

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO



**PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO DO PARTIDO
DOS TRABALHADORES**

O caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

LUCIANO BARROS HÚNGARO DA GAMA

RIO DE JANEIRO
2023

LUCIANO BARROS HÚNGARO DA GAMA

**PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO DO PARTIDO
DOS TRABALHADORES**

O caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Pedagogia, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Licenciado em Pedagogia.

Orientadora: Profa. Dra. Silvínia Júlia Fernández

Rio de Janeiro
2023

LUCIANO BARROS HÚNGARO DA GAMA

**PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO DO PARTIDO
DOS TRABALHADORES**

O caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Pedagogia, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Licenciado em Pedagogia.

Aprovado em: 09 / 08 / 2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Silvina Julia Fernández
Faculdade de Educação – UFRJ

Profa. Dra. Cynthia Paes de Carvalho
Departamento de Educação – PUC-Rio

Profa. Dra. Patrícia Raquel Baroni
Faculdade de Educação – UFRJ

Dedico este trabalho ao meu pai, Luiz Hungaro da Gama (*in memoriam*), por ter me mostrado que participar é mais que estar presente e, minha mãe, Rosane do Nascimento Barros, por me acompanhar nas mais variadas jornadas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha orientadora Silvana por ter me oportunizado, através de uma seleção, com uma bolsa de Iniciação Científica no momento em que eu estava mais vulnerável financeiramente, academicamente e psicologicamente. Pelo fato de você acreditar em mim uma mudança radical ocorreu na minha trajetória educacional e profissional!

Em segundo lugar, gostaria de expressar minha gratidão pelo Laboratório de Pesquisas em Oportunidades Educacionais (LaPOpE) por me permitir fazer parte de uma equipe multidimensional que está focada em entender as problemáticas educativas e apontar iniciativas de melhora do desempenho escolar de diferentes pessoas e grupos.

Em terceiro lugar, gostaria de agradecer pelo apoio de minha família, minha mãe Rosane, meu pai Luiz (*in memoriam*), meu irmão Leonardo, minha irmã Marcelle, meu padrasto Marcelo, meu sogro Renato e minha sogra Nadyr. A trajetória não foi fácil durante a pandemia nem no momento de passagem do meu pai, mas o apoio de vocês foi fundamental para a finalização de mais esta etapa educacional.

Em quarto lugar, o suporte de meus amigos deu-me forças para levantar das sucessivas quedas e seguir meu caminho. Em especial, devo e vou agradecer à Fazeh, ao Gabriel, ao Naka, à Ilana, à Myja, à Rozi, ao Bruno, à Luh, ao Pedrão, à Rafa®, à Anne e à Tassi. Ao pessoal da Pedagogia e Educação Física, além do Movimento Estudantil, que não cabem citar nominalmente aqui, pois passaria mais tempo escrevendo seus nomes do que as páginas desta monografia.

Gostaria de agradecer, também, ao meu noivo Leo, conhecido pelos íntimos como Zipaco - por minha causa -. Eu não saberia como estar vivo sem seu suporte, amor, carinho, atenção, apoio e companheirismo! Encontrá-lo foi uma das melhores experiências que me aconteceram na vida! Não tenho palavras para expressar o amor que sinto por você!

Por fim, não poderia deixar de agradecer a mim mesmo por não ter desistido!

RESUMO

GAMA, Luciano Barros Húngaro da. **Participação nas Políticas Educacionais no Governo do Partido dos Trabalhadores**: o caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Monografia (Licenciatura Plena em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 74P., 2023.

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi instituído através da Portaria Ministerial nº 867, de 4 de julho de 2012. Esse programa foi elaborado pelo Ministério da Educação e desenvolvido em parceria com os governos estaduais e municipais com o objetivo principal de garantir a alfabetização de todas as crianças matriculadas em escolas públicas até o final do 3º ano do ensino fundamental. Pelo fato deste programa ter sido a materialização da política nacional de alfabetização e a implementação ocorrer em parceria com as unidades federativas, neste trabalho objetiva-se compreender o nível de participação social, de entidades legitimadas e dos entes federativos, do PNAIC nos dispositivos normativos, bem como no estado do Rio de Janeiro. Para cumprir o objetivo foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas, uma com a responsável pela política no Ministério da Educação e outra com a professora da Instituição de Ensino Superior formadora do estado, além da pesquisa documental referente aos textos oficiais que orientam a política no âmbito nacional. Por meio da análise das entrevistas e dos documentos, espera-se contrastar quais atores sociais foram legitimados a participar do desenho e de que forma essa participação se deu na prática. Apoiamo-nos em Arnstein (2002) para analisar a participação e concessão de poder na implementação do PNAIC no estado fluminense, através do que a autora denominou “escada de participação cidadã”. Foi possível perceber que cada agente, órgão, entidade, grupo, comunidade pode ser inserido em diferentes degraus conforme o momento do planejamento, seja no desenho, seja na implementação da política de alfabetização.

