

Programa Mais Alfabetização (PMALFA): uma análise político-pedagógica*

Programa Más Alfabetización (PMALFA): un análisis político-pedagógico

Programa Mais Alfabetização (PMALFA): a political-pedagogical analysis

Karina Durau do Prado**

 <https://orcid.org/0000-0002-4782-7617>

Simone Regina Manosso Cartaxo***

 <https://orcid.org/0000-0002-8670-6324>

Resumo: Este artigo apresenta uma análise político-pedagógica do Programa Mais Alfabetização (PMALFA) que foi instituído pelo Ministério da Educação a partir de 2018. O referencial teórico-metodológico fundamenta-se na abordagem do Ciclo de Políticas (Stephen J. Ball e colaboradores) e na teoria da atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). A pesquisa envolveu análise documental e entrevistas com os participantes do Programa no município de Ponta Grossa, Paraná. Argumenta-se que os investimentos na melhoria das condições de ensino e de aprendizagem nas classes de alfabetização são importantes e necessários, mas precisam integrar uma política educacional permanente e orgânica. Discute-se, também: o PMALFA configurou-se como uma política paliativa e temporária; as equipes gestoras das escolas pesquisadas buscavam colocar o PMALFA em ação de modo a atender às necessidades de aprendizagem dos alunos; as estratégias de formação continuada foram incipientes; e a forma de contratação dos assistentes de alfabetização revelou a precarização do trabalho docente.

Palavras-chave: Programa Mais Alfabetização (PMALFA). Políticas educacionais. Alfabetização.

Resumen: Este artículo presenta un análisis político-pedagógico del *Programa Mais Alfabetização* (PMALFA) [Programa Más Alfabetización] que fue instaurado por el Ministerio de Educación, a partir de 2018. El marco teórico-metodológico se fundamenta en el enfoque del Ciclo de Políticas (Stephen J. Ball y colaboradores) y en la teoría de la actuación (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). La investigación involucró análisis de documentos y entrevistas con los participantes del Programa en el municipio de Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Se argumenta que las inversiones para mejorar las condiciones de enseñanza y del aprendizaje en las clases de alfabetización son importantes y necesarias, pero deben integrar una política educativa permanente y orgánica. También se discute: el PMALFA se configuró como una política paliativa y temporaria; los equipos directivos de las escuelas investigadas buscaron poner en acción el PMALFA de

* Este artigo foi elaborado a partir da dissertação intitulada *Programa Mais Alfabetização (PMALFA): uma análise político-pedagógica* (PRADO, 2021).

** Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Paraná, Brasil. E-mail: <karinadurau@yahoo.com.br>.

*** Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Paraná, Brasil. Professora do Departamento de Pedagogia e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Paraná, Brasil. E-mail: <simonemcartaxo@hotmail.com>.

modo a atender las necesidades de aprendizaje de los estudiantes; las estrategias de formación continua fueron incipientes; y la forma de contratación de los asistentes de alfabetización reveló la precarización del trabajo docente.

Palabras clave: *Programa Mais Alfabetização* (PMALFA). Políticas educativas. Alfabetización.

Abstract: This article presents a political-pedagogical analysis of the *Programa Mais Alfabetização* (PMALFA) [More Literacy program] that was established by the Ministry of Education in 2018. The theoretical-methodological framework is based on the Policy Cycle approach (Stephen J. Ball and collaborators) and the acting theory (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). The research involved document analysis and interviews with the participants of the Program in the city of Ponta Grossa, Paraná, Brazil. It is argued that investments in improving teaching and learning conditions in literacy classes are important and necessary, but they need to be part of a permanent and organic education policy. It is also discussed: the PMALFA was configured as a palliative and temporary policy; the management teams of the researched schools sought to put PMALFA into action in order to meet the students' learning needs; the continuing education strategies were incipient; and the way of hiring literacy assistants revealed the precariousness of the teaching work.

Keywords: *Programa Mais Alfabetização* (PMALFA). Education policies. Literacy.

Introdução

Este artigo apresenta uma análise político-pedagógica do Programa Mais Alfabetização (PMALFA), que foi uma política pública da educação implementada pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria N° 142, de 22 de fevereiro de 2018, com o objetivo de fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1° ano e no 2° ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2018b).

O PMALFA visava enfrentar o desafio de melhorar a qualidade da alfabetização das crianças brasileiras. Enfrentar esse desafio envolveu ações e estratégias do MEC junto aos Secretários de Educação de cada município que aderiu ao Programa, diretores, coordenadores pedagógicos, professores e assistentes de alfabetização das unidades escolares. Por isso, consideramos necessária uma análise mais abrangente e crítica do PMALFA, que incluísse a investigação sobre a produção do seu discurso oficial, bem como dos processos de recontextualização desse Programa no contexto da prática dos professores alfabetizadores e dos assistentes de alfabetização.

Na revisão de literatura, foram localizados dez textos, publicados entre 2018 e 2020. Desse total, oito são classificados como oriundos de pesquisa de campo e/ou documental; e dois, como trabalhos publicados em anais de eventos científicos. A busca foi realizada no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Portal de Periódicos da Capes, na Plataforma Sucupira, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), na Dialnet, na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e em sites de eventos científicos. As palavras-chave utilizadas para a busca foram: “Programa Mais Alfabetização” e “PMALFA”.

As produções encontradas incluem: análises das metas das políticas públicas bem como de seus processos de continuidade ou interrupção devido às mudanças nas propostas de governos (OLIVEIRA, 2018; VIÉDES; ARANDA, 2018); impactos das políticas educacionais nos currículos e nas avaliações escolares (ARAÚJO, 2019; MESQUITA; RODRIGUES; CASTRO, 2018; SURKAMP, 2018); atuação do PMALFA no contexto da prática em determinadas regiões do país (SILVA; SOUZA; MEDEIROS, 2018; STAHELSKI, 2018; TRAVASSOS, 2019); e precarização do trabalho docente (GOZZI, 2020; MORAES, 2019). As principais conclusões que

podemos inferir a partir dessas pesquisas são: a) concentram-se na descrição e na análise da implementação das políticas públicas sobre alfabetização; b) constatam e apontam fragilidades e dificuldades na continuidade das políticas públicas voltadas à alfabetização; e c) as questões relacionadas ao PMALFA são incipientes, pois trata-se de uma política pública recente e de curta duração.

A produção acadêmica sobre essa política é limitada, sendo ainda mais reduzida a análise político-pedagógica mais abrangente sobre esse Programa. Os trabalhos localizados sobre o PMALFA, em sua maioria, não circulam em meios acadêmicos com muita intensidade por estarem restritos a trabalhos publicados em eventos da área da Educação. Desse modo, é fundamental compreendermos o PMALFA, sem deixar de considerarmos que políticas anteriores, voltadas a resolver os mesmos problemas relacionados à dificuldade de alfabetizar todos os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, já foram implementadas e encerradas sem que a questão central do problema tenha sido resolvida.

