3 Instrumentos de pesquisa.....	68
4.4 Definição da amostra.....	70
4.5 Procedimentos de produção e de análise de dados	70
5. RESULTADOS	72
5.1 Questionário: análise dos resultados.....	72
5.2 Entrevista semiestruturada: análise dos resultados.....	86
5.3 Discussão integrada dos resultados	93
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS	100
APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO	110
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO <i>ON-LINE</i>	111
APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	116

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, define a educação como direito de todos, constituindo dever do Estado e da família provê-la. Além disso, elenca entre os princípios que orientam o ensino a ser ministrado a “igualdade de condições para acesso e permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988). Entre o texto constitucional e o Brasil real, porém, há uma distância significativa.

O reconhecimento da educação como direito fundamental, regido por princípios elevados, representa um importante marco para o desenvolvimento social do país. No entanto, não pode levar ao comodismo de se considerar que a mera presença de tais dispositivos no ordenamento jurídico transmutar-se-á em garantia efetiva de direitos. A importância da Carta Magna está em servir como bússola que orienta e legitima os caminhos que conduzem a um determinado projeto de sociedade. É preciso, pois, que o Estado brasileiro trilhe esses rumos com políticas, programas e ações que tragam impactos concretos para os cidadãos brasileiros.

Considerando o princípio da equidade, o direito de aprender a ler e a escrever, base do direito à educação, não deve depender do local de nascimento da criança. As desigualdades de oportunidades e resultados educacionais são enormes entre as regiões e os entes da federação. Uma criança da região Norte tem muito menos chances de ser devidamente alfabetizada ao final do 3º ano do ensino fundamental do que uma criança da região Sudeste. Enquanto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹ do estado de São Paulo para os anos iniciais do ensino fundamental foi de 6,5 em 2019, o de Sergipe foi de 4,6. Sem dúvida, diferenças de capacidade econômica entre os estados concorrem para esse contraste.

Entretanto, há interessantes exemplos de estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Produto Interno Bruto (PIB) que se destacam pelos seus sucessos educacionais. Um caso bem conhecido é o do estado do Ceará, que pelo IDH ocupa a décima quinta posição entre os estados brasileiros, mas cujo Ideb para os anos iniciais no ano de 2019 foi de 6,3, marca igual ou muito próxima da atingida por estados do Sul e do Sudeste: Santa Catarina 6,3; Paraná 6,4; e Minas Gerais 6,3.

Na esfera municipal, cabe citar Brejo Santo, pequeno município pobre do interior cearense que em 2017 teve um Ideb de 7,9 para os anos iniciais, bastante acima da média nacional, que foi de 5,8. Esses exemplos evidenciam que condições econômicas e sociais

¹ Criado em 2007, o Ideb é um indicador composto que combina a taxa de aprovação dos alunos e o seu desempenho educacional em avaliação externa nacional. Hoje é o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil.

adversas não são barreiras intransponíveis para a melhoria da qualidade da educação. Políticas públicas bem desenhadas e implementadas podem mudar as realidades locais e efetivar o direito fundamental à leitura e à escrita.

A questão da alfabetização (ou da não alfabetização) é um desafio histórico ainda vivo e presente no Brasil, guardando relação com os processos econômicos, políticos, culturais e sociais que moldaram a formação do país. A contar da data da independência, em 1822, o Estado brasileiro precisou de aproximadamente um século e meio para de fato iniciar um movimento de inclusão dos segmentos sociais economicamente desfavorecidos na educação primária pública (MARCILIO, 2016). Em outras palavras, por gerações, a maior parte do povo brasileiro sequer teve a oportunidade de pisar no chão de uma escola. A quase universalização do acesso ao ensino fundamental somente ocorreu ao final da década de 1990 (OLIVEIRA, 2007). Em 2019, 98,1% da população entre seis e quatorze anos frequentava a escola (INEP, 2020b).

Entretanto, a expansão da taxa líquida de matrículas no ensino fundamental não foi acompanhada por correspondente elevação dos indicadores de qualidade educacional. Os resultados da última edição da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), aplicada em 2016 aos alunos do 3º ano do ensino fundamental para aferir a proficiência em leitura, escrita e matemática, são alarmantes: cerca de 54% dos estudantes tiveram desempenho considerado insuficiente em leitura, e cerca de 34% em escrita (INEP, 2018). As defasagens de aprendizagem acumuladas nos anos iniciais do ensino fundamental trazem reflexos negativos para o restante da trajetória escolar.

A performance dos alunos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), conduzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é igualmente preocupante. O PISA afere, entre outros componentes, os níveis de leitura de estudantes de quinze e dezesseis anos regularmente matriculados na escola. Na última edição, realizada em 2018, o Brasil atingiu 413 pontos (a média da OCDE foi de 487), sendo um dos piores resultados da América Latina (INEP, 2020a).

Entre os jovens e adultos (pessoas com quinze anos ou mais), os indicadores não são abonadores. Em 2019, a taxa de alfabetização dessa população era de 93,4%, o que significa que há em torno de 11 milhões de analfabetos absolutos no Brasil. São 11 milhões de cidadãos brasileiros que não sabem ler e escrever um bilhete simples, critério mínimo utilizado para definir a condição de analfabeto absoluto. A taxa de analfabetismo funcional desse mesmo grupo populacional era de 14,1% em 2019. Tal percentual, todavia, é consideravelmente mais elevado se for adotada a metodologia do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF),

desenvolvida pelo Instituto Paulo Montenegro (IPM) e pela Ação Educativa (AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, s.d.): 29% para o ano de 2018.

Os dados apresentados demonstram o quão urgente é para o Brasil equacionar os desafios relacionados à qualidade da educação e, mais especificamente, à garantia do direito à alfabetização, seja para as crianças, seja para os adultos que não tiveram acesso ao sistema de ensino na idade apropriada. O primeiro passo nesse sentido foi dado com a inclusão dessa temática na agenda e no debate públicos, bem como, conforme referido acima, em importantes normativos, merecendo destaque o artigo 214 da Constituição de 1988, que assevera que os planos nacionais de educação, com vigência de dez anos, devem objetivar a erradicação do analfabetismo (BRASIL, 1988). De fato, o atual Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, traz como diretrizes a “erradicação do analfabetismo” e a “melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2014), sendo sua meta cinco “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” e sua meta nove:

elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. (BRASIL, 2014)

Variados atores, governamentais e não governamentais, têm se engajado na busca por soluções para a questão da alfabetização nas últimas duas décadas. No âmbito dos entes subnacionais, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), implementado pela Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC), e a experiência exitosa da cidade de Sobral indicam caminhos possíveis para o restante do país, tendo inspirado o lançamento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) – Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012 – pelo Ministério da Educação (MEC). Mais recentemente, em 2019, o MEC criou um novo órgão sob sua administração direta: a Secretaria de Alfabetização (SEALF), a qual apresentou como primeira ação efetiva a Política Nacional de Alfabetização (PNA) – Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019 –, cujo pilar central é orientar seus programas e ações com base em evidências científicas calcadas na ciência cognitiva da leitura e nas políticas bem-sucedidas nacional e internacionalmente. Dois programas importantes decorreram da PNA: o Conta pra Mim (CPM), voltado à promoção da literacia familiar, e o Tempo de Aprender (TDA), direcionado à alfabetização no espaço escolar.

Em paralelo à esfera governamental, tem crescido a atuação de entidades do terceiro setor no campo da educação. Organizações como Instituto Ayrton Senna, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Natura, Todos pela Educação, Instituto Unibanco, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, entre outros, tornaram-se personagens muito atuantes nas discussões e ações educacionais no cenário nacional. O Educação Já – uma iniciativa capitaneada pelo Todos pela Educação, talvez o principal ator não governamental da educação brasileira na atualidade – elenca sete temáticas prioritárias, sendo uma delas precisamente a da alfabetização. Outra frente relevante do terceiro setor é a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC), encabeçada pela Fundação Lemann, pelo Instituto Natura e pela Associação Bem Comum (ABC). O objetivo da PARC é difundir o modelo do PAIC para outros estados brasileiros.

Ainda que existam divergências políticas e pedagógicas entre esses vários atores e ações, não deixa de ser alentador constatar o protagonismo que a alfabetização tem recebido nos últimos anos. É preciso que esforços múltiplos possam convergir para assegurar a alfabetização na idade certa. A alfabetização é a base do sucesso do aluno ao longo de sua trajetória escolar, evitando a elevação dos índices de reprovação, evasão e distorção idade-série. O pesquisador Keith Stanovich (1986) popularizou a expressão Efeito Mateus para sublinhar o impacto do processo de alfabetização nas aprendizagens posteriores dos alunos. Na parábola dos talentos descrita no Evangelho de Mateus, os ricos ficam mais ricos, e os pobres, mais pobres. Traduzindo esse princípio para o campo da alfabetização, Stanovich (1986) afirma que as crianças bem alfabetizadas leem mais e, em consequência, aprendem em ritmo mais acelerado do que aquelas que não foram devidamente alfabetizadas. Enquanto os bons leitores reforçam ainda mais as suas habilidades de leitura pelo exercício constante, os maus leitores leem menos, pois a leitura lhes é penosa. Um processo de alfabetização concluído com êxito possibilita, portanto, que se inicie um ciclo virtuoso de aprendizagens.

Pesquisas conduzidas em escolas americanas mostraram que crianças mal alfabetizadas no primeiro ano escolar têm 75% de probabilidade de apresentarem dificuldades de leitura após o quarto ano escolar (MATHES; DENTON, 2002). Resta evidente que “a alfabetização inadequada compromete o sucesso escolar dos alunos e afeta de maneira irreversível a trajetória dos alunos de nível socioeconômico mais baixo, que constituem a maioria da população que frequenta as escolas” (BRASIL, 2019a, p. 15).

Na esteira dos esforços de melhorar a qualidade da alfabetização no Brasil, *esta pesquisa de mestrado pretende investigar os efeitos da implementação do Programa Criança Alfabetiza (PCA) sobre o trabalho docente na rede municipal de educação do município de Panelas-PE.*

O PCA, lançado no estado de Pernambuco – Lei nº 16.617, de 15 de julho de 2019 –, é um dos programas que integram a PARC, a qual já alcançou diversos estados brasileiros, fazendo dessa iniciativa do terceiro setor uma das mais importantes e robustas políticas educacionais de alfabetização em vigência no Brasil.

Até a redação final desta dissertação, nenhum estudo sobre a PARC havia sido publicado. Quanto ao PCA, somente duas pesquisas foram publicadas, tendo por foco questões pedagógicas e metodológicas referentes aos materiais didáticos do programa (GONÇALVES, 2021; SOUZA, 2020). Sobre o PAIC existem inúmeras publicações. Um dos temas mais estudados é a formação docente e as políticas de incentivo do programa a partir da percepção dos docentes (COSTA, VIDAL, 2021; OLIVEIRA, 2020; PIMENTEL, 2018; SALES, FIALHO, 2020; SOUZA, 2019). No entanto, há poucos estudos com ênfase na avaliação de políticas públicas. Carneiro (2018) e Correa (2018) conduziram avaliações de impacto, porém não aprofundaram os aspectos da implementação do programa. Batista Filho (2021) analisou o PAIC em suas diferentes dimensões, buscando elucidar o que o tornou uma reforma educacional exitosa. No campo próprio da avaliação de implementação de políticas públicas, destacam-se os trabalhos que privilegiam as percepções dos agentes implementadores do PAIC, trazendo importantes informações sobre como o programa é recepcionado e apropriado por docentes, coordenadores-pedagógicos e outros atores que integram a hierarquia do PAIC (BIAR. MOTA, RAMOS, 2019; BONAMINO et al., 2019; MOTA, 2018; MOTA, MOTA, 2019).

Essa breve síntese da revisão da literatura com ênfase nos estudos de implementação de programas de alfabetização baseados no regime de colaboração de imediato aponta para a primeira contribuição que a pesquisa aqui proposta deve trazer: suprir uma lacuna bibliográfica. Muito já se escreveu sobre o PAIC, mas pouco especificamente sobre a relação entre o programa e o trabalho docente na perspectiva de uma avaliação de implementação. Como dito, sobre a PARC e os programas criados em seu bojo, quase nada se publicou, constituindo um tema que precisa ser investigado e mapeado, haja vista a abrangência que a PARC ganhou no cenário da alfabetização no Brasil.

Em entrevista à Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (2013), Evert Vedung, um dos grandes especialistas internacionais na avaliação de políticas públicas, deixou a seguinte mensagem aos brasileiros que trabalham com avaliação: “Vocês devem pensar na utilização desde o início; essa seria minha mensagem para vocês. Quem utilizará os resultados? Há alguém lá fora que vai me ouvir?” (VEDUNG, 2013, p. 91). Nesse sentido, uma segunda contribuição – que reforça a pertinência e a relevância desta dissertação – é oferecer, sob uma perspectiva

de avaliação formativa, subsídios aos gestores responsáveis pelo PCA e por outros programas ligados à PARC para que aperfeiçoem as políticas e ações sob sua direção.

Sem serem necessariamente prescritivos, os resultados desta pesquisa têm o potencial de trazer informações qualificadas sobre as quais podem se fundamentar os ajustes e incrementos nas políticas públicas de alfabetização. Além disso, uma pesquisa de avaliação de implementação como esta pode orientar a elaboração de futuras avaliações de impacto. Uma boa avaliação de impacto não almeja apenas aferir se uma intervenção gerou impacto, mas também identificar e explicar as relações entre os impactos observados e os elementos que efetivamente foram implementados durante a intervenção (CHAMPAGNE et al., 2011). Investigar parte desses elementos de implementação (como a política foi de fato recepcionada e executada pelos docentes) é justamente o objeto desta pesquisa.

Evitando incorrer em praticismos ou utilitarismos estreitos que julgam o valor de algo apenas pela sua utilidade imediata, esta pesquisa aproxima a produção acadêmica das reais necessidades educacionais do país, revelando sua importância social e política. Em um cenário de recursos escassos, é imperativo que as pesquisas de pós-graduação procurem dialogar com os problemas daqueles que as financiam: os cidadãos brasileiros. Ao investigar os objetivos citados acima, esta dissertação, ainda que de forma modesta, assenta mais um tijolo na construção de uma cultura de avaliação e profissionalização das políticas públicas, que devem estar submetidas a diferentes escrutínios e avaliações rigorosas, inclusive conduzidas de forma independente pelas universidades públicas.

Um último ponto sobre a justificativa desta pesquisa: embora pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB), tem como local de estudo um estado da região Nordeste. A escolha desse recorte não foi fortuita. É um movimento intencional no sentido reafirmar o princípio da educação com equidade. Hoje as regiões Norte e Nordeste apresentam os indicadores mais baixos de alfabetização. É preciso que centros de pesquisa de todo o país colaborem para a mudança dessa realidade. Não se pode esquecer de que uma criança, além de ser pernambucana, sergipana ou amazonense, é brasileira, e, portanto, é responsabilidade do Estado brasileiro engajar-se na garantia do seu direito à educação. Não parece ser salutar as universidades federais, sobretudo no campo da educação, fecharem suas pesquisas a temas estritamente ligados aos seus contextos locais.

A definição desse objeto de pesquisa foi produto de meu envolvimento recente com políticas públicas e alfabetização. Minha trajetória profissional sempre foi na educação básica, quer como professor, quer como gestor. Desde 2012 sou docente do Instituto Federal de Brasília, ministrando a disciplina de História nos cursos de ensino médio integrado e de proeja.

Em 2019 passei a trabalhar na sede do MEC diretamente com políticas públicas da educação básica. Um dos primeiros projetos com os quais me envolvi foi a elaboração da PNA. A partir daí, tomei gosto pelo assunto, o que foi ainda mais reforçado pelo fato de hoje eu ter dois filhos na primeira infância, cuja fase de alfabetização se avizinha.

Ainda em 2019 assumi a Diretoria de Acompanhamento de Políticas Públicas de Educação Básica (DAP), hoje extinta, na Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC. A breve experiência à frente da DAP me colocou em contato direto com todas as políticas de educação básica vigentes no MEC, bem como com pesquisadores externos e com as principais bibliografias pertinentes ao tema da avaliação. Pude, na prática diária de trabalho, constatar a importância da incorporação do monitoramento e da avaliação para a melhoria das políticas educacionais.

Finalmente, também em 2019, fui recebido na SEALF, onde estive à frente de diversos cargos de direção e coordenação-geral. Nesse novo setor, o principal projeto que encabecei foi a elaboração e a execução do programa Conta pra Mim, cujo objetivo é a promoção da literacia familiar em todo o território nacional. Na SEALF também estive em contato com programas e ações externos ao MEC. Conheci iniciativas do terceiro setor que me surpreenderam pela capacidade de articulação e execução, com destaque para a PARC. Também foi no contexto de trabalho na SEALF que realizei uma visita técnica ao estado do Ceará para conhecer *in loco* o desenho e funcionamento do PAIC e a dinâmica da rede de educação de Sobral.

Todo esse conjunto de vivências pessoais e profissionais me levou a optar por seguir minha formação no nível de pós-graduação na área específica das políticas públicas educacionais, combinando em meu projeto o tema da alfabetização e o da avaliação de políticas públicas. Escolhi investigar a implementação do PCA, pois se trata de um programa que faz parte da PARC. Após conhecer com mais profundidade a experiência do Ceará, fiquei entusiasmado com a proposta da PARC e desejoso de poder contribuir, ainda que modestamente, para o êxito do programa com a condução desta pesquisa de mestrado.

Inserida no campo da avaliação de políticas públicas educacionais, esta dissertação se fundamenta no marco teórico da *burocracia de nível de rua*, desenvolvido por Michael Lipsky (2019) na década de 1960, o qual se mostra adequado ao estudo da atuação dos professores no nível operacional e concreto da implementação da política pública na ponta (COSTA FILHO; GONÇALVES-COSTA; COSTA, 2018). O objetivo geral da pesquisa é *investigar a relação entre a implementação do PCA e o trabalho docente no ciclo de alfabetização da rede municipal de educação do município de Panelas-PE*.

Para a consecução desse objetivo principal, serão explorados quatro objetivos específicos: 1) *identificar quais dimensões do trabalho docente no ciclo de alfabetização foram (ou estão sendo) impactadas pela implementação do PCA*; 2) *investigar a influência de cinco eixos estruturantes do PCA sobre o trabalho docente no ciclo de alfabetização (avaliação externa; Prêmio Escola de Destaque; fortalecimento da gestão escolar; produção e disponibilização de materiais pedagógicos complementares; e formação docente)*; 3) *investigar como os cinco eixos são percebidos pelos professores alfabetizadores*; e 4) *identificar a percepção geral dos professores em relação ao PCA*. Do objetivo geral e dos objetivos específicos decorre um conjunto de questões de pesquisa, as quais estão sistematizadas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Objetivos e questões de pesquisa

Objetivo principal	Questões de pesquisa
Investigar a relação entre a implementação do PCA e o trabalho docente no ciclo de alfabetização da rede municipal de educação do município de Panelas-PE.	Quais são os principais efeitos da implementação do PCA sobre o trabalho dos professores alfabetizadores da rede municipal de educação de Panelas?
Objetivos específicos	Questões de pesquisa
Identificar quais dimensões do trabalho docente no ciclo de alfabetização foram (ou estão sendo) impactadas pela implementação do PCA.	Quais dimensões do trabalho docente no ciclo de alfabetização foram (ou estão sendo) impactadas pela implementação do PCA?
Analisar a influência de cinco eixos estruturantes do PCA sobre o trabalho docente no ciclo de alfabetização (avaliação externa; Prêmio Escola de Destaque; fortalecimento da gestão escolar; produção e disponibilização de materiais pedagógicos complementares; e formação docente).	Qual é a influência de cada um dos cinco eixos do PCA sobre o trabalho docente no ciclo de alfabetização? A participação da escola no SAEPE influencia de alguma forma o trabalho docente no ciclo de alfabetização? A introdução do Prêmio Escola de Destaque afetou a motivação dos professores alfabetizadores? As ações voltadas ao fortalecimento da gestão escolar impactaram a dinâmica de trabalho no interior das escolas, sobretudo no que se refere à relação entre diretoria, coordenação pedagógica e corpo docente? Como os Almanques Ilustrados de Alfabetização e seus respectivos manuais do professor – material pedagógico complementar disponibilizado pela SEE – foram recepcionados e apropriados pelos docentes alfabetizadores? As formações docentes do PCA se refletiram em transformações na prática docente dos alfabetizadores?
Investigar como os cinco eixos são percebidos pelos professores alfabetizadores.	Qual é a percepção dos docentes alfabetizadores em relação: às avaliações externas ligadas ao PCA; ao Prêmio Escola de Destaque; às ações de fortalecimento da gestão escolar; ao material didático complementar; e às formações docentes?

<p>Identificar a percepção geral dos professores em relação ao PCA.</p>	<p>Quais são as expectativas dos docentes alfabetizadores em relação ao PCA?</p> <p>Qual é a postura dos professores no processo de implementação do PCA (rejeição, resistência, adesão, entusiasmo, etc.)?</p> <p>Qual é o juízo que os professores alfabetizadores têm em relação ao PCA?</p>
---	---

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

No total, são treze as questões de pesquisa. Trata-se de um grande número de questões. Todavia, dada a característica exploratória da pesquisa, é oportuno sondar as águas de diferentes dimensões do programa para se construir um panorama geral da implementação no âmbito específico do trabalho docente. Pesquisas futuras, com o benefício da especialização e do tempo necessário para o amadurecimento e sedimentação das ações de uma política pública, podem aprofundar cada uma dessas questões exploradas nesta dissertação.

2. O DESAFIO DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo aborda a questão da alfabetização no Brasil. A seção 2.1 apresenta um panorama do problema público da alfabetização, relacionando-o a fatores estruturais da história da educação no país. Na sequência, adentra-se o campo das políticas públicas de alfabetização. A seção 2.2 descreve as linhas gerais do PAIC e apresenta um relato sintético da história de sua formulação. Em seguida, a seção 2.4 discorre sobre a PARC, enquanto a seção 2.5 detalha o desenho do PCA.

2.1 Analfabetismo: panorama do problema público

O problema público da alfabetização no Brasil – seja de jovens e adultos, seja de crianças na idade própria – está muito bem diagnosticado e identificado. Os dados produzidos por instituições estatais de reconhecida excelência, sobretudo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), são precisos e diversificados. Por meio do Censo realizado a cada década e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), hoje se sabe quantos são os analfabetos absolutos e funcionais com mais de quinze anos de idade e qual é a sua distribuição pelo território nacional. Por meio das avaliações externas que integram o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conhecem-se os níveis de proficiência em língua portuguesa dos alunos do 2º e do 5º ano do ensino fundamental.

Em 2019 o Brasil tinha uma taxa de analfabetismo da população de jovens e adultos de 6,6%. Em números absolutos, são cerca de 11 milhões de analfabetos, a maioria localizada nas regiões Norte e Nordeste (INEP, 2020b). Na ANA de 2016, 54,73% dos alunos do 3º ano do ensino fundamental apresentaram níveis insuficientes de leitura (INEP, 2018). Esses números não são mero produto de uma conjuntura política ou de um governo específicos. O problema da alfabetização é estrutural e tem profundas raízes históricas, enredando-se nos processos econômicos, sociais, políticos e jurídicos que marcaram o desenvolvimento do país.

Esta seção situa historicamente o problema da alfabetização no Brasil. Um olhar panorâmico sobre as políticas educacionais (ou a não existência delas), sobre as estatísticas de alfabetização e de acesso à escola e sobre os textos constitucionais permite reconhecer a densidade do problema, evitando a ilusão de se buscar saídas simplistas ou leituras ingênuas acerca da questão da alfabetização. É preciso reconhecer que “não existem soluções fáceis ou miraculosas para os problemas de alfabetização, muito menos quando esses problemas

atingiram uma gravidade e uma escala do tamanho do que ocorreu no Brasil” (BRASIL, 2019a, p. 203).

Durante todo o período colonial, a coroa portuguesa nunca se preocupou em estabelecer um sistema de ensino primário, secundário e superior nos territórios que viriam a ser o Brasil. As poucas instituições e iniciativas educacionais existentes no espaço colonial estavam sob responsabilidade de ordens religiosas, nomeadamente a dos jesuítas (ROMANELLI, 2014). Liderados por Manuel da Nóbrega, os membros da Companhia de Jesus chegaram ao Brasil na comitiva do primeiro governador-geral, Tomé de Sousa (1503-1579), em 1549. A missão principal dos jesuítas, animados pelo espírito da Contrarreforma, era difundir a fé católica por meio da catequese dos indígenas. A ordem também atendia as necessidades religiosas dos colonos e oferecia a parca oferta de educação primária na colônia. Até serem expulsos da metrópole e das colônias portuguesas pelo Marquês de Pombal, em 1759, “os jesuítas promoveram maciçamente a catequese dos índios, a educação dos filhos dos colonos, a formação de novos sacerdotes e da elite intelectual, além do controle da fé e da moral dos habitantes da nova terra” (ARANHA, 2006, p. 140).

As principais povoações da colônia contavam com instituições de ensino mantidas pelos jesuítas. Era ali que se aprendia a ler e a escrever. As crianças dos senhores de engenho e dos grandes fazendeiros também podiam ser educadas por preceptores (mormente os chamados tios-padres ou capelães) na própria casa-grande. A população escrava, as mulheres e grande parcela dos colonos não tinham acesso à educação primária. Pode-se dizer que a educação “restringiu-se a uma pequena elite, predominantemente composta por meninos brancos e filhos dos senhores de engenho” (TREVISOL; MAZZIONI, 2018, p. 19). Romanelli (2014) afirma que em um contexto marcado pelo escravagismo, pela ruralização e pela economia agroexportadora, a educação formal não era percebida como uma demanda social relevante.

Com a expulsão dos jesuítas em 1759, desmantelou-se a já mínima estrutura de educação presente na colônia. Fernando de Azevedo (2010) avalia que os efeitos da desestruturação do ensino se estenderam por praticamente meio século. No lugar da educação ofertada pelos jesuítas, a coroa portuguesa instituiu o sistema de aula régias, as quais seriam mantidas por meio de um subsídio literário cobrado dos colonos. Após um hiato de mais de uma década, somente em 1772 é que foram contratados os primeiros professores. Esse foi o primeiro sistema educacional público oficial instituído na colônia; todavia, na prática, teve uma existência tímida, nem chegando a ser de fato implementado em muitas localidades (MARCILIO, 2016). Os recursos eram escassos, os professores mal formados e as aulas conduzidas sob a marca do improvisado. Não havia prédios próprios para as escolas. As classes

eram ministradas em salões de paróquias, na casa dos próprios professores e até em lojas maçônicas (ARANHA, 2006). O balanço geral que Aranha (2006, p. 193) faz do período colonial descreve uma herança de ignorância e desvalorização da educação:

Persistia o panorama do analfabetismo e do ensino precário, restrito a poucos, uma vez que a atuação mais eficaz dos jesuítas se fez sobre a burguesia e na formação das classes dirigentes, além da tarefa dos missionários entre os índios. Uma sociedade exclusivamente agrária, que não exigia especialização e em que o trabalho manual estava a cargo de escravos, permitiu a formação de uma elite intelectual cujo saber universal e abstrato voltava-se mais para o bacharelismo, a burocracia e as profissões liberais. Resultou daí um ensino predominantemente clássico, por valorizar a literatura e a retórica e desprezar as ciências e a atividade manual. Durante esse longo período do Brasil colônia, aumentou o fosso entre os letrados e a maioria da população analfabeta.

Quando o Brasil se tornou um país independente, em 1822, cerca de 99% da sua população adulta era analfabeta (MARCILIO, 2016). A independência pouco mudou o quadro da educação primária no Brasil (ARANHA 2006). A Constituição de 1824, considerada uma das mais liberais de seu tempo, reconheceu que a “inviolabilidade dos direitos civis, e políticos dos cidadãos brasileiros” passava pela “instrução primária, e gratuita a todos os cidadãos” (BRASIL, 1824). Entretanto, uma parcela significativa da população, os escravos, sequer era considerada cidadã. Além disso, o Estado imperial brasileiro não se comprometeu com a efetivação do disposto no texto constitucional, inaugurando a tradição nacional de fazer educação por normas, decretos e outros dispositivos legais sem implementação real e concreta (MARCILIO, 2016). Prevaleceu ao longo do século XIX a visão de que a “educação era, predominantemente, de responsabilidade da família e da Igreja, sendo esta a responsável por grande participação no processo de educação do povo” (LUNA et al., 2017, n.p.).

Em 1827, a Assembleia Geral Legislativa publicou a primeira legislação educacional do nascente país. Seu artigo 1º determinava a “criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império” (BRASIL, 1827). Em 1832, o número de escolas no Império era pífio:

162 escolas de meninos e 18 de meninas; estas escolas estavam estabelecidas no Rio de Janeiro e na província do mesmo nome e também nas províncias da Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Pará, Mato Grosso, Goiás e S. Pedro do Rio Grande do Sul; sobre estas 180 escolas, havia ao menos 40 nas quais o lugar do professor estava vacante, e deste número, 8 eram escolas de meninas. Havia, pois, em todo o Brasil, 10 escolas para o sexo feminino. (ARAÚJO, 2002, p. 4)

O Ato Adicional de 1834 – modificação constitucional que aumentou os poderes locais – descentralizou o ensino e originou a dualidade de sistemas de ensino no Brasil: ao governo

central coube a educação superior; às províncias, a educação primária e secundária. Foram fundados alguns liceus nas capitais a partir da aglutinação das antigas aulas régias, mas a falta de recursos econômicos minou a capacidade das províncias de cumprir as suas obrigações educacionais. Enquanto o ensino secundário foi provido por instituições privadas e frequentado por membros da elite – afinal era essencialmente propedêutico para o ensino superior e se espelhava no modelo do colégio Dom Pedro II, na corte –, o “ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola” (ROMANELLI, 2014, p. 40).

Criar escolas significava contratar um professor – com muita frequência um apaniguado do líder político local, sem qualquer formação específica para o exercício da docência – que ficava responsável pela regência de uma turma em espaços improvisados nos quais se misturavam alunos de diferentes idades e níveis de aprendizado (MARCILIO, 2016). O desprestígio social e os baixos salários resultavam no “afastamento natural das pessoas inteligentes de uma função remunerada e que não encontra na opinião pública consideração a que tem direito” (ALMEIDA, 2000, p. 65). As primeiras professoras com formação em nível superior a lecionar no ensino primário no Brasil foram missionárias americanas trazidas pelos presbiterianos do Rio de Janeiro (MARCILIO, 2016).

A reforma eleitoral de 1881, conhecida como Lei Saraiva, proibiu o voto aos analfabetos, reduzindo drasticamente o eleitorado. O eminente historiador José Murilo de Carvalho (2011, p. 39) apresenta os números:

As consequências logo se refletiram nas estatísticas eleitorais. Em 1872, havia mais de um milhão de votantes, correspondentes a 13% da população livre. Em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total. Houve um corte de quase 90% do eleitorado. [...] O mais grave é que o retrocesso foi duradouro. A proclamação da República, em 1889, não alterou o quadro.

Por mais de um século, os analfabetos não tiveram direito ao voto: “todas as constituições republicanas, excetuada a de 1988, distinguiram-se, sob este aspecto, pelo caráter discriminatório, rotulador e excludente em relação ao analfabeto” (FERRARO; KREIDLOW, 2004, p. 184).

Próximo do final do regime imperial, em 1884, somente 13% da população de crianças de sete a doze anos estava matriculada no ensino primário (IBGE, 2006), e a taxa de analfabetismo de pessoas com cinco anos ou mais era de 82,3% (IBGE, 1940). A conclusão de Marcilio (2016, p. 231) é de que “durante o Império, a educação primária popular não foi

prioridade nem para as autoridades provinciais, nem para o Ministério do Império e menos ainda para o imperador”.

A transição do regime monárquico para o republicano não afetou os fundamentos gerais da educação no país. A Constituição de 1891 não trouxe a educação como direito e reafirmou o dualismo educacional instaurado pelo Ato Adicional de 1834: os estados (antigas províncias) deveriam gerir o ensino primário e secundário, e a União, o ensino superior (TEIXEIRA, 2008). Conforme Lisniewski (2016, p. 65), durante a chamada República Velha (1889-1930):

A visão individualista do liberalismo influenciou o caráter laico e privativo (nem gratuito, nem obrigatório) do ensino; assim, reafirmou a autonomia dos estados-membros na oferta ou não de ensino e enfatizou o processo educativo como um processo de conquista individual, muito longe de uma concepção de educação como direito ou como projeto social.