Palavras-Chave: Planejamento Educacional; Participação Cidadã; Política de Alfabetização; PNAIC.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA	14
2003-2016: ASCENSÃO E QUEDA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES ...	14
169 DISPOSITIVOS LEGAIS EM TREZE ANOS.....	16
IDENTITÁRIA, ASSISTENCIAL E/OU QUALITATIVA	23
Dispositivos Identitários	28
Dispositivos Assistenciais.....	30
Dispositivos Qualitativos	32
CAPÍTULO 2 - ESTRATÉGIAS PARA A ALFABETIZAÇÃO	35
TRAJETÓRIA DO COMBATE AO ANALFABETISMO A PARTIR DE 2003	35
COSTURA-SE UM PACTO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	38
ENTRE O DITO, O ESCRITO E O OCORRIDO	42
Base para Análise	42
O Escrito	44
O Dito	48
O Ocorrido.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS.....	69
ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	73

INTRODUÇÃO

Desde que o Partido dos Trabalhadores (PT) saiu do governo, em 2016, muitas de suas políticas educacionais e sociais foram esvaziadas, descontinuadas, alteradas ou finalizadas. O estudo de uma política não perpassa, somente, sua avaliação, mas todo o processo ao qual ela foi submetida, desde seu desenho, passando pelos debates e implementação, financiamento, fiscalização e, por fim, a avaliação, para que ela se mostre eficaz aos olhos do governo e da população.

A educação esteve no foco de ação da gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, no qual teve cento e dezenove medidas legais voltadas para essa área ou utilizando-a como forma de efetivar outras políticas. Portanto, desde que ascendeu ao poder, o partido quis solucionar problemas históricos, tais como: qualidade do ensino com base em indicadores; acesso, permanência e conclusão da Educação Básica; e, a alfabetização.

Não raramente aprecia-se que na ação de governo exista um ataque de “*solucionitis*”: compram-se soluções mágicas frente aos problemas que enfrenta a população (FERNÁNDEZ, 2020, p. 2). Sejam pacotes de propostas compradas no exterior ou da atividade privada, ou ambas, ou, às vezes, propostas improvisadas de limitado alcance. Contudo, a atividade pública tem particularidades, e a ação pública e social tem características especiais em cada lugar, em cada país, em cada estado e município. Isto implica que as explicações não podem ser únicas, porque têm que estar referidas ao contexto onde estão sendo enfrentados os problemas.

Segundo Matus (1992), a ação de governo reconhece que os recursos são escassos. Não só os recursos financeiros, que em uma visão mais economicista são os únicos que se têm presentes para valorar, mas também os recursos de conhecimento, os recursos humanos e o tempo para pôr em marcha novas gestões. A escassez é um princípio da gestão e reconhecer isto permite atacar o problema nas causas críticas, não em todas as causas. A ação de governar de um ator vai ter a ver com a capacidade de escolher aquelas causas com maior impacto, sobre as que tenham maior capacidade de governo.

Planejar significa também poder fazer uma análise de intercâmbio de problemas. A visão técnica nos dá a sensação de que há soluções limpas na gestão de governo. E a gestão de governo sempre determina intercâmbio de problemas, que por sua vez define valores que estão por trás e implica que não há métodos

exatos para dizer qual é a melhor solução. Ao atacar um problema enfrenta-se, necessariamente, outro. A análise desse intercâmbio é necessariamente um ato valorativo.

Por último, e não porque cumpra todas as funções de uma ferramenta potente de planejamento, mas, sim, das principais, o planejamento tem que identificar operações chave, deve chegar ao ponto da capacidade de operar essas ideias; caso contrário, o processo fica na análise. Entretanto, o planejamento tal como está apresentando-se aqui é um método que, ainda referenciando a Matus (1992), precede, porque se pensa antes de agir, mas também preside a ação. É um método para agir, para transformar. Neste marco situa-se o planejamento.

No entanto, para chegar à problemática atual do Planejamento é necessário revisar a origem, o desenvolvimento e as distintas tendências em matéria de Planejamento; quer dizer, de que maneira respondeu o Planejamento em diversos momentos e a partir de diferentes paradigmas. Houveram fatores que determinaram a aparição e o crescimento do planejamento educacional como parte do processo de governar na América Latina e outros que demonstraram sua fragilidade.

Após as marcantes reformas acontecidas nos sistemas educacionais latino-americanos ao longo da década de 1990, que acompanharam as reformas dos Estados e da administração pública, torna-se necessário debruçar-nos agora sobre as políticas públicas do setor no período imediato posterior, com foco no seu ciclo e, portanto, nos processos de planejamento executados e nos atores nacionais e locais envolvidos. Esperamos que essa incursão nos ajude a compreender melhor não só a atual situação educacional e sociopolítica pela que atravessam a Argentina e o Brasil, mas também o decurso e as particularidades da educação latino-americana, com base nestes dois países do MERCOSUL que fazem parte deste estudo.