O resultado desta revisão de literatura em relação às pesquisas no campo das políticas públicas de alfabetização indica a importância e a necessidade de produzir mais estudos no que se refere ao PMALFA, e analisar sua atuação no contexto da prática, lacuna em que se insere a pesquisa apresentada neste artigo. Desse modo, a organização deste texto, a partir desta introdução, desenvolve-se nos seguintes tópicos: Caracterização do PMALFA; Referencial teórico-metodológico; Contexto de influência; Contexto da produção do texto; Contexto da prática; e Considerações finais, as quais incluem as limitações do PMALFA, conclusões e possíveis proposições.

Caracterização do PMALFA

O PMALFA foi criado pela Portaria N° 142/2018, “[...] como uma estratégia diante dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criada com o objetivo de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes, ao fim do terceiro ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2018b, p. 54). Os resultados dessa avaliação indicaram uma quantidade significativa de crianças nos níveis insuficientes de alfabetização (BRASIL, 2018b).

Essa mesma Portaria também atesta “[...] que o 3º ano do Ensino Fundamental ainda apresenta taxas elevadas de reprovação, sendo a média brasileira, em 2017, de 12,2%” (BRASIL, 2018b, p. 54). Diante desse cenário brasileiro da alfabetização, o PMALFA foi criado e tem como fundamento a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 –, que “[...] determina o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo” (BRASIL, 2018b, p. 54).

O PMALFA também é respaldado no Art. 227 da Constituição Federal de 1988, que estabelece “[...] que a família, a comunidade, a sociedade e o poder público devem assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2018b, p. 54). Esse Programa ainda cumpre a determinação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2017, quando prescreve que,

[...] nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades, para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética, de modo articulado ao desenvolvimento de

outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos. (BRASIL, 2018b, p. 54)

Nessa perspectiva, o PMALFA foi implementado para “[...] garantir apoio adicional, prioritariamente no turno regular, do assistente de alfabetização ao professor alfabetizador, por um período de cinco horas semanais para unidades escolares não vulneráveis, ou de dez horas semanais para as unidades escolares vulneráveis [...]” (BRASIL, 2018b, p. 54). Por fim, como esclarece a Portaria N° 142/2018 (BRASIL, 2018b), o PMALFA e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), deveriam integrar a Política Nacional de Alfabetização (PNA)¹ (BRASIL, 2018b).

Referencial teórico-metodológico

A presente pesquisa fundamenta-se na abordagem do Ciclo de Políticas (*Policy Cycle approach*), que adota uma orientação pós-estruturalista e foi formulada pelo sociólogo inglês Stephen J. Ball e colaboradores (BALL, 1994; BALL; MAGUIRE; BRAUN; 2016; BOWE; BALL; GOLD, 1992). Essa abordagem representa uma contribuição consistente para a análise político-pedagógica do PMALFA. Como afirma Mainardes (2006, p. 48), “[...] tal abordagem constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e essa abordagem permite também a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos”.

Essa metodologia, que é uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas educacionais, disponibiliza elementos para a análise de uma política em toda sua trajetória e complexidade, em um ciclo contínuo em cinco contextos principais: contexto de influência; contexto de produção do texto; contexto da prática; contexto dos resultados ou efeitos; e contexto das estratégias políticas. Esses dois últimos contextos inserem-se e ampliam os aspectos a serem analisados nos contextos da prática e da influência, respectivamente, sendo considerados uma extensão deles.

Mainardes (2018) explica que um fato importante no contexto da abordagem do Ciclo de Políticas foi a publicação do livro *How schools do policy* (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012)². Nesse livro, os autores apresentam a teoria da atuação (*theory of policy enactment*) e desenvolvem, de forma mais aprofundada, uma ideia anunciada na formulação inicial da abordagem do Ciclo de Políticas: as políticas não são meramente implementadas, mas sujeitas a processos de recontextualização, recriação.

Segundo Mainardes (2018), o termo *enactment* é de difícil tradução. Tradicionalmente, essa palavra tem sido usada no contexto legal para descrever o processo de aprovação de leis e de decretos. No livro de 2012, os autores a utilizaram no sentido teatral, referindo-se à noção de que o ator possui um texto que pode ser apresentado/representado de diferentes formas. O texto, no entanto, é apenas uma pequena parte (porém, uma parte importante) da produção. A intenção do uso desse termo é para indicar que as políticas são interpretadas e materializadas de diferentes e variadas formas. Os atores envolvidos (no caso, os professores ou outros sujeitos envolvidos no processo de atuação das políticas) têm o controle do processo e não são *meros implementadores* das

¹ A partir dos documentos de criação do PMALFA e de informações veiculadas pelo MEC, na gestão de Michel Temer, observa-se que a intenção era a definição de uma PNA da qual o PMALFA e o Pnaic seriam parte integrante. Apesar disso, naquela gestão, uma PNA não chegou a ser formulada.

² Publicado, em português, pela Editora da UEPG com o título *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias* (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

políticas. Para a Língua Portuguesa, *policy enactment* pode ser entendido como *encenação, colocar em ação ou atuação*.

Stephen Ball, em entrevista realizada por Avelar (2016), assim explica o conceito de atuação:

[...] a atuação da política é mais uma vez uma tentativa de escapar do confinamento da teorização modernista arrumada, ordenada e agradável, focada particularmente na noção de implementação. E eu queria apagar *implementação* da linguagem da pesquisa em política, fazer disto um pária por causa das suposições epistemológicas, empíricas e teóricas que o termo carrega consigo. A política é “*implementada*” ou a “*implementação*” falha, a política é fixada no texto, algo que alguém escreve e planeja, e outra pessoa a “*implementa*”, ou não. O que eu queria fazer era substituir isto com a noção de atuação e ver a atuação, de um lado, como um processo criativo, no qual o produto do processo de atuação é algo diferente daquilo que estava escrito no texto. Mas também, por outro lado, reconhecendo que a atuação é em parte produzida discursivamente, que as possibilidades de se pensar e falar sobre políticas são na verdade articuladas dentro dos limites de certas possibilidades discursivas. Então, ao mesmo tempo, era uma tentativa de liberar o ator político como este agente criativo na produção de políticas, mas reconhecendo que o alcance destas possibilidades criativas é, ao menos em parte, construído em outros lugares, dentro do discurso. A atuação é local, contingencial e algumas vezes frágil. A política “entra” nos contextos, ela não os destrói – para parafrasear Anthony Giddens. (AVELAR, 2016, p. 6).