A efêmera existência do Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos (1890-1891) simbolizou a baixa prioridade que o governo federal conferiu à educação. As principais novidades educacionais, seja em termos de teorias pedagógicas, seja em termos de ampliação da oferta de educação primária, vieram dos estados. Na década de 1920, uma série de reformas educacionais foram implementadas nos principais estados da federação. Data desse período o início da estruturação de verdadeiros sistemas escolares no Brasil (MARCILIO, 2016). A partir da junção de turmas dispersas nos territórios, fundaram-se escolas no sentido moderno do termo, com prédios próprios e instalações adequadas. Eram os chamados grupos-escolares, escolas-normais ou escolas-modelo. Fato interessante é que essas instituições também se prestavam à formação de professores, conjugando teoria e prática, o que contribuiu para a profissionalização da atuação docente. Promoviam-se encontros pedagógicos, discutiam-se propostas educacionais. Gradualmente se formava uma cultura escolar no país.

Tornar-se escolar equivalia dizer que a criança se submetia a um comportamento novo: com horários (de relógios, campainhas e sinos); com uniformes; com avaliações periódicas, exames e provas; com boletins e aprovações ou reprovações; com material cada vez mais abundante, adaptado às diferentes faixas etárias e aos diferentes estágios de desenvolvimento psicológico (cartilhas, livros, figuras coloridas, mapas, globos, quadros, etc.); com festas escolares; com canto, banda, teatro, apresentações e cinematógrafos; e com ginástica, escotismo, desfiles e jogos esportivos com competições. A moral social era despertada com as histórias de contos, com as fábulas de Esopo e de La Fontaine. O ensino elementar tornava-se prazeroso e, não raro, dotado de beleza, estimulando o sentimento estético. (MARCILIO, 2016, p. 339)

A educação primária, porém, continuava acessível a poucos e praticamente restrita ao espaço urbano. Em 1929, a Primeira República tinha apenas 35,5% das crianças de sete a doze

anos matriculadas no ensino primário (IBGE, 2006), número mais expressivo do que o da época imperial, mas ainda muito aquém do necessário. Entre os adultos, as taxas de analfabetismo continuavam impressionantes: cerca de 65% em 1920 (IBGE 2006). Uma reação digna de nota, ainda que frustrada, foi a fundação da Liga Brasileira Contra o Analfabetismo, no dia sete de setembro de 1915, tendo como lema “Combater o analfabetismo é dever e honra de todo brasileiro”. Seus objetivos eram otimistas: “a Liga lutou pela obrigatoriedade do ensino primário e pelo objetivo de alcançar um país sem analfabetos em sete anos, ou seja, lançou a meta de chegar ao centenário da Independência livre do analfabetismo” (BRAGA; MAZZEU, 2017, p. 46).

A Era Vargas (1930-1945) assinalou um ponto de inflexão na história da educação primária no Brasil. As pressões pela expansão do ensino primário obrigatório e gratuito consolidaram-se no debate público nacional. Contribuiu para isso a atuação do movimento escolanovista, que tinha entre seus membros figuras como Fernando de Azevedo (1894-1974), Lourenço Filho (1897-1970) e Anísio Teixeira (1900-1971). Transformações de ordem econômica e social também contribuíram para aumentar a demanda pela educação primária. Desde a década de 1920, o país vinha passando por um processo de nascente industrialização, o qual foi impulsionado pelos governos de Getúlio Vargas (FAUSTO, 2019). A taxa de urbanização crescia com a migração de pessoas do campo para a cidade em busca de trabalho nas fábricas e no setor de serviços.

A mensagem que Getúlio Vargas dirigiu à Assembleia Constituinte, em 1933, expôs a magnitude do desafio que o Brasil teria de enfrentar para garantir a universalização da educação primária:

Segundo o cálculo de 40 milhões para a nossa população, deveríamos contar 4 milhões de educandos. As estatísticas, consignando a matrícula de mais de 2 milhões, demonstram um desenvolvimento superior a 50% da população total, como curva representativa do estudo das primeiras letras. Não é tão favorável, no entanto, como poderia parecer, à primeira vista, a significação exata desse índice. Os dados estatísticos vêm contrabalançá-lo, patenteando dolorosas surpresas: de todos os alunos matriculados apenas 77% auferem, de fato, os benefícios da escola e conseguem a completa educação do primeiro grau, ainda assim tão falha e desigual, na insignificante quota de 6%. Os restantes que freqüentam as escolas não vão, em geral, além do segundo período de estudos. De modo mais frisante, pode-se determinar que, entre 1.000 brasileiros aptos para receberem a educação cultural elementar, 513 não ingressam na escola e dos 487 restantes 110 matriculam-se, mas não freqüentam os cursos; 178 freqüentam o primeiro ano de estudos, não chegando bem a 1er; 85 freqüentam somente até o segundo ano, alfabetizando-se muito superficialmente; 84 vão um pouco além, mas não chegam a concluir os estudos; e apenas 30 adquirem integralmente a instrução elementar comum, assim mesmo em condições de grande desigualdade de aproveitamento e reconhecida eficiência, atinente à profundidade do ensino, que não se prolonga, em média, além de três anos, com todas as lacunas pedagógicas da maior parte das escolas do interior. Diante da realidade destas cifras,

não cabem conjecturas otimistas. Não é possível ensinar sem escolas. O número das existentes está muito aquém das necessidades. *O problema da educação do povo continua a ser, ainda e sempre, o nosso magno problema.*” (INEP, 1987, p. 127-128, grifos nossos)

A educação ganhou um capítulo próprio na Constituição de 1934 e foi elevada à condição de direito constitucional, “direito de todos”, de responsabilidade da família e dos poderes públicos (BRASIL, 1934). Além disso, a Constituição estabeleceu que caberia à União fixar um plano nacional de educação, o qual seguiria a diretriz do “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” (BRASIL, 1934). Percebe-se um tímido mas inaugural aceno para aqueles que não tiveram acesso à educação na idade própria. Também fica claro que, ao menos no campo retórico, a União passava a se comprometer com a implementação de fato de um sistema escolar primário de massas. Medida importante nesse sentido foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930, pasta assumida por Francisco Campos. A vigência da Constituição de 1934 foi muito breve, pois em 1937 Getúlio Vargas instaurou o Estado Novo, regime de colorações fascistas, outorgando a Constituição de 1937, a qual, contraditoriamente, afirmou a obrigatoriedade da educação primária, e não a sua gratuidade.

A combinação de obrigatoriedade e gratuidade seria retomada pela Constituição de 1946, da Quarta República Brasileira (1946-1964). A matrícula no ensino primário de quatro anos era obrigatória a partir dos sete anos de idade. No entanto, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – não obrigava o Estado a ofertar o ensino primário e relativizava a obrigatoriedade da matrícula ao torná-la não obrigatória aos cidadãos em comprovado estado de pobreza. Não obstante, o acesso à educação continuou a ampliar-se, porém com precariedade: “multiplicaram-se os turnos nas escolas urbanas, buscaram-se formas baratas e rápidas de se dotar as cidades de prédios escolares. [...] Elevada porcentagem de professores leigos, sem preparo algum, manteve-se em todo o período” (MARCILIO, 2016, p. 402). Em 1945, mais da metade das crianças de sete a doze anos estava fora da escola, e a taxa de analfabetismo entre os jovens e adultos com mais de quinze anos era de 50,6% (IBGE, 2006).

A Ditadura Militar (1964-1985) instaurou uma nova Constituição em 1967 e uma nova LDB – Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971 –, documentos que tornaram o ensino obrigatório dos sete aos quatorze anos, ampliando a escolarização compulsória de quatro para oito anos (juntou-se o curso primário de quatro anos ao curso ginásial, também de quatro anos, originando o 1º grau). Na época o país passava por rápido crescimento das cidades e acentuada expansão

demográfica, fatores que levaram ao aumento da demanda por educação primária. A taxa de matrícula elevou-se, mas com prejuízo para a qualidade do ensino. As escolas improvisadas, os professores alfabetizadores desvalorizados e mal formados, as classes multisseriadas e lotadas e a deficiência crônica de infraestrutura mantiveram-se como características da educação primária brasileira (MARCILIO, 2016). Uma medida importante do período foi o fim do exame de admissão, em 1971. O exame fora estabelecido em 1931, sendo necessário para o ingresso no ginásio. A eliminação do exame, ainda que tenha contribuído para ampliar a frequência escolar, evidenciou um grave problema do sistema de ensino: as reprovações e as evasões. Conforme pontua Oliveira, “passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola” (2007, p. 671).

Nas décadas de 1960 e 1970, diversas ações voltadas à alfabetização de jovens e adultos foram implementadas no Brasil. Foi em 1963 que Paulo Freire desenvolveu a sua famosa experiência de alfabetização na cidade de Angicos, no Rio Grande do Norte. Outras iniciativas de destaque foram a Cruzada de Ação Básica Cristã, a Cruzada ABC e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), programa federal de alfabetização e profissionalização, cujo tom dramático (senão cômico) e irrealisticamente otimista fica patente no seu material de divulgação.

Figura 1 - Material de divulgação do MOBRAL

Pelo amor de Deus, ensine alguém a ler.

Se você é prefeito, empresário, estudante, você pode ajudar. Se você dirige um sindicato, uma organização religiosa, uma associação, você pode ajudar. Então ajude. O Mobral vai alfabetizar 7 milhões de brasileiros até 1973. E deixará este país sem um analfabeto, em dez anos. Isso tudo já começou. O Movimento Brasileiro

de Alfabetização já está funcionando em 457 cidades. E está precisando de sua ajuda. Vá procurar o Mobral de sua cidade e veja o que você pode fazer. Ou então escreva ao Mobral, no Rio. Rua da Imprensa, 16. Edifício do Ministério da Educação. Mas, pelo amor de Deus, dê uma chance a quem nunca teve nenhuma.

MOBRAL
MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO

20 ANOS
1953-1973
ENTRADA ABRIL

Iniciativa das revistas Abril de apoio ao Mobral.

Fonte: Moraes (2015).

O processo de redemocratização na década de 1980 e o estabelecimento da Nova República representaram uma importante mudança no percurso do direito à educação, do acesso à educação básica e, conseqüentemente, do avanço dos indicadores de alfabetização. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Carta Magna de 1988, elenca a educação entre os direitos sociais, sendo um “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988). Além disso, o texto constitucional afirma que a educação básica é “obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”, e reforça a importância desse direito social específico ao determinar que se trata de um *direito público subjetivo*. A educação também deve seguir os princípios da gratuidade nos estabelecimentos oficiais e da garantia de padrões de qualidade (BRASIL, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) foi outro passo decisivo na institucionalização da educação básica como direito, pois seu texto alinhou-se à Constituição, inclusive o reafirmando e detalhando:

o acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (BRASIL, 1996, grifos nossos)

A grande novidade no cenário educacional do país a partir do pacto social inaugurado em 1988 foi a mobilização efetiva do Estado brasileiro, em diferentes níveis (municipal, estadual, distrital e federal), no sentido de transformar as determinações constitucionais e infraconstitucionais em realidades objetivas para a população. Merece destaque nesse processo a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, e, posteriormente, em 2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dois mecanismos de financiamento que foram fundamentais para a ampliação do acesso ao ensino fundamental, a qual “teve forte impacto no processo de desaceleração do analfabetismo, sobretudo nas faixas etárias mais jovens” (INEP, 2003, p. 7).

Nos últimos vinte anos, a questão alfabetização tem ganhado protagonismo no debate público sobre educação, o que tem se refletido em políticas, programas e ações voltados às demandas dessa temática. Em 2005, foi implementado o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado ao público de jovens e adultos não atendidos pela EJA, isto é, um público à margem das redes de ensino. Os resultados do programa foram tímidos. De 2005 a 2015, em média 250 mil pessoas foram alfabetizadas por ano. Isso significa que para alfabetizar os cerca de 13 milhões de analfabetos existentes no país seria preciso esperar meio século (BRAGA;

MAZZEU, 2017). Em 2007, institui-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que trazia como diretrizes “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico” e “manter programa de alfabetização de jovens e adultos”.

Em 2012, lançou-se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), um programa federal que se inspirou no PAIC, porém acabou descontinuado em 2018 sem apresentar resultados conclusivos (XAVIER, BARTHOLO, 2019). Finalmente, os dois Planos Nacionais de Educação (decênios 2001-2010 e 2014-2024) contemplaram a alfabetização entre suas metas e estratégias, porém com resultados práticos aquém do esperado (basta constatar que as metas atinentes à alfabetização do primeiro PNE não foram até hoje atingidas (esperava-se erradicar o analfabetismo até o final de 2010).

As duas tabelas abaixo descrevem a crescente ampliação do acesso à educação primária e a redução do analfabetismo absoluto ao longo do século XX no Brasil. Estas estatísticas mostram como nas últimas décadas se “acentuou o processo de incorporação ao sistema de ensino da grande maioria da população, praticamente superando a causa histórica e mais significativa de exclusão: a falta de escolas” (OLIVEIRA, 2007, p. 670), mas também o quanto “foi longo o processo de institucionalização do sistema escolar” (MARCILIO, 2016, p. 235).

Tabela 1 - Evolução histórica da urbanização e do analfabetismo entre jovens e adultos

	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	2000	2010
Taxa de urbanização brasileira	10%	16%	31%	36%	46%	56%	66%	81%	84%
Taxa de analfabetismo da população de jovens e adultos	65%	70%	56%	50%	39%	33%	25%	13%	9,6%

Fonte: elaborado pelo autor com base em INEP (2003) e IBGE (2011).

Tabela 2 - Evolução histórica da taxa de atendimento escolar

	1970	1980	1994	2010
População de 7 a 14 anos matriculada na educação básica	67,1%	81,1%	96,2%	98,1%

Fonte: elaborado pelo autor com base INEP (1996) e INEP (2020b).

Em comparação com países desenvolvidos da Europa, a universalização do acesso ao ensino primário no Brasil foi muito tardia, fato que explica as taxas elevadas de analfabetismo existentes no país ao longo do século XX e mesmo do XXI. É instrutivo cotejar a síntese

histórica da alfabetização no Brasil com o processo de escolarização dos países atualmente mais desenvolvidos.

Tabela 3 - Homens alfabetizados de 1600 a 1900 em partes da Europa

	1600	1750	1850	1870	1880	1890	1900
França	c. 16%	c. 35%	c. 60%	75%	84%	89%	95%
Inglaterra e Gales	c. 25%	c. 53%	69%	89%	86%	93%	97%

Fonte: adaptado de Stone (1969).

Marcilio (2016) explica que a ideia de expandir a educação para as massas tem sua origem na Reforma Protestante, no século XVI. No contexto de dissolução da unidade da cristandade no Ocidente e da conseqüente emergência de diversas denominações cristãs, a educação popular foi percebida como instrumento de conversão e luta religiosa. A escola laica para o povo, porém, é um produto posterior, surgindo pela primeira vez na Prússia e na Áustria, no século XVIII, sob influência do secularismo iluminista. No século XIX, o acesso das camadas populares à educação primária expandiu-se rapidamente, de modo que “por volta dos anos 1870, a obrigatoriedade já havia sido imposta em quase todos os países da Europa Ocidental” (MARCILIO, 2016, p. 20-21). Cada vez mais, ao longo dos séculos XIX e XX, os Estados europeus assumiram responsabilidades educacionais, prevendo orçamentos específicos para o financiamento da educação. Os processos políticos de conquista de direitos de voto também impactaram a trajetória do acesso à educação e os indicadores de alfabetização:

Fato decisivo para a expansão da alfabetização entre as classes populares foi o processo histórico de democratização das nações ocidentais, que se acelerou particularmente depois dos anos 1870, na Europa. As massas, que haviam sido ampliadas com estratos sociais até então fora do sistema político, marchariam para o palco da política, com ou sem a vontade dos governantes. [...] Historicamente, o progresso da escolarização no Ocidente foi rápido, a partir de meados do século XIX. A escola primária foi se transformando em escola de massa. [...] Na França de 1896, 93,5% das crianças, meninos e meninas, de 5 a 15 anos, já estavam na escola. Antes dela, a Alemanha já havia colocado todas as suas crianças na escola e era o país com o menor número de analfabetos do mundo. (MARCILIO, 2016, p. 21-22)

Embora essa comparação escancare o atraso brasileiro, também mostra o quanto o país progrediu nas últimas três décadas. É fato que a educação básica brasileira ainda tem desafios enormes pela frente, mas, de um ponto de vista panorâmico, é preciso reconhecer que se partiu de um patamar muito precário. Enquanto países europeus já haviam universalizado o ensino primário no século XIX e praticamente erradicado o analfabetismo, o Brasil sequer havia colocada a questão da educação primária e da alfabetização do povo na sua agenda política.

A síntese histórica aqui apresentada permite elencar alguns dos porquês de o país ainda ostentar indicadores tão insatisfatórios no campo da alfabetização, sendo a melhoria da qualidade da alfabetização um desafio presente: i) salvo a Carta Magna de 1988, as demais constituições brasileiras e outros normativos não reconheceram a educação primária como direito público subjetivo extensivo a todos; ii) só recentemente o Estado brasileiro se mobilizou para de fato garantir a oferta de educação primária a toda a população; iii) por muito tempo, as crianças não tiveram acesso ao ensino primário, o que culminou em um enorme contingente de analfabetos com mais de quinze anos; iv) as poucas crianças que tinham acesso, encontravam um sistema de baixa qualidade, marcado por reprovações e evasão; v) hoje, praticamente todas as crianças têm acesso ao ensino fundamental, porém não são devidamente alfabetizadas, ou seja, a expansão das matrículas não foi acompanhada de melhoria da qualidade da educação.

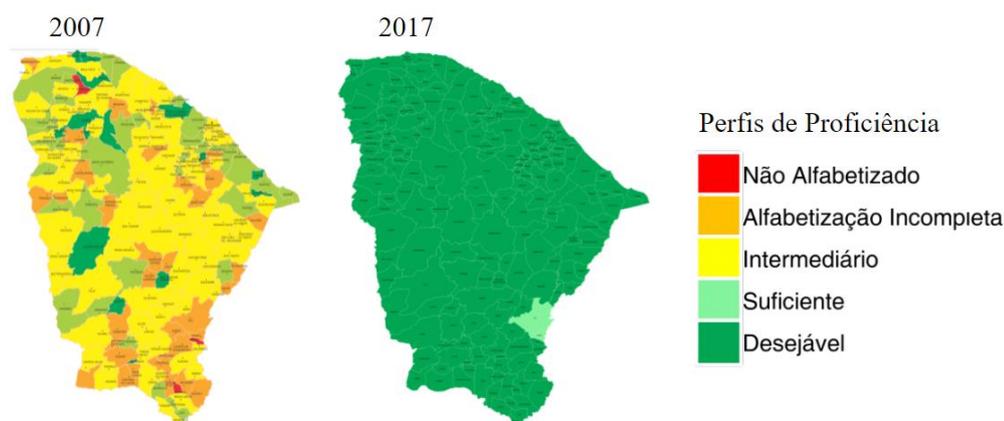
O grande desafio da educação brasileira é garantir uma alfabetização de qualidade na idade certa, base para o desenvolvimento futuro dos alunos. Quando se discute a qualidade da alfabetização, uma das primeiras temáticas que é colocada em pauta são as políticas públicas que visam transformar a realidade educacional do país. Nesse sentido, é importante mapear as políticas e programas de alfabetização exitosos implementados nacionalmente.

A próxima seção, portanto, discorre sobre o PAIC, responsável por uma verdadeira transformação positiva dos indicadores de alfabetização no estado do Ceará.

2.2 Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)

Nos últimos quinze anos, o Ceará é o estado brasileiro que tem apresentado a mais expressiva evolução positiva da qualidade da alfabetização de suas crianças. Entre 2007 e 2017, o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental do Ceará saltou de 3,8 para 6,2, o maior crescimento no período entre os estados do país (INEP, 2020b). O aumento dos padrões de proficiência em leitura e escrita também são observados na avaliação externa de alfabetização conduzida pelo estado, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica - Alfabetização (SPAECE-Alfa), avaliação aplicada aos alunos do 2º ano do ensino fundamental de todas as redes municipais cearenses. A comparação dos dois mapas abaixo (Figura 2) evidencia inequivocamente a solidez de trajetória ascendente dos níveis de alfabetização. Trata-se de resultados consistentes e constates. Como isso foi possível? A resposta é o PAIC.

Figura 2 - Evolução dos padrões de proficiência no SAEPE-Alfa



Fonte: elaborado pelo autor com base nos mapas de resultados da SEDUC (2021).

O PAIC foi lançado pelo governo do estado do Ceará em 2007 – Lei nº. 14.026, de 17 de dezembro de 2007 –, tendo como objetivo geral estabelecer as “condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção de idade, série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo” (CEARÁ, 2007), com priorização da alfabetização até os sete anos de idade. O programa se articula ao redor de cinco eixos principais: i) educação infantil; ii) gestão pedagógica (alfabetização e formação de professores); iii) gestão da educação municipal; iv) formação do leitor; v) avaliação externa de aprendizagem (CEARÁ, 2007). Um mecanismo de indução política importante do PAIC é a distribuição de dezoito avos da cota-parte municipal do ICMS conforme critérios educacionais. Isso estimula os prefeitos a agirem no sentido de melhorar os indicadores educacionais do seu município.

Em 2009, o programa foi reforçado com a introdução de outro instrumento de indução da qualidade educacional, o Prêmio Escola Nota Dez. As 150 escolas públicas de melhor performance nas avaliações do SPAECE recebem uma premiação financeira feita em duas parcelas; contudo, para fazer jus a segunda parcela, a escola premiada precisa desenvolver um projeto de cooperação com uma das 150 escolas de mais baixo desempenho do estado, ajudando-a a atingir uma meta de aprendizagem no ano seguinte. As escolas apoiadas também recebem um suporte financeiro do estado.

Desde o seu lançamento, as ações que compõem o PAIC passaram por ajustes e reformulação, mas o programa manteve suas linhas mestras. Portanto, percebe-se que se trata de uma política que teve continuidade no tempo e que soube aprimorar-se a partir das experiências reais de implementação. Há alguns anos, o PAIC originou o Mais PAIC, uma

ampliação do programa original, tendo por objetivo levar os avanços educacionais do PAIC também para os anos finais do ensino fundamental.

A história do PAIC começou em Sobral, município situado a cerca de 200 quilômetros de Fortaleza. No ano 2000, uma avaliação externa diagnóstica constatou que metade dos alunos sobralenses não sabia ler ao final do 2º ano do ensino fundamental. A partir daí, lideranças políticas da cidade se mobilizaram para iniciar uma ampla reformulação da rede pública de educação (INEP, 2005). Ivo Gomes assumiu a secretaria de educação, nomeando como sua secretária adjunta a professora Izolda Cela. Juntamente com outros atores importantes, constitui-se uma equipe de empreendedores de políticas públicas capaz de levar adiante as reformas necessárias, tendo como meta alfabetizar todas as crianças na idade certa, isto é, até os sete anos de idade.

A reforma educacional de Sobral se organizou em três dimensões (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016): i) fortalecimento da gestão escolar; ii) melhoria da ação pedagógica; e iii) valorização do magistério. Os diretores escolares deixaram de ser indicações políticas, instituindo-se processo seletivo que considerava a competência de gestão. As dispersas escolas no espaço rural foram nucleadas. As equipes escolares (gestores e docentes) passaram a cursar formações continuadas. Definiram-se rotinas pedagógicas e materiais estruturados. Os docentes receberam reajuste salarial diferenciado, com gratificação salarial para os professores alfabetizadores. Institui-se o Prêmio Escola Alfabetizadora, havendo bonificação para as escolas de melhor desempenho (INEP, 2005; ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016). Os gestores da secretaria municipal e os profissionais da escola não andavam às cegas, pois “todas estas ações estavam ancoradas em avaliações externas censitárias que norteavam as metas e as formas de intervenção. As escolas passaram a ser acompanhadas e monitoradas a partir de seus resultados de aprendizagem” (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016, p. 30).

Sobral conseguiu articular ações de avaliação e indução com apoio às escolas visando ao fortalecimento das capacidades institucionais e pedagógicas da rede como um todo. A experiência reformista sobralense acabaria por influenciar a elaboração do PAIC, mas, antes que isso ocorresse, ainda houve outro capítulo relevante da história que antecedeu o lançamento do programa: os trabalhos do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar.

Em 2004, por ação do então deputado estadual Ivo Gomes, criou-se o Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar, o qual conduziu e promoveu audiências públicas, seminários e pesquisas sobre o desafio da alfabetização no Ceará. As constatações e conclusões principais do Comitê foram que a grande maioria dos alunos cearenses ao final do 2º ano do

ensino fundamental não sabia ler nem escrever; que os professores não conheciam nem dominavam os métodos mais eficientes de alfabetização, além disso, não faziam bom uso do tempo de sala de aula (a proporção de momentos de instrução efetiva era baixa); que a formação dos docentes era inadequada; que os currículos eram igualmente inapropriados e comprometiam a organização de um trabalho pedagógico de alfabetização eficaz (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2005).

No ano seguinte, a partir das discussões e contatos ensejados pelos trabalhos do Comitê e também a partir da experiência de reforma educacional de Sobral, surgiu o PAIC, ainda como um piloto executado em cinquenta e seis municípios. Pouco tempo depois, em 2007, a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) assumiu o programa, tornando-o de fato uma política pública de alfabetização do estado do Ceará.

Quais são os fatores de sucesso por trás do PAIC? Um dos pontos-chave do programa é a promoção de um forte regime de colaboração. A SEDUC se coloca como corresponsável pelo desempenho dos alunos de todas as redes municipais do estado, os quais são vistos antes de mais nada como alunos cearenses. Na prática isso significa que o estado apoia técnica e financeiramente os seus municípios. Para tanto, a própria estrutura organizacional da SEDUC foi repensada com o intuito de aproximar estado e municípios. Em cada Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDES) existe uma Coordenação de Cooperação com os Municípios (COPEM), onde há profissionais da SEDUC dedicados ao acompanhamento e suporte à implementação do PAIC no território sob sua responsabilidade. Segundo Abrucio, Segatto e Pereira (2016, p. 21), o regime de colaboração cearense extrapolou as fronteiras originais do PAIC.

Atualmente, a cooperação envolve outras ações, como a intermediação de programas federais, a assessoria técnica para a adesão a eles e a elaboração do PAR e a construção de centros de educação infantil. Além disso, há redistribuição de recursos por meio de premiações e da transferência da cota-parte do Imposto (25%) a partir de resultados educacionais.

Uma sólida cultura de avaliação e definição de metas é outro fator decisivo para o êxito do PAIC. O Ceará foi um dos estados pioneiros na criação de avaliações externas estaduais, com o SPAECE tendo sido lançado em 1992. Os resultados das avaliações que constituem o SPAECE balizam a pactuação de metas e orientam a gestão educacional, além de servir de critério para as políticas de bonificação e indução do PAIC, as quais constituem por si só outra chave explicativa para o sucesso do programa (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016). Desde 2007, a SEDUC realiza o SPAECE-Alfa, cujo foco é a aferição das habilidades de leitura

e escrita dos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Todos os resultados alimentam o Sistema de Acompanhamento do PAIC (SISPAIC). Os indicadores educacionais são publicizados, fomentando uma cultura de transparência e de gestão atrelada a resultados.

Pedagogicamente, podem ser apontados como elementos centrais para a melhoria da qualidade da educação promovida pelo PAIC as formações de professores e a elaboração de materiais estruturados. As formações seguem o modelo de formação continuada por meio de redes de multiplicadores, tendo como conteúdos aspectos práticos que dialogam com os desafios reais que os professores enfrentam em sala de aula. A SEDUC elabora e compartilha com os municípios propostas didáticas para o ciclo de alfabetização, com materiais estruturados e objetivos de aprendizagem claramente definidos. No PAIC há um encontro acertado entre insumos e resultados (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016).

Desde 2007, o PAIC conseguiu reforçar-se como política pública, fugindo à lógica de descontinuidade predominante no Brasil. Um conjunto de lideranças reformistas e de empreendedores de políticas públicas, do qual fizeram parte profissionais de caráter técnico e de caráter político, foi capaz de iniciar um programa reformista que acabou se tornando uma política de Estado no Ceará, que não só sobreviveu a mudanças de governo como também se expandiu para outras fases da educação básica com o Mais PAIC.

Em sua instigante dissertação, Batista Filho (2021) conclui que o PAIC é um exemplo de política pública brasileira que se insere no que o autor define como reformas educacionais de terceira geração. Essas reformas se caracterizam pela associação entre elementos das reformas de segunda geração (gestão por resultados, definição de metas e de padrões de desempenho, mecanismos de bonificação e incentivo, responsabilização externa, etc.) e fornecimento de insumos educacionais voltados à melhoria das capacidades institucionais e humanas das redes de ensino e das escolas. Ou seja, as reformas de terceira geração combinam *output* (resultados) com *input* (insumos). Além disso, trabalham de forma sistêmica e estruturante, considerando as diferentes dimensões que integram uma rede de educação, precisamente o que faz o PAIC.

Portanto, é equivocadamente simplista atribuir o sucesso do PAIC apenas às suas ações de indução, sobretudo ao repasse do ICMS. A distribuição da cota-parte municipal do ICMS em função dos indicadores educacionais é um componente entre outros, os quais ganham força justamente por ocorrerem de forma síncrona e integrada. Batista Filho (2021) afirma que os pressupostos e conclusões da literatura de fronteira no campo de reformas educacionais (FULLAN; QUINN, 2016; HATTIE, 2015; MEHTA, 2013; PAYNE, 2008) encontra aderência na experiência cearense do PAIC.

2.3 Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC)

O papel exercido pelas instituições do terceiro setor na área da educação tem crescido nos últimos anos. Em certas frentes, como no caso das políticas curriculares no âmbito nacional, elas inclusive assumiram a liderança do processo. As discussões sobre a necessidade de uma base nacional curricular, que culminaram na publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), foram, em larga medida, protagonizadas pelo Movimento pela Base (BARROS, 2018). Segundo Secchi, Coelho e Pires, “o termo ‘terceiro setor’ refere-se à complementação do que seria o ‘primeiro setor’, o Estado, e o ‘segundo setor’, as organizações empresariais” (2019, p. 160). Organizações do terceiro setor – organizações não governamentais (ONGs), fundações e entidades filantrópicas – orientam suas ações com vistas ao atingimento de objetivos eminentemente de interesse da coletividade (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A participação dessas entidades no cenário educacional brasileiro trouxe profissionais de outras áreas para o campo da educação – economistas, administradores, internacionalistas, entre outros –, contribuindo para a diversificações dos debates, outrora encastelados nas universidades. Por outro lado, a atuação do terceiro setor é alvo de críticas, sobretudo dos setores tradicionalmente ligados à educação, como as faculdades de pedagogia e os sindicatos de profissionais da educação. As concepções de educação do terceiro setor representariam, na visão de seus críticos, um avanço da esfera privada sobre a pública, a introdução de mecanismos empresariais na educação pública e uma gestão pautada pelo gerencialismo. Tudo isso seria um produto do pensamento político neoliberal, o qual orientaria as ações dessas instituições fortemente vinculadas ao mundo corporativo (CAETANO, 2012; SÊGALA, 2018; FREITAS, 2012; NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2020).

Em 2019, a Fundação Lemann, o Instituto Natura e a Associação Bem Comum (ABC) desenvolveram a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC). O objetivo da PARC é oferecer apoio no desenho e na implementação de programas de alfabetização inspirados no PAIC e, com isso, “possibilitar um salto no número de alunos alfabetizados na idade certa, por meio do apoio a secretarias estaduais de educação” (INSTITUTO NATURA, s.d.). Como o nome sugere, a espinha dorsal da PARC é o fortalecimento do regime de colaboração entre estados e municípios.

Assim como o PAIC, os programas surgidos a partir da PARC são coordenados pelas secretarias estaduais de educação. Sistêmicos e estruturantes, esses programas englobam ações em diversas dimensões: criação de mecanismos de incentivo às redes e escolas (distribuição da cota-parte municipal do ICMS conforme critérios educacionais; premiação de escolas com melhor desempenho em avaliações externas); cooperação entre escolas; avaliações diagnósticas

e externas; formações continuadas de professores e gestores; elaboração de materiais didáticos estruturados; articulação e governança de diferentes atores; engajamento pelo diálogo e institucionalização das ações (ASSOCIAÇÃO BEM COMUM, 2021).

A ABC, braço executor da PARC, conta com uma equipe formada por profissionais que atuaram tanto na reforma educacional de Sobral quanto na elaboração do PAIC. Desse modo, a equipe da ABC auxilia os estados participantes a elaborar seus programas de alfabetização segundo os eixos do PAIC, mas considerando o diálogo com os atores locais e as especificidades das realidades regionais. Entre as macro ações de estruturação dos programas estaduais estão a:

aplicação censitária diagnóstica de leitura (fluência 2º) no início do ano letivo; assessoria para o desenho e estruturação do programa estadual; contribuição para o desenho específico das principais ações do Programa, incluindo legislações, incentivos, lançamento, governança, formação de professores e gestores, material didático, avaliação e monitoramento, comunicação e engajamento, plano de trabalho das regionais. (ASSOCIAÇÃO BEM COMUM, 2021)

Até novembro de 2021, dez estados já haviam aderido à PARC: em 2019, Amapá, Espírito Santo, Pernambuco e Sergipe; em 2020, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Piauí; em 2021, Mato Grosso. São 1362 municípios atendidos e 916.725 alunos beneficiados no 1º e 2º ano do ensino fundamental (ASSOCIAÇÃO BEM COMUM, 2021).

Quadro 2 - Programas lançados no âmbito da PARC

Estado	Programa
Amapá	Programa Criança Alfabetizada
Espírito Santo	Pacto pela Aprendizagem
Pernambuco	Programa Criança Alfabetizada
Sergipe	Alfabetizar pra Valer
Alagoas	Programa Criança Alfabetizada
Goiás	Alfa Mais Goiás
Maranhão	Agenda de Compromissos pela Alfabetização
Mato Grosso do Sul	Programa MS Alfabetiza
Piauí	PRO Alfabetização
Mato Grosso	Alfabetiza MT

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Cada um desses programas estaduais possui características próprias, porém se assemelham na medida em que não se afastam das dimensões constitutivas do PAIC. A próxima

seção deste trabalho descreverá o programa pernambucano da PARC, o Programa Criança Alfabetizada (PCA).

2.4 Programa Criança Alfabetizada (PCA)

O PCA foi instituído pela Lei nº 16.617, de 15 de julho de 2019, tendo por objetivo “fortalecer o regime de colaboração com os municípios do Estado de Pernambuco para a garantia da alfabetização de crianças até os 7 (sete) anos de idade” (PERNAMBUCO, 2019b). Para tanto, o programa insere no seu escopo a educação infantil e o 1º e 2º ano do ensino fundamental e se estrutura em sete eixos:

- I - Formação de Professores;
- II - Formação de Gestores Escolares;
- III - Oferta de Materiais Complementares para Formações e Práticas Pedagógicas;
- IV - Qualificação da Avaliação e do Monitoramento de Resultados Educacionais;
- V - Premiação das Escolas com os Melhores Resultados;
- VI - Apoio para Melhoria das Escolas com os Menores Resultados; e
- VII - Fortalecimento da Gestão Escolar. (PERNAMBUCO, 2019b)

O PCA prevê, por meio de termos de colaboração, o estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas, as quais podem cooperar técnica e financeiramente com as ações do programa. Essa previsão é central para que as instituições do terceiro setor, como a ABC, possam participar da implementação do PCA. De adesão voluntária, o PCA atualmente conta com a participação de todos os 184 municípios pernambucanos. O programa também oferta bolsas de pesquisa e de extensão tecnológica, “instrumentos de apoio à execução do programa” (PERNAMBUCO, 2019b).

A coordenação central do PCA é feita pelo governo do estado por meio da Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação (SEDE), órgão integrante da Secretaria de Educação e Esportes (SEE), havendo um coordenador regional responsável pelo programa em cada Gerência Regional de Educação (GRE). Existem dezesseis GREs no estado, cada qual tendo sob sua jurisdição um conjunto de municípios. O quadro abaixo sintetiza a hierarquia de atores que atuam na execução do PCA em seus diferentes níveis, consoante a lógica de fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos.

Quadro 3 - Representantes no âmbito do Programa Criança Alfabetizada

Coordenador Geral
<ul style="list-style-type: none"> • Equipe Central (Secretaria de Educação Estadual). • Responsável por desenvolver formações para os coordenadores regionais, elaborar e encaminhar demandas para o desenvolvimento nos municípios, acompanhar e ofertar materiais pedagógicos.
Coordenador Regional
<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento, monitoramento e realização de formação continuada junto aos municípios.
Coordenador Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Responsável pela coordenação das ações municipais, organização de cronogramas, acompanhamento de formações para gestores e coordenadores e acompanhamento do trabalho pedagógico nas escolas.
Formador
<ul style="list-style-type: none"> • Responsável por articular as ações formativas junto às escolas, para professores e coordenadores escolares e acompanhar o trabalho pedagógico de escolas e turmas.
Coordenador Pedagógico
<ul style="list-style-type: none"> • Responsável por organizar as ações formativas e pedagógicas dos professores nas escolas e acompanhar o trabalho pedagógico e aprendizagens das crianças.
Professores
<ul style="list-style-type: none"> • Participa de formações e acompanha as aprendizagens das crianças.

Fonte: Gonçalves (2021).

Os dois principais mecanismos de incentivo presentes no PCA são o Prêmio Escola Destaque e a vinculação do repasse municipal do ICMS ao desempenho em educação. De fato, no mesmo dia de instituição do PCA, foi publicada a Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019, a qual redefine os critérios de distribuição da parcela de ICMS devida aos municípios. Segundo a legislação tributária vigente no país, um quarto de todo o ICMS arrecadado pelo governo estadual deve ser repassado aos municípios, sendo que 25% dessa cota-parte pode ser alocado pelo governo do estado conforme critérios discricionários definidos em lei própria. No âmbito dos esforços para priorizar e elevar os indicadores educacionais de Pernambuco, a Lei nº 16.616 determina que a distribuição de percentuais da cota-parte municipal do ICMS se dará com base no Índice de Desempenho da Educação (IDE) dos municípios². Dessa forma, espera-se

² Os percentuais da cota-parte condicionados ao desempenho em educação serão crescentes, começando com 8% para 2021 e chegando a 18% em 2026 (PERNAMBUCO, 2019a). Frise-se que os municípios contemplados com esses repasses não precisam empenhá-los necessariamente no desenvolvimento e manutenção do ensino.

mobilizar os prefeitos e as redes educacionais em torno da melhoria da qualidade da alfabetização.

O Prêmio Escola Destaque, por sua vez, é uma premiação para as cinquenta escolas com desempenho mais elevado no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE). Para serem contempladas, as escolas precisam atender a alguns critérios:

- I - ter, no momento da avaliação de alfabetização do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE, pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental regular;
- II - ter obtido média, na escala decimal do SAEPE, situada no intervalo entre 8,5 (oito e meio) e 10,0 (dez), inclusive; e
- III - ter no mínimo 90% (noventa por cento) de alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental, avaliados pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE. (PERNAMBUCO, 2019b)

O valor do prêmio é de R\$ 80.000,00, pago em duas parcelas: a primeira de 75%, a segunda de 25%. Porém, para fazer jus à segunda parcela, a escola premiada precisa desenvolver uma parceria de dois anos com uma das cinquenta escolas com mais baixo desempenho no SAEPE. Trata-se das chamadas *escolas apoiadas*. Essas escolas recebem uma contribuição financeira de R\$ 40.000,00, paga em duas parcelas de 50%. Desse modo, a escola premiada e a escola apoiada precisam trabalhar juntas, desenvolvendo ações de cooperação técnica e pedagógica para que a escola apoiada possa atingir a meta estabelecida pelo governo do estado para o ano subsequente ao da premiação. As duas escolas só recebem a segunda parcela dos recursos se a meta for alcançada. Esse mecanismo de incentivo gera uma competição administrada que prestigia o mérito das escolas de alto desempenho ao mesmo tempo em que oferece suporte para as escolas que se encontram em dificuldades.

Para auxiliar as escolas na construção de parcerias efetivas, a SEE disponibilizou para as escolas o Plano Estratégico de Apoio Técnico-Pedagógico (PEATP), documento com diversas propostas de ações de cooperação. O PEATP propõe a criação de comitês de profissionais de ambas as escolas, com encontros mensais para socialização de práticas pedagógicas bem-sucedidas. A SEE também publicou o Plano de Utilização de Recursos (PUR), em que recomenda ações com as quais podem ser empregados os recursos financeiros recebidos. Para executá-los, cada escola precisa elaborar seu PUR. Os recursos devem ser direcionados para: materiais de apoio pedagógico, acervo literário, impressões, formações continuadas, equipamentos, material escolar de consumo, obras de infraestrutura, material permanente, entre outros (PERNAMBUCO, 2020).

No que concerne às ações de formação continuada, o PCA adota a estratégia de capacitar formadores que atuam localmente, criando uma rede de formação com grande capilaridade. Contemplam-se, assim, os profissionais de educação de todos os municípios do estado. As formações realizadas em 2019 estão resumidas no quadro abaixo³.

Quadro 4 - Formações realizadas pelo PCA no ano de 2019

Formações Continuadas				
Participantes	Temática	Objetivo	C.H.	Total de Encontros
Gestores escolares	1ª Formação: Apresentação do Programa Criança Alfabetizada	Apresentar e discutir aspectos e detalhes do Programa Criança Alfabetizada	4h	1 encontro formativo
Coordenadores Pedagógicos	1ª Formação: Apresentação do Programa Criança Alfabetizada	Apresentar e discutir aspectos e detalhes do Programa Criança Alfabetizada	4h	2 encontros formativos
	2ª Formação: Avaliação de Fluência em Leitura	Treinamento para aplicação da avaliação de fluência	4h	
Professores	1ª Formação (em rede): Apresentação do Programa Criança Alfabetizada	Apresentar as diretrizes do Programa, os materiais complementares e as atribuições dos docentes	8h	4 encontros formativos
	2ª Formação: Apresentação do Almanaque Ilustrado de Alfabetização	Conhecer os fundamentos e orientações metodológicas do material complementar	4h	
	3ª Formação: A apropriação do Sistema Alfabético de Escrita e sua consolidação no Almanaque e na rotina do professor	Apresentar situações didáticas e atividades a partir do material complementar	4h	
	4ª Formação: Fluência Leitora	Apresentar os resultados da avaliação de fluência em leitura e sugestões de atividades para serem trabalhadas na sala de aula	4h	

Fonte: Gonçalves (2021).

³ Devido ao contexto de isolamento social resultante da pandemia de Covid-19, em 2020 não ocorreram formações continuadas do PCA.

O eixo de avaliação possui como principais ações a avaliação de fluência e as provas do SAEPE, ambas coordenadas tecnicamente pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O teste de fluência é financiado pelo terceiro setor e consiste em uma prova de aferição da proficiência em leitura oral de todos os alunos do 2º ano do ensino fundamental no início do período letivo, tendo uma finalidade diagnóstica e formativa. Os estudantes leem em voz alta um texto, uma lista de palavras e uma lista de pseudopalavras⁴. O áudio é gravado por um aplicativo e corrigido por profissionais devidamente treinados. Extraem-se daí indicadores de fluência, como o número de palavras lidas por minuto e o percentual de palavras lidas corretamente. Os resultados da aplicação em Pernambuco, em 2019, são de acesso restrito.

O SAEPE é a avaliação educacional externa do estado de Pernambuco, criada em 2000, que possui estrutura semelhante à do Saeb. As provas do SAEPE avaliam o desempenho dos alunos do 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio em língua portuguesa e em matemática. O SAEPE tem matrizes de referência para essas duas disciplinas, bem como um padrão de desempenho no qual os estudantes são distribuídos conforme os resultados nas avaliações de aprendizagem.

Quadro 5 - Padrões de desempenho do SAEPE

ELEMENTAR I	Este padrão reúne estudantes com carência de aprendizagem para o desenvolvimento das habilidades e competências mínimas requeridas para a conclusão da etapa de escolaridade em que se encontram. São estudantes que necessitam de ações pedagógicas de recuperação.
ELEMENTAR II	Este padrão agrupa estudantes que ainda não demonstram ter desenvolvido adequadamente as habilidades e competências essenciais para a sua etapa de escolaridade. Demandam atividades de reforço na aprendizagem.
BÁSICO	Este padrão reúne estudantes que consolidaram o desenvolvimento das habilidades e competências previstas para a etapa de escolaridade. Entretanto, ainda requerem ações para aprofundar a aprendizagem.
DESEJÁVEL	Este padrão agrupa estudantes com desenvolvimento além do esperado para a sua etapa de escolaridade, os quais precisam de estímulos para continuar avançando no processo de aprendizagem.

Fonte: CAEd (2021).

⁴ Pseudopalavras são palavras inexistentes na língua portuguesa mas construídas de forma que possam ser lidas; por exemplo: *vambeico, rafelho*. O objetivo é identificar a capacidade de decodificação de alunos em processo de alfabetização.

Finalmente, o PCA distribuiu a todos os municípios participantes do programa um material complementar de apoio pedagógico. Trata-se de uma coleção produzida pelo Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), composta por cinco volumes: um caderno de mediação pedagógica (voltado para os profissionais da educação infantil), dois almanaques ilustrados de alfabetização (um para os alunos do 1º ano e outro para os do 2º ano) e dois manuais do professor (um para cada almanaque). É curioso observar que esses livros não foram produzidos no contexto do PCA, mas “a fim de atender a uma demanda solicitada pela secretaria de educação estadual, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), em 2016” (GONÇALVES, 2021, p. 101).

Como se percebe, o PCA segue de perto o desenho do PAIC. É um programa sistêmico que atua articulando diversas frentes: da formação continuada de professores à reorganização institucional da cooperação entre estado e municípios. Pernambuco não iniciou sua política de alfabetização do zero. Ao contrário, buscou nortear-se por uma experiência exitosa já existente no Brasil. Cada vez mais, os gestores públicos são cobrados a fundamentar seus programas e ações educacionais em evidências e em dados. Porém, para se saber o que funciona em educação é preciso avaliar. É precisamente à temática da avaliação de políticas públicas que se dedicará o próximo capítulo.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Este capítulo discorre sobre a avaliação de políticas públicas. Na seção 3.1, é apresentado um breve histórico da avaliação de políticas públicas, suas principais ondas e sua relação com a emergência do Estado de bem-estar social. Na seção 3.2, a partir das fases do ciclo de políticas públicas, são explorados os modos, momentos e propósitos das avaliações de políticas públicas. A seção 3.3 aprofunda a temática da avaliação de implementação abordada na seção anterior, focalizando a teoria da burocracia de nível de rua desenvolvida por Lipsky (2019). Por fim, a seção 3.4 faz uma revisão bibliográfica das produções acadêmicas e científicas recentes que tiveram por objeto de pesquisa avaliar o PAIC, a PARC e o PCA.

3.1 Breve histórico da avaliação de políticas públicas

Existem exemplos esparsos do emprego de avaliações ao longo da história, como o caso dos concursos públicos na China antiga, mas o surgimento e a consolidação da avaliação de políticas públicas estão associados indiscutivelmente ao desenvolvimento dos Estados contemporâneos, sobretudo a partir do Pós-Guerra, quando ocorreu um aumento das funções e responsabilidades dos Estados no Ocidente. Assim, o breve panorama histórico da avaliação de políticas públicas que aqui será apresentado tem como recorte temporal os séculos XIX, XX e XXI e, como recorte geográfico principal, os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos da América (EUA), contemplando também o Brasil. Especial ênfase é conferida às avaliações de políticas educacionais.

A história da avaliação de políticas públicas pode ser dividida de forma didática em seis períodos (CHAMPAGNE et al., 2011), cada qual com características próprias e focos específicos. No período do *Reformismo (1800-1900)*, os governos estavam envolvidos em um grande esforço de institucionalização das primeiras políticas de natureza social, principalmente nas áreas da saúde e da educação. Naquele contexto, avaliar significa medir. Daí o desenvolvimento de testes padronizados na educação e de mecanismos de coleta sistemática de dados. O paradigma metodológico era o das ciências duras, com influência do positivismo. Empregavam-se ferramentas estatísticas e pesquisas experimentais. No estado americano de Massachusetts, “utilizaram pela primeira vez em larga escala testes padronizados impressos para se avaliar o desempenho dos estudantes, classificá-los e estabelecer comparações entre os estabelecimentos escolares (Worthen & Sanders, 1991)” (CHAMPAGNE et al., 2011, p. 22).

No período seguinte, *Eficiência e Testagem (1900-1930)*, a ênfase das avaliações continuou sendo nas medidas e nas análises quantitativas. Foi nessa fase que surgiu e se

consolidou a administração científica de Frederick W. Taylor (2009). Também datam dessa época as teorizações de Max Weber (2012) sobre a racionalidade burocrática. Era comum perceber a sociedade como uma máquina que poderia ser melhorada por meio do emprego das avaliações de caráter científico. Na seara específica da educação, segundo Champagne *et al.* (2011, p. 24-16),

essas influências se traduzem por um impulso em favor do aperfeiçoamento dos testes padronizados, considerados como meios objetivos para se assegurar uma administração científica do sistema educativo. [...] trabalha-se para a elaboração de testes, e as técnicas quantitativas emprestadas da psicomетria e das estatísticas ocupam lugar de destaque. Apela-se para essas técnicas para documentar as diferenças entre os indivíduos e os grupos, tendo em vista a comparação, a classificação e, se for o caso, a seleção.

O período seguinte é chamado de *Idade da Inocência (1930-1957)*, pois foi marcado por um duplo otimismo: em primeiro lugar, acreditava-se que as políticas sociais eram intrinsecamente benéficas; em segundo lugar, que essas políticas poderiam ser aprimoradas por meio das avaliações. A tônica das avaliações se deslocou das medidas para a descrição dos programas sociais. Nessa concepção, era relevante compreender o funcionamento das políticas, identificando pontos fortes e fracos. Os métodos de avaliação foram ampliados com a introdução de contribuições das ciências sociais. Os aspectos qualitativos das políticas públicas entraram no escopo das avaliações.

Na fase da *Expansão (1957-1972)*, o foco das avaliações recaiu sobre o julgamento. Os pesquisadores desejavam avaliar a pertinência dos objetivos das políticas públicas. O campo da avaliação ganhou grande impulso nos EUA, que, no contexto da Guerra Fria, sofreram um profundo impacto quando os soviéticos colocaram em órbita o primeiro satélite artificial, o Sputnik I, em 1957. Os americanos constataram que era preciso reformar com urgência seu sistema de ensino para evitar que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) deixasse os EUA para trás na corrida armamentista, científica e espacial. Além disso, no governo Lyndon Johnson, foram lançados amplos programas sociais, os quais demandavam avaliação de seus resultados. A partir da década de 1960, a avaliação de políticas públicas se tornou uma área bem estabelecida e parte integrante do fazer estatal.

No curso desse período, a avaliação passa por uma expansão sem precedentes e adquire maior legitimidade, atestadas pelos importantes investimentos que lhe são concedidos. Para avaliar os efeitos dos programas iniciados, os poderes públicos recorrem cada vez mais aos especialistas em ciências sociais e aos avaliadores. Diversos elementos conjunturais desempenham um papel-chave na intensificação da atividade avaliativa, entre os quais o ativismo, o intervencionismo social dos governos, o desenvolvimento da pesquisa em ciências sociais e, finalmente, a

disponibilidade dos recursos, nesse período de pronunciado crescimento nos países ocidentais. (CHAMPAGNE et al., 2011, p. 32)

A esse período fundante da avaliação de políticas públicas nas linhas gerais como ela se apresenta atualmente, seguiu-se a fase da *Profissionalização e Institucionalização (1973-1989)*. Os elementos estruturais da década anterior foram mantidos, preservando-se o enfoque no julgamento das políticas. O campo da avaliação se fortaleceu pela institucionalização da temática nos órgãos de Estado e nas universidades. Surgiram publicações especializadas, e um número crescente de pesquisadores foi formado nesse campo. Nos anos de 1980, durante os governos Reagan e Thatcher, momento marcado por restrições financeiras e encolhimento das políticas sociais, a avaliação de políticas públicas “é solicitada especificamente para análises de rendimento e deve permitir selecionar, entre os programas concorrentes, aqueles mais eficientes para responder às necessidades consideradas prioritárias” (CHAMPAGNE et al., 2011, p. 34).

Desde a década de 1990, Champagne *et al.* (2011) afirma que se está no período das *Dúvidas*. Em 1989, Guba e Lincoln publicaram o livro *Fourth Generation Evaluation*, no qual questionam o paradigma positivista que se mantinha hegemônico na avaliação de políticas públicas. A ênfase das avaliações de quarta geração se deslocou das *medidas e juízos* para a *negociação*. Na prática isso significa que para se compreender um programa é necessário ouvir diversos atores. O pesquisador deve interagir com múltiplos *stakeholders*, empregando em seu trabalho avaliativo tanto métodos quantitativos quanto métodos qualitativos. Segundo Weiss (1998), a avaliação tem deixado de ser um processo exclusivamente *top-down*, passando a adotar desenhos mais flexíveis que dão mais espaço para os agentes implementadores na ponta e para os próprios beneficiários (modelos *bottom-up*). Dessa forma, a avaliação “deve propiciar ao conjunto dos atores melhor compreensão das condições nas quais a intervenção é realizada e a participação ativa e seu aperfeiçoamento” (CHAMPAGNE et al., 2011, p. 37).

Evert Vegund (2013) divide a história recente da avaliação de políticas públicas em quatro ondas. O autor denomina a primeira onda de *científica*, a qual teria começado no governo Lyndon Johnson, na década de 1960. Sua principal característica foi a fundamentação na doutrina da racionalidade de meios e fins. A meta era cientificar a administração pública. Em termos metodológicos, privilegiavam-se a experimentação e o emprego de grupos controle. A segunda onda é a *dialógica*. Tratou-se de uma reação à primeira. Essa onda procurou envolver os agentes implementadores, sendo seu paradigma o da racionalidade comunicativa (a avaliação vista como um procedimento de comunicação e diálogo). A terceira onda, ocorrida na década de 1980, é chamada por Vedung (2013) de *neoliberal*. Sua prioridade eram os estudos de custo-

benefício. O objetivo era aferir a eficiência dos programas, tendo uma forte orientação para os clientes. Finalmente, a quarta onda é conhecida como *nova onda científica*, pois é marcada pela retomada da experimentação e de metodologias quantitativas. Ela representa o paradigma das políticas públicas baseadas em evidências. Vedung (2013) ainda acrescenta uma possível quinta onda hoje em curso, caracterizada pela *avaliação contínua*: os avaliadores, sempre em contato com os agentes implementadores, acompanham a execução dos programas continuamente para corrigir os seus rumos com agilidade.

A divisão didática da história da avaliação de políticas públicas em períodos e ondas não implica que na transição de uma fase a outra tudo tenha mudado. O que ocorre é menos uma ruptura e mais um acúmulo e justaposição de conhecimentos e técnicas, guardando cada período não só características próprias que o individualizam, mas também elementos das fases que lhe são anteriores. Uma onda não apaga ou exclui os avanços da outra. Ponto comum a todas as etapas da evolução histórica da avaliação de políticas públicas é a íntima relação com o próprio desenvolvimento do Estado e do conceito de cidadania contemporâneos.

Para Marshall (1967), a cidadania se divide em três dimensões de direitos: os civis, os políticos e os sociais. No mundo ocidental, a difusão dos direitos civis – ligados às liberdades individuais nos moldes do liberalismo clássico – ganhou ímpeto no final do século XVIII, no bojo das revoluções inspiradas nas ideias iluministas. Já os direitos políticos – liberdade de constituir agremiações políticas, de votar e ser votado – são produto dos processos históricos do século XIX, enquanto os direitos sociais (educação, saúde, moradia, etc.) emergem majoritariamente no período imediato à Segunda Guerra Mundial (1939-1945). À medida que os Estados ocidentais se comprometiam com um conceito de cidadania cada vez mais ampliado, novas políticas, programas e ações eram necessários, resultando, em consequência, na transição de um Estado pequeno para o agigantado Estado de bem-estar social típico da segunda metade do século XX.

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios – o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o exército e a marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos –

regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, – nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10-11)

O desenvolvimento do Estado de bem-estar social para atender às demandas por direitos sociais crescentes colocou imperativos de eficiência aos gestores públicos. É por essa razão que a avaliação ganhou tanto impulso na segunda metade do século XX. Atualmente, a avaliação é importante para qualquer espectro ou coloração política. Quando os conservadores estão no poder, a avaliação tende a responder questões de eficiência e de otimização do gasto público. Quando os progressistas assumem o governo, “os padrões tendem a ser a eficácia dos serviços públicos em termos de melhoria nas condições de vida de seus beneficiários” (WEISS, 1998, p. 14, tradução nossa).

No Brasil, a avaliação de políticas públicas educacionais foi fortemente influenciada pelos desenvolvimentos metodológicos originários dos EUA. Uma pioneira e efêmera instituição brasileira no campo da avaliação foi a Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências (FUNBEC), fundada em 1967. Ela lançava currículos de Ciências (Física, Química, Biologia e Geociências) e Matemática, e procurava avaliar a sua efetividade. Outra iniciativa importante, realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em meados da década de 1960, foi o desenvolvimento de um instrumento para avaliar a aprendizagem de crianças ao final do então 1º grau. A avaliação da FGV se baseou em um teste americano, o Iowa Basic Skills (VIANNA, 2014).

Nas décadas de 1970 e 1980, uma robusta pesquisa de avaliação foi conduzida no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (EDURURAL). Profissionais da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) e da Fundação Carlos Chagas (FCC) aplicaram testes de língua portuguesa e matemática a alunos dos anos iniciais do ensino fundamental de cerca de 603 escolas rurais. A pesquisa também contou com estudos de caso, empregando metodologias etnográficas. Seis escolas foram visitadas com o objetivo de empreender uma análise qualitativa que explicasse as razões do baixo rendimento escolar das crianças: alta rotatividade de professores, escassez de material didático e de merenda, problemas de saúde entre as crianças, despreparo dos docentes, etc. Essas pesquisas incluíram “a avaliação de diversas variáveis, como as condições das escolas e perfil dos professores, impacto do treinamento e condições da família, entre outras” (VIANNA, 2014, p. 19).

A partir do final da década de 1980, o INEP começou a ganhar destaque no panorama brasileiro das avaliações educacionais. Em 1987, foi realizada uma avaliação nacional que

objetivou identificar, na diversidade do quadro educacional brasileiro, pontos curriculares críticos; verificar o desempenho em aspectos cognitivos básicos de alunos de 1ª, 2ª, 3ª, 5ª e 7ª séries; e subsidiar os professores para uma recuperação de seus alunos em aspectos básicos do currículo escolar. Essa avaliação, ao final, abrangeu uma amostra de 27.455 alunos de 238 escolas em 69 cidades e vários Estados da Federação existentes à época, inclusive no então Território do Amapá” (VIANNA, 2014, p. 19)

Em 1990 foi instituído o Saeb, uma avaliação de abrangência nacional com a finalidade de aferir a qualidade da educação básica brasileira. Desde o seu lançamento, o Saeb passou por diversas reformulações e aprimoramentos. Hoje suas principais avaliações são as de língua portuguesa e matemática para o 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental e para o 3º ano do ensino médio. Os resultados dos alunos nessas avaliações são um dos componentes que integram o Ideb. O Saeb também conta com questionários contextuais, os quais possibilitam a coleta de dados relevantes sobre os gestores escolares, professores e alunos das redes de ensino. Todo o processo envolvido com o Saeb está sob responsabilidade do INEP, autarquia do governo federal dedicada também a diversas outras ações no campo da avaliação da educação básica, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Censo Escolar, que produz dados educacionais detalhados de abrangência nacional. Atualmente, portanto, o Brasil conta com uma sólida instituição de avaliação educacional em âmbito federal. Além disso, a cultura da avaliação também está presente nos entes subnacionais. A maioria dos estados conta com avaliações externas. Citem-se como exemplo o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar de São Paulo (SARESP) e o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES).

A avaliação de políticas públicas, como campo prático e teórico, já acumulou considerável conjunto de conhecimentos conceituais e metodológicos, tendo espaços institucionais próprios, seja na esfera estatal, em ministérios e universidades, seja na esfera não governamental, em institutos, fundações e empresas. No Brasil, no âmbito específico da educação, contudo, a avaliação continua ainda muito vinculada ao paradigma somativo. Privilegia-se a aferição dos impactos das políticas educacionais por meio de avaliações externas de desempenho dos estudantes, aplicadas após a implementação dos programas e ações. Tais avaliações são importantes, mas há muitos outros componentes relevantes que um sistema de avaliação de políticas públicas deve incorporar, como as avaliações *ex ante* e de implementação.

A avaliação envolve diferentes momentos, modos e propósitos, os quais serão detalhados na seção seguinte.

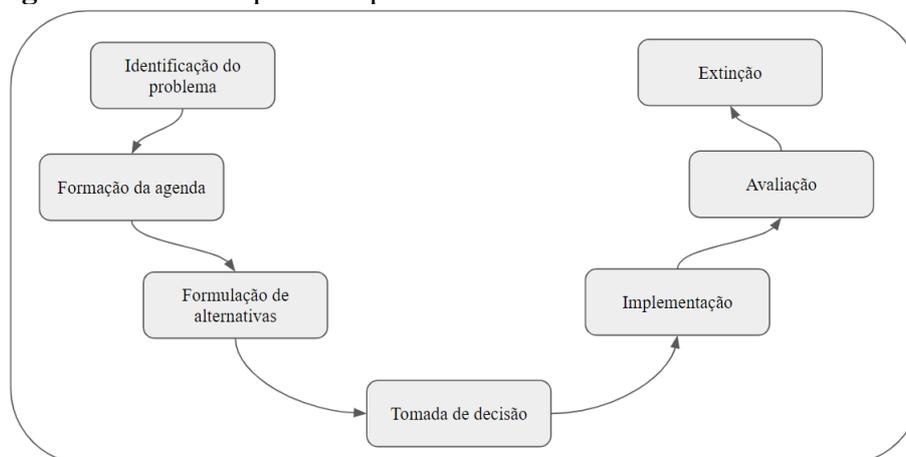
3.2 Avaliação: modos, momentos e propósitos

A avaliação de políticas públicas, metodologicamente, vale-se das mesmas ferramentas e estratégias empregadas pela pesquisa social. A depender dos objetivos propostos pelos estudos de avaliação, podem ser utilizados métodos quantitativos, qualitativos e mistos (JANUZZI, 2016). Como se constatará nesta seção, a heterogeneidade é uma marca dos estudos de avaliação. Os avaliadores têm flexibilidade para selecionarem os instrumentos mais adequados a fim de analisar as políticas públicas sobre as quais estão debruçados.

Outra característica da avaliação de políticas públicas é a multidisciplinariedade (SECCHI, 2021), afinal existem políticas públicas direcionadas a diversas áreas, como o direito, o meio ambiente, a educação, a saúde, a assistência social, as relações internacionais, etc. Uma avaliação precisa considerar os conceitos, as teorias e as peculiaridades próprios do campo da política pública em questão. Não existe uma regra ou prescrição sobre como se deve desenhar e conduzir uma avaliação, pois os objetos de estudo são múltiplos e variados. Desse modo, a avaliação de políticas públicas, segundo Januzzi (2016, p. 74, grifos nossos),

é um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos da pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público *ao longo de seu ciclo de vida*, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados [...] *A escolha da abordagem metodológica mais adequada para uma pesquisa de avaliação de um programa depende, portanto, da complexidade do objeto investigado, do estágio em que o programa se encontra, das perguntas que se quer responder e, certamente, da disponibilidade de recursos e tempo.* [...] Cada abordagem metodológica de pesquisa tem suas características, vantagens e limitações.

Vê-se que Januzzi (2016) traz nessa citação um importante ponto referente à avaliação: ela pode ocorrer em diferentes momentos da política pública. De forma mais precisa, diz-se que a avaliação é *ex ante* quando acontece antes da implementação da política; que é *in itinere* quando se volta para a implementação da política; e que é *ex post* quando é realizada após a implementação da política (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Para se compreender com mais detalhamento cada uma dessas avaliações, é conveniente e oportuno conhecer, ainda que de forma breve e simplificada, as fases que constituem o ciclo de políticas públicas, modelo originalmente elaborado por LASSWELL (1956) e depois aperfeiçoado e adaptado por outros autores.

Figura 3 - Ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi, Coelho e Pires (2019).

Acompanhando Secchi, Coelho e Pires (2019), descrevem-se, a seguir, as sete fases em que esses autores dividem o ciclo de políticas públicas. Sublinhe-se que se trata apenas de um modelo da trajetória padrão de uma política pública ou programa, com finalidade precipuamente didática. A realidade do processo político é muito mais complexa: as fases não transcorrem linearmente, havendo concomitâncias, omissões e rupturas. Feita essa ressalva, passa-se à análise da primeira fase do ciclo, a identificação do problema.

A função de qualquer política pública é atacar um problema público específico. É preciso, pois, antes de mais nada, *identificar o problema público* que será alvo de intervenção. Um problema é uma distância entre a situação atual e a situação ideal possível (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Note-se que um problema precisa ser solucionável, do contrário não faz sentido dedicar-lhe uma política pública. Outrossim, ele precisa ser percebido como problema. Por muito tempo, como visto no capítulo 2 desta dissertação, não saber ler nem escrever não era visto como um problema público no Brasil. Conforme observa Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 57), “uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção e muitos atores relevantes”.