Ball, Maguire e Braun (2016) argumentam que as políticas são colocadas em ação em condições materiais, com recursos variados, em relação a determinados **problemas**. As políticas são definidas contra e ao lado de compromissos, valores e formas de experiência existentes. Um quadro da atuação das políticas precisará considerar um conjunto de condições objetivas em relação a um conjunto de dinâmicas **interpretativas** subjetivas. Assim, “[...] o material, o estrutural e o relacional precisam ser incorporados na análise de políticas, a fim de compreender melhor as atuações das políticas no âmbito institucional” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 21). Na análise de políticas, faz-se necessário considerar uma série de dimensões contextuais: contextos situados, culturas profissionais, contextos materiais e contextos externos. Ball, Maguire e Braun (2016) assim descrevem as dimensões contextuais:

- a) contexto situados: de acordo com os autores, os fatores situados referem-se àqueles aspectos do contexto que são histórica e localmente ligados à escola, como o estabelecimento de uma escola, sua história e suas matrículas;
- b) contextos profissionais: as culturas profissionais referem-se a variáveis pouco menos tangíveis do que aquelas descritas anteriormente. Ball, Maguire e Braun (2016), em relação a essa dimensão contextual, afirmam que “[...] estamos interessados aqui em examinar o *ethos*, os valores e o envolvimento dos professores dentro das escolas perguntando se eles moldam atuações de políticas e como” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 45);
- c) contextos materiais: referem-se aos aspectos físicos de uma escola: edifícios e orçamentos, mas aos funcionários, às tecnologias de informação e à infraestrutura também; e
- d) contextos externos: diz respeito aos aspectos como “[...] pressões e expectativas geradas pelos quadros de políticas locais e nacionais mais amplas, como classificações do *Ofsted*, posições nas tabelas classificativas e requisitos legais e responsabilidades, bem como o grau e a qualidade de apoio das autoridades locais e as relações com outras escolas” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 45).

Essas dimensões são úteis para a análise de políticas, uma vez que orientam o pesquisador para identificar os aspectos intervenientes no processo de colocar as políticas em ação no contexto da prática.

Assim sendo, a atuação de políticas envolve processos criativos de interpretação e de recontextualização. Em outras palavras, compreende a tradução de textos em ação e as abstrações de ideias políticas em práticas contextualizadas, e esse processo envolve **interpretações de interpretações** (RIZVI; KEMMIS, 1987 *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). No contexto da atuação, utilizam-se dos conceitos de interpretação e de tradução.

A interpretação é o processo de buscar compreender a política. Geralmente, é realizada por atores com cargos de autoridade (diretores, inspetores, coordenadores), os quais preveem significados, também “peneiram detritos da política”, como afirma Ball em entrevista a Avelar (2016, p. 7). Já a tradução é um processo produtivo e criativo e envolve a criação de estratégias para colocar uma política em ação. Para Ball, Maguire e Braun (2016), a tradução é uma espécie de **terceiro espaço** entre política e prática. É um processo iterativo de fazer textos institucionais e colocar esses textos em ação, literalmente “atuar” sobre a política

Nas formulações iniciais do ciclo de políticas, Ball (1994) já mencionava a importância de os pesquisadores identificarem os **ajustamentos secundários** que eram desenvolvidos pelos professores e pelos demais atores envolvidos com a política. Também indicava que, muitas vezes, os pesquisadores falhavam em identificar tais ajustamentos. A teoria da atuação oferece conceitos e elementos mais concretos para a identificação dos processos de interpretação e de tradução dentro de dimensões contextuais objetivas. Dessa forma, esse referencial teórico-metodológico foi adotado por contribuir para a análise do PMALFA em todas as dimensões contextuais da teoria da atuação e para a compreensão de como os atores do Programa colocaram em ação a política proposta.

Ao compreendermos o caráter científico da pesquisa em educação, é importante assumirmos o compromisso ético e político diante das investigações propostas. Como afirmam Brooks, Te Riele e Maguire (2017, p. 81), “[...] de fato, nossa compreensão da prática ética precisa ser suficientemente ampla para que ela englobe os objetivos políticos e/ou as intenções de nossa pesquisa”. A pesquisa apresentada neste artigo assumiu, portanto, seu caráter ético e político, que incluiu o cumprimento das normatizações propostas para a pesquisa em educação, bem como perpassou todas as reflexões e análises produzidas.

Assim, com a finalidade de preservarmos a ética da pesquisa e cumprir com as normas estabelecidas pela Resolução N° 510, de 7 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), o projeto desta pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) na data de 5 de setembro de 2019. Após as alterações sugeridas pelo Parecer Consubstanciado do CEP n° 3.606.891, do dia 29 de setembro de 2019, foi aprovado em 6 de outubro do mesmo ano, conforme o Parecer Consubstanciado n° 3.623.687.

Já o ingresso ao contexto da prática do PMALFA na Rede Municipal de Ensino (RME) de Ponta Grossa foi realizado em dois momentos. No primeiro deles, foi encaminhado um ofício e uma cópia do projeto de pesquisa à Secretária Municipal de Educação (SME) do Município de Ponta Grossa, solicitando acesso aos documentos que regulamentam o PMALFA (leis, decretos, resoluções, relatórios de atividades desenvolvidas, avaliações, Projeto Político Pedagógico das escolas, dentre outros) e autorização para a realização de entrevistas com as gestoras, as docentes e as assistentes de alfabetização participantes do referido Programa durante o ano letivo de 2018. No segundo momento, foi realizada uma reunião com a Coordenadora do Ensino Fundamental da SME para esclarecer possíveis dúvidas quanto ao desenvolvimento da pesquisa e para a indicação de quatro escolas onde poderia ser efetuada.

A todas as participantes envolvidas nos procedimentos da pesquisa foi garantida a confidencialidade e o anonimato das informações coletadas. Para assegurarmos o sigilo das

informações bem como a divulgação dos resultados da pesquisa em eventos de publicações científicas, sem identificação das participantes e das unidades escolares nas quais foi realizada, foi solicitada a autorização dessas participantes por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Contexto de influência

Segundo Mainardes (2006), o contexto de influência é aquele em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são constituídos. É nesse contexto “[...] que os grupos de interesse disputam por influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51). Nesse contexto, atuam as redes sociais e políticas dentro e em torno de partidos políticos, do Governo e do processo legislativo. Segundo Mainardes (2006), é também nesse contexto que os conceitos “[...] adquirem legitimidade e formam um discurso de base política” (MAINARDES, 2006, p. 51).

No caso do PMALFA, as principais influências foram as seguintes:

- a) a mudança do Governo Federal, em 2016, que acarretou uma série de mudanças no contexto econômico, político e social brasileiro, com forte impacto em todas as políticas sociais e educacionais;
- b) as dificuldades dos alunos dos anos iniciais na apropriação da leitura e da escrita, evidenciada na prática escolar e em avaliações de larga escala;
- c) as taxas elevadas de reprovação no 3º ano do Ensino Fundamental, em 2017 (BRASIL, 2018b);
- d) a crença de que a questão da dificuldade na alfabetização dos alunos pode ser resolvida com políticas fragmentadas e paliativas;
- e) experiências de programas que defendem a importância do 1º ano e das classes de alfabetização ter mais de um docente.