A segunda fase do ciclo de políticas públicas é a *formação da agenda*. Costuma-se utilizar o termo *agenda* em referência aos temas e questões que estão no horizonte de ação de instituições estatais e não estatais. Formar a agenda aqui significa o processo de inclusão de um determinado assunto na lista de prioridades dos agentes políticos. Uma pluralidade de atores participa da formação da agenda pública. Conforme exposto no capítulo anterior, a introdução

da alfabetização em regime de colaboração na agenda de vários governos estaduais, por exemplo, foi em larga medida resultado do *advocacy* feito pelo terceiro setor.

À criação da agenda se segue a *formulação de alternativas*. Nessa fase são definidos os objetivos, bem como as políticas, programas e ações para alcançá-los. Desenham-se alternativas, avaliam-se seus pontos fracos e fortes. Não há um caminho único para abordar um problema público, daí a importância de se analisar diferentes possibilidades de ação. É fundamental que os objetivos sejam concretos e atingíveis. Ter como meta *melhorar a formação dos professores* é algo vago que dificilmente servirá de orientação segura para um programa. Porém, estabelecer que determinada porcentagem do corpo docente de uma rede pública de educação deverá ter uma titulação ou certificação específica em até cinco anos sinaliza de maneira mais clara o caminho da política pública. Ademais, objetivos concretos facilitam o próprio processo de avaliação da política pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A quarta fase é a *tomada de decisão*, ou seja, a escolha de uma das alternativas construídas na etapa anterior. Fatores de ordem técnica e política influenciam esse processo decisório. Não se trata de uma escolha inteiramente racional. As janelas de oportunidade para seleção de uma determinada política podem estar ligadas a questões muito distantes das discussões de natureza técnica e burocrática. Não é incomum, inclusive, definirem-se soluções antes mesmo de se identificarem os problemas públicos. Grupos de pressão podem, por exemplo, levar adiante uma solução sem necessariamente haver um problema público que a motivou (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Como dito no início desta seção, a política pública real é mais complexa e tortuosa do que o modelo do ciclo de políticas públicas pode dar a entender.

Feita a escolha de uma política ou programa específico, passa-se à *implementação*. Essa é a fase em que as intenções e os planejamentos se transformam em ações reais para a população (O'TOOLE JR., 2003). É o momento da execução dos instrumentos da política pública. Cabe lembrar que entre o que é idealizado e o que é de fato implementado há, naturalmente, uma distância, um *gap*. A implementação comporta uma carga de imprevisibilidade, tendo desafios que lhe são próprios e que escapam a qualquer esforço de antecipação. É uma fase complexa que mobiliza muitos atores, estatais e não estatais: burocratas de alto, médio e baixo escalão, políticos, fornecedores, empresas contratadas, beneficiários da política, parceiros, entre outros (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Uma fase de formulação bem conduzida não garante o sucesso da política, afinal, “são muitos os exemplos brasileiros de ‘leis que não pegam’, ‘programas que não vingam’ ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo

totalmente desvirtuados no momento da implementação” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 71).

Na fase da *avaliação*, a política pública é examinada, o que pode ocorrer ainda durante ou após a implementação. De modo geral, a avaliação pretende identificar se a política está atacando o problema público que é a sua razão de ser. Secchi, Coelho e Pires (2019) elencam alguns dos critérios que balizam as avaliações de políticas públicas: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade, equidade, entre outros. A aferição de todos esses elementos depende de indicadores, os quais *modelizam* a realidade social (JANUZZI, 2017). A relação dos indicadores com a avaliação de políticas públicas é bem exposta por Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 81) no excerto abaixo.

Os critérios são operacionalizados por meio de indicadores, isto é, são artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e *resultado* (*outcome*). Os indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos e materiais empregados e o tempo utilizado para implementação. Indicadores de *output* são relacionados à produtividade de serviços/produtos, como a quantidade de buracos tapados nas estradas, quantidade de lixo coletado, quilômetros de estradas construídas, número de pessoas atendidas em um posto de saúde, etc. Indicadores de resultado são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *policytakers* e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada. Indicadores de resultados são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, cumprimento das diretrizes pelos agentes públicos, receitas geradas pela prestação de serviços. Os indicadores de *input* medem esforços, e os indicadores de *output* e *outcome* medem realizações.

A última fase do ciclo de políticas é a *extinção*. Uma política pública deixa de existir por razões diversas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019): o problema público que a originou pode ter sido resolvido ou mesmo ter saído da agenda política; ou o problema persiste, porém as suas causas foram revistas e as soluções reorientadas; a política pode ter se mostrado ineficiente e ineficaz (não apresentou impactos que justifiquem sua continuidade); uma nova política pode substituir a anterior; finalmente, a escassez de recursos orçamentário-financeiros podem encerrar uma política, ainda que ela venha se mostrando eficiente.

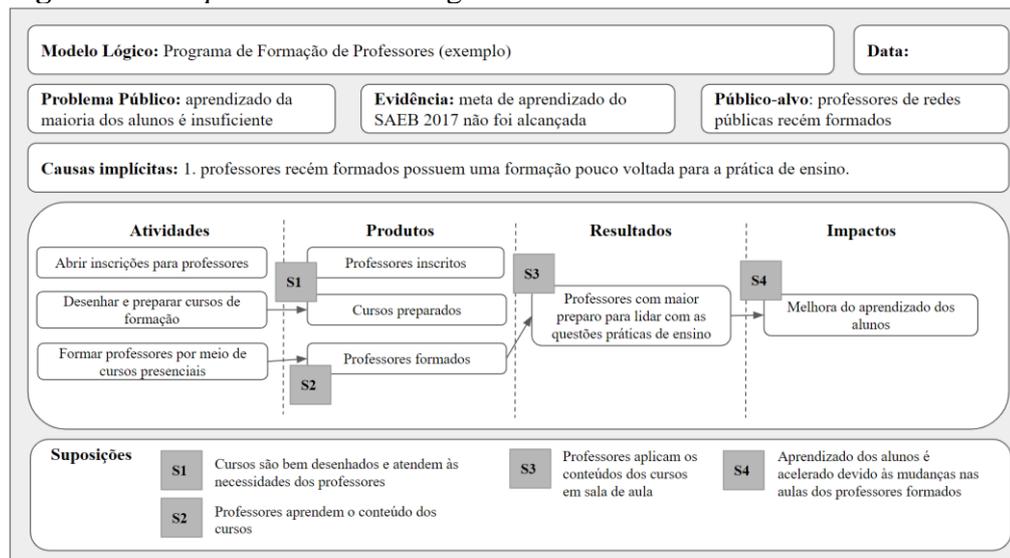
Os estudos de avaliação acompanham a política pública ao longo de todo o seu ciclo. As avaliações *ex ante* antecedem a implementação, abarcando as fases de um a quatro (da identificação do problema à tomada de decisão). O *Guia Prático de Análise Ex Ante*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Casa Civil da Presidência da República (2018, p. 11), estabelece oito etapas da análise *ex ante*:

i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iii) desenho da política; iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; vii) análise de custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro.

Uma avaliação *ex ante* que contemple essas oito etapas, obviamente, é um cenário ideal. Na prática, até mesmo na esfera federal, ainda é comum se lançarem políticas, programas e ações sem haver qualquer avaliação preparatória. A função principal das avaliações *ex ante* é formular políticas robustas e tecnicamente fundamentadas, auxiliando os decisores políticos com subsídios ancorados em evidências e estudos. Nesse sentido, um de seus principais componentes é a elaboração do modelo lógico da política. Segundo Cassiolato e Guerresi (2010), o modelo lógico é uma forma de organizar, articular e comunicar os elementos constituintes de um programa; é nele que a teoria do programa é desenhada, sendo as hipóteses subjacentes às ações do programa explicitadas.

Dito de outro modo, o modelo lógico descreve com precisão qual é o problema que será enfrentado, quais são os insumos e produtos do programa, quais são os seus atores e agentes, qual é o seu público-alvo prioritário, quais são os resultados e impactos esperados e, por fim, quais são os pressupostos para que o programa funcione conforme o esperado (a teoria da mudança por trás do programa). Cada um desses elementos deve possuir indicadores próprios que possibilitem as ações futuras de monitoramento e avaliação. Com diz Januzzi (2017, p. 21), o indicador social “é um instrumento operacional para monitoramento da mudança social, para fins de formulação e de aprimoramento de políticas públicas. [...] os indicadores sociais prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento governamental”.

Figura 4 - Template de modelo lógico



Fonte: elaborado pelo autor com base em MEC (s.d.).

As avaliações *in itinere* ocorrem durante a fase de implementação e procuram estudar a intervenção pública no seu contexto real de execução (CHAMPAGNE et al., 2011). As avaliações de implementação representam um esforço de superar o chamado *modelo da caixa-preta* em política pública, o qual consiste em avaliar apenas os impactos sem considerar o que ocorre durante a implementação. Nesse modelo, mensura-se o impacto da política por meio da comparação dos resultados de uma avaliação de entrada (linha de base) e uma de saída, partindo-se do pressuposto de que o programa foi implementado conforme o planejado. Ou seja, não se coloca a lupa sobre a *caixa-preta do programa*, sobre os seus processos de execução, os quais invariavelmente estão relacionados ao contexto particular de implementação.

Lipsky (2019) alerta para o risco de limitar a avaliação de políticas públicas a indicadores de impacto, pois se desconsidera a possibilidade de uma política bem desenhada ter apresentado impacto insuficiente em função de problemas não de formulação, mas de implementação decorrentes de uma conjuntura específica. Como colocam com precisão Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 71), as avaliações de implementação são importantes porquanto permitem “visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública”.

Um aspecto valioso das avaliações de implementação é a possibilidade de cotejar a teoria do programa, seu modelo lógico como concebido na avaliação *ex ante*, com o programa realmente implementado. Afinal, *na prática a teoria é outra*, como se diz coloquialmente. Weiss (1998) afirma que as avaliações de políticas públicas precisam compreender os processos de implementação, o que os programas de fato são, como chegam à população. É necessário

investigar a caixa-preta, identificando o que acontece dentro da política pública: quais fatores dificultam a sua execução? Quais fatores contribuem para a sua implementação? Que ajustes são feitos pelos agentes executores? Quais situações imprevistas ocorrem durante a implementação? Tais perguntas enriquecem o entendimento da política pública e permitem que se compreenda quais processos geram quais impactos (WEISS, 1998). Portanto, as avaliações de implementação conferem mais densidade aos resultados das avaliações de impacto.

As avaliações *ex post* são posteriores a implementação e têm como função precípua aferir se as políticas públicas tiveram os resultados e impactos esperados (CHAMPAGNE et al., 2011). Para tanto, como referido acima, é preciso que a política tenha objetivos e indicadores claros, do contrário não há o que ser medido. Idealmente, uma avaliação de impacto segue um modelo experimental, no qual dois grupos são comparados: um grupo de controle (que não recebe a intervenção) e um grupo de tratamento (que recebe a intervenção). Espera-se que a política pública (intervenção) promova transformações mais significativas sobre a variável medida no grupo tratamento. A introdução de uma nova metodologia de ensino, por exemplo, deve aumentar a aprendizagem das turmas que a utilizaram em relação às turmas que seguiram a dinâmica usual de ensino-aprendizagem.

Na prática, é muito difícil que os avaliadores consigam estruturar esse desenho de pesquisa (WEISS, 1998). Como justificar para a opinião pública que determinada parcela da população vai ter acesso a matrículas em tempo integral no ensino médio e outra não para fins de avaliação de impacto? Além disso, nem sempre é fácil isolar as causas de um determinado impacto: será que a variação de um indicador se deve à política pública avaliada? Essas são questões importantes que permeiam a avaliação *ex post*, sobre a qual recai grande responsabilidade, uma vez que a continuidade de políticas, programas e ações pode depender dos resultados apresentados pelas avaliações de impacto.

Aqui, finalmente, já se adentra nas discussões acerca dos propósitos dos estudos de avaliação, que, embora variados, podem ser sintetizados em dois grupos: fins formativos e fins somativos. As *avaliações formativas*, geralmente conduzidas na fase de implementação, têm o objetivo de produzir informações necessárias ao aperfeiçoamento da política pública. Sua finalidade é identificar falhas e subsidiar as ações das equipes envolvidas na execução da política. As *avaliações somativas*, por sua vez, ocorrem após a implementação, e têm a função de apresentar dados de resultados e impactos das políticas para embasar os decisores políticos a manter ou extinguir uma determinada política pública. Além das funções formativas e somativas, as avaliações contribuem para a elaboração de políticas e para a realização de

diagnósticos, favorecendo a delimitação e especificação dos problemas públicos e a criação de soluções viáveis e eficientes.

As possibilidades, os propósitos e os métodos de pesquisa à disposição dos profissionais da avaliação de políticas públicas são muitos e variados. Uma maneira elucidativa de conduzir uma avaliação formativa de implementação é pesquisar a atuação dos burocratas de nível de rua (LISPKY, 2019), conforme se verá na próxima seção.

3.3 Avaliação de implementação e burocracia de nível de rua

Um enfoque específico das avaliações de implementação pode ser direcionado aos agentes implementadores das políticas públicas na ponta, os chamados *burocratas de nível de rua*. O marco teórico da burocracia de nível de rua foi desenvolvido pelo cientista político americano Michael Lipsky (2019), nas décadas de 1960 e 1970, no contexto do movimento dos direitos civis nos EUA. O trabalho de Lipsky foi influenciado pelos nascentes estudos de implementação de políticas públicas, os quais tinham primordialmente o objetivo de identificar contradições e distâncias entre a América real e a América ideal. A partir da década de 1980, no cenário de restrições orçamentárias, crise do Estado de bem-estar social e avanço de propostas liberais de redução da ação estatal, a temática da burocracia de nível de rua ganhou nova atualidade, passando a integrar as discussões sobre a eficiência do Estado.

A burocracia de nível de rua é caracterizada por *atuar diretamente com os cidadãos* e por seus profissionais *exercerem significativa discricionariedade na execução de suas funções* (LIPSKY, 2019). Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, assistentes sociais, defensores públicos, policiais, médicos e enfermeiros. Segundo Lipsky (2019), são esses profissionais que fazem a mediação da relação do cidadão com o Estado. Na maioria das vezes, é por meio deles que os cidadãos têm contato direto com o Estado. Os burocratas de nível de rua são a presença imediata dos serviços estatais para a população.

Nesse sentido, os clientes dos burocratas de nível de rua amiúde não são voluntários, não escolhem o serviço que recebem. Quando um cidadão chama a polícia, dá entrada em um hospital, inicia o contato com um assistente social para receber um benefício social, ou matricula o filho em uma escola pública, a sua margem de escolha é muito pequena, ainda mais se estiver em vulnerabilidade econômica e social. Isso contribui para tornar os burocratas de nível de rua pouco sensíveis e responsivos à satisfação de seus clientes (LIPSKY, 2019). De modo geral, o emprego e as condições de trabalho de um burocrata de nível de rua praticamente não são afetados se um de seus clientes simplesmente abandonar o serviço ou mal avaliá-lo.

Em outras palavras, a insatisfação dos usuários pouco ou nada afetam o burocrata de nível de rua, o que constitui um desafio para a melhoria dos serviços públicos.

Ainda conforme Lipsky (2019), dizer que os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade no cotidiano de trabalho significa evidenciar que lidam com casos individuais que exigem invariavelmente uma dimensão humana de julgamento. O autor americano afirma que a burocracia de nível de rua se insere em um autêntico paradoxo: de um lado, regras impessoais típicas do aparelho de Estado; de outro, flexibilidade inerente ao juízo humano. A burocracia, pela consagrada definição weberiana (WEBER, 1947), fundamenta-se na autoridade racional-legal, que, em tese, seria caracterizada pela impessoalidade. A burocracia de nível de rua é parte da estrutura supostamente objetiva das regras e normativos formulados nos altos centros de decisão: parlamentos, gabinetes ministeriais, etc. Todavia, os burocratas de nível de rua agem longe desses centros de autoridade e de formulação política em nível estratégico. Lipsky (2019) sublinha que os burocratas de nível de rua precisam acomodar-se dentro da dialética entre a regra impessoal e a flexibilidade casuística.

A existência da discricionariedade impacta a relação entre a autoridade superior e a burocracia de nível de rua, que pode ser de maior ou menor grau de conformidade. Quanto mais a burocracia de nível de rua compartilha os valores e objetivos do órgão decisor e o percebe como legítimo, maior tende a ser a conformidade. No entanto, se os valores, objetivos e diretrizes da política pública não são compartilhados pelos burocratas de nível de rua, esses podem começar a colocar em prática uma série de estratégias de não cooperação: não trabalhar, provocar dano (roubar, desperdiçar recursos propositalmente, etc.), tornar-se apático, resistir coletivamente por meio de organizações sindicais, entre outros (LIPSKY, 2019).

Fica evidente que a disposição da burocracia de nível de rua é fator crucial para que a implementação de uma política pública tenha sucesso. Nunca haverá conformidade plena entre a burocracia de nível de rua e o órgão superior, pois sempre existirá uma distância entre a teoria do programa e a sua implementação na ponta. Tampouco haverá total inconformidade, porquanto isso significaria a própria ruptura institucional e o colapso do serviço prestado. O alinhamento da burocracia de nível de rua aos objetivos e propósitos do órgão decisório passam pela atuação dos gestores, que tentam restringir a autonomia (e, portanto, a discricionariedade) da burocracia de nível de rua, a qual, por seu turno, resiste e tenta conservá-la (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) também chama a atenção para as condições de trabalho dos burocratas de nível de rua. Esses profissionais atuam em situações de grande volume de trabalho e recursos escassos. No caso específico dos professores, é comum ter de lidar com classes lotadas e com muitas e maçantes atividades burocráticas (preenchimento de diários de classe, formulários,

reuniões, etc.). Não é à toa que os problemas psicológicos sejam tão frequentes entre os docentes, sendo que porcentagem expressiva acaba desenvolvendo a síndrome de *burnout* e depressão (SILVA; BOLSONI-SILVA; LOUREIRO, 2018).

Outra característica do trabalho dos burocratas de nível de rua é a falta de expectativas e objetivos claros em relação ao que deve ser realizado ou atingido. Professores, por exemplo, são frequentemente chamados a *melhorar a educação*, a *formar para a cidadania*, expressões vagas que pouco norteiam a atuação real dentro de sala de aula. Lipsky (2019) observa que a vagueza de objetivos compromete a própria aferição do desempenho dos burocratas de nível de rua.

Diante dessas condições de trabalho adversas e desafiadoras, os burocratas de nível de rua desenvolvem *padrões de prática* para tentar acomodar satisfatoriamente as regras e determinações do centro decisor ao dia a dia da sua atuação profissional (LIPSKY, 2019). Os padrões de prática incluem estratégias para limitar o acesso dos clientes aos serviços, bem como atender clientes de forma diferenciada conforme a avaliação do próprio burocrata de nível de rua. Em uma sala de aula, por exemplo, o professor pode classificar informalmente os alunos entre aqueles que valem e não valem a pena ser ensinados. Nas ruas, o policial define quais ocorrências merecem mais atenção e quais indivíduos devem ser abordados. Os burocratas de nível de rua flexibilizam ou adaptam as regras conforme as circunstâncias particulares que vivenciam (LIPSKY, 2019). Um professor pode remover as faltas de um aluno para evitar uma reprovação, ou pode aceitar ampliar o prazo de entrega de um trabalho. Lipsky (2019) destaca que esses padrões de prática tendem a se cristalizar, sendo custoso alterá-los. Os padrões de prática influenciam consideravelmente a forma, a qualidade, a quantidade, os tempos e momentos dos serviços prestados aos clientes, contribuindo para a concretização das profecias autorrealizadoras. Os alunos vistos como disfuncionais recebem menos atenção dos professores, levando ao agravamento do seu desempenho escolar, o que supostamente confirmaria a percepção dos docentes (LIPSKY, 2019).

Avaliar a performance dos burocratas de nível de rua é extremamente complexo, afinal, atuam longe da supervisão dos superiores. Policiais patrulham as ruas. Professores lecionam dentro de sala de aula. Lipsky (2019) bem observa que, quando sabem que estão sendo analisados, os burocratas de nível de rua modificam sua forma usual de trabalhar. De fato, os próprios sistemas de avaliação acabam modelando a ação da burocracia de nível de rua, que passa a se orientar para a consecução dos critérios aferidos nas avaliações, o que não necessariamente se traduz em uma melhoria do serviço prestado ao público (pode, inclusive, ocorrer o contrário).

Lipsky (2019) explica que aprimorar e modificar a atuação dos burocratas de nível de rua é um desafio para os formuladores de políticas públicas. De modo geral, os burocratas de nível de rua têm resistência a mudanças. Lipsky (2019) aponta algumas razões para isso. Em primeiro lugar, os burocratas de nível de rua refletem o padrão de relações organizacionais nos quais estão inseridos; um professor está imerso em uma determinada cultura escolar. Destarte, modificar a ação da burocracia de nível de rua passa também por transformações no contexto organizacional mais amplo. Em segundo lugar, burocratas de nível de rua procuram defender seus padrões de práticas (novidades significam sair de uma zona de conforto). Um terceiro ponto é que os burocratas de nível de rua são resistentes às propostas de modificações na dinâmica de trabalho, pois estão acostumados a receber contínuas promessas de transformação; qualquer novo projeto ou política é visto como mais uma tentativa de mudanças como tantas outras que já chegaram e já se foram. Finalmente, os burocratas de nível de rua carregam certo fatalismo: consideram que seu trabalho é ineficiente. Veem-se como Sísifos a carregar seu fardo morro acima. Não acreditam que a qualidade dos serviços pode melhorar.

Não obstante, Lipsky (2019) sugere algumas estratégias que podem concorrer para a transformação positiva da qualidade da burocracia de nível de rua. Uma delas é aumentar a autonomia dos usuários por meio da introdução de mecanismos de mercado. Os *vouchers* em educação seriam um exemplo disso. Outra proposta é tentar restringir a discricionariedade da burocracia de nível de rua. Por fim, uma ação eficiente é promover formações continuadas endereçadas a questões práticas do trabalho do burocrata de nível de rua. Seja como for, não existem soluções simples para os dilemas da burocracia de nível de rua.

Um dos pontos mais instigantes da teoria de Lipsky (2019) é a constatação de que burocratas de nível de rua são, em certa medida, *policymakers*, isto é, *fazedores de política*. A política pública que efetivamente chega ao cidadão é uma combinação de decisões e normativos da alta gestão com as ações da burocracia de nível de rua, marcadas por todas as tensões e complexidades elencadas acima. Nesse sentido, *os burocratas de nível de rua criam política pública*. Não são meros executores de decisões feitas pela burocracia de alto escalão. Regras, princípios, diretrizes e objetivos presentes em normativos são modulados pela ação concreta de burocratas de nível de rua na ponta. Daí a importância de se estudar a atuação desses profissionais para entender a política pública de forma mais completa e próxima do real. Hoje é algo claro que o processo político vai muito além da promulgação de leis.

Foi somente em meados da década de 1960 que os cientistas políticos começaram a se concentrar na questão (agora evidente) de que a aprovação de leis e sua promulgação da regulamentação não abrange totalmente o processo de decisão

política. Pelo contrário, como nós agora temos como certo, a política é concretizada somente quando as leis ou regulamentos são plenamente aplicados por meio de processos subsequentes gerados pelas declarações iniciais. (LIPSKY, 2019, p. 387)

Os estudos de Aberbach, Rockman e Putnam (1981) constataram que existe uma interpenetração entre burocracia e política nos Estados contemporâneos. A esfera política se burocratizou e a esfera burocrática se politizou. Os políticos não podem olvidar considerações de natureza técnica em seus processos decisórios, e os burocratas cada vez mais têm participado das fases de elaboração no ciclo de políticas públicas.

As avaliações de políticas públicas, portanto, não podem se restringir à avaliação de impacto por meio de experimentos padronizados. Lipsky (2019) alerta que avaliar políticas apenas pelo impacto pode resultar em decisões equivocadas: uma política promissora e bem desenhada pode acabar sendo descartada porque não apresentou impactos em função de problemas do contexto de implementação (problemas não abarcados pela metodologia da avaliação de impacto). Uma avaliação robusta precisa contemplar as questões referentes à implementação. Nesse sentido, Lotta (2012, p. 25) destaca que:

a discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

A teoria da burocracia de nível de rua de Lipsky (2019) tem muito a contribuir para a avaliação de implementação de políticas públicas educacionais, afinal:

os professores são os principais agentes implementadores das políticas formuladas, pois eles são a ponta da cadeia de implementação. São eles que estão em contato direto com os estudantes - beneficiários do serviço. É o professor, dentro da sala de aula, que cria as oportunidades didático-pedagógicas para que a aprendizagem aconteça. Em outras palavras: é o professor quem medeia o processo de aprendizagem dos estudantes. (MUYLAERT, 2019, p. 7)

Entretanto, os estudos sobre a burocracia de nível de rua ainda são incipientes no cenário acadêmico brasileiro, conforme se observa na próxima seção.

3.4 Avaliações do PAIC, PARC e PCA

Conduziu-se uma revisão bibliográfica que objetivou identificar e analisar as publicações e os estudos que avaliaram o PAIC, a PARC e o PCA nos últimos cinco anos (de 2017 a 2022). O levantamento foi realizado na plataforma Google Acadêmico, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e na Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações, sendo

empregadas três expressões-chave: i) *Programa Alfabetização na Idade Certa*; ii) *Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração* (ou uma variação: *Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração*); iii) *Programa Criança Alfabetizada*. O quadro 6 sintetiza os resultados gerais das buscas, os quais foram apreciados, selecionando-se as produções acadêmicas que abordaram o PAIC, a PARC ou o PCA sob uma perspectiva que contemplou ou tangenciou a temática da avaliação de políticas públicas (quadro 7).

Quadro 6 - Levantamento bibliográfico (resultados gerais)

Plataforma	Palavra-chave	Número de resultados
Google Acadêmico	Programa Alfabetização na Idade Certa	95
	Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração	3
	Programa Criança Alfabetizada	7
Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	Programa Alfabetização na Idade Certa	4 dissertações
	Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração	0
	Programa Criança Alfabetizada	0
Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações	Programa Alfabetização na Idade Certa	1 dissertação e 1 tese
	Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração	0
	Programa Criança Alfabetizada	0

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Quadro 7 - Levantamento bibliográfico (resultados relevantes)⁵

Artigos
COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia. Prêmio Escola Nota Dez no estado do Ceará: concessão, ajustes e responsabilização. 2021.
MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. 2018.
MOTA, Maria Océlia; BIAR, Liana de Andrade; RAMOS, Maria Elizabete. A implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará. 2019.

⁵ As referências bibliográficas completas dos resultados relevantes se encontram na seção Referências, ao final deste projeto.

MOTA, Maria Océlia; MOTA, Diego. O discurso dos professores das escolas premiadas e apoiadas sobre o Prêmio Escola Nota Dez do Ceará. 2019.
SALES, Karine Moreira Gomes; FIALHO, Lia Machado Fiuza. Percepção dos Professores sobre as Avaliações Externas na Educação Básica no Ceará. 2020.
Dissertações
BATISTA FILHO, Olavo Nogueira. Reformas educacionais de terceira geração e sua efetividade: o debate teórico à luz dos casos cearense e pernambucano. 2021. ⁶
GONÇALVES, Islayne Barbosa de Sá. Programa Criança Alfabetizada: concepções teóricas e orientações metodológicas para o ensino/aprendizagem da leitura e da escrita. 2021.
OLIVEIRA, Genira Fonseca de. Significados e sentidos produzidos sobre a formação no Programa Alfabetização na Idade Certa - Paic: narrativas de professores do 2º ano do ensino fundamental. 2020.
PIMENTEL, Amâncio Leandro Correa. Formação docente no PAIC e PNAIC: crítica à racionalidade pragmática instrumental. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação e Ensino) – Mestrado Acadêmico Intercampi em Educação e Ensino. Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2018.
SOUZA, Aline Gomes de. Jogos de alfabetização: uma análise de acervos disponíveis em escolas da rede pública de ensino. 2020.
SOUZA, Maria de Cleofas Silva. Formação docente e interculturalidade no contexto do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC: uma análise a partir da perspectiva das professoras alfabetizadoras do município de Aracoiaba (CE). 2019.
Teses
CARNEIRO, Diêgo Rafael Fonsêca. Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no ceará: lições para o Brasil. 2018.
CORREA, Erisson Viana. <i>Accountability</i> na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará. 2018.
Capítulos de livros
BONAMINO, Alicia et al. Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. 2019.

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

A constatação mais evidente que se depreende da revisão bibliográfica empreendida é a escassez de estudos de avaliação de políticas públicas que tenham por objeto algum dos três programas (PAIC, PARC e PCA) – cenário ainda mais acentuado se se restringirem os resultados ao campo específico das avaliações de implementação na perspectiva dos agentes executores. Conquanto atualmente existam diversos artigos e ensaios que problematizam a

⁶ As reflexões e conclusões da dissertação de Batista Filho (2021) já foram satisfatoriamente apresentadas na seção 2.2 deste projeto; portanto, não serão aqui abordadas novamente.

atuação do terceiro setor no campo educacional, curiosamente não foi localizado nenhum estudo específico acerca da PARC. Já sobre o PCA foram identificadas apenas duas publicações: as dissertações de mestrado de Gonçalves (2021) e de Souza (2020), nenhuma das quais é propriamente uma pesquisa de avaliação de políticas públicas. Gonçalves (2021) investigou a orientação teórico-metodológica dos materiais complementares do PCA, concluindo que as concepções de alfabetização e de escrita ali presentes destoam daquelas encontradas nas demais dimensões do programa. Segundo a autora, os materiais complementares integram a psicogênese da língua escrita e o letramento, ao passo que o PCA como um todo concebe a escrita como mero código. Souza (2020), por seu turno, analisou os jogos de alfabetização do PCA, que foram disponibilizados na rede pública de ensino, tendo como local de pesquisa Brejo da Madre de Deus. Portanto, o que se publicou até o presente momento sobre o PCA concentrou-se nos aspectos teórico-metodológicos dos materiais pedagógicos que fazem parte do programa.

Quanto ao PAIC, há muitas publicações endereçando diferentes aspectos e dimensões do programa, porém é reduzido o número de estudos no âmbito da avaliação de políticas públicas. Costa e Vidal (2021), por meio de dados das escolas e de análise de documentos oficiais, pesquisaram os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez, constatando que essa política de incentivo apresenta marcas de exclusão, porquanto não permite o ingresso de escolas pequenas no certame. Os autores sugerem que a premiação poderia, inclusive, contribuir para o aumento da iniquidade entre as escolas cearenses. Correa (2018) igualmente se debruçou sobre o Prêmio Escola Nota Dez visando identificar os seus resultados e impactos. Embora Correa tenha procurado considerar como elemento importante o papel dos agentes que atuam no nível micro, conduzindo entrevistas com os professores, seu estudo é de natureza mais quantitativa, lastreado na apreciação dos dados do SPAECE. Uma informação relevante encontrada nas entrevistas foi que os professores consideram que as formações realizadas pelo PAIC de modo geral têm possibilitado o alinhamento dos agentes que atuam no chão de escola aos objetivos do programa. Carneiro (2018) também investigou os impactos do Prêmio Escola Nota Dez, bem como do mecanismo de redistribuição do ICMS. Empregando ferramentas estatísticas, Carneiro concluiu que essas políticas de incentivo são efetivas. No entanto, como é comum a outras avaliações de impacto, o autor não entra no que Champagne (2011) chama de *caixa preta do programa*.

Oliveira (2020), Souza (2019) e Pimentel (2018) exploraram em seus estudos a temática da formação docente no contexto do PAIC. A dissertação de Oliveira (2020) procurou compreender quais os sentidos que os docentes deram às formações. Os professores relataram

satisfação com tais formações, pois elas oportunizaram maneiras diferentes de empregar o material estruturado do programa, fato que evidencia o quanto os professores ressignificam a política pública na realidade escolar. As conclusões da dissertação de Souza (2019) também atestaram percepções positivas das formações do PAIC pelos professores, as quais seriam espaços importantes para explorar temáticas referentes à diversidade cultural. Por fim, Pimentel (2018), adotando um referencial teórico freiriano-marxista, traz um contraponto crítico. Segundo o pesquisador, as formações estariam baseadas na lógica da divisão social do trabalho, posicionando os professores como meros executores do programa, sem haver margem para o protagonismo docente.