O governo de Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) teve início no dia 12 de maio de 2016. Enquanto vice-Presidente da República, ele assumiu interinamente o cargo de Presidente da República após o afastamento temporário da Presidenta Dilma Rousseff (PT), em consequência da aceitação do processo de *impeachment* pelo Congresso Nacional. O referido processo de *impeachment* foi concluído no dia 31 de agosto do mesmo ano, e Michel Temer assumiu o cargo de forma definitiva, o qual ocupou até o dia 1º de janeiro de 2019, quando teve início o governo de Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL). A partir da gestão de Michel Temer, iniciou-se o processo de formulação do PMALFA, lançado em fevereiro de 2018.

Ao criar uma nova política, o PMALFA, o Governo Temer iniciou um processo de abandono de uma política que estava em vigor desde 2012: o Pnaic³. No Governo Temer, Maria Helena Guimarães de Castro, ligada ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo, atuou como secretária-executiva do MEC e foi braço-direito do ministro Mendonça Filho, que assumiu a pasta como aliado do Democratas (DEM) ao Governo Temer. A atuação da referida secretária-executiva foi central na definição das políticas propostas, tais como a reforma do Ensino Médio e o PMALFA. Uma evidência do protagonismo da referida secretária executiva são as

³ Por meio do Pnaic, o MEC e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico (BRASIL, 2012). A respeito do Pnaic, ver a revisão de literatura de Alferes e Mainardes (2019).

entrevistas concedidas na época, e ainda por ter assinado, enquanto Ministra da Educação substituta, a primeira Portaria que instituiu o PMALFA – Portaria N° 4, de 4 de janeiro de 2018 (BRASIL, 2018a), substituída, em fevereiro, pela Portaria N° 142/2018 (BRASIL, 2018b).

Há diferenças entre o PMALFA e o Pnaic. Enquanto o Pnaic enfatizava a formação continuada de alfabetizadores, o PMALFA restringe-se a oferecer acompanhamento pedagógico específico por meio da contratação de assistentes de alfabetização, apoio financeiro para aquisição de materiais de consumo e ressarcimento de despesas de transporte e alimentação de assistentes e apoio técnico por meio de processos formativos e monitoramento pedagógico (BRASIL, 2018b).

A decisão do Governo Temer em criar essa política pode ser compreendida a partir de contribuições de estudos da Política Educacional. Dutra (1993) explica que, na língua inglesa, para conceituar e caracterizar políticas públicas, há dois vocábulos: *policy* e *politics*. Enquanto, na língua portuguesa, só se utiliza uma palavra – política – para exprimir dois diferentes conceitos:

[...] um mais amplo, que se refere aos fenômenos que se desenrolam em um plano mais abrangente, no nível do relacionamento do Estado – *politics*, em inglês –, e outro que se refere mais a planejamento e implementação de medidas, práticas e estratégias, de forma mais específica ou em âmbito mais restrito – *policy*, em inglês (DUTRA, 1993, p. 36).

A autora ainda esclarece que podemos compreender *politics* como política e *policy* como políticas públicas. Mudanças na *politics* levam, portanto, a mudanças na *policy*, como foi perceptível nessa questão apresentada na mudança de Governo Federal brasileiro em 2016, ao produzir uma nova política pública para a alfabetização: o PMALFA.

Uma segunda influência, mencionada nos próprios documentos oficiais do PMALFA, refere-se às dificuldades dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental na apropriação da leitura e da escrita. O PMALFA é considerado, nos documentos oficiais, como “[...] uma estratégia diante dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criada com o objetivo de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes, ao fim do terceiro ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2018b, p. 54). Segundo o citado documento, os resultados dessa avaliação indicaram uma quantidade significativa de crianças que finalizavam o 3º ano do Ensino Fundamental com níveis insuficientes de alfabetização (BRASIL, 2018b).

Assim, ao optar pelo gradual abandono do Pnaic com a criação de uma nova política, o MEC propôs o PMALFA com a justificativa do cumprimento de marcos legais, tais como o Art. 227 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)⁴ e o cumprimento do Art. 32 da LDB (BRASIL, 1996)⁵. O documento do PMALFA faz, ainda, menção à BNCC, a qual considera que “[...] nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramento” (BRASIL, 2018b, p. 54).

A partir dos documentos de criação do PMALFA e de informações veiculadas pelo MEC, na gestão de Michel Temer, observa-se que a intenção era a definição de uma PNA, da qual o PMALFA e o Pnaic seriam parte integrante. Apesar disso, naquela gestão, uma PNA não chegou a ser formulada. No mês de abril de 2019, o Governo Bolsonaro publicou a PNA (BRASIL, 2019b)

⁴ Esse artigo define “[...] que a família, a comunidade, a sociedade e o poder público devem assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 1988, p. 133).

⁵ Tal artigo estabelece que “[...] o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo” (BRASIL, 2018b, p. 54).

com uma série de princípios, objetivos e diretrizes, sem incorporar o PMALFA e o Pnaic, que são apenas citados de passagem, na linha de tempo (BRASIL, 2019b, p. 15). Não obstante, em 2019 e 2020, o PMALFA continuou sendo desenvolvido nas escolas.

Nesse cenário, as políticas voltadas à alfabetização são desarticuladas e desencontradas. De modo geral, podemos afirmar que o PMALFA, embora possa trazer alguns resultados positivos, se configura como uma política paliativa, pontual e pouco articulada com a PNA e outras políticas atuais. A partir do referencial teórico da atuação das políticas (*policy enactment*), resta às redes de ensino e, principalmente às escolas e aos profissionais que nelas atuam, incluindo os assistentes de alfabetização, atribuírem sentido às ações que podem ser desenvolvidas no PMALFA, tendo em vista o atendimento das necessidades de aprendizagem dos alunos.

Contexto da produção de texto

Conforme indicado no referencial teórico, o contexto de influência “[...] tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção de texto” (MAINARDES, 2006, p. 52). Segundo o autor, os textos políticos representam a política, e essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, entre outros documentos.

No caso do PMALFA, os textos incluídos nesta análise são os seguintes:

- a) Portaria Nº 4, de 4 de janeiro de 2018, que institui o Programa Mais Alfabetização (BRASIL, 2018a).
- b) Portaria Nº 142, de 22 de fevereiro de 2018, que institui o Programa Mais Alfabetização e revoga a Portaria MEC Nº 4, de 4 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 5 de janeiro de 2018, com aproveitamento das adesões das Secretarias Municipais, Estaduais e Distrital de Educação realizadas sob sua vigência (BRASIL, 2018b).
- c) Resolução Nº 7, de 22 de março de 2018, que autoriza

[...] a destinação de recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, às unidades escolares públicas municipais, estaduais e distritais que possuam estudantes matriculados no 1º ano ou no 2º ano do ensino fundamental regular, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias – UEx, a fim de garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática, no âmbito do Programa Mais Alfabetização. (BRASIL, 2018c, p. 1).

- d) Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento, de abril de 2018 (BRASIL, 2018d).
- e) Perguntas frequentes (texto disponibilizado no portal do PMALFA em 2019).
- f) Entrevistas sobre o PMALFA com gestores do MEC disponibilizadas na Internet. (SALLENAVE, 2019).

Na análise dos documentos do PMALFA, chama atenção a existência de duas Portarias que o instituem. A primeira, de 4 de janeiro de 2018, assinada pela Ministra substituta Maria Helena Guimarães de Castro. A segunda, de 22 de fevereiro de 2018, assinada pelo Ministro Mendonça Filho, revogando a anterior. Essa questão evidencia que o processo de formulação de políticas é complexo e envolve contestações, conflitos, interesses e motivações. Ball (1994, p. 16) explica que, no contexto de influência e no contexto da produção do texto, somente “[...] certas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e somente algumas vozes são ouvidas”. Desse modo,

“[...] a análise de políticas educacionais, com base nesse ponto de vista, precisa incorporar não somente as vozes ouvidas e incluídas, mas também as deixadas de lado e não ouvidas, bem como as vozes ausentes e silenciadas” (MAINARDES, 2007, p. 105).

Nesse sentido, é importante ressaltarmos que, no início da formulação do PMALFA, algumas intenções expressas pelos gestores do MEC não foram incluídas nos documentos oficiais. Dentre elas, podemos citar as que foram mencionadas por Maria Helena Guimarães de Castro, Ministra da Educação substituta durante o início de 2018, em reportagem publicada no Portal do MEC em janeiro de 2018. Segundo a Ministra substituta:

- a) a formação inicial e continuada de professores regentes deveria contemplar também Mestrado Profissional em Alfabetização e Didática Aplicada, com foco na alfabetização e na gestão da aprendizagem. No caso dos assistentes de alfabetização, a intenção era a realização de oficinas com foco na alfabetização e na gestão da aprendizagem;
- b) no caso da formação inicial, a articulação do PMALFA com a Política Nacional de Formação de Professores objetivava direcionar os estudantes de Pedagogia e Licenciaturas afins para residência pedagógica nos primeiros e segundos anos do Ensino Fundamental; e
- c) o fortalecimento do processo de alfabetização também incluiria a seleção de material didático pelas redes de ensino, e que poderiam ser próprios ou pré-qualificados.

Nessas intenções citadas, identifica-se que as ações do Programa deveriam incluir a formação continuada sistematizada dos professores alfabetizadores e a formação inicial dos estudantes dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas afins, realizadas em regime de colaboração e privilegiando o protagonismo das redes de ensino.

Apesar de todas as intenções não terem sido incluídas no texto final da política, podemos afirmar que o motivo que levou à formulação e à implementação do PMALFA é o mesmo desde seu início e é, portanto, consenso entre os gestores educacionais no âmbito federal.

Segundo Eduardo Sallenave, Diretor de Suporte Estratégico à Alfabetização do MEC, em 2019, a definição do Programa ocorreu no início de 2018, a partir da análise dos resultados da ANA de 2016 (SALLENAVE, 2019). Nessa perspectiva, a partir da análise da Portaria N° 142/2018, que instituiu o Programa, podemos considerar que os aspectos centrais dessa política são:

- a) o apoio pedagógico do assistente de alfabetização ao professor alfabetizador por um período predeterminado;
- b) a implementação do Programa por meio do fortalecimento da gestão das secretarias e das unidades escolares e do monitoramento processual da aprendizagem;
- c) a formação do professor alfabetizador, do assistente de alfabetização, das equipes de gestão das unidades escolares e das secretarias de educação;
- d) a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, mediante a intensificação de ações pedagógicas voltadas ao apoio e ao fortalecimento do processo de alfabetização.

De acordo com a Portaria N° 142/2018, o PMALFA tem por objetivo central “[...] fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1° e no 2° ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2018b, p. 54).

Segundo reportagem da TVMEC sobre o Programa (BRASIL, 2018e)⁶, essa política pública teve o investimento de 523 milhões de reais para os dois primeiros anos de sua implementação. De acordo com essa mesma reportagem, durante a cerimônia de implementação do PMALFA, o

⁶ Disponível na íntegra em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/62151-governo-federal-anuncia-liberacao-de-r-253-milhoes-para-o-programa-mais-alfabetizacao>. Acesso em: 30 mar. 2020.

Ministro Mendonça Filho justificou a importância desse Programa: “Precisamos melhorar urgentemente o processo de alfabetização. Hoje, mais da metade das crianças brasileiras não sabem ler ao final do terceiro ano. Com o Mais Alfabetização, o MEC fortalece o apoio às redes municipais e estaduais, além das próprias escolas, neste grande desafio” (BRASIL, 2018e, n.p.).

Esse fato corrobora a preocupação, por parte dos gestores políticos, com o processo de alfabetização do Brasil, o qual ainda apresenta defasagens em seus resultados. Entretanto, não há ainda um consenso entre esses mesmos líderes sobre qual solução é a mais adequada para esse problema, visto que as inúmeras políticas públicas de alfabetização não têm uma continuidade.

O processo de produção do texto de políticas educacionais é realmente complexo. Segundo Mainardes (2007), a pesquisa sobre o processo de formulação de políticas mostra que, em geral, os textos primários, em que se apresentam as bases políticas, tendem a ser mais prescritivos (MAINARDES, 2007). Contudo, é preciso reconhecermos que, embora sejam prescritivos, os textos das políticas são sempre reinterpretados no contexto da prática.

Há de destacarmos, também, os desencontros e as fragilidades que podem ser identificadas nos documentos oficiais e nos discursos políticos sobre o PMALFA. Por exemplo, enquanto os documentos determinam que é responsabilidade do assistente de alfabetização a realização das atividades de acompanhamento pedagógico sob a coordenação e a supervisão do professor alfabetizador, conforme orientações da Secretaria de Educação e com o apoio da gestão escolar (BRASIL, 2018d, p. 10), o então Secretário de Educação Básica do MEC, Rossieli Soares da Silva, em 2018, afirmou que “[...] o assistente de alfabetização não deve se concentrar em atividades que não apoiem diretamente a alfabetização das crianças, como atividades burocráticas de rotina” (BRASIL, 2018e). Já Eduardo Sallenave (2019, n.p.), em entrevista ao Programa Saiba Mais da TV Brasil, declarou que “[...] é importante destacar que o assistente de alfabetização é um suporte para o professor, mas dada a precariedade das nossas redes de ensino, em muitas regiões ele acaba sendo em alguns casos até a figura principal dentro da sala de aula”. Há, assim, desencontros entre a proposta oficial (texto da política) e opiniões dos gestores.

Outra questão que pode ser considerada uma fragilidade da produção do texto da política é a não definição dos critérios de seleção do assistente de alfabetização para a participação do Programa, considerando que esse ator é o ponto principal dessa política, como destaca Rossieli Soares em uma reportagem sobre o Programa:

Como resposta nós criamos o Mais Alfabetização, que vai levar um assistente de alfabetização para cada um dos professores do Brasil, em todas as turmas com mais de 10 alunos matriculados, garantindo que o professor possa dar mais tempo de qualidade no atendimento aos alunos, visando a melhoria e a qualidade da aprendizagem no processo, que é o mais importante de toda a educação. (BRASIL, 2018f, n.p.).