O artigo de Sales e Fialho (2020) questionou como as avaliações externas, incluindo o SPAECE, são percebidas pelos docentes e como influenciam sua prática pedagógica. A pesquisa cotejou documentos oficiais e narrativas de professores. De um lado, os pesquisadores concluíram que as avaliações externas são ferramentas de controle visando à eficiência; de outro, que há praticamente unanimidade entre os docentes quanto à importância dessas avaliações para o sistema educacional, sendo necessário, porém, aprimoramentos, como, por exemplo, conferir um caráter mais democrático e participativo aos processos avaliativos.

Todos os trabalhos mencionados acima tecem reflexões relevantes para a política educacional de alfabetização baseada no regime de colaboração; contudo, somente quatro publicações dialogam diretamente com a proposta de pesquisa deste projeto, pois trazem como objeto principal de investigação a implementação do PAIC e o fazem, em maior ou menor medida, a partir do marco teórico da burocracia de nível de rua.

Mota e Mota (2019), ao abordar o discurso dos professores de escolas premiadas e apoiadas no contexto do Prêmio Escola Nota Dez, observaram que a avaliação externa e as expectativas geradas pela premiação acabam fazendo com que o currículo escolar se alinhe aos descritores do SPAECE. Desse modo, a avaliação externa de fato influencia e conforma a atuação dos docentes (burocratas de nível de rua), impactando a sua prática pedagógica.

O artigo de Mota, Biar e Ramos (2019) investigou o alinhamento discursivo na implementação do PAIC, sobretudo no âmbito da avaliação externa do programa e do eixo de incentivos (Prêmio Escola Nota Dez). Metodologicamente, os autores valeram-se da análise narrativa dos diferentes agentes responsáveis pela implementação do programa (burocratas de nível de rua e agentes de médio escalão) na região do Cariri. As entrevistas com os agentes implementadores evidenciaram que o Prêmio Escola Nota Dez representa um fator que efetivamente constrange os agentes burocráticos a se alinharem aos resultados definidos pelo programa. A escola se mobiliza integralmente como instituição para perseguir um desempenho

satisfatório nas avaliações externas, havendo até mesmo mais envolvimento da família dos alunos. A premiação não é percebida apenas como uma fonte de recursos financeiros complementar para a escola, mas também como instrumento que confere prestígio e reconhecimento aos professores das escolas vencedoras. Os professores relataram que o Prêmio impactou na própria forma de se avaliar os alunos. As avaliações pedagógicas internas das escolas passaram a ser baseadas nos descritores do SPAECE. Em verdade, a influência do Prêmio se estende por todo o planejamento pedagógico. O estudo identificou que

os “burocratas de nível de rua” parecem totalmente alinhados com os objetivos, mecanismos e processos da política, embora chame à atenção a forma como esse alinhamento se dá. Prevalece o aspecto da implementação como um processo hierárquico seguindo a lógica em que os burocratas de nível de rua executam as políticas públicas, formuladas por agentes superiores da estrutura hierárquica e são transformadas em práticas operacionais a serem implantadas. Nessa perspectiva, a atuação dos burocratas de nível de rua é controlada por meio de planos, metas e objetivos claramente definidos. Dessa forma, pelas suas narrativas, os professores enquanto “burocratas de nível de rua” se posicionam frente ao PAIC, como quem executa o programa, e não como co-participantes dele. Nesse nível da burocracia, parece que a implementação se dá numa perspectiva *top-down* dos modelos analíticos de implementação. Além disso, as narrativas com os agentes desse nível apresentam o programa como um ponto de virada na história, e as ações dos agentes estão organizadas sempre em torno do programa e das suas técnicas de avaliação. (MOTA, BIAR, RAMOS, 2019, p. 15)

Em estudo semelhante ao descrito acima, Mota (2018) procurou compreender a implementação do Prêmio Escola Nota Dez, considerando a percepção dos docentes. Mostrou-se que “os agentes implementadores fazem adaptações no currículo, na avaliação e no trabalho pedagógico para obtenção da premiação” (MOTA, 2018, p. 684). Portanto, o Prêmio é um claro fator de indução dos objetivos propostos pelo PAIC, sendo capaz de constranger a atuação dos agentes implementadores no sentido desejado pelos formuladores do programa.

Bonamino, Mota, Ramos e Correa (2019) pesquisaram os arranjos institucionais de implementação do PAIC a partir da visão dos burocratas de médio escalão, ou seja, a partir da perspectiva e atuação dos gerentes municipais, os quais são, entre outras coisas, “responsáveis por manter a interlocução entre a SME [Secretaria Municipal de Educação], a SEDUC e a CREDE” (BONAMINO et al., 2019, p. 199). Esses atores atuam diretamente nas escolas, aproximando-se dos diretores e professores. Constatou-se que os gerentes municipais contribuem decisivamente para o alinhamento das escolas e dos docentes aos objetivos do PAIC, favorecendo a gestão baseada em resultados. Por meio dos gerentes municipais, a agência implementadora do programa (SEDUC) consegue construir conexões diretas não só

com os municípios, mas também com as próprias escolas, de modo que há um fluxo de informação e suporte entre os vários níveis hierárquicos que configuram o PAIC.

4. MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo apresenta os aspectos metodológicos desta pesquisa. A seção 4.1 caracteriza o município de Panelas-PE, local de realização do estudo, descrevendo seus principais indicadores demográficos e educacionais. A seção 4.2 define o método empregado na condução da pesquisa. A seção 4.3 detalha os instrumentos de produção de dados que foram utilizados. Já a seção 4.4 discorre sobre a amostra dos sujeitos de pesquisa, ao passo que a seção 4.5 descreve a operacionalização da aplicação dos instrumentos de pesquisa e quais diretrizes orientaram a análises dos dados produzidos.

4.1 Caracterização do local de pesquisa

A pesquisa foi conduzida no município de Panelas, situado no estado de Pernambuco, na região Nordeste do Brasil. Segundo dados do IBGE, a área territorial do município é de 380,428 km²; sua população no Censo de 2010 foi de 25.645 habitantes (estimada em 26.438 para o ano de 2021). O IDH do município (indicador agregado que combina renda, longevidade e educação) foi 0,569 em 2010, o que coloca a cidade na 4869^a posição entre os municípios brasileiros.

A taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos de idade em 2010 foi de 98,6%, o que significa a virtual universalização do acesso ao ensino fundamental. Conforme as Sinopses Estatísticas do Censo Escolar de 2020 (INEP, 2021), a rede municipal contava com 312 e 302 matrículas no 1º e no 2º ano do ensino fundamental, respectivamente. Nos anos iniciais da rede municipal, atuavam 81 docentes. O município possui 35 estabelecimentos de ensino fundamental público (4 na área urbana e 31 na rural). Na rede pública, há 12 turmas de 1º ano, 12 turmas de 2º ano e 17 turmas multietapa (ou multisseriadas). As condições infraestruturais das escolas municipais são apresentadas na Tabela 4.

Tabela 4 - Infraestrutura das escolas municipais de Panelas

Recursos	Porcentagem de escolas
Biblioteca	15%
Fornecimento de alimentação	100%
Laboratório de informática	10%
Laboratório de ciências	2%
Quadra de esportes	15%
Energia elétrica	100%
Lixo com coleta periódica	32%

Esgoto (rede pública)	22%
Escola com acessibilidade	15%
Água tratada (rede pública)	27%
Banda larga	24%

Fonte: elaborado pelo autor com base no Censo Escolar de 2020 (INEP, 2020).

Quanto à qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental, desde 2007 o Ideb de Panelas tem apresentado avanços significativos, culminando, em 2013, na superação da média nacional pelo município. Em 2019, Panelas ostentava o maior Ideb do 5º ano do estado de Pernambuco, estando muito acima da média nacional, como se observa na Tabela 5.

Tabela 5 - Séries históricas do Ideb (5º ano) do Brasil (municipal) e de Panelas

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Brasil	3,4	4,0	4,4	4,7	4,9	5,3	5,6	5,7
Panelas	2,7	3,0	4,0	4,4	5	5,9	7,1	7,6

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do INEP.

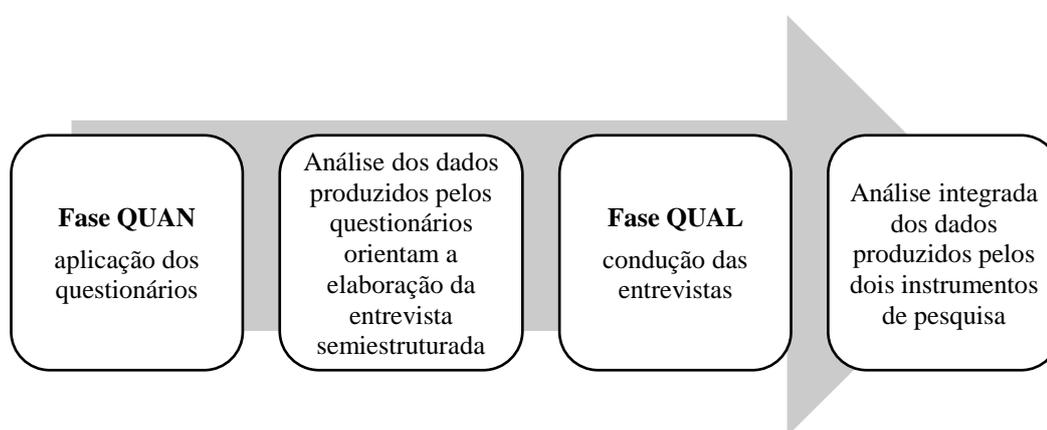
Especificamente quanto ao desempenho na avaliação de língua portuguesa do Saeb do 5º ano do ensino fundamental de 2019, Panelas igualmente se destaca em relação à média nacional (consideradas apenas as escolas públicas municipais do país). Enquanto a média do município foi de 237,17, a do Brasil (municipal) foi de 207,35.

4.2 Definição do método

Todo projeto de pesquisa, conforme Creswell (2010), segue uma determinada *abordagem* (quantitativa, qualitativa ou mista), baseada em certa *concepção filosófica*, e emprega *estratégias e métodos de pesquisa* específicos. Este estudo apresenta uma abordagem de método misto; portanto, articula aspectos quantitativos e qualitativos. Sampieri, Collado e Lucio (2013) elencam uma série de benefícios das abordagens mistas: possibilidade de perceber o fenômeno analisado a partir de diferentes perspectivas; um método compensa as fragilidades do outro, havendo uma complementação; maior poder interpretativo oferecido pela produção de dados ricos e variados; e visão holística sobre as questões investigadas. A premissa de base dos métodos mistos “é que o uso de abordagens quantitativas e qualitativas, em combinação, fornecem um melhor entendimento dos problemas e questões de pesquisa do que cada abordagem isolada” (COHEN; MANION; MORRISON, 2018, p. 32, tradução nossa).

A estratégia de pesquisa adotada é sequencial, sendo a primeira etapa quantitativa e a segunda qualitativa, conforme ilustra a Figura 5. Na fase quantitativa, foi aplicado um questionário *on-line* aos professores com o objetivo de identificar, de modo geral e panorâmico, as visões, percepções, juízos e opiniões dos docentes alfabetizadores acerca dos efeitos da implementação do PCA sobre a sua dinâmica de trabalho e sobre o próprio PCA e seus eixos centrais. Os dados quantitativos produzidos pela aplicação do questionário orientaram a elaboração das questões da entrevista semiestruturada com os docentes – fase qualitativa da pesquisa –, a qual aprofundou qualitativamente a análise dos resultados quantitativos.

Figura 5 - Estrutura sequencial da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Ainda quanto à estratégia de pesquisa, pode-se dizer que se trata de um estudo de caso, na medida em que a investigação toma como unidade de análise o município de Panelas, ou seja, um município em um universo de 184 municípios que compõem o estado de Pernambuco. Justifica-se a escolha de Panelas pelo fato de ser um local com uma trajetória de melhoria significativa no Ideb dos anos iniciais a despeito do baixo IDH. Dito de outro modo, é um município com condições sociais e econômicas adversas, mas que mesmo assim está conseguindo melhorar de forma sustentada a qualidade da alfabetização no ensino fundamental. É, pois, provavelmente, um local de boas práticas, no qual se acredita haver terreno fértil para uma implementação efetiva do PCA. Finalmente, por ser um município com cerca de 40 mil habitantes, sua realidade educacional e demográfica aproxima-o do contexto de cerca de um terço dos municípios pernambucanos, os quais têm população entre 25 e 55 mil habitantes.

Desse modo, os resultados desta pesquisa trazem contribuições e sugestões para os gestores educacionais de municípios de porte semelhante ao de Panelas.

Com relação aos métodos de pesquisa específicos que foram utilizados neste estudo, embora Lipsky (2019) observe que o método mais adequado para estudar a burocracia de nível de rua seja a observação direta, optou-se pelo questionário *on-line* e pela entrevista semiestruturada. Foi uma escolha de caráter prático. Seria inviável, no âmbito de um mestrado, conduzir observações de campo em número suficiente para validar qualquer análise – ainda mais sem o pesquisador contar com uma equipe de apoio para contribuir na realização das observações. Acredita-se que os dados dos questionários somados aos das entrevistas semiestruturadas cumprem os objetivos exploratórios desta pesquisa.

Por fim, a concepção filosófica de fundo presente nesta pesquisa é o *pragmatismo*. Uma concepção filosófica é “uma orientação geral sobre o mundo e sobre a natureza da pesquisa defendidas por um pesquisador” (CRESWELL, 2010, p. 28). A visão pragmática é marcada por uma tendência de resolver problemas e dialogar com questões práticas (COHEN; MANION; MORRISON, 2018). Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 555) explicam que “por pragmatismo devemos entender a busca de soluções práticas e trabalháveis para realizar pesquisa, utilizando os critérios e os desenhos mais apropriados para uma formulação, situação e contexto específico”. Considerando que está inserida no campo da avaliação de implementação de políticas públicas, esta pesquisa alinha-se ao pragmatismo – fato que se reforça se se considerar a ambição de que seus resultados tenham utilidade para os gestores educacionais pernambucanos. Cabe lembrar que a própria abordagem mista tem suas raízes no pragmatismo (COHEN; MANION; MORRISON, 2018).

4.3 Instrumentos de pesquisa

A produção de dados foi feita por meio de dois instrumentos de pesquisa: questionário *on-line* e entrevista semiestruturada, os quais serão descritos abaixo.

O questionário é formado por dezenove itens⁷. Cinco visam à coleta de dados gerais dos respondentes: tempo de trabalho como docente, nível de formação, idade, tipo de vínculo trabalhista com a secretaria de educação do município e ano do ciclo de alfabetização em que atua como professor regente. Essas perguntas foram posicionadas intencionalmente ao final do questionário com o propósito de não desmotivar os respondentes no início da aplicação com questões de caráter mais monótono (BABBIE, 2020). Dez questões são precipuamente de

⁷ O questionário completo encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

natureza quantitativa e empregam escalas de Likert. Finalmente, há duas questões abertas que oferecem aos respondentes a possibilidade de apresentar informações não contempladas pelos itens quantitativos.

A elaboração dos itens do questionário foi orientada pelas questões de pesquisa propostas na introdução deste projeto, conforme associação descrita no Quadro 8.

Quadro 8 - Relação entre os itens do questionário e as questões de pesquisa

Itens do questionário	Questões de pesquisa
Item 1	Quais dimensões do trabalho docente no ciclo de alfabetização foram (ou estão sendo) impactadas pela implementação do PCA?
Item 13	
Item 2	A participação da escola no SAEPE influencia de alguma forma o trabalho docente no ciclo de alfabetização?
Item 3	A introdução do Prêmio Escola de Destaque afetou a motivação dos professores alfabetizadores?
Item 4	As ações voltadas ao fortalecimento da gestão escolar impactaram a dinâmica de trabalho no interior das escolas, sobretudo no que se refere à relação entre diretoria, coordenação pedagógica e corpo docente?
Item 5	Como os Almanques Ilustrados de Alfabetização e seus respectivos manuais do professor – material pedagógico complementar disponibilizado pela SEE – foram recepcionados e apropriados pelos docentes alfabetizadores?
Item 6	As formações docentes do PCA se refletiram em transformações na prática docente dos alfabetizadores?
Item 7	
Item 8	
Item 9	Qual é a percepção dos docentes alfabetizadores em relação: às avaliações externas ligadas ao PCA; ao Prêmio Escola de Destaque; às ações de fortalecimento da gestão escolar; ao material didático complementar; e às formações docentes?
Item 10	Quais são as expectativas dos docentes alfabetizadores em relação ao PCA?
Item 11	Qual é a postura dos professores no processo de implementação do PCA (rejeição, resistência, adesão, entusiasmo, etc.)?
Item 12	

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

O roteiro da entrevista semiestruturada é constituído por nove questões⁸, todas de formato aberto e alinhadas às questões de pesquisa (Quadro 9), objetivando aprofundar aspectos levantados pelo questionário *on-line*. Nesse sentido, a questão sete explicitamente solicita ao respondente que analise os resultados de uma questão específica do questionário. Portanto, em certa medida, os professores entrevistados foram convidados a interpretar os dados produzidos na fase quantitativa da pesquisa.

⁸ O roteiro completo encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

Quadro 9 - Relação entre as questões da entrevista e as questões de pesquisa

Questões da entrevista	Questões de pesquisa
Questão 1	Quais dimensões do trabalho docente no ciclo de alfabetização foram (ou estão sendo) impactadas pela implementação do PCA?
Questão 2	A participação da escola no SAEPE influencia de alguma forma o trabalho docente no ciclo de alfabetização?
Questão 3	A introdução do Prêmio Escola de Destaque afetou a motivação dos professores alfabetizadores?
Questão 4	As ações voltadas ao fortalecimento da gestão escolar impactaram a dinâmica de trabalho no interior das escolas, sobretudo no que se refere à relação entre diretoria, coordenação pedagógica e corpo docente?
Questão 5	Como os Almanques Ilustrados de Alfabetização e seus respectivos manuais do professor – material pedagógico complementar disponibilizado pela SEE – foram recepcionados e apropriados pelos docentes alfabetizadores?
Questão 6	As formações docentes do PCA se refletiram em transformações na prática docente dos alfabetizadores?
Questões 7 e 8	Qual é a percepção dos docentes alfabetizadores em relação: às avaliações externas ligadas ao PCA; ao Prêmio Escola de Destaque; às ações de fortalecimento da gestão escolar; ao material didático complementar; e às formações docentes? Quais são as expectativas dos docentes alfabetizadores em relação ao PCA? Qual é a postura dos professores no processo de implementação do PCA (rejeição, resistência, adesão, entusiasmo, etc.)? Qual é o juízo que os professores alfabetizadores têm em relação ao PCA?
Questão 9	Aberta para o respondente trazer pontos complementares.

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

4.4 Definição da amostra

Considerando que o PCA inclui em seu escopo para a etapa dos anos iniciais do ensino fundamental apenas o ciclo de alfabetização (1º e 2º ano), definiu-se que o questionário *on-line* deveria ser aplicado de forma censitária, ou seja, abarcando em seu universo de respondentes todos os docentes em atuação nesses dois anos do ensino fundamental, o que totalizou cinquenta e oito professores na rede municipal de Pannels. Por critério de exequibilidade, estabeleceu-se em quatro professores a amostra para as entrevistas semiestruturadas individuais (no âmbito de uma pesquisa de mestrado, não haveria tempo hábil para ir além desse número de docentes).

4.5 Procedimentos de produção e de análise de dados

Para a aplicação do questionário *on-line* foi empregada a ferramenta Google Formulários. O endereço eletrônico para participação foi enviado por *e-mail* a todos os cinquenta e oito docentes selecionados. O formulário ficou aberto de 31 de maio a 06 de junho de 2022. A taxa de repostas foi alta: 87% dos professores responderam ao questionário (cinquenta e um docentes, em números absolutos).

Para a participação na entrevista, inicialmente foram selecionados professores com perfis variados, a partir da combinação de critérios como tempo de docência, tipo de vínculo com a secretaria de educação do município e percepção quanto ao PCA (identificada pelas respostas dadas ao questionário). Esperava-se com isso enriquecer a produção de informações com pontos de vista diversos. Os professores selecionados foram contactados por *e-mail*. No entanto, nenhum dos que foram previamente selecionados retornou o contato. Desse modo, todos os cinquenta e um professores que haviam respondido ao questionário foram convidados, por *e-mail*, a manifestar livremente se tinham interesse em participar das entrevistas. Quatro docentes assentiram. As entrevistas individuais foram conduzidas pelo Google Meets nos dias 09, 10 e 12 de setembro de 2022.

Os dados produzidos pela aplicação do questionário *on-line* foram organizados em gráficos e analisados quantitativamente por meio de ferramentas simples de estatística descritiva⁹. As entrevistas semiestruturadas, após a transcrição de todos os áudios, foram submetidas à análise categorial de natureza qualitativa (BARDIN, 2016; SALDAÑA, 2013). Definiram-se *a priori* seis categorias de análise: os cinco eixos estruturantes do PCA, além da percepção geral sobre o programa. A partir da leitura analítica das transcrições, foram identificados temas dentro de cada uma das categorias e foram selecionadas as respectivas verbalizações. Por se tratar de um número reduzido de entrevistas relativamente curtas, privilegiou-se a análise qualitativa das categorias e temas. Na discussão dos resultados da pesquisa, consoante a premissa que baliza um método misto, triangularam-se os resultados dos questionários e das entrevistas de maneira a se construir uma interpretação autenticamente integrada das fases quantitativa e qualitativa.

⁹ O próprio Google Formulário forneceu a compilação dos quantitativos das frequências de resposta a cada item do questionário. A partir desses dados, utilizou-se o Microsoft Excel para elaboração dos gráficos.

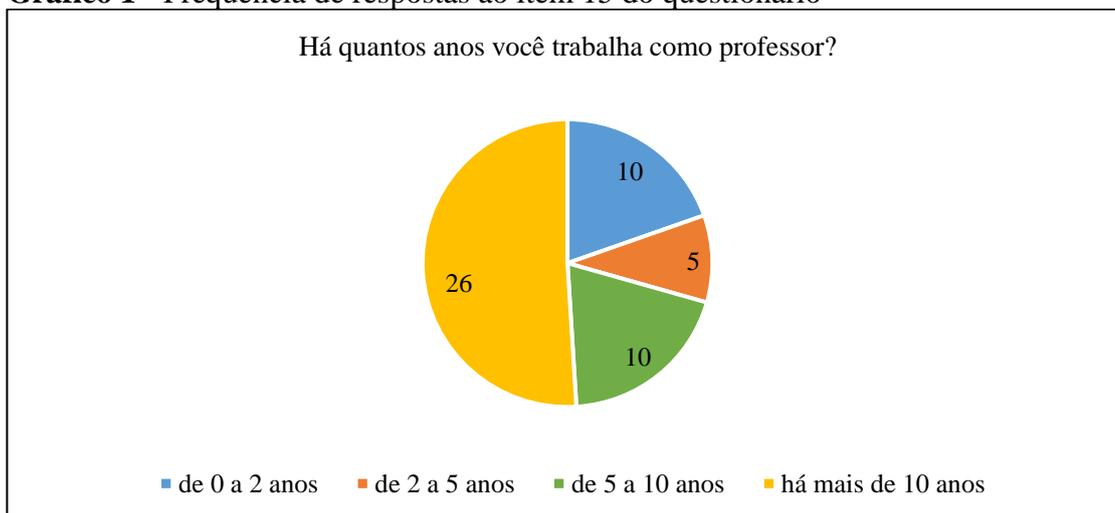
5. RESULTADOS

Este capítulo se estrutura em três partes. A seção 5.1 descreve os resultados gerais das respostas ao questionário *on-line*, bem como apresenta alguns comentários interpretativos. A seção 5.2 sistematiza, por meio de categorias e temas, as principais informações produzidas pela condução das entrevistas semiestruturadas. Por fim, trazendo para o diálogo a bibliografia explorada nos capítulos anteriores, a seção 5.3 analisa de forma integrada os resultados dos dois instrumentos de coleta de dados aplicados nesta pesquisa.

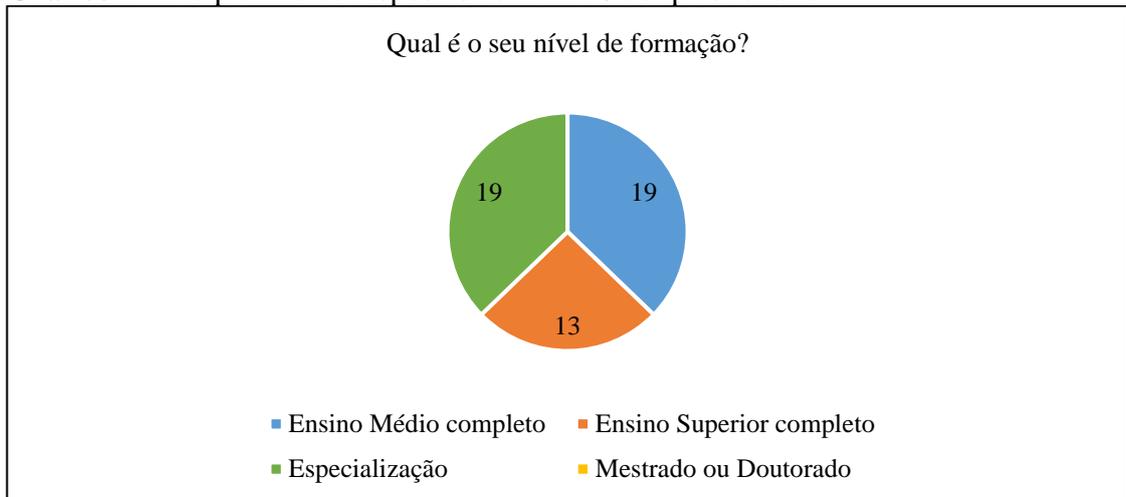
5.1 Questionário: análise dos resultados

Os itens de 15 a 19 mapearam o perfil dos respondentes (Gráficos 1, 2, 3, 4 e 5). Predomina um corpo docente com mais de cinco anos de experiência (36 professores; 70,6%) e na faixa etária compreendida entre os 36 e 50 anos (54,9%). Há um número significativo de professores apenas com formação de nível médio (19 docentes; 37,3%). Também é expressiva a quantidade de docentes com vínculo temporário (33 professores; 64,7%). Sete docentes (13%) atuam em turmas multisseriadas, ficando o restante dividido igualmente entre aqueles que atuam no primeiro e no segundo ano do ensino fundamental.

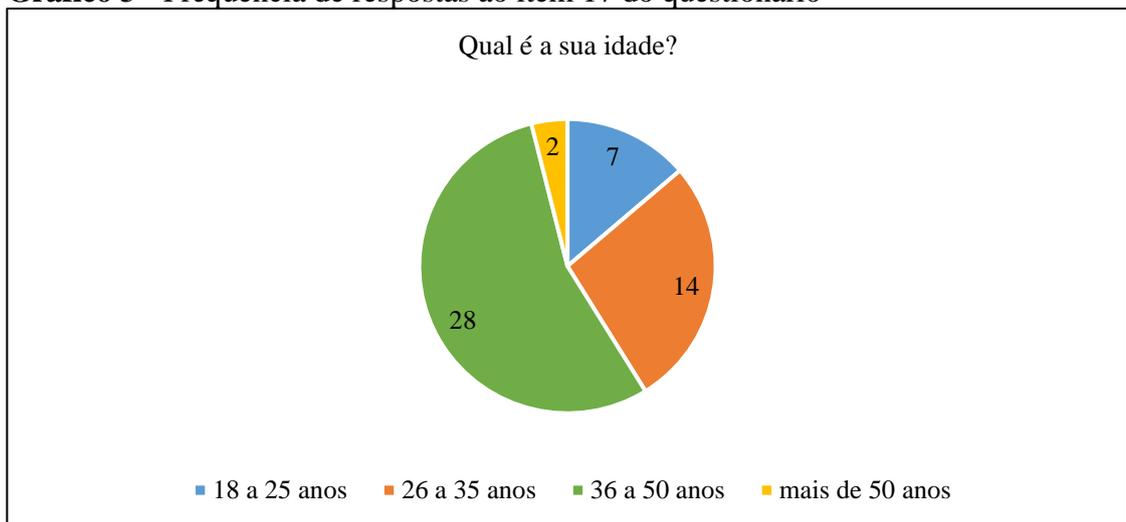
Gráfico 1 - Frequência de respostas ao item 15 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 2 - Frequência de respostas ao item 16 do questionário

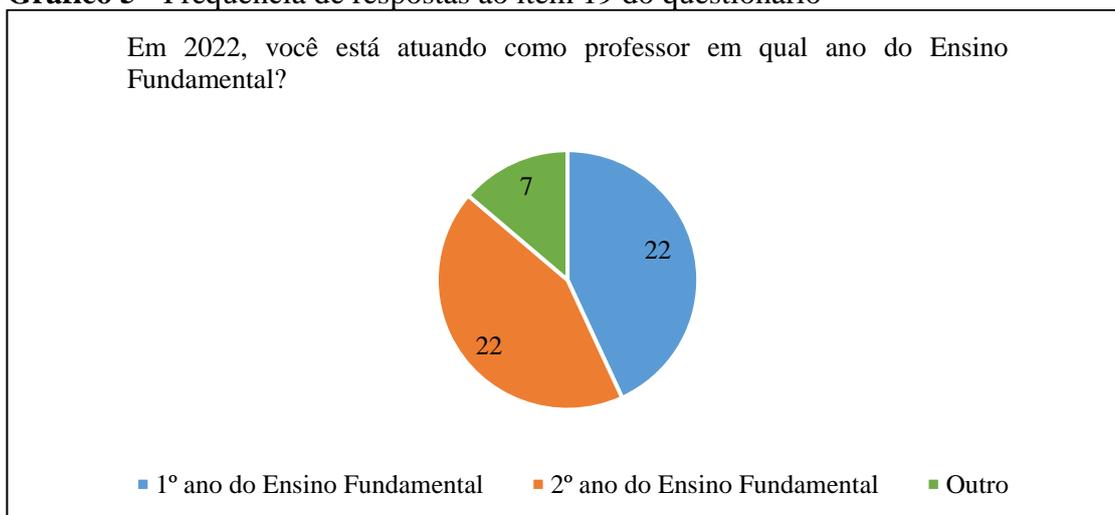
Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 3 - Frequência de respostas ao item 17 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

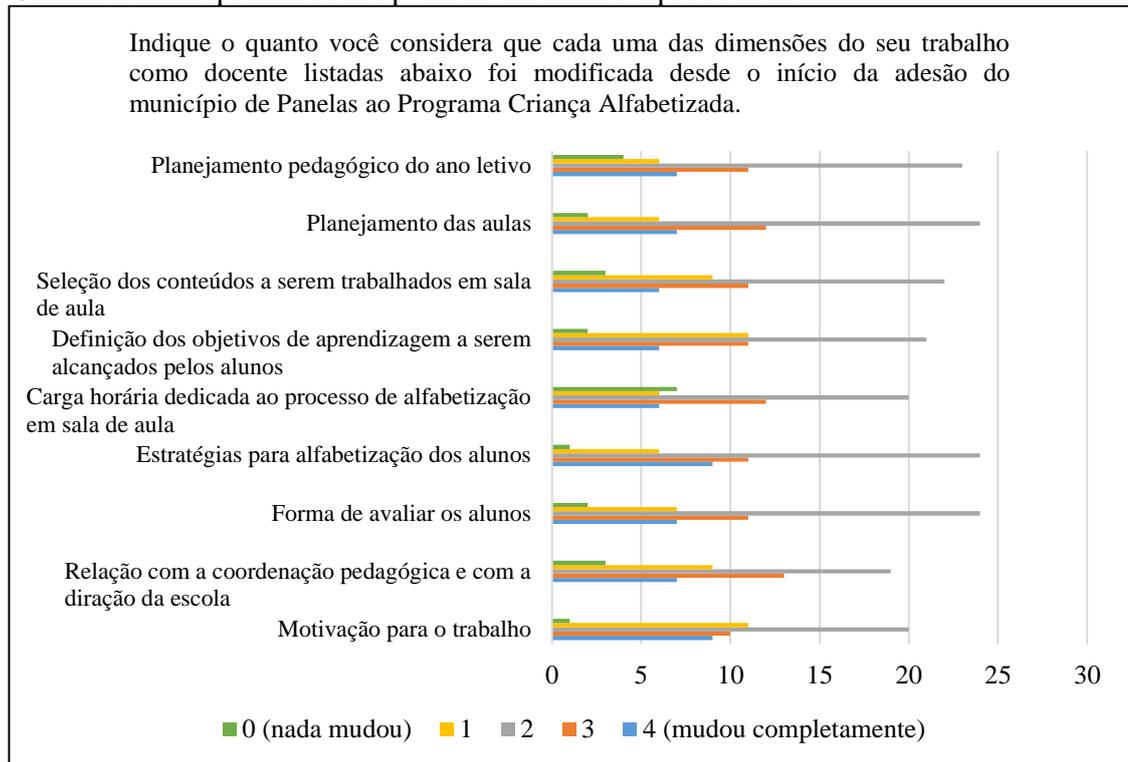
Gráfico 4 - Frequência de respostas ao item 18 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 5 - Frequência de respostas ao item 19 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

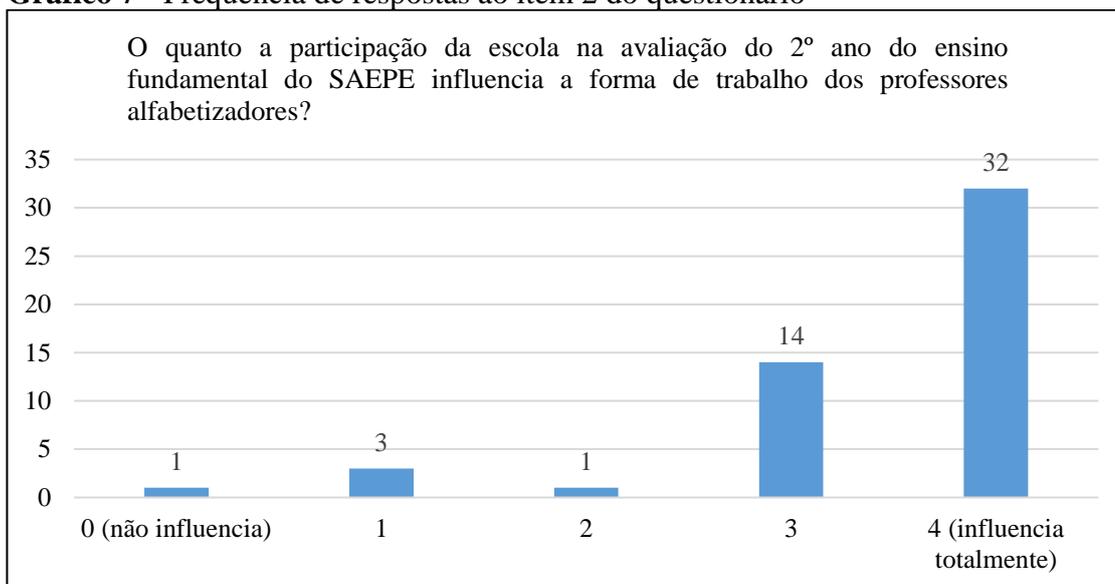
O item 1 do questionário tem por objetivo investigar quais dimensões do trabalho docente no ciclo de alfabetização foram (ou estão sendo) impactadas pela implementação do PCA. Somando as frequências de resposta a todas as nove dimensões apresentadas no Gráfico 6, constata-se que a maior parte do corpo docente (cerca de 22 professores; 43,1% do total de respondentes) julga que ocorreram mudanças moderadas; enquanto cerca de 19 docentes (37,2%) afirmam que as mudanças foram profundas ou totais. Portanto, conclui-se que, na perspectiva dos docentes, o programa teve impactos relevantes sobre todas as dimensões do trabalho docente investigadas, com ligeiras variações de intensidade.