A partir dos documentos analisados, podemos observar que a responsabilidade dessa seleção era das Secretarias de Educação que aderiram ao Programa e, portanto, também eram responsáveis pela definição desses critérios. Há, nos textos oficiais da política, apenas a menção de que o ideal é que o voluntário tenha experiência com alfabetização. Enfim, a intenção dos gestores educacionais, de propor uma estratégia para a melhoria do processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do Ensino Fundamental, por meio de acompanhamento pedagógico, estava presente nos textos da política, nas entrevistas, nos vídeos de divulgação do Programa e, ainda, nos discursos desses gestores. No entanto, para garantir a alfabetização com qualidade de todos os estudantes do 1º ano e do 2º ano do Ensino Fundamental, não basta apenas propor o acompanhamento pedagógico de um voluntário.

Para garantir esse direito aos estudantes, faz-se necessária a definição de uma política educacional mais abrangente, que inclua, por exemplo, a formação inicial e continuada sistemática dos professores alfabetizadores, a definição de orientações pedagógicas para os professores alfabetizadores, apoio financeiro para aquisição de materiais pedagógicos diversificados, a definição da proposta curricular, entre outros aspectos.

Mainardes (2007) explica que a política não é finalizada no momento legislativo, e os textos precisam ser lidos em relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Dessa forma, as políticas podem ser consideradas intervenções textuais que carregam limitações materiais e possibilidades. Ainda conforme o autor, “[...] as respostas a esses textos têm consequências reais, que são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o da prática” (MAINARDES, 2007, p. 30).

Contexto da prática

O estudo do contexto da prática do PMALFA apresentado neste artigo foi produzido a partir de 20 entrevistas realizadas com duas representantes da SME (Coordenadora do Ensino Fundamental e a responsável pela Divisão de Convênios e Descentralização de Recursos – CDR e pelo PMALFA), duas coordenadoras pedagógicas, três diretoras, nove professoras regentes e quatro assistentes de alfabetização de quatro escolas da RME de Ponta Grossa – PR.

A partir da teoria da atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), podemos considerar que as entrevistadas atuavam como “atores”⁷ no processo de colocar a política do PMALFA em ação nas escolas e nas salas de aula e, ao fazerem isso, interpretavam e recriavam a política a partir de suas histórias de vida, suas experiências profissionais e as condições objetivas do contexto em que atuavam. A importância das dimensões contextuais apontadas por Ball, Maguire e Braun (2016) consiste no fato de que, para esses autores, as políticas são colocadas em ação em ambientes, nesta pesquisa, as escolas, que diferem muito nas questões de recursos humanos, materiais e financeiros, na infraestrutura e no histórico das instituições.

Segundo Alferes (2017), Ball, Maguire e Braun (2016) demonstram que, em muitos estudos realizados sobre a colocação das políticas em prática, a escola é concebida como uma organização homogênea e descontextualizada. Isso evidencia que nem sempre há o reconhecimento de que uma política educacional recebe influências de diversos contextos. A partir disso, Ball, Maguire e Braun (2016) defendem a ideia de que o contexto deve ser levado a sério.

O Quadro 1, apresenta uma síntese das dimensões contextuais do PMALFA.

⁷ Optamos pelo uso do termo no masculino seguindo o termo utilizado no livro *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias* (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Quadro 1 – Síntese das dimensões contextuais do PMALFA

Contextos situados	<p>- As quatro escolas pesquisadas empregaram critérios distintos para a seleção das assistentes de alfabetização. Em uma delas, apostou-se na escolha de uma professora aposentada, com bastante experiência em alfabetização.</p> <p>- Em duas escolas, o atendimento aos alunos ocorria ora dentro da sala de aula, ora em outro espaço (adaptado). Em outra escola, o atendimento ocorria apenas na sala de aula, e, na outra, ocorria prioritariamente fora da sala de aula. Apenas em uma escola o atendimento era feito na própria sala de aula. O atendimento fora da sala de aula mostrou-se mais produtivo para os alunos.</p> <p>- A formação das assistentes foi praticamente inexistente. Resumiu-se a uma reunião para apresentação do projeto e as ações que deveriam ser desenvolvidas nas escolas. O acompanhamento feito pelas diretoras e pedagogas era superficial. Cabia às professoras regentes orientar as assistentes.</p>
Culturas profissionais	<p>- A professora aposentada, com mais experiência, obtinha resultados mais positivos na aprendizagem e no desenvolvimento dos alunos. Era a única que utilizava os materiais pedagógicos disponíveis na escola, tais como jogos pedagógicos e livros de literatura infantil.</p> <p>- De modo geral, houve pouco envolvimento das diretoras e pedagogas com o trabalho das assistentes de alfabetização. A preocupação maior era com o preenchimento de relatórios na plataforma digital do PMALFA.</p>
Contextos materiais	<p>- Os espaços de atendimento eram improvisados, adaptados.</p> <p>- Apesar de o Programa contar com recursos financeiros para aquisição de materiais, os recursos eram utilizados para fotocópias de atividades e das avaliações diagnósticas, cujos resultados eram inseridos na plataforma digital.</p>
Contextos externos	<p>- Discurso de que o PMALFA ajudaria as escolas e a Rede de Ensino a atingir a meta de alfabetizar todos os alunos até o final do 2º ano (7 anos). Essa meta foi definida pela SME.</p> <p>- Discurso de que o PMALFA contribuiria para que os alunos tivessem melhor resultado na avaliação nacional e, em consequência, no Ideb.</p> <p>- O PMALFA era entendido como uma minipeça para aumentar a performatividade das escolas e da rede de ensino. O cumprimento de uma meta parecia mais importante que a aprendizagem efetiva dos alunos.</p>

Fonte: Dados da pesquisa, 2019 e 2020.

Esse quadro mostra a complexidade do PMALFA no contexto das escolas. A ausência de espaços coletivos de formação, de discussão e de troca de experiências reduziu as possibilidades da atuação das assistentes, com exceção da assistente de alfabetização que contava com uma vasta experiência na alfabetização de crianças.

Considerações finais

De acordo com Mainardes (2006), a abordagem do Ciclo de Políticas oferece elementos para a análise de uma política em toda sua trajetória e complexidade, que se desenvolve em um ciclo contínuo em três contextos principais: contexto de influência, contexto da produção do texto e contexto da prática. A partir da abordagem do Ciclo de Políticas e da teoria da atuação, compreendemos que as políticas não são meramente implementadas, mas interpretadas e traduzidas de formas diversas, de acordo com dimensões contextuais variadas.