Gráfico 6 - Frequência de respostas ao item 1 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

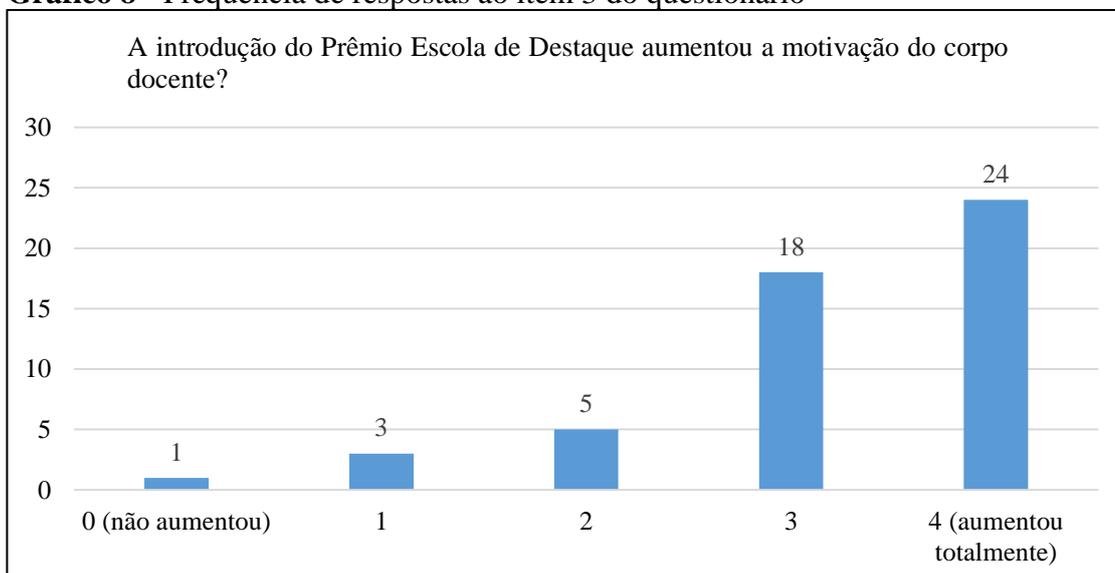
Os itens de 2 a 8 têm por objetivo investigar a influência dos cinco eixos estruturantes do PCA sobre o trabalho docente no ciclo de alfabetização: i) emprego de avaliações externas; ii) Prêmio Escola de Destaque; iii) ações de fortalecimento da gestão escolar; iv) disponibilização de materiais pedagógicos complementares; v) formação continuada docente.

Quarenta e seis docentes (90,2%) consideram que o SAEPE, avaliação externa de larga escala do estado de Pernambuco, tem muita ou total influência sobre a forma de trabalho do professor (Gráfico 7). Fica evidente que o eixo de avaliações externas do PCA de fato representa uma força indutora poderosa sobre a prática docente no ciclo de alfabetização.

Gráfico 7 - Frequência de respostas ao item 2 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

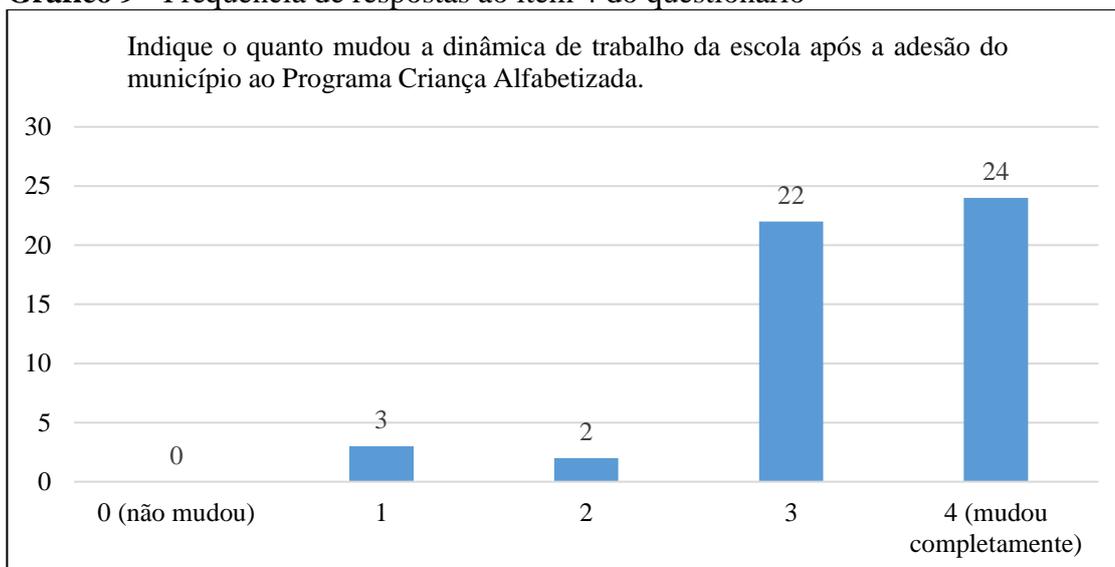
Segundo 42 docentes (82,3%), a implementação do Prêmio Escola de Destaque aumentou a motivação para o trabalho, sendo que 24 professores (47,1%) afirmam que aumentou totalmente (Gráfico 8). Cotejando-se as respostas ao item 3 com aquelas do subitem específico de motivação do item 1 do questionário, evidencia-se que o Prêmio Escola de Destaque, tomado isoladamente, é percebido como um fator motivacional mais acentuado do que o PCA como um todo. Portanto, o Prêmio Escola de Destaque é certamente um eixo do PCA com forte potencial de promover o alinhamento do corpo docente aos objetivos de implementação do programa.

Gráfico 8 - Frequência de respostas ao item 3 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Quarenta e seis docentes (90,2%) consideram que a dinâmica de trabalho mudou significativamente dentro da escola após a adesão do município ao PCA (Gráfico 9). Destes, 24 (47,1%) julgam que mudou completamente. Esses dados corroboram aqueles identificados no item 1, inclusive sugerindo que as mudanças no trabalho docente talvez tenham sido até mais acentuadas.

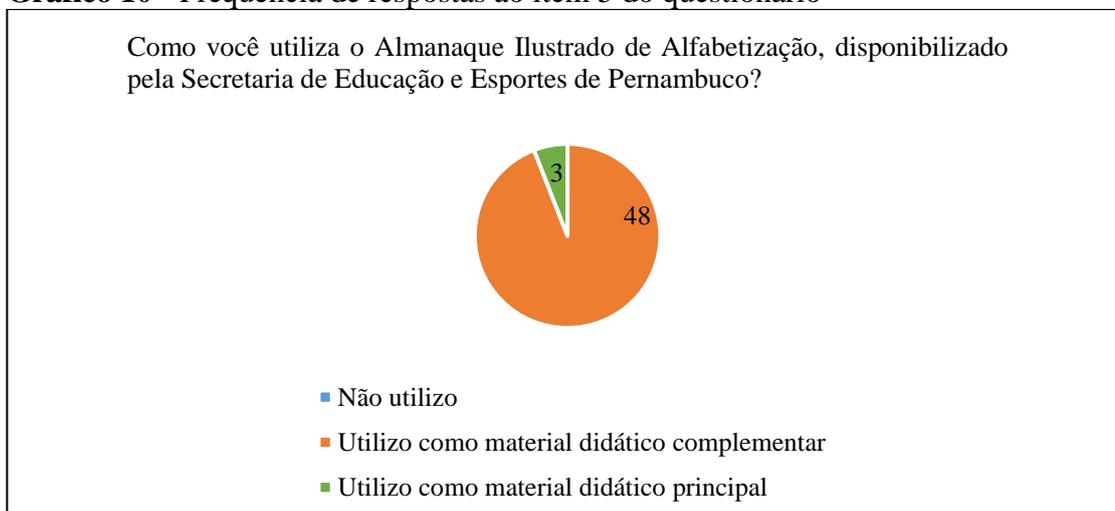
Gráfico 9 - Frequência de respostas ao item 4 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Os Almanques Ilustrados de Alfabetização são utilizados como material complementar por 48 professores (94,1%) e como material principal por somente 3 docentes (5,8%). Merece atenção o fato de que nenhum professor afirmou não empregar o material (Gráfico 10).

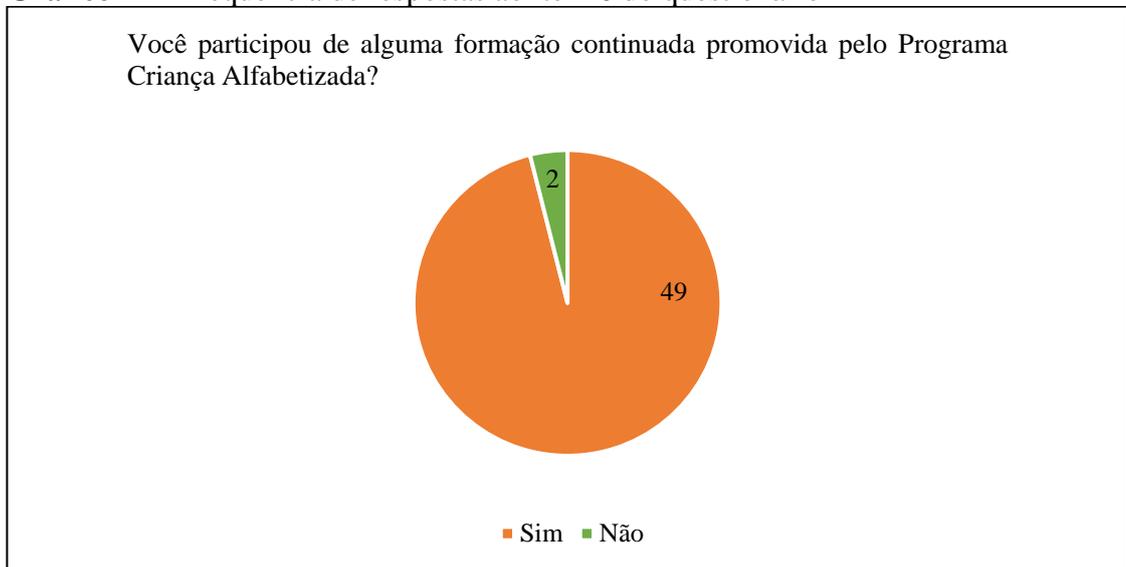
Gráfico 10 - Frequência de respostas ao item 5 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

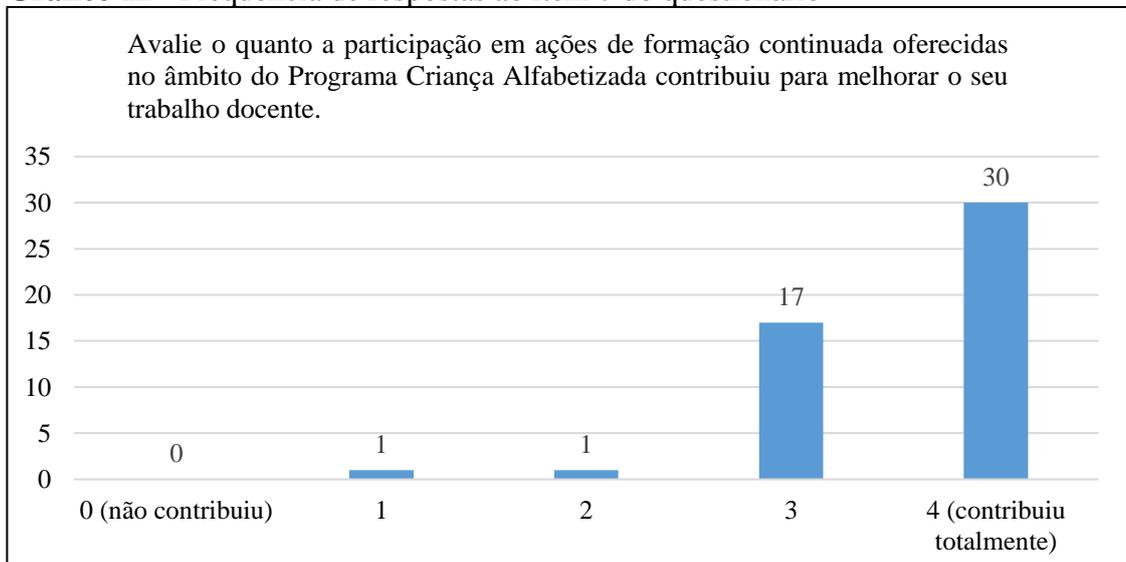
Quase todos os docentes (49 professores; 96,1%) participaram de alguma formação continuada promovida no âmbito do PCA (Gráfico 11). Quarenta e sete professores (92,1%) consideraram que as formações contribuíram para melhorar seu trabalho docente e que, após as formações, mudaram muito ou completamente sua prática de sala de aula (Gráficos 12 e 13). Os dados combinados dos itens 6, 7 e 8 sugerem claramente que esse eixo do programa não só foi de fato implementado com também foi efetivo, isto é, cumpriu seu propósito de impactar positivamente a prática docente em sala de aula, tendo sido bem recepcionado pelos professores, conclusão que é reforçada pelas respostas abertas dadas ao item 13.

Gráfico 11 - Frequência de respostas ao item 6 do questionário

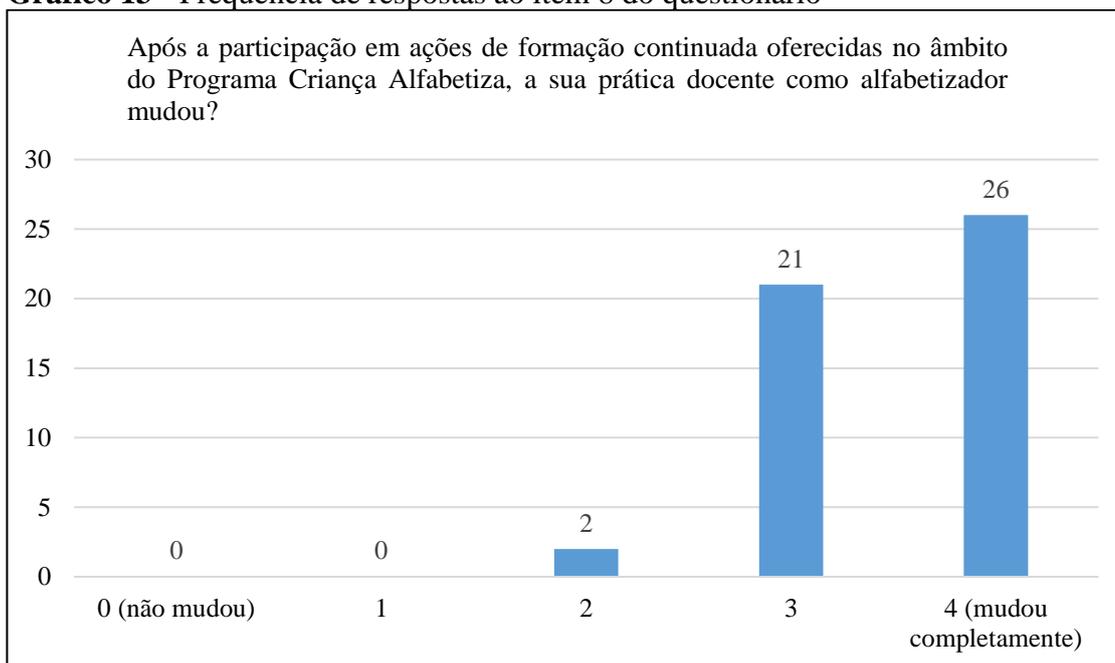


Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 12 - Frequência de respostas ao item 7 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 13 - Frequência de respostas ao item 8 do questionário

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

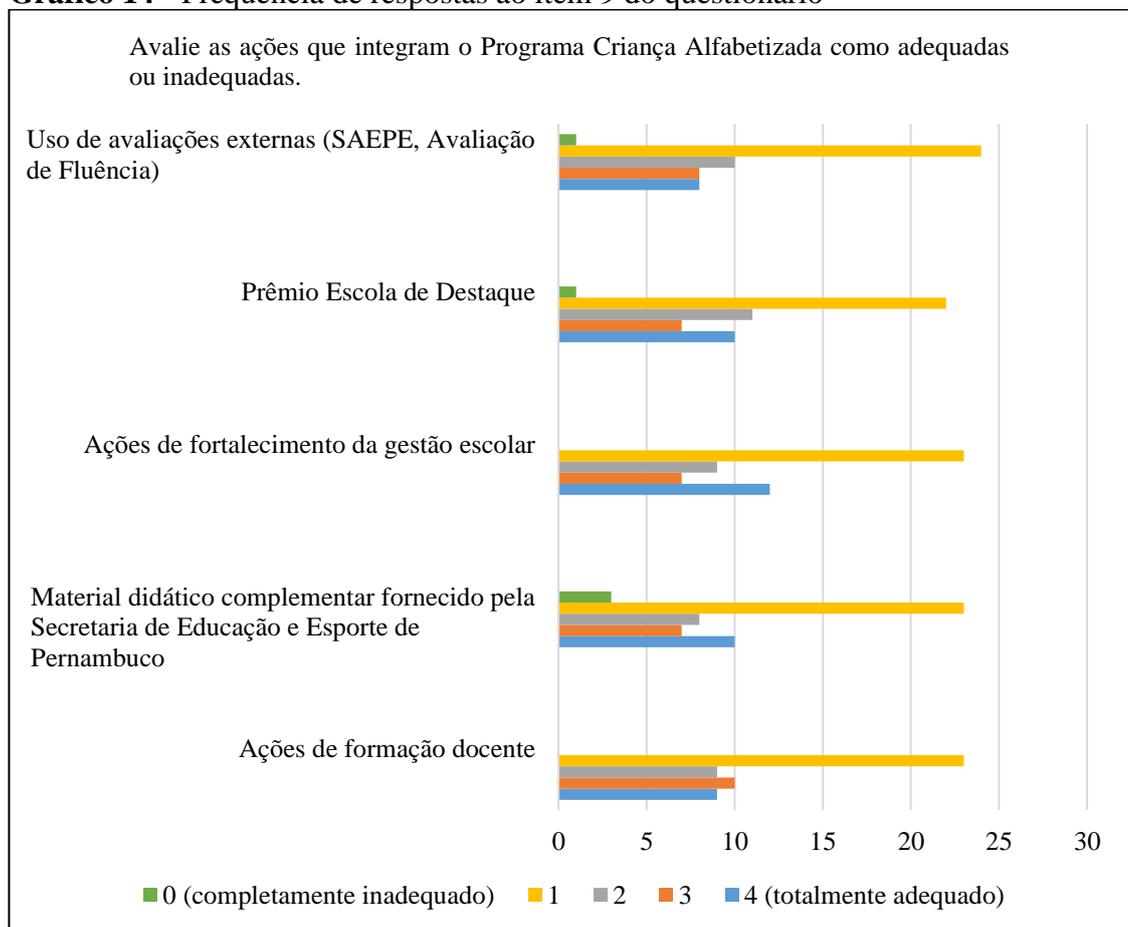
É preciso apontar para um contraste entre as respostas aos itens que tratam especificamente de formação continuada e o item 1 do questionário. Pelo padrão encontrado nos itens 6, 7 e 8, era de se esperar que os subitens do item 1 apresentassem mudanças mais acentuadas nas diferentes dimensões do trabalho docente. Como explicar esse aparente descompasso? Há que se considerar aqui a variável tempo, a qual escapa do recorte intrinsecamente transversal do questionário. A mudança de uma cultura escolar e docente leva tempo.

Embora os professores tenham afirmado que as formações trouxeram mudanças significativas para sua prática, há um hiato temporal natural entre o momento da formação e a mudança concreta da ação em sala de aula. Possivelmente, se o item 1 fosse reaplicado um ano após a primeira administração do questionário, constatar-se-ia um padrão mais agudo de mudanças nas dimensões do trabalho docente. Desse modo, o padrão moderado de mudanças identificado nas respostas ao item 1 deve ser interpretado não como uma insuficiência na implementação do PCA, mas sim como evidência de sua efetividade: em pouquíssimo tempo (considerando-se a escala temporal de implementação de uma reforma educacional ampla), o PCA já impactou moderadamente as várias dimensões do trabalho docente – talvez com potencial de impactá-las ainda mais, se houver continuidade de política pública.

O item 9 tem por objetivo investigar como os cinco eixos estruturantes do PCA são percebidos pelos professores. Apesar de praticamente nenhum docente considerar algum dos

cinco eixos completamente inadequado, um número expressivo de respondentes (cerca de 23 docentes; 45%) julgaram as ações como inadequadas. O restante dos professores se distribui de forma aproximadamente uniforme entre os níveis 2, 3 e 4 (Gráfico 14). A percepção de inadequação dos eixos do PCA pode ser reflexo de uma cultura organizacional que tende a ver com cautela políticas públicas vindas de instâncias superiores e que podem, no caso do âmbito educacional, soar gerencialistas e pautadas em resultados sem o devido suporte às redes de ensino.

Gráfico 14 - Frequência de respostas ao item 9 do questionário



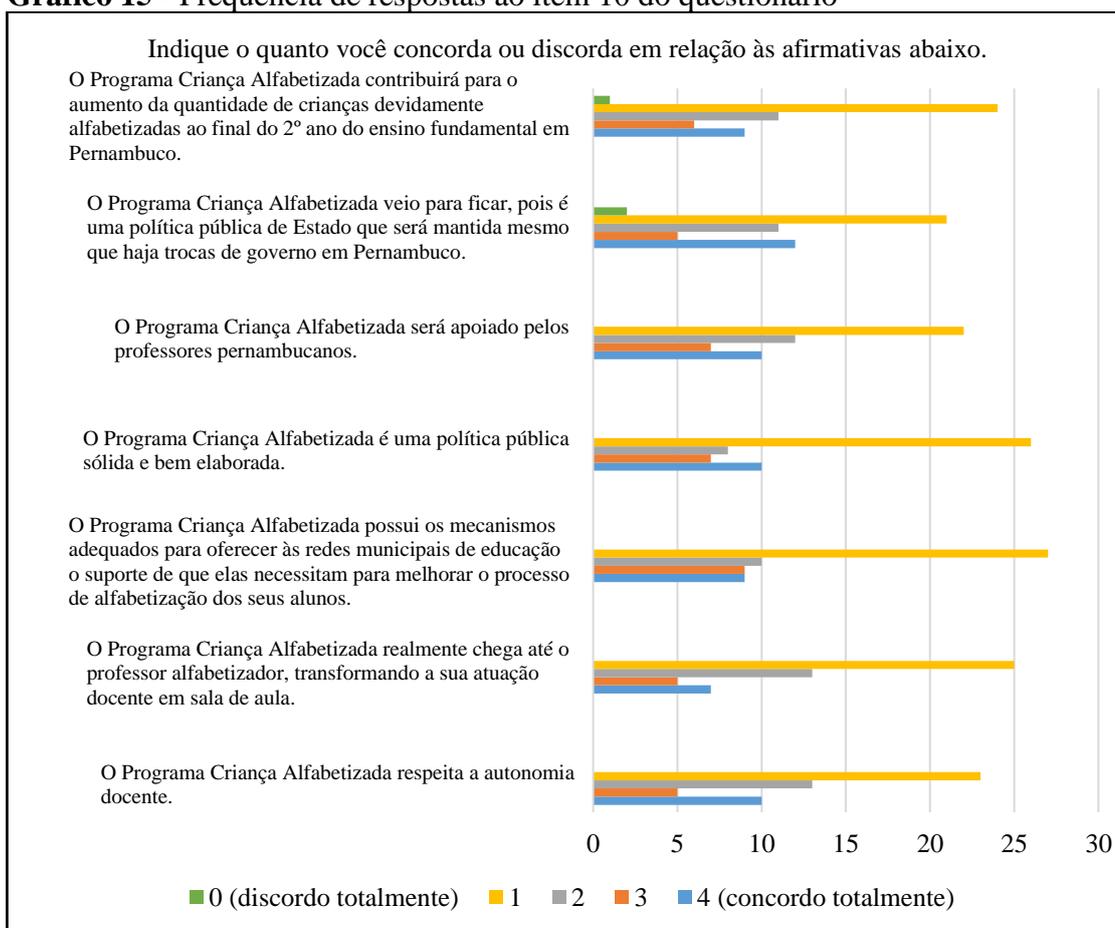
Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Se por um lado os dados podem sugerir uma rejeição ao programa, o que contrasta com o padrão de resposta aos itens anteriores, por outro mostram que há uma minoria (cerca de 9 docentes; 18%) que considera os eixos do programa como adequados ou totalmente adequados. Esse número talvez não seja maior pelo fato de haver uma tendência de os professores demonstrarem desconfiança em relação a programas recentes; afinal, é comum a descontinuidade precoce de políticas públicas, o que leva os profissionais da linha de frente a

adotar um certo ceticismo com novidades. O esforço de adaptação e transformação pode vir a ser em vão pela iminente descontinuidade (LIPSKY, 2019).

É sob esse prisma que podem ser lidas as respostas ao item 10, voltado à investigação da percepção geral dos docentes sobre o PCA. Aproximadamente 24 professores (47%) discordam das afirmações positivas feitas acerca do programa nos subitens do item 10 do questionário; contudo, não há discordância total. No outro extremo, há cerca de 16 professores (31%) que concordam com as afirmativas (Gráfico 15). Novamente, cabe sublinhar o papel da variável tempo na análise de uma política pública. É possível que a desconfiança inicial venha a ser superada com o transcurso de implementação do programa. Inclusive talvez seja essa a tendência no caso do PCA, uma vez que os docentes se mostram muito abertos ao programa, como indicam os dados dos itens 11 e 12, que têm por objetivo analisar a receptividade e o engajamento dos docentes no programa.

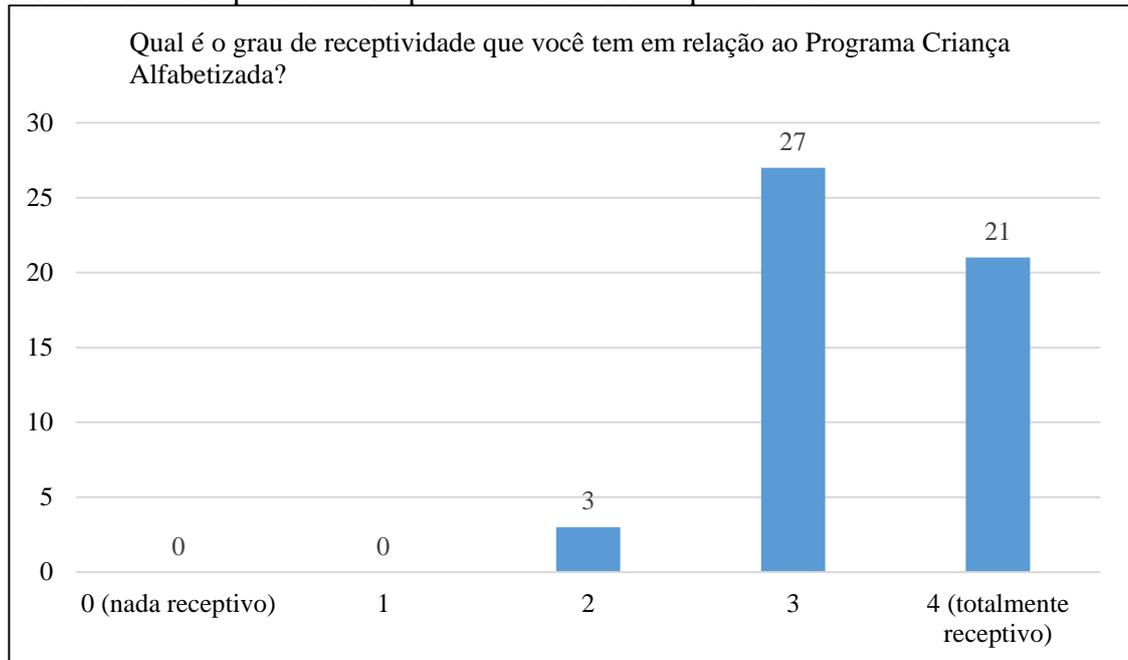
Gráfico 15 - Frequência de respostas ao item 10 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

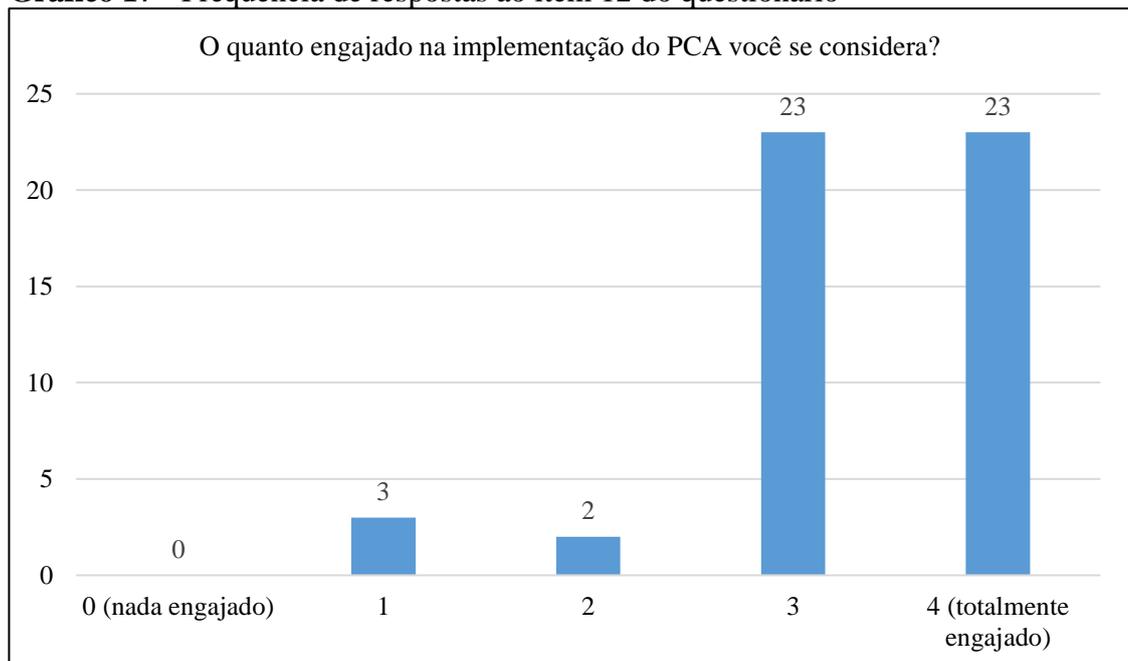
Quarenta e oito (94,1%) professores afirmam ser receptivos ao PCA, sendo que 21 docentes (41,2%) dizem ser totalmente receptivos (Gráfico 16). Já 46 professores (90,2%) se consideram engajados na implementação do programa. Desses, 23 (45,1%) consideram-se totalmente engajados, um número bastante significativo (Gráfico 17).

Gráfico 16 - Frequência de respostas ao item 11 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 17 - Frequência de respostas ao item 12 do questionário



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

O item 13 procurou aprofundar a identificação das mudanças principais sobre o trabalho docente trazidas pelo PCA, enquanto o item 14 abriu espaço para os docentes apresentarem pontos complementares. De modo geral, as afirmativas sobre o PCA foram positivas (Quadros 10 e 11). O eixo de formação foi um dos mais destacados pelos docentes, tendo sido responsável por trazer novos conhecimentos, novas atividades pedagógicas e novas estratégias de alfabetização, valorizando-se a ludicidade e o regionalismo de Pernambuco. As respostas dissertativas favoráveis e amigáveis ao PCA coadunam-se com os dados dos itens 11 e 12, referentes à receptividade e engajamento ao programa, e aos itens 6, 7 e 8, atinentes à formação continuada. Não se observou nenhuma crítica mais contundente ao programa como um todo, somente algumas ressalvas ao material didático complementar.

Quadro 10 - Respostas ao item 13 do questionário¹⁰

Na sua opinião, qual é a principal (ou principais) mudanças que o Programa Criança Alfabetizada trouxe para o seu trabalho como professor alfabetizador?
<ul style="list-style-type: none"> • Oferece orientações para aprimorar nossas aulas. • Aprendizado • Mudança das atividades pedagógicas • Apoio pedagógico e mudou meu modo de trabalhar, me deu um caminho a seguir para que eu consiga alfabetizar meu aluno. • Mais um suporte de material diferenciado para alfabetizar • A forma de planejar as aulas • Dinamismo entre, professor e aluno. • A alfabetização de nossos alunos na idade certa • O Programa Criança Alfabetizada permite que o professor tenha um olhar mais atento ao processo de alfabetização, compreendendo a importância do letramento nesse processo, do reconhecimento das diferenças que constituem a sala de aula e da valorização dos conhecimentos das prévios das crianças. O material fornecido pelo programa, bem como as formações continuadas dão suporte para o professor nesses aspectos. • Conhecimento aprendizagem • Mais atividades lúdicas • Enriqueceu na questão cultural,nós dialetos em arte regional. • Melhora na aprendizagem de cada aluno • O Programa Criança Alfabetizada veio no intuito de proporcionar uma direção de como trabalhar de uma forma dinâmica e criativa, e assim desenvolver nos alunos o gosto de participar das aulas. • Novas práticas de leitura e escrita para as crianças ajudando no aprendizado de cada um . • A concepção que as crianças aprendem mais através de atividades lúdicas • Mais conhecimento

¹⁰ O Quadro 10 traz todas as respostas abertas exatamente como foram escritas pelos professores respondentes.

- conhecimento
- A maneira como alfabetizar, e os materiais propostos na
- O almanaque e as diversas maneiras diferentes de alfabetizar
- O planejamento
- Mais conhecimento adquiridos
- Trabalhar por meio de sequência didática .
- As metodologias
- A alfabetização do aluno ao ingressar no 2º ano do Fundamental I.
- Mais dinâmicas na prática pedagógica.
- Questão de trabalho de maneira lúdica contextos do dia a dia
- Concentrou os principais conteúdos curriculares base para o processo de alfabetização e letramento e aprimorou as práticas pedagógicas de leitura e escrita com atividades mais lúdicas.
- Capacitações
- Coisas novas renovação
- Incentivo
- Mais metodologias diversificadas, com atividades lúdicas que os alunos vivenciam com mais ênfase e fruição
- Incentivo e proposta de alfabetização
- O PCA nos motiva a buscar, constantemente, diferentes estratégias de ensino, pesquisar e usar atividades mais elaboradas no sentido de favorecer a consciência fonológica bem como as práticas para o avanço na escrita.
- A alfabetização usando nossa cultura.
- Estou me adaptando ainda...
- Trabalhar de forma mais dinâmica
- Uma nova realidade na forma de alfabetização envolvendo a cultura do estado
- Trabalhar com jogos é ótimo almanaque oferece isso.
- Possibilitou promover práticas pedagógicas que vai além de uma sala de aula, ajudando a desenvolver a leitura, escrita e a comunicação.
- Contribuição para alfabetização com ludicidade.
- A integração ainda mais de assunto locais da nossa região.
- Motivação e inovação
- A alfabetização dos alunos
- Tem como principal fator a leitura , escrita, onde os educando se torna bons leitores no meio em que vive.
- Boa
- Esta ajudando muito o meu trabalho como docente.
- Muito conhecimento principalmente do nosso próprio estado coisa que nós vivenciamos todo dia .
- No planejamento das atividades.
- Nada a declarar

Quadro 11 - Repostas ao item 14 do questionário¹¹

Há alguma informação ou comentário complementar relacionado ao Programa Criança Alfabetizada que você gostaria de compartilhar?
<ul style="list-style-type: none"> • Não • Não • Não. • O Programa Criança Alfabetizada é mais um suporte para a Educação . • É um programa que incentiva os professores • Gostei muito do programa pois, faz com que o aluno se desenvolva e conheça sua cultura de forma mais ampla. • Sem comentários • Ensinos de aprendizagem • O programa possibilitou que as crianças aceitassem sua língua regional como uma forma de falar de sua região, e que é totalmente aceitável independente do círculo social que frequente. • ã • Nao • É um programa que nos favorece muito aprendizado voltado ao nosso público • Ótimo método de alfabetização. • Complexo para alfabetização. • No momento não • O programa fez com que meu trabalho docente se renovasse a cada dia • Considero que o ALMANAQUE precisa ser adaptado no tocante às atividades escritas, pois nossos estudantes pós-pandemia também estão em déficit nesse sentido e às vezes não o usamos na quantidade apropriada por conter mais páginas de leitura e compreensão do que de atividades escritas. • Há necessidade de mais formações . • É o meu primeiro ano no programa, preciso estudar um pouco mais • Insirir mais atividades dinâmicas e conteúdos que contemplem todo estado de Pernambuco. Pois nosso estado é muito amplo e com diferentes culturas variando de região para região. • O quanto ele faz os alunos interagir • Mais material de apoio com atividades e recursos • Que e um programa riquíssimo e que veio pra engrandecer o desenvolvimento dos educandos. • O PCA e um programa muito bom pra ampliar o conhecimento das nossas crianças é um complemento maravilhoso. • Acho o almanaque muito complexo pra um 2º ano.

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

¹¹ O Quadro 11 traz todas as respostas abertas exatamente como foram escritas pelos professores respondentes.

5.2 Entrevista semiestruturada: análise dos resultados

Como informado no capítulo 4, referente aos procedimentos metodológicos, foram entrevistados quatro professores alfabetizadores da rede municipal de Panelas. Para preservar seu anonimato, eles são aqui chamados de Professor A, B, C e D (doravante PA, PB, PC e PD).

Após análise categorial das transcrições das entrevistas, os resultados foram sistematizados em quadros nos quais as verbalizações mais relevantes para os fins desta pesquisa foram agrupadas em temas no interior de cada uma das seis categorias definidas *a priori*: i) Avaliações externas; ii) Prêmio Escola de Destaque; iii) Fortalecimento da gestão escolar; iv) Material didático complementar; v) Formações continuadas; vi) Percepção geral sobre o PCA.

Na categoria *Avaliações externas*, identificaram-se dois temas: i) Influência positiva das avaliações externas sobre o trabalho docente; e ii) Importância das avaliações externas (Quadro 12). O primeiro ponto que merece destaque nesta categoria – e que permeia ambos os temas elencados – é a ausência entre os quatro entrevistados de qualquer rejeição ou visão negativa em relação a esse eixo do PCA. Todos os professores ouvidos têm uma percepção bastante favorável às avaliações externas.

Na temática *Influência positiva das avaliações externas sobre o trabalho docente*, os docentes reconhecem que tanto a avaliação de fluência em leitura oral quanto o SAEPE orientam seu trabalho pedagógico em sala de aula, sendo indutores da melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem. Os professores estudam as provas e seus respectivos descritores visando à preparação dos alunos. A partir das devolutivas das avaliações externas, ajustam suas estratégias de aula às necessidades dos estudantes, intensificando o trabalho sobre os pontos fracos. O PB relatou que as avaliações promovem a integração dos professores do município, os quais se valem de redes sociais para compartilhar experiências e atividades.

Na temática *Importância das avaliações externas*, os entrevistados identificam que as avaliações têm relevância para todos os atores do processo educacional. Elas favorecem a melhoria da aprendizagem dos alunos, pois são ferramentas de diagnóstico que permitem uma maior personalização da atuação docente. Para os professores, elas são um método de avaliar o próprio docente – cabe sublinhar que o PA e o PB percebem como positiva a ideia de o professor ser avaliado, prática que tende a ser vista com desconfiança pela classe docente. Por fim, as avaliações são importantes para a rede de ensino, porque ensejam uma reflexão crítica coletiva sobre seus resultados. Isso evidencia que as avaliações externas conduzidas no âmbito do PCA são recepcionadas pelos docentes da rede de Panelas sob uma ótica formativa. Uma das vocalizações do PB inclusive reforça que o propósito central das avaliações não está na sua

dimensão somativa ou classificatória, mas sim no seu potencial para aperfeiçoar a qualidade da rede de educação municipal como um todo integrado.

Quadro 12 - Análise Categorical Temática - Avaliações externas

Temas	Exemplos de verbalizações
<p>i) Influência positiva das avaliações externas sobre o trabalho docente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PA: <i>É maravilhoso [o SAEPE]. Todos participam.</i> • PA: <i>a gente prepara eles [os alunos]. Eles já vão fazendo [o SAEPE] preparados. Tem toda uma preparação.</i> • PB: <i>Outra coisa também que tem impactado positivamente foi a avaliação de fluência que teve em abril. [...] Eu gostei porque trouxe o resultado, mas, a partir disso, a rede, a secretaria de educação, junto com os professores e os supervisores, a gente começou a tratar propostas, traçar propostas para melhorar as nossas atividades de uma forma que contemple as diferentes fases, porque as turmas são heterogêneas, têm diferentes níveis, principalmente pós-pandemia.</i> • PB: <i>E aí isso [recebimento dos resultados das avaliações] vai influenciando no nosso trabalho para melhorar no sentido da aprendizagem do aluno primeiramente. [...] Em relação, por exemplo, ao SAEPE, a gente já está trabalhando questões de descritores. Mas a gente já tem esse formato dos descritores que é para trabalhar o SAEPE. Mas a gente já trabalha o conteúdo que está ali nos descritores pela BNCC, por exemplo, né. Só que não é com esse nome de descritores. Eu vejo que tanto o SAEPE quanto a avaliação de fluência influenciam no sentido de melhorar a nossa prática dentro de sala de aula, o que não fica só resumido na nossa escola, mas na questão do todo, no compartilhamento de atividades, de ideias, para que nosso município creça como um todo, não somente uma ou outra escola, mas todas as escolas, mas objetivando, primeiramente, o aprendizado dos nossos alunos.</i> • PC: <i>Com certeza [o SAEPE influencia o trabalho docente]. Inclusive, a gente aqui baixa ela toda [a prova], baixa onde a gente se perdeu e intensifica onde estamos perdendo. A gente faz esse trabalho.</i> • PD: <i>Olha, ele [SAEPE] nos torna mais ativos. A gente tem que focar bem no desenvolvimento da criança. [...] Mas o desafio, né, para gente sempre estar olhando a avaliação, constante. Fazendo o necessário para a criança evoluir e se desenvolver a cada dia.</i>
<p>ii) Importância das avaliações externas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PA: <i>muito importante mesmo [o SAEPE]. Para eles [os alunos], para a escola e em geral. [...] [o SAEPE] mostra o conhecimento deles e o nosso. Está contribuindo bastante. É uma gratificação. A gente avalia primeiro a prova para passar para eles, a gente se avalia também. Sensacional.</i> • PB: <i>tem muitas pessoas que ficam falando assim: “Ah, o interesse é bater metas.”. Mas não é isso. A gente tem a firme consciência de que influi no nosso trabalho dentro da sala de aula, porque o resultado ele é colocado. Tem o resultado, tem o posicionamento da escola, mas não é só</i>

	<p><i>isso. A gente vê a colocação do nosso aluno... “Mas por que ele está naquele nível e não naquele outro?” Ele poderia estar além. [...] Acho que esse é o principal ponto, tanto para mim quanto para outros professores: o processo de aprendizagem dos alunos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>PB: E da mesma forma que a avaliação de fluência foi resultando na reflexão sobre a nossa prática, o SAEPE também. Porque tem uma questão do resultado, como eu falei, mas aí a escola está em tal e tal colocação, mas por que a outra não está? O que aconteceu? E aí vai tendo um movimento de todas as escolas para tentar compreender todos esses aspectos... Estamos numa rede. Não é porque uma teve uma nota superior que a outra vai ficar super feliz com seu resultado. A gente tem que olhar o todo.</i> • <i>PC: Não é ruim a gente ser avaliado, não é ruim a criança cair ali. De jeito nenhum. Eu não me preocupo se os meus alunos vão tirar nota ruim. Não! Não estou preocupada com isso. Porque eu vou me achar aí. [...] Acho o SAEPE importantíssimo. [...] é partindo daí [dos resultados das avaliações] que a gente vai se achar. [...] Isto também é importante: informar para ele [o aluno] que não é só a tia que avalia não. Existe um órgão maior que faz a avaliação sobre ele. Que automaticamente avalia a tia. E isso é bom para eles.</i>
--	--

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Na categoria *Prêmio Escola de Destaque*, identificaram-se três temas: i) Premiação como fator motivacional; ii) Premiação como fator de integração da equipe escolar; e iii) Ampliação das ações de premiação (Quadro 13). A receptividade dos docentes é igualmente positiva para esse eixo do PCA. Todos os entrevistados afirmaram enfaticamente que o Prêmio motiva os professores. O PC chega mesmo a sugerir que uma premiação municipal seja implementada. É revelador que nenhum docente localizou no retorno financeiro que acompanha o Prêmio o fator gerador da motivação: o que mobiliza os professores é a aspiração de ser reconhecido pela realização de um trabalho exitoso. É interessante notar que não está no horizonte de nenhum dos entrevistados a possibilidade de a sua escola figurar entre aquelas de pior desempenho, isto é, as chamadas *escolas apoiadas*. A busca pela premiação também promove a integração da equipe escolar. Professores e gestores se articulam em torno de um objetivo comum, o que possivelmente otimiza seus esforços no sentido da melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos.

Quadro 13 - Análise Categorical Temática - *Prêmio Escola de Destaque*

Temas	Exemplos de verbalizações
i) Premiação como fator motivacional	<ul style="list-style-type: none"> • <i>PA: Eles [os professores] estão mais, assim, participativos. Motivou eles bastante. Em tudo, em tudo mesmo. Antes, eles faziam uma coisa por fazer, por obrigação. Agora não. Eles</i>

	<p><i>pensam assim: “Sou capaz, vou fazer, vou melhor”. Tudo infunde no conhecimento deles. Ficam motivados mesmo.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • PA: [críticas ao Prêmio] <i>Até agora não. Só elogios. Bastante. Motiva os professores, oh.</i> • PB: [o Prêmio motiva] <i>Sim, com certeza. Mas não por causa do valor em si, mas porque dá uma satisfação de ver que o trabalho que foi realizado está surtindo efeito.</i> • PC: <i>A gente fica numa disputa. De fato, as escolas começam a viver uma disputa saudável. Todo mundo quer o prêmio.</i> • PD: <i>Eu acho um grande incentivo.</i>
ii) Premiação como fator de integração da equipe escolar	<ul style="list-style-type: none"> • PB: <i>Não fica isolado [o Prêmio]. Há o compartilhamento do todo, sabe? A escola é muito unida.</i> • PD: <i>O Prêmio, o incentivo é tanto para os professores, mas para a equipe em geral da educação do município. [...] Então a gente vê que a equipe toda trabalha com muito objetivo. Que a gente no dia a dia; a gente sabe que o sistema funciona assim, do aluno até a secretária.</i>
iii) Ampliação das ações de premiação	<ul style="list-style-type: none"> • PC: <i>Eles [Secretaria de Educação] deveriam fazer isso no próprio município. Uma guerra saudável entre as escolas de querer ganhar o melhor. [...] Se isso [a competição entre as escolas no Festival do Jerico, principal festa do município] mobiliza desse jeito, imagina se eles criassem um prêmio interno. Não precisaria de um prêmio grandioso. Mas isso mobilizava. Uma disputa de primeiros anos, de segundos. Como seria bom para crescer.</i>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Na categoria *Fortalecimento da gestão escolar*, identificou-se um tema: i) Aumento da proximidade entre gestão escolar e trabalho docente (Quadro 14). Os quatro professores frisaram que o PCA aproximou a gestão escolar do dia a dia dos alfabetizadores, fato avaliado de maneira positiva pelos entrevistados. Os gestores escolares e municipais acompanham sistematicamente o trabalho docente, ouvem os professores para compreender suas necessidades e dificuldades. É muito reveladora a afirmativa do PC de que não vê o monitoramento como uma forma de fiscalização, mas sim como um apoio benéfico aos docentes. De igual modo, é elucidativa a verbalização em que o PD atesta que a gestão elevou o nível de exigência, mas o fez juntamente com a intensificação do suporte ao trabalho docente. Depreende-se do conjunto das falas analisadas que o eixo de fortalecimento da gestão escolar não gerou contrariedade entre os professores ou comprometeu a sua autonomia.

Quadro 14 - Análise Categorical Temática - *Fortalecimento da gestão escolar*

Temas	Exemplos de verbalizações
<p>i) Aumento da proximidade entre gestão escolar e trabalho docente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PA: <i>trabalhamos em equipe. Então, é aquela coisa, eles [gestão escolar] estão nos apoiando.</i> • PB: <i>A Secretaria de Educação faz um monitoramento muito legal. Eles fazem as visitas nas escolas mensalmente. Vai de sala em sala, vê como está nosso trabalho, vê como estão as atividades que a gente está desenvolvendo. Pergunta as nossas dificuldades e as nossas necessidades. E não só nas visitas, pode ser também pelo Whatsapp. [...] O acompanhamento que a secretaria faz é muito importante e influi na minha prática também. Eles me escutam quando vão à sala de aula. Eles olham o que a gente está desenvolvendo e conversam. Perguntam quais são as dificuldades que você está tendo. Aí eu vou colocando essas dificuldades, e eles vão dando esse suporte; e vão dando o acompanhamento. Não é só no dia que chega lá. É constante esse acompanhamento. [...] Esse acompanhamento da secretaria é constante. Não é afastado, esporádico, é constante.</i> • PC: <i>[o PCA] trouxe eles [gestão] mais para perto. [...] O programa é muito bom e traz elas [gestoras] para perto. [...] Outra coisa que eu notei: a supervisora, supervisão, vai para a sala de aula. [...] aí ela entra na minha sala e não é uma fiscalização, é um apoio. [...] Não é uma fiscalização, como em outras ocasiões em que a gente se sentia mais fiscalizado, e hoje é mais apoio.</i> • PD: <i>Ficou mais ativa a gestão da escola. O acompanhamento agora é mais próximo, o diálogo é mais próximo, o professor tem o trabalho mais reforçado hoje. [...] eu vejo que a equipe escolar se envolveu mais. Sempre exigindo. Quando exige de um exige de todos.</i> • PD: <i>eles [gestores educacionais] estão sempre próximos da prática pedagógica dos professores, sempre auxiliando. Engajamento de toda a equipe de ensino do município.</i>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Na categoria *Material didático complementar de alfabetização*, identificaram-se dois temas: i) Inadequação dos materiais à realidade dos alunos; e ii) Características positivas do material (Quadro 15). O contraste entre as duas temáticas reflete a polarização dos docentes em relação ao Almanaque Ilustrado. Os professores insatisfeitos relatam que as atividades do material são inadequadas, pois se reportam a objetivos de aprendizagem que estão muito além do nível de seus alunos. Daí a recorrente constatação, feita tanto pelo PA quanto pelo PB, de que o Almanaque Ilustrado foge à realidade dos alunos. Já os professores entusiastas do

material, destacam três qualidades principais: i) o seu caráter interdisciplinar; ii) a presença de variados gêneros textuais; e iii) a presença de conteúdos da cultura pernambucana.

Quadro 15 - Análise Categorical Temática - *Material didático complementar*

Temas	Exemplos de verbalizações
<p>i) Inadequação dos materiais à realidade dos alunos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PA: <i>Olha, eu para ser bem sincera eu não me dei muito naquele Almanaque não. Pros meus alunos é fora da realidade deles. [...] Na faixa etária dos meus, não.</i> • PB: <i>Eu vejo professores comentando que eles têm dificuldade de trabalhar o Almanaque, por exemplo. [...] Eles dizem que foge da realidade. [...] eu já ouvi as pessoas falando da dificuldade que é trabalhar. [...] E o comentário é que o almanaque foge da realidade dos alunos.</i>
<p>ii) Características positivas do material</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PB: <i>eu gostei das atividades propostas e eu utilizo na sala de aula. Por tratar da questão interdisciplinar, logo no início do Almanaque, tem textos e tem jogos.</i> • PB: <i>Eu avalio de forma positiva, porque eu trabalho com o Almanaque. [...] Tem os diversos gêneros textuais e a gente trabalha também. [...] Então eu vejo positivamente a utilização do Almanaque.</i> • PC: <i>Eu gosto de trabalhar [com o Almanaque]. É encantador. [...] Ele é meu queridinho. Eu amo trabalhar ele. É maravilhoso. Primeiro porque ele se volta muito para a nossa cultura. Ele dá liberdade para as nossas crianças que não têm visão, nem vivência de conhecer.</i> • PD: <i>O Almanaque envolve todas as áreas do conhecimento. Não fica somente na língua portuguesa como os outros livros didáticos. Ele trabalha a alfabetização da criança de um modo geral. A gente vê que está trabalhando português e de repente entre geografia, história, ciências. Aí eu vejo que complemento muito a alfabetização da criança.</i> • PD: <i>Introduz bem a criança na literatura. Eles puxam para a parte literária, como é necessário para a criança no início da alfabetização. Isso faz com que a criança se empolgue mais, se socialize mais com os gêneros textuais. Então é legal essa parte.</i>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Na categoria *Formação continuada*, identificaram-se dois temas: i) Crítica às formações continuadas; e ii) Percepção positiva das formações continuadas (Quadro 16). Segundo o PC, as formações seriam mais proveitosas se tivessem uma ênfase mais prática. Além disso, o mesmo docente considera insuficiente a quantidade de formações oferecidas no ano letivo de 2022. Como somente houve críticas nas verbalizações de um professor, recomenda-se cautela sobre a representatividade de suas posições. Observe-se, porém, que as ressalvas do PC podem

ser interpretadas mais como sugestões de melhoria do eixo de formações continuadas do que propriamente como avaliações negativas. Quanto ao segundo tema identificado, um dos entrevistados indicou a troca de experiências entre os docentes e a possibilidade de conduzir uma autoavaliação durante o processo formativo como pontos fortes das formações continuadas.

Quadro 16 - Análise Categorial Temática - *Formações continuadas*

Temas	Exemplos de verbalizações
i) Críticas às formações continuadas	<ul style="list-style-type: none"> • PC: <i>Eu ainda acho que quando se faz a formação com a prática, tipo trabalhar com o material em mãos, é mais proveitoso. E às vezes se leva muita teoria. Ainda são muito teóricas.</i> • PC: <i>Estamos em setembro, para dezembro é um pulo. E nós tivemos duas formações. A gente vive em que situação para só ter tido duas formações? A gente vem de uma criticidade muito grande. Minha gente, o abismo é a educação. Precisaria ter intensificado mais as formações para poder salvar mais gente.</i>
ii) Percepção positiva das formações continuadas	<ul style="list-style-type: none"> • PA: <i>Contribui sim [as formações continuadas]. [...] Sim, sim. Com certeza. Meus alunos melhoraram bastante.</i> • PD: <i>Contribui sim [as formações continuadas]. Bastante, bastante. Porque no momento dessa formação continuada, a gente passa por uma autoavaliação. [...] Eu creio que ali é uma troca de experiências. Só tem de enriquecer a nossa prática pedagógica. Não tem como não contribuir para o engrandecimento. Eu acho que engrandece e fortalece cada vez mais a nossa prática pedagógica.</i>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Na categoria *Percepção geral em relação ao PCA*, identificaram-se dois temas: i) Percepção positiva em relação ao programa; e ii) Necessidade de ajustes incrementais (Quadro 17). Os quatro professores entrevistados são unânimes em sua percepção geral sobre o programa: o PCA é positivo – “maravilhoso”, segundo o PA. O PB chega a afirmar que o programa “caminha com a gente e a gente caminha com o programa”. Não se observou nenhuma crítica estrutural ao programa ou a algum de seus eixos tomado isoladamente. Também não se evidenciaram quaisquer sinais de resistência individual ou organizada à implementação do PCA. Nas verbalizações inclusas na temática *necessidade de ajustes incrementais*, o PC sublinha que o programa “é bom” e deve continuar, sendo necessários apenas ajustes pontuais.

Quadro 17 - Análise Categorical Temática - Percepção geral em relação ao PCA

Temas	Exemplos de verbalizações
i) Percepção positiva em relação ao programa	<ul style="list-style-type: none"> • PA: [percebe] <i>Como muito bom [o PCA]. [...] Este programa foi maravilhoso. Ajudou a gente bastante. Ajudou os alunos. E com esse programa a tendência é cada dia melhorar mais.</i> • PB: <i>Tem sido bastante positivo. [...] O programa no caso e o material que nos é fornecido tem muita importância e influencia o nosso trabalho, principalmente nesse meu início de carreira.</i> • PB: <i>A gente não está alheio ao programa. A gente está dentro do programa. Como eu iniciei este ano, eu peguei este programa, eu ando junto com ele, caminho junto com o programa e compreendo a importância dele. Tento aprender o que ele traz de bom: os materiais didáticos, o acompanhamento da gestão, da secretaria de educação, enfim... Como eu falei, tem o compartilhamento das atividades no Whatsapp. E o grupo que tem lá no Whatsapp é o Programa Criança Alfabetizada. Não é o grupo do primeiro e do segundo ano. É do Programa Criança Alfabetizada. Então é como eu falei, é constante. Caminha com a gente e a gente caminha com o programa.</i> • PC: <i>Eu vejo que o programa ele é um suporte bom.</i> • PD: <i>Eu acho um programa positivo. [...] Na minha percepção ele é positivo para o município de Panelas.</i>
ii) Necessidade de ajustes incrementais	<ul style="list-style-type: none"> • PC: <i>Só isso. Pontos, pontos. O programa em si é bom, não é ruim não. São pontos. Reajustes. [...] E todos [professores da rede] na mesma situação: o programa é bom, precisa só de pontos.</i> • PC: <i>Particularmente eu gosto do programa. [...] Continuaría ou tirava? [o PCA] Continuaría. Incrementava algumas situações, mas continuaría.</i>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Expostos os resultados dos dois instrumentos de pesquisa, é hora de discuti-los de forma integrada à luz da literatura científica apresentada nos capítulos anteriores.

5.3 Discussão integrada dos resultados

Os resultados de ambos os instrumentos de pesquisa apontam para a mesma conclusão: a percepção geral dos alfabetizadores de Panelas sobre o PCA é bastante positiva. Mais de 90% dos docentes se declaram muito ou totalmente receptivos ao programa e engajados em sua implementação. As verbalizações das quatro entrevistas e as questões abertas do questionário praticamente só trouxeram posicionamentos favoráveis ao PCA. O PC afirma que “com esse programa a tendência é cada dia melhorar mais” e que o programa deveria continuar; já o PB diz que o PCA “caminha com a gente e a gente caminha com o programa”. A expectativa dos

professores é de que a qualidade da alfabetização no município será cada vez mais impactada positivamente pelo PCA.

Segundo Lipsky (2019), a conformidade entre a alta hierarquia político-administrativa – responsável pelo desenho e gestão executiva da política pública – e a burocracia de nível de rua é um elemento fundamental para que um programa seja implementado com sucesso. O que se constata entre os alfabetizadores de Painéis é um alinhamento muito grande aos objetivos e propostas do PCA, o qual não é visto como uma imposição de um órgão central da capital. Talvez isso seja o resultado de o engajamento pelo diálogo – um dos pilares da PARC – ter sido verdadeiramente levado a sério por todos os atores envolvidos na implementação do PCA. As informações fluem entre esses atores, fazendo com que os burocratas de nível de rua não se percebam como meros executores de um conjunto de ações que lhes são impostas.

A postura receptiva e cooperativa dos professores estabelece um claro contraste com algumas das características mais salientes da burocracia de nível de rua elencadas por Lipsky (2019): a resistência às diretrizes do órgão central e o fatalismo (a sensação de se estar enxugando gelo). Apesar de haver condições de trabalho adversas – mais um ponto típico do trabalho do burocrata de nível de rua –, como as turmas multisseriadas de Painéis, em nenhum momento os professores colocam esses desafios como obstáculos intransponíveis ou como justificativas para desempenhos insatisfatórios.

Porém, como interpretar os resultados apresentados nos Gráficos 14 e 15, únicos dados que avaliam negativamente o programa? Os números desses dois gráficos destoam significativamente do restante dos resultados encontrados. Propõe-se a seguinte explicação, construída a partir de inferências das verbalizações dadas em resposta à questão sete da entrevista semiestruturada: na verdade, ao oferecer aquele padrão de respostas presente nos Gráficos 14 e 15, julgando pouco adequados os eixos do programa e também discordando das afirmações positivas referentes ao programa, os professores estavam querendo dizer que o PCA ainda não foi capaz de sanar as graves defasagens de aprendizagem dos alunos do ciclo de alfabetização.

Dito de outro modo, os docentes estavam tomando a aprendizagem dos seus alunos como referência para aferir a adequação dos eixos do programa. Por exemplo, se os alunos tiveram uma performance baixa na avaliação de fluência em leitura oral ou no SAEPE, o eixo avaliações externas foi classificado como inadequado.

A contradição trazida pelos Gráficos 14 e 15 seria apenas produto de uma má interpretação dos respectivos itens do questionário. Em um dado momento da entrevista, o PD, por exemplo, chega a dizer que “não dá para alfabetizar uma criança sem trabalhar esses eixos”;

note-se como os eixos da políticas pública na verdade foram lidos como unidades ou componentes de aprendizagem pelo docente. O mesmo professor afirma que os alfabetizadores que julgaram os eixos inadequados “olham para essa parte negativa [defasagens de aprendizagem dos alunos], consequências da pandemia”. Se esse for o ponto, os Gráficos 14 e 15 não devem ser interpretados de forma literal como avaliações negativas do PCA, mas sim como um indicador de que há sérias defasagens de aprendizagem a serem superadas (ainda mais após o período de pandemia). Ainda nessa mesma seara interpretativa, os juízos de inadequação dos eixos podem ser a percepção pelos professores da distância entre o que seriam as metas de aprendizagem definidas pelo programa e o ponto em que os alunos de fato estão. A verbalização do PD respondendo à questão sete da entrevista vai nesse sentido: “como é um programa, a exigência é muito, mas a gente saiu de dois anos de pandemia”.

Dessas associações entre eixos do programa e aprendizagem dos alunos, pode-se fazer uma inferência interessante: embora sejam receptivos ao PCA, os professores ainda têm dificuldade de compreender a articulação dos eixos constituintes da políticas pública e confundem a avaliação de implementação de uma política pública com a avaliação de aprendizagens dos alunos. Seguindo essa linha, o PA sugere que os resultados do gráfico 9 são “Falta de conhecimento [dos professores]. Porque a gente teve reunião sim, mas nem todos os professores participaram [...] faltaram muitos professores”.