A pesquisa foi realizada em apenas quatro das 84 escolas da RME de Ponta Grossa (2019) que ofereciam os anos iniciais do Ensino Fundamental. É importante destacarmos que a SME de Ponta Grossa, ao autorizar a realização da pesquisa, indicou as escolas que poderiam ser pesquisadas. É possível que as quatro escolas indicadas sejam aquelas nas quais o PMALFA possa ter sido mais bem-sucedido, na visão da SME de Ponta Grossa.

Ao analisarmos o primeiro contexto de influência, percebemos que as principais influências na criação do PMALFA foram: a mudança do Governo Federal, em 2016, que acarretou uma série de mudanças no contexto econômico, político e social brasileiro, com forte impacto em todas as políticas sociais e educacionais; as dificuldades dos alunos dos anos iniciais na apropriação da leitura e da escrita, evidenciada na prática escolar e em avaliações de larga escala; as taxas elevadas de reprovação no 3º ano do Ensino Fundamental, em 2017 (BRASIL, 2018b); a crença de que a questão da dificuldade na alfabetização dos alunos pode ser resolvida com políticas fragmentadas e paliativas; e experiências de programas que defendem a importância do 1º ano e das classes de alfabetização ter mais de um docente.

A análise do contexto da produção do texto envolveu o estudo de documentos normativos e informativos sobre o PMALFA. A partir dessa análise, podemos considerar que os aspectos centrais dessa política foram: o apoio pedagógico do assistente de alfabetização ao professor alfabetizador por um período predeterminado; a implementação do Programa por meio do fortalecimento da gestão das secretarias e das unidades escolares e do monitoramento processual da aprendizagem; a formação do professor alfabetizador, do assistente de alfabetização, das equipes de gestão das unidades escolares e das secretarias de educação; e a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, mediante a intensificação de ações pedagógicas voltadas ao apoio e ao fortalecimento do processo de alfabetização.

O processo de produção do texto de políticas educacionais é realmente complexo. Segundo Mainardes (2007), a pesquisa sobre o processo de formulação de políticas mostra que, em geral, os textos primários, em que se apresentam as bases políticas, tendem a ser mais prescritivos (MAINARDES, 2007). Entretanto, é preciso reconhecer que, embora sejam prescritivos, os textos das políticas são sempre reinterpretados no contexto da prática. Esse argumento pode explicar alguns desencontros e algumas fragilidades que identificamos no texto dessa política como, por exemplo, a não definição clara dos critérios de seleção do assistente de alfabetização para a participação do Programa, considerando que os assistentes eram atores-chave nessa política.

O objetivo dos formuladores da política era criar uma estratégia para a melhoria do processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, por meio de acompanhamento pedagógico. Essa intenção estava presente nos documentos oficiais, nas entrevistas e nos vídeos de divulgação do Programa. Entretanto, para garantir a alfabetização com qualidade de todos os estudantes do 1º ano e do 2º ano do Ensino Fundamental, não basta apenas propor o acompanhamento pedagógico de um voluntário.

Nesta pesquisa, concluiu-se que as políticas educacionais que visam a melhorar as condições de ensino e aprendizagem nas classes de alfabetização são importantes e necessárias, mas precisam integrar uma política educacional permanente e orgânica.

Foram identificadas diversas limitações no PMALFA:

- 1º) O PMALFA configurou-se como uma política paliativa e temporária. Foi criada em um final de gestão do Governo Federal (Governo Temer), sem a previsão de uma continuidade. Tratava-se de uma política de governo e não uma política de Estado (OLIVEIRA, 2011);

desse modo, uma política de curta duração, sem nenhum aparato legal que pudesse garantir a sua permanência no tempo.

- 2º) A adesão ao PMALFA era opcional para as Secretarias de Educação.
- 3º) Não havia a previsão de espaços coletivos para a formação continuada, com foco na alfabetização, para todos os profissionais participantes no Programa. Havia uma formação *online*, mas que apresentou problemas de acesso.
- 4º) Em vez de ampliar o número de professores das escolas, resumia-se à contratação de voluntários, precarizando o trabalho.
- 5º) O atraso para início e continuidade da atuação do PMALFA nas escolas, por questões burocráticas, era desalentador para os envolvidos.
- 6º) O principal paradoxo do PMALFA é a constatação de que é fundamental investir mais nos anos iniciais, de modo a garantir a todos os alunos uma alfabetização de qualidade e que, efetivamente, resulte em sucesso escolar. No entanto, o investimento feito não foi duradouro, e não se consubstanciou em uma política contínua. Foi um investimento pontual, com várias limitações citadas nesse tópico.

Nesse cenário, observamos que as políticas voltadas à alfabetização são, de modo geral, desarticuladas e desencontradas. A partir do referencial teórico da atuação das políticas, resta às redes de ensino, e principalmente às escolas e aos profissionais que nela atuam, incluindo os assistentes de alfabetização, atribuírem sentido às ações que poderiam ser desenvolvidas no PMALFA, tendo em vista o atendimento das necessidades de aprendizagem dos alunos.

A partir da pesquisa de campo (entrevistas com profissionais que atuavam na SME e nas escolas), as principais conclusões são as seguintes:

- a) Apesar das limitações relacionadas ao fato de serem voluntários, que recebiam apenas uma bolsa, as equipes gestoras das escolas pesquisadas buscavam colocar o PMALFA em ação, de modo a atender às necessidades de aprendizagem dos alunos. O interesse das equipes gestoras no PMALFA era diferenciado. Por exemplo, a diretora da Escola 1 optou por não ser entrevistada, visto que não havia acompanhado as ações. Todavia, a coordenadora pedagógica da Escola 1 envolveu-se nas ações do PMALFA e nas decisões a serem tomadas com a assistente de alfabetização.
- b) As estratégias de formação continuada foram incipientes. Havia uma formação via plataforma *online*, mas com dificuldades de acesso. A SME de Ponta Grossa, por sua vez, limitou-se a realizar reuniões com as assistentes, com o objetivo de informar sobre o funcionamento do PMALFA e o papel dos assistentes. A atuação dos assistentes, nesse caso, ficou mais restrita às orientações oferecidas pelas pedagogas das escolas. Em nossa perspectiva, havia necessidade de uma formação com foco na alfabetização e no letramento, com acompanhamento permanente das ações realizadas. Tal formação poderia, também, promover a troca de experiências entre as assistentes aproveitando, por exemplo, a experiência de assistentes que contavam mais experiência em alfabetização, como era o caso da Assistente AA1.
- c) O atendimento dos alunos fora da sala de aula, em outro espaço, mostrou-se mais adequado. A orientação da SME de Ponta Grossa era que os assistentes permanecessem na sala de aula com a professora regente. Do ponto de vista da teoria da atuação das políticas, é fundamental que as escolas tenham autonomia para decidir sobre questões pedagógicas. Concordamos com Mainardes (2021) quando afirma que as ações pedagógicas na alfabetização e nos demais níveis devem sempre tomar como referência a criança e suas necessidades de aprendizagem. Na Escola 1, o trabalho da assistente foi reconhecido com resultados altamente benéficos, pois a assistente de alfabetização era uma professora

aposentada, com bastante experiência, e propôs que o atendimento fosse realizado fora da sala de aula.