Avançando para a discussão dos cinco eixos em particular, evidencia-se uma convergência muito grande entre os resultados desta pesquisa e as constatações da literatura científica referente ao PAIC. Verificou-se que o eixo de avaliações externas exerce acentuada influência sobre o trabalho docente no ciclo de alfabetização de Panelas. Mais de 90% dos professores afirmaram que o SAEPE influencia muito ou totalmente a atuação pedagógica dos alfabetizadores. Os professores procuram estudar as avaliações e preparar seus alunos para as provas. O PA, inclusive, menciona de forma direta que os descritores do SAEPE são uma referência para seu trabalho em sala de aula. O poder do SPAECE de alinhar os currículos municipais à sua matriz encontra eco na experiência de Pernambuco (MOTA; MOTA, 2019).

Os professores de Panelas reconhecem a importância das avaliações externas, pois elas oferecem diagnósticos da aprendizagem dos alunos, avaliam os próprios docentes e orientam o planejamento pedagógico das escolas e da rede municipal como um todo. Esses resultados vão ao encontro das conclusões de Sales e Fialho (2020) de que há praticamente unanimidade entre os docentes cearenses quanto à importância do SPAECE para o sistema educacional do estado. O eixo de avaliações externas tem centralidade na implementação do PCA tal qual ocorre no caso do PAIC (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016).

O eixo Prêmio Escola de Destaque é um potente promotor da motivação do corpo docente no município. Mais de 80% dos professores julgam que a premiação em questão aumentou muito ou totalmente a motivação dos alfabetizadores. Todos os entrevistados enfatizaram o quanto o Prêmio mobiliza não só os docentes mas todos os demais integrantes da comunidade escolar: da Secretaria de Educação aos professores no chão de sala nas escolas. De um lado, o SPAECE define objetivos claros a serem alcançados; de outro, o Prêmio entusiasma as equipes educacionais. Novamente, encontra-se em Painéis padrões identificados nos estudos sobre o PAIC: os professores de Painéis, assim como seus colegas cearenses, buscam em primeiro lugar não o recurso financeiro para sua escola, mas sim o prestígio conferido pelo Prêmio (MOTA; BIAR; RAMOS, 2019). O Prêmio Escola de Destaque e o Prêmio Escola Nota Dez favorecem o alinhamento do trabalho dos burocratas de nível de rua com os objetivos da política pública (MOTA, 2018).

O eixo fortalecimento da gestão escolar é um dos pontos-chave da implementação do PCA em Painéis. Nas entrevistas todos os docentes sublinharam o quanto o programa acabou trazendo a gestão mais para perto do trabalho dos professores. Os gestores monitoram e dão suporte aos professores, tal qual Bonamino, Mota, Ramos e Correa (2019) encontraram no contexto do PAIC. Não se observa conflitos entre a burocracia de nível de rua e a burocracia de médio escalão no município. A articulação harmoniosa entre essas duas esferas é condição necessária para que o programa não se descaracterize ao ser implementado na ponta. É por meio da atuação da gestão escolar que o corpo docente é mobilizado em torno de objetivos comuns, que as devolutivas das avaliações são discutidas e que planos de ação e adequação são desenhados colaborativamente. Não se observou na percepção dos professores qualquer sinal de que a gestão escolar responsabiliza e constrange os docentes pelos eventuais resultados insatisfatórios dos alunos nas avaliações externas, como tanto costuma alardear a literatura hostil a reformas educacionais rotuladas de gerenciais (FREITAS, 2012).

O eixo materiais didáticos complementares de alfabetização parece ser a perna mais fraca do PCA. De partida, é sintomático o Almanaque Ilustrado ter sido publicado no contexto de outra política pública, o PNAIC, e reaproveitado para o PCA. Cabe perguntar em que medida esses materiais estão alinhados aos objetivos de aprendizagem previstos no SAEPE. Muitos professores consideram o material fora da realidade de seus alunos, principalmente aqueles que ainda precisam trabalhar habilidades mais básicas de pré-alfabetização.

Os pontos positivos levantados pelos docentes – diversidade de gêneros textuais, presença de elementos da cultura pernambucana e interdisciplinaridade – estão longe de serem características centrais definidoras da qualidade de um material didático de alfabetização.

Gonçalves (2021), ao analisar detidamente os Almanques, reconheceu que a concepção teórico-metodológica que os orienta é a psicogênese da escrita e o letramento. Trata-se de abordagens hoje já sabidamente menos eficazes do que aquelas que se ancoram nas mais recentes contribuições da ciência cognitiva da leitura (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2020).

Quanto ao eixo formações continuadas, percebe-se os professores abertos a novos conhecimentos e receptivos às formações do PCA, postura que revela que esses profissionais não estão presos a padrões de prática cristalizados, como é comum de ocorrer com a burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019). Para esse eixo, infelizmente, os resultados desta pesquisa de mestrado não permitem maiores aprofundamentos do que os trazidos pelos dados dos Gráficos 12 e 13 do questionário. As entrevistas semiestruturadas não foram suficientes para iluminar qualitativamente esses dados. As formações continuadas influenciam o trabalho docente dos alfabetizadores de Pannels. Mas como? Sob quais aspectos? São questões para pesquisas futuras.

Os resultados desta avaliação de implementação do PCA em Pannels a partir da atuação e percepção dos docentes permitem classificar o programa como uma reforma educacional de terceira geração, como conceituado por Batista Filho (2021). O PCA acompanha o PAIC, pois equaciona de forma balanceada insumos e resultados (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016). O programa coloca premiações (incentivos) e metas (avaliações externas) na mesa, mas ao mesmo tempo não deixa as redes e os professores à própria sorte. Há todo um suporte que visa em última instância transformar a cultura organizacional das redes de educação dos municípios aderentes ao programa. As futuras avaliações de impacto dirão se Pernambuco escolheu o caminho correto para elevar a qualidade da alfabetização de suas crianças.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Empregando uma abordagem de método misto sequencial e tendo como base teórica a burocracia de nível de rua, este estudo investigou o impacto da implementação do PCA sobre o trabalho docente no município de Panelas-PE pesquisando os seus agentes executores: os professores. A pesquisa cumpriu seus objetivos, identificando mudanças na dinâmica do ciclo de alfabetização do município, bem como a relação de tais transformações com os cinco eixos estruturantes do programa. Outrossim, concluiu-se, com bom grau de segurança, que, de modo geral, o corpo docente é bastante receptivo ao PCA e se considera engajado em sua implementação.

A principal contribuição teórica desta dissertação é evidenciar a adequação do emprego do marco teórico da burocracia de nível de rua às avaliações de implementação de políticas públicas educacionais de alfabetização em regime de colaboração, como a PARC. Explorar as percepções dos docentes lança luz sobre o que está acontecendo na *caixa preta* do programa. Ainda no terreno das contribuições teóricas, indiretamente, os resultados desta pesquisa convidam a uma reflexão sobre a carga semântica negativa usualmente associada ao que se convencionou chamar de *gerencialismo* na educação. O que se observou em Panelas é um corpo docente entusiasmado e receptivo com relação a práticas associadas ao dito *gerencialismo*: premiações, emprego de avaliações externas e gestão orientada a resultados.

Quanto às contribuições práticas desta pesquisa, destaca-se o seu potencial de subsidiar ajustes na implementação do PCA não só em Panelas mas também em outros municípios pernambucanos. Os resultados deste estudo indicam, de imediato, que o eixo de materiais didáticos do programa demanda especial atenção e incrementos. A condução de pesquisas semelhantes em mais municípios pode indicar outros pontos sensíveis e passíveis de aprimoramento.

As limitações mais salientes deste estudo foram a insuficiência de dados para explicar satisfatoriamente os resultados encontrados nos Gráficos 14 e 15, que vão de encontro aos demais resultados da pesquisa. Não foram identificadas vozes dissonantes sobre o PCA, nem nas questões abertas do questionário nem nas entrevistas; porém, ainda permanece a questão: críticas agudas existem, mas não foram detectadas pelos instrumentos de pesquisa empregados, ou realmente não há críticas ao programa em intensidade e quantidade relevantes? Também se consideram limitados os dados relacionados ao eixo de formações continuadas, que foi muito bem avaliado pelos docentes nos questionários, mas pouco desenvolvido nas verbalizações dos entrevistados.

Esta pesquisa sugere algumas trilhas de investigação, sendo uma delas a realização de estudos de implementação a partir da ótica dos docentes em mais municípios de Pernambuco, permitindo a composição de um quadro geral da execução do PCA no estado. Outra linha de pesquisa é avaliar a implementação do programa a partir da percepção e atuação da burocracia de médio escalão (secretários municipais de educação e suas equipes, diretores escolares, entre outros) e da burocracia de alto nível no centro decisório da própria SEDUC.

Espera-se que esta dissertação colabore para a consolidação de uma cultura de avaliação e profissionalização das políticas públicas educacionais, sejam elas federais, estaduais ou municipais. Os péssimos indicadores de alfabetização expressam a gravidade do problema público a ser enfrentado pelo Brasil como nação. É urgente que se supere a lógica do improvisado e do amadorismo no campo da educação.

Na epígrafe deste trabalho, encontram-se as sábias palavras de Monteiro Lobato, gigante da literatura infantil: “Um país se faz com homens e livros”. Não podia ser mais acertada a afirmativa do autor. Sem dúvida, a grandeza de uma nação passa pela excelência de seu povo. Contudo, a excelência depende da valorização do saber. Ora, a alfabetização é exatamente a chave que possibilita o acesso ao conhecimento, é a ponte entre homens e livros. Um país que negligencia o ensino das letras aos seus pequenos está abrindo mão de sua soberania, está abdicando de seu futuro. Celebrar o bicentenário da independência pouco significa se permanecemos escravos da ignorância.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, Joel; ROCKMAN, Bert; PUTNAM, Robert. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo**. São Paulo: Instituto Natura, 2016. Disponível em: <https://www.instituto natura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV- PAIC.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **INAF Brasil 2018: resultados preliminares**. São Paulo: Ação Educativa; IPM, s.d. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

AGUIAR, Rui Rodrigues; GOMES, Ivo Ferreira; CAMPOS, Márcia Cavalcante (Orgs.). **Educação de qualidade começando pelo começo: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2005. Disponível em: https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/images/biblioteca/relatorio_final_comite_cearense_eliminacao_analfabetismo/revista_unicef.pdf. Acesso em 21 dez. 2021.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil, 1500-1889**. São Paulo: Ed. da PUC; Brasília: MEC-INEP 2000.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia: Geral e Brasil**. São Paulo: Moderna, 2006.

ARAÚJO, Marta Maria de. **O debate sobre a escolarização primária organizada pela lei imperial de 1827 e reorganizada pelo Ato Adicional de 1824**. Rio Grande do Norte: Ed. UFRN, 2002.

ASSOCIAÇÃO BEM COMUM. **Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração**. 2021. Disponível em: <https://abemcomum.org/parceria-pela-alfabetizacao-em-regime-de-colaboracao/>. Acesso em: 29 nov. 2021.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. São Paulo: Edusp, 2010.

BABBIE, Earl R. **The practice of social research**. Cengage Learning, 2020.

BARDIN, Louise. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BARROS, Daniel. **País mal educado: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras?**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

BATISTA FILHO, Olavo Nogueira. **Reformas educacionais de terceira geração e sua efetividade: o debate teórico à luz dos casos cearense e pernambucano**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30408/2021%2005%2011%20-%20Disserta%20c3%a7%20c3%a3o%20Mestrado%20Olavo%20Nogueira%20Batista%20Filho%20-%20VERS%20c3%83O%20FINAL%20-%20alteracao.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 16 out. 2021.

BONAMINO, Alicia et al. Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 193-224. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRAGA, Ana Carolina; MAZZEU, Francisco José Carvalho. O analfabetismo no Brasil: lições da história. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 1, p. 24-46, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9986/6590>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro: Assembleia Geral Legislativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: http://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/alfabetizacao_infanti_novos_caminhos_gastao_vieira.pdf. Acesso em: 04 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA - Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC, 2019b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências - RENABE**. Brasília: MEC, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro: CLBR, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CAETANO, Maria Raquel. As influências do terceiro setor na educação pública: o projeto piloto de alfabetização e as implicações na gestão da escola. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 1, n. 42, p. 282-298, maio/junho/julho/agosto 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/2159>. Acesso em: 14 ago. 2021.

CARNEIRO, Diêgo Rafael Fonsêca. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no ceará: lições para o Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/38136/1/2018_tese_drfcarneiro.pdf.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT_n06_Como-elaborar-modelo-logico_Disoc_2010-set.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

CEARÁ. **Lei Estadual Nº. 14.026, de 17 de dezembro de 2007**. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC. Fortaleza, Ceará, 17. Dez. 2007. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4310-lei-n-14-026-de-17-12-07-d-o-19-12-07>. Acesso em: 14 out. 2022.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAEd). **Padrões de desempenho**. 2021.

Disponível em: <https://avaliacaoemontoramentopernambuco.caeddigital.net/#!/programa>. Acesso em: 23 nov. 2021.

CHAMPAGNE, François et al. (Org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

COHEN, Louis; MANION, Lawrence; MORRISON, Keith. **Research Methods in Education**. New York: Routledge, 2018.

CORREA, Erisson Viana. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/35534/35534.PDF>. Acesso em: 13 dez. 2021.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia. Prêmio Escola Nota Dez no estado do Ceará: concessão, ajustes e responsabilização. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, p. 415-436, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/5N6jYgHHKtjf3ffZTpbQymp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2022.

COSTA FILHO, José Vinícius da; GONÇALVES-COSTA, Lyssa; COSTA, José Vinícius da. Práticas docente e burocracia de nível de rua: um diálogo interdisciplinar promissor. **Revista Prática Docente**, v. 3, n. 1, p. 316-333, jan./jun. 2018. Disponível em:

<http://periodicos.cfs.ifmt.edu.br/periodicos/index.php/rpd/article/view/151>. Acesso em: 07 ago. 2021.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2019.

FERRARO, Alceu Ravanello; KREIDLOW, Daniel. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 179-200, jul./dez. 2004. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/25401>. Acesso em: 15 nov. 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

FULLAN, Michel; QUINN, Joanne. **Coherence: the Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems**. California, EUA. Corwin & Ontario Principal's Council, 2016.

GONÇALVES, Islayne Barbosa de Sá. **Programa Criança Alfabetizada: concepções teóricas e orientações metodológicas para o ensino/aprendizagem da leitura e da escrita**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea. Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40585/1/DISSERTA%20Islayne%20Barbosa%20de%20S%20a%20Gon%20alves.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth Generation Evaluation**. London: Sage, 1989.

HATTIE, John. **What Works Best in Education: The Politics of Collaborative Expertise**. London: Person, 2015. Disponível em:

https://www.pearson.com/content/dam/corporate/global/pearson-dot-com/files/hattie/150526_ExpertiseWEB_V1.pdf. Acesso em: 23 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=765&view=detalhes>. Acesso em: 13 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 05 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do Século XX. Educação. População presente, segundo o sexo, os grupos de idade, o estado conjugal, a religião, a nacionalidade e a alfabetização: 1872-1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. Brasília: IPEA; Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 11 dez. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **A educação nas mensagens presidenciais**. Brasília: INEP, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Estatísticas da educação básica no Brasil**. Brasília: INEP, 1996. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/estatisticas_da_educacao_basica_no_brasil.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Mapa do Analfabetismo no Brasil**. Brasília: INEP, 2003. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório Brasil no PISA 2018**. Brasília: INEP, 2020a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: INEP, 2020b. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_saeb_ana_2016_panorama_do_brasil_e_dos_estados.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica 2020**. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral-CE**. Brasília: INEP, 2005. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/boas_praticas_em_educacao/vencendo_o_desafio_da_aprendizagem_nas_series_iniciais_a_experiencia_de_sobral_ce.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

INSTITUTO NATURA. **Por que atuar com alfabetização na idade certa?** s/d. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/iniciativa/alfabetizacao/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Alínea, 2017.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. São Paulo: Editora Alínea, 2016.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20e%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 05 ago. 2021.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação. In: ROCHA, Zélia Borba; PIMENTEL, Nara (Org.). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora da UnB, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1ª ed. Belo Horizonte: PUC MG, 2012, v. 1, p. 20-49.

LUNA, Débora de Oliveira Lopes do Rego et al. **História do direito à educação nas constituições brasileiras: de 1824 à constituição de 1988**. Anais IV CONEDU. Campina Grande: Realize Editora, 2017. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/37123>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARCILIO, Maria Luiza. **História da alfabetização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2016.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATHES, Patricia G.; DENTON, Carolyn A. The Prevention and Identification of Reading Disability. **Seminars in Pediatric Neurology**, v. 9, n. 3, p. 185–91, set. 2002.

MEHTA, Jal. **The Allure of Order: High Hopes, Dashed Expectations, and the Troubled Quest to Remake American Schooling**. England: Oxford University Press, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Guia: elaboração de modelos lógicos**. Brasília: MEC, Assessoria Estratégica de Evidências, s.d.

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/5656>. Acesso em: 11 nov. 2021.

MOTA, Maria Océlia; BIAR, Liana de Andrade; RAMOS, Maria Elizabete. A implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12967>. Acesso em: 11 nov. 2021.

MOTA, Maria Océlia; MOTA, Diego. O discurso dos professores das escolas premiadas e apoiadas sobre o Prêmio Escola Nota Dez do Ceará. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/38564/0>. Acesso em: 11 nov. 2021.

MUYLAERT, Naira. Contribuições da ciência política para o campo educacional: o burocrata de nível de rua. **Revista Educação Online**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, maio/agosto 2019. Disponível em: <http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/554/247>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MORAES, Maria Cecília Souza de. MOBREAL: A Educação como Estratégia Ideológica nos Anos de Chumbo. *In*: KUPPERMAN, Ester; VIEGAS, Ana Cristina Coutinho (Orgs). **Os Anos de Chumbo vistos da janela da escola**. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

NASCIMENTO, Élide Furtado do; OLIVEIRA, Aléxia Thamy Gomes de. **Neoliberalismo de terceira via, terceiro setor e implicações na garantia do direito à educação**. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 7., 2020, Maceió. Anais VII CONEDU. Campina Grande: Realize Editora, 2017. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO_EV140_MD1_SA21_I_D5127_01102020113613.pdf; Acesso em: 16 out. 2021.

OLIVEIRA, Genira Fonseca de. **Significados e sentidos produzidos sobre a formação no Programa Alfabetização na Idade Certa - Paic: narrativas de professores do 2º ano do ensino fundamental**. 2020. Dissertação (Mestrado em EDUCAÇÃO) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: http://www.uece.br/ppge/wp-content/uploads/sites/29/2020/07/Disserta%C3%A7%C3%A3o_GENIRA-FONSECA-DE-OLIVEIRA.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ry9DyPzZ5vqQrgGc4dcWDtG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2021.

O'TOOLE JR., L. J. Interorganizational relations in implementation. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, B. I. (Orgs.). **Handbook of Public Administration**. London: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

PAYNE, Charles M. **So Much Reform, So Little Change: The Persistence of Failure in Urban Schools**. Cambridge: Harvard Education Press, 2008.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019**. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. Pernambuco: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2019a.

Disponível em:

https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2019/Lei16616_2019.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.617, de 15 de julho de 2019**. Institui o Programa Criança Alfabetizada. Pernambuco: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2019b. Disponível em:

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16617&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>. Acesso em: 18 jul. 2021.

PERNAMBUCO. **Portaria nº 3001, de 29 de setembro de 2020**. Regras e condições para o pagamento do Prêmio Escola Destaque e das contribuições financeiras na edição 2020 e outras disposições. Pernambuco: Secretaria de Educação e Esportes, 2020. Disponível em:

<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/21557/PORTARIA%20SEE%20N%C2%BA%203001%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PIMENTEL, Amâncio Leandro Correa. **Formação docente no PAIC e PNAIC: crítica à racionalidade pragmática instrumental**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação e Ensino) – Mestrado Acadêmico Intercampi em Educação e Ensino. Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2018. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5838435. Acesso em: 23 dez. 2021.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis: Vozes, 2014.

SALDAÑA, Johnny. **The Coding Manual for Qualitative Researchers**. London, Sage, 2013.

SALES, Karine Moreira Gomes; FIALHO, Lia Machado Fiuza. Percepção dos Professores sobre as Avaliações Externas na Educação Básica no Ceará. **Inovação & Tecnologia Social**, v. 2, n. 5, p. 106-118, 2020. Disponível em:

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/4858>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Cengage, 2019.

SÊGALA, Karen de Fátima. **A atuação do movimento “Todos Pela Educação” na educação básica brasileira: do empresariamento ao controle ideológico**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/24422/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

SILVA, Nilson Rogério; BOLSONI-SILVA, Alessandra Turini; LOUREIRO, Sonia Regina. *Burnout* e depressão em professores do ensino fundamental: um estudo correlacional. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, e230048, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/jRq5tQN8ybDDg4BQ73mqVrx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 dez. 2021.

SOUZA, Aline Gomes de. **Jogos de alfabetização: uma análise de acervos disponíveis em escolas da rede pública de ensino**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea) – Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea. Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40002/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20Aline%20Gomes%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

SOUZA, Maria de Cleofas Silva. **Formação docente e interculturalidade no contexto do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC: uma análise a partir da perspectiva das professoras alfabetizadoras do município de Aracoiaba (CE)**. 2019. Dissertação – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Humanidades. Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Redenção, 2019. Disponível em: https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2083/1/Maria%20Cleofas%20Silva%20Souza_Disserta%20c3%a7%20c3%a3o.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

STANOVICH, K. E. Matthew Effects in Reading: Some Consequences of Individual Differences in the Acquisition of Literacy. **Journal of Education**, v. 189, n. 1-2, p. 23-55, 2009.

STONE, Lawrence. Literacy and Education in England (1600-1900). **Past and Present**, n. 42, p. 69-139, fev. 1969.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/464/460>. Acesso em: 09 nov. 2021.

TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeu. A universalização da Educação Básica no Brasil: um longo caminho. **Roteiro**, Joaçaba, Edição Especial, p. 13-46, dez. 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/16482/pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

VEDUNG, Evert. Entrevista. Armando Simões. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 6, n. 6, p. 80-91, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201306006/pdf/1598015026-6-80.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

VIANNA, Heraldo M. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 60, p. 14-35, dez. 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/3308>. Acesso em: 23 nov. 2021.

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organizations**. New York: Free Press, 1947.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 2012.

WEISS, Carol H. **Evaluation**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Educação (FE)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Pesquisa de mestrado: Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA): efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Panelas-PE
Discente: Eduardo Federizzi Sallenave
Orientadora: Prof^ª. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Carta de Apresentação

Prezada Secretária de Educação Maria Rosângela Chave Gomes,

Cumprimentando-a cordialmente, desejo que esta carta de apresentação encontre a senhora bem e com saúde. Eu, Eduardo Federizzi Sallenave, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, matrícula 20/0098624, CPF 019.415.060-70, estou conduzindo uma pesquisa intitulada Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA): efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Panelas-PE, a qual tem por objetivo principal investigar a relação entre a implementação do PCA e o trabalho docente no ciclo de alfabetização da rede municipal de educação do município de Panelas-PE.

Para alcançar o objetivo proposto, planejo empregar como instrumentos de coleta de dados um questionário on-line e entrevistas semiestruturadas. Gentilmente, gostaria de solicitar a autorização da senhora para submeter um questionário on-line aos professores alfabetizadores do 1º e 2º ano do ensino fundamental da rede pública de Panelas-PE, bem como para realizar posteriormente entrevistas com alguns desses docentes. Destaco que será respeitado o anonimato dos participantes e que os dados produzidos pelos instrumentos acima mencionados se destinam exclusivamente para fins de pesquisa acadêmica.

Coloco-me à disposição para dirimir quaisquer esclarecimentos que a senhora julgar necessários. Desde já, muito obrigado pela atenção e colaboração com este projeto de pesquisa.

Atenciosamente,

Eduardo Federizzi Sallenave
Discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO *ON-LINE*



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Educação (FE)

Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)

Pesquisa de mestrado: Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA): efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Panelas-PE

Discente: Eduardo Federizzi Sallenave

Orientadora: Prof^ª. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Questionário

Olá, professor(a)!

Meu nome é Eduardo Federizzi Sallenave, sou pedagogo, professor do Instituto Federal de Brasília e aluno do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Este questionário é um dos instrumentos de produção de dados de minha pesquisa de mestrado, que tem por objetivo investigar a relação entre a implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA) e o trabalho docente no ciclo de alfabetização da rede municipal de educação de Panelas-PE.

O tempo estimado de preenchimento do questionário é de aproximadamente 10 minutos. Reforço que seu anonimato será preservado na publicação final dos resultados desta pesquisa.

Professor(a), sua participação é fundamental para a condução deste estudo. Conto com você!

Desde já, muito obrigado pela sua colaboração!

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

() Declaro que estou esclarecido quanto ao objetivo desta pesquisa, da qual aceito participar livremente.

() Declaro que não desejo participar desta pesquisa.

1) Indique o quanto você considera que cada uma das dimensões do seu trabalho como docente listadas abaixo foi modificada desde o início da adesão do município de Panelas ao Programa Criança Alfabetizada.

Dimensão	Nada mudou				Mudou completamente
Planejamento pedagógico do ano letivo	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Planejamento das aulas	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Seleção de conteúdos a serem trabalhados em sala de aula	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Definição dos objetivos de aprendizagem a serem alcançados pelos alunos	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Carga horária dedicada ao processo de alfabetização em sala de aula	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Estratégias pedagógicas voltadas à alfabetização dos alunos	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Forma de avaliar os alunos	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Relação com a coordenação pedagógica e com a direção da escola	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Motivação para o trabalho	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)

2) O quanto a participação da escola na avaliação de 2º ano do ensino fundamental do SAEPE influencia a forma de trabalho dos professores alfabetizadores?

Não influencia					Influencia completamente
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	

3) A introdução do Prêmio Escola de Destaque aumentou a motivação do corpo docente?

Não aumentou					Aumentou totalmente
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	

4) Indique o quanto mudou a dinâmica de trabalho dentro da escola após a adesão do município ao Programa Criança Alfabetizada.

Não mudou					Mudou completamente
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	

5) Como você utiliza o Almanaque Ilustrado de Alfabetização, disponibilizado pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco?

Não utilizo ()	Utilizo como material didático complementar ()	Utilizo como material didático principal ()
---------------------------	---	--

6) Você participou de alguma formação continuada promovida pelo Programa Criança Alfabetizada?

Sim ()	Não ()
-------------------	-------------------

7) Avalie o quanto a participação em ações de formação continuada oferecidas no âmbito do Programa Criança Alfabetizada contribuiu para melhorar o seu trabalho docente.

Não contribuiu (0)	(1)	(2)	(3)	Contribuiu totalmente (4)
--------------------------------	-------	-------	-------	---------------------------------------

8) Após a participação em ações de formação continuada oferecidas no âmbito do Programa Criança Alfabetizada, a sua prática docente como alfabetizador mudou?

Não mudou (0)	(1)	(2)	(3)	Mudou completamente (4)
---------------------------	-------	-------	-------	-------------------------------------

9) Avalie as ações que integram o Programa Criança Alfabetizada como adequadas ou inadequadas.

Ação	Completamente inadequado				Totalmente adequado
Uso de avaliações externas (SAEPE, Avaliação de Fluência)	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Prêmio Escola de Destaque	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Ações de fortalecimento da gestão escolar	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Material didático complementar fornecido pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
Ações de formação docente	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)

10) Indique o quanto você concorda ou discorda em relação às afirmativas abaixo.

Afirmativa	Discordo totalmente				Concordo totalmente
O Programa Criança Alfabetizada contribuirá para o aumento da quantidade de crianças devidamente alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental em Pernambuco.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
O Programa Criança Alfabetizada veio para ficar, pois é uma política pública de Estado que será mantida mesmo que haja trocas de governo em Pernambuco.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
O Programa Criança Alfabetizada será apoiado pelos professores pernambucanos.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
O Programa Criança Alfabetizada é uma política pública sólida e bem elaborada.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
O Programa Criança Alfabetizada possui os mecanismos adequados para oferecer às redes municipais de educação o suporte de que elas necessitam para melhorar o processo de alfabetização dos seus alunos.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
O Programa Criança Alfabetizada realmente chega até o professor alfabetizador, transformando a sua atuação docente em sala de aula.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
O Programa Criança Alfabetizada respeita a autonomia docente.	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)

11) Qual é o grau de receptividade que você tem em relação ao Programa Criança Alfabetizada?

Nada receptivo					Totalmente receptivo
(0)	(1)	(2)	(3)		(4)

12) O quanto engajado na implementação do PCA você se considera?

Nada engajado					Totalmente engajado
(0)	(1)	(2)	(3)		(4)

13) Na sua opinião, qual é a principal (ou principais) mudanças que o Programa Criança Alfabetizada trouxe para o seu trabalho como professor alfabetizador?

14) Há alguma informação ou comentário complementar relacionado ao Programa Criança Alfabetizada que você gostaria de compartilhar?

15) Há quantos anos você trabalha como professor?

- de 0 a 2 anos
- de 2 a 5 anos
- de 5 a 10 anos
- há mais de 10 anos

16) Qual é o seu nível de formação?

- Ensino Médio completo
- Ensino Superior completo
- Especialização
- Mestrado ou Doutorado

17) Qual é a sua idade?

- 18 a 25 anos
- 26 a 35 anos
- 36 a 50 anos
- mais de 50 anos

18) Qual é o tipo de vínculo trabalhista que você tem com a Secretaria de Educação de Panelas?

- Professor efetivo
- Professor temporário

19) Em 2022, você está atuando como professor em qual ano do Ensino Fundamental?

- 1º ano do Ensino Fundamental
- 2º ano do Ensino Fundamental
- Outro.

APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Educação (FE)

Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)

Pesquisa de mestrado: Implementação do Programa Criança Alfabetizada (PCA): efeitos sobre o trabalho docente na rede municipal de Panelas-PE

Discente: Eduardo Federizzi Sallenave

Orientadora: Prof^ª. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Fala inicial do pesquisador

Olá, professor(a)!

Obrigado por aceitar participar desta pesquisa que tem como objetivo principal investigar a relação entre a implementação do Programa Criança Alfabetizada e o trabalho docente no ciclo de alfabetização da rede municipal de educação do município de Panelas-PE.

Esta entrevista será gravada. O arquivo da gravação ficará sob responsabilidade deste pesquisador e seu conteúdo será utilizado apenas para as finalidades científicas desta pesquisa. O anonimato de cada participante será totalmente preservado.

Antes de iniciarmos efetivamente a entrevista, preciso confirmar que a sua participação é livre e esclarecida, bem como que o senhor(a) autoriza a sua gravação.

O(A) senhor(a) confirma que aceita participar livremente desta pesquisa e que está devidamente esclarecido(a) quanto aos seus objetivos?

O(A) senhor(a) autoriza que esta entrevista seja gravada?

Roteiro de questões

1 – Como o trabalho docente no ciclo de alfabetização de Panelas está sendo impactado pela implementação do Programa Criança Alfabetizada?

2 – Como a participação da escola no SAEPE, a avaliação externa do estado de Pernambuco, influencia o trabalho docente no ciclo de alfabetização?

3 – “O Prêmio Escola Destaque aumentou a motivação do corpo docente”. Comente essa afirmativa.

4 – Como a implementação do Programa Criança Alfabetizada afetou a gestão das escolas?

5 – Como você avalia os Almanques Ilustrados de Alfabetização disponibilizados pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco?

6 – “As formações continuadas ocorridas no âmbito do Programa Criança Alfabetizada não contribuem para a transformação da prática docente no ciclo de alfabetização.” Comente essa afirmativa.

7 – Uma das questões do questionário on-line aplicado na primeira etapa desta pesquisa solicitava aos professores que avaliassem a adequação ou inadequação dos cinco principais eixos do Programa Criança Alfabetizada: i) uso de avaliações externas; ii) Prêmio Escola de Destaque; iii) fortalecimento da gestão escolar; iv) material didático complementar de alfabetização; v) formação continuada. Os resultados dessa questão foram divididos: aproximadamente metade dos docentes avaliaram os eixos como inadequados; por outro lado, um número quase equivalente de docentes considerou os eixos como adequados ou totalmente adequados. Como você analisa essas respostas?

8 – Qual é a sua percepção geral em relação ao Programa Criança Alfabetizada?

9 – Você gostaria de acrescentar mais alguma observação ou informação referente ao Programa Criança Alfabetizada?