Enfim, com esta pesquisa, buscamos contribuir para uma reflexão sobre o cenário atual da alfabetização em nosso país e suscitar a necessidade de maior articulação entre os(as) pesquisadores(as) e os(as) professores(as), em especial alfabetizadores(as), em torno do compromisso político e social da garantia do direito ao domínio da língua escrita para todos os cidadãos brasileiros.

Conforme já mencionado, para garantir esse direito a todos os alunos, faz-se necessária a definição de uma política de alfabetização permanente e orgânica. Em nossa perspectiva, essa política deve incluir, entre outros, os seguintes aspectos:

- a) valorização dos(das) professores(as) alfabetizadores(as), incluindo melhorias na formação inicial, garantia de formação continuada, carreira, salários;
- b) contratação de mais professores para as classes de alfabetização;
- c) projetos de formação continuada que sejam permanentes, sistemáticos e que estejam relacionados às demandas dos(das) professores(as) alfabetizadores(as);
- d) definição de orientações pedagógicas para os(as) professores(as) alfabetizadores(as) da rede de ensino (orientações de rede);
- e) melhoria na infraestrutura das escolas, incluindo a aquisição de materiais pedagógicos diversificados; e
- f) a definição de uma proposta curricular.

Referências

ALFERES, M. A. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: uma análise contextual da produção da política e dos processos de recontextualização. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

ALFERES, M. A.; MAINARDES, J. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601262>

ARAÚJO, S. C. L. G. de. **Trabalho docente, infância e políticas de avaliação da alfabetização**: um estudo sobre as professoras de 1º ciclo de Belo Horizonte. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [s. l.]. v. 24, n. 24, p. 1-18, 2016.

BALL, S. J. **Education reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy**: policy enactments in Secondary Schools London: Routledge, 2012.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 79, p. 5-6, 25 abr. 2007

BRASIL. Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 129, p. 22-23, 5 jul. 2012.

BRASIL. Resolução Nº 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 98, seção 1, p. 44-46, 24 maio 2016.

BRASIL. Portaria Nº 4, de 4 de janeiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as Unidades Escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados nos 1º e 2º anos iniciais do ensino fundamental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 4, p. 15-16, 5 jan. 2018a.

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

BRASIL. **Resolução Nº 7, de 22 de março de 2018**. Autoriza a destinação de recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, às unidades escolares públicas municipais, estaduais e distritais que possuam estudantes matriculados no 1º ano ou no 2º ano do ensino fundamental regular, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias – UEx, a fim de garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática, no âmbito do Programa Mais Alfabetização. Brasília: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho Deliberativo, [2018c]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=12233:resolucao>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Alfabetização: Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento**. Brasília: MEC, 2018d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=86471-manual-operacional-2-pmalfa-20-04-2018&category_slug=abril-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 8 ago. 2022.

- BRASIL. Governo Federal anuncia liberação de R\$ 253 milhões para o Programa Mais Alfabetização. **Portal do MEC**, Brasília, 28 mar. 2018e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/62151-governo-federal-anuncia-liberacao-de-r-253-milhoes-para-o-programa-mais-alfabetizacao>. Acesso em: 8 ago. 2022.
- BRASIL. MEC cria programa para reverter estagnação na aprendizagem. **Portal do MEC**, Brasília, 5 jan. 2018f. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/59001-mec-cria-programa-para-reverter-estagnacao-na-aprendizagem>. Acesso em: 8 ago. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Alfabetização: perguntas frequentes**. Brasília: MEC, 2019a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA – Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC, SEALF, 2019b.
- BROOKS, R.; TE RIELE, K.; MAGUIRE, M. **Ética e pesquisa em educação**. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2017.
- DUTRA, A. A questão política da alfabetização no Rio de Janeiro de 1983 a 1987. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 33-42, maio 1993.
- GOZZI, E. **O assistente de alfabetização como face exposta do trabalho docente precarizado na escola pública**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2020.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>
- MAINARDES, J. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.
- MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, p. 1-19, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>
- MAINARDES, J. Alfabetização em tempos de pandemia. In: CORRÊA, B. S. S. *et al.* (org.). **Políticas e práticas de alfabetização: perspectivas autorais e contextuais**. Rio de Janeiro: VW Editora, 2021. p. 57-65.
- MESQUITA, A. M. A.; RODRIGUES, J. R. B.; CASTRO, K. P. de. A política curricular no contexto da inclusão e seus mecanismos de diferenciação curricular. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 55, p. 70-88, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/teias.2018.37549>
- MORAES, A. C. A. Análise do Programa Mais Alfabetização e precarização na formação e trabalho docente. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, v. 5, n. 1, p. 109-126, jan./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.36311/2447-780X.2019.v5.n1.10.p109>
- OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200005>

OLIVEIRA, O. C. R. Mais Alfabetização: avanços ou incertezas. *In*: JORNADA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E LINGUAGEM, 3.; ENCONTRO DOS PROGRAMAS DE MESTRADO PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO E LETRAS, 3.; JORNADA DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL, 12., 2018, Campo Grande. **Anais eletrônicos** [...]. Campo Grande: UEMS, 2018. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/jornadaeducacao/article/view/4941>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PRADO, K. D. do. **Programa Mais Alfabetização (PMALFA):** uma análise político-pedagógica. 2021. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021.

SALLENAVE, E. O projeto auxilia na aprendizagem de alunos das escolas. [Entrevista cedida a] Lilian Reis. **Saiba Mais**, TV Brasil, Brasília, 12 set. 2019. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/saiba-mais/2019/09/programa-mais-alfabetizacao>. Acesse em: 8 ago. 2022.

SILVA, R. de C. A.; SOUZA, P. D. F. B.; MEDEIROS, J. M. A. de. Programa Mais Alfabetização: criação de estratégias para a prática alfabetizadora. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CONEDU, 5., 2018, Recife. **Anais eletrônicos** [...]. Recife: Realize, 2018. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2018/TRABALHO_EV117_MD1_SA8_ID7729_03092018235621.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

STAHESKI, L. **Transição entre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e o Programa Mais Alfabetização:** expectativas de professoras de escolas estaduais do município de Erechim/RS. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, 2018.

SURKAMP, F. **Avaliação institucional:** uma análise a partir do projeto pedagógico. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Tio Hugo, 2018.

TRAVASSOS, E. **Reflexões acerca da figura do professor assistente/auxiliar no Programa Mais Alfabetização numa escola da Rede Municipal de Campina Grande – PB.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2019.

VIÉDES, S. C. A.; ARANDA, M. A. de M. O voo da coruja de minerva sobre a política nacional de alfabetização. **Revista Brasileira de Educação, Cultura e Linguagem**, Campo Grande, v. 2, n. 2, p. 37-45, 2018.

Recebido em 02/06/2022

Versão final corrigida recebida em 03/08/2022

Aceito em 04/08/2022

Publicado online em 18/08/2022