Assim, este trabalho se insere no rol de interesses pessoais, acadêmicos e profissionais do autor, uma vez que o curso de Pedagogia é sua segunda formação. Para usufruir melhor da graduação e da experiência acadêmica proporcionada pela vida universitária ingressou em um grupo de pesquisa que se propunha a investigar assuntos de interesse, ou seja, políticas públicas. Participou da seleção de bolsista de iniciação científica e, após aprovação, ingressou no Laboratório de Pesquisas em Oportunidades Educacionais (LaPOpE), orientado pela professora Silvina Julia Fernández, no ano de 2018, permanecendo lá desde então.

No ano de 2020 se iniciou uma pesquisa comparada entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), da Argentina, com o objetivo de analisar e comparar as similaridades e diferenças entre as concepções de planejamento das políticas educacionais dos dois maiores países da América do Sul durante as gestões dos governos PT e Kirchneristas. Esses governos se iniciam e findam praticamente no mesmo momento, aqui de 2003 a 2016 e lá de 2003 a 2015.

A eleição de 2002 foi marcada pela vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre o partido da situação, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A chegada ao poder de Luís Inácio Lula da Silva colocava em pauta uma mudança de paradigmas sociais, econômicos e políticos ao qual o país enfrentaria daquele momento em diante, destaca-se a Educação, tanto de forma endógena quanto exógena.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, anterior à gestão PT, se preocupou com os aparatos normativos da educação, discutindo e aprovando a terceira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O governo Lula (2003-2010) dedicou-se a reconhecer as conquistas já feitas pelo seu antecessor e, de certa forma, continuar seu legado, mas sem esquecer de sua base eleitoral e ideologia política (COUTO, 2010).

A partir do exposto cabe traçar algumas perguntas centrais e orientadoras deste trabalho, são elas:

- Qual a concepção de planejamento foi adotado pelo Ministério da Educação, enquanto órgão central idealizador do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)?
- Qual a concepção de planejamento foi adotado pela UFRJ, enquanto entidade executora no estado do Rio de Janeiro?
- Houve alteração do planejamento e do plano pelos burocratas de nível de rua?
- Quais pessoas, agentes, órgãos, entidades, grupos, comunidades foram legitimados a estar presente no PNAIC, desde seu desenho até sua avaliação?
- Qual o nível de participação da população no PNAIC segundo a análise de Arnstein (2002)?

Por meio destas perguntas se espera compreender o nível de participação social, entidades legitimadas e entes federativos, no PNAIC no estado do Rio de Janeiro. Por meio deste objetivo geral, pode-se ramificar para alguns objetivos específicos, tais como:

- Identificar a concepção de planejamento do governo PT a partir da análise de Arnstein (2002);
- Analisar o nível de participação das entidades no desenho e na implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro;
- Classificar o nível de participação da Secretarias Municipais de Educação (SMEs) e da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) na implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro;
- Contrastar o desenho do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, na portaria ministerial, com o implementado no estado do Rio de Janeiro, através da UFRJ.

A seleção dos países em estudo responde à conformação da equipe de pesquisa, dado que verificamos a realização de atividades prévias ao desenho deste projeto de pesquisa que posicionam os casos de estudo como comparáveis¹. Nesse sentido, após realização das primeiras etapas do projeto, ou seja, contextualização histórica e da política geral e educacional do período estudado, assim como das categorias centrais de análise deste trabalho (políticas públicas, planejamento educacional, participação etc.), procedemos à seleção de dois casos de programas educacionais promovidos pelos governos federais, no período estudado, com ampla participação, no seu desenho e desenvolvimento local, de Estados/Províncias, Universidades Públicas e Municípios, assim como associações de classe, destinados à formação continuada dos/das docentes de todo o país.

A seleção dos informantes-chaves entrevistados inclui, como critério primordial, que eles/elas tenham participado diretamente na formulação e

¹ Pode-se fazer referência à tese de uma das coordenadoras deste projeto, na Argentina, Dra. Gabriela Andretich: "Democratização escolar a partir da constituição de um novo sujeito histórico-político, um olhar a partir dos movimentos sociais latino-americanos". Nesta tese, abordaram-se como casos de estudo o movimento dos Sem Terra brasileiro e o ensino médio popular das fábricas recuperadas da Argentina. Essa pesquisa precisou de uma análise histórica-política e educacional de ambos os países. Também se considera antecedente a dissertação de mestrado da coordenadora deste projeto no Brasil, a Dr.^a Silvínia Julia Fernández: "Educação e democracia: experiências escolares dissidentes na encruzilhada das reformas educativas e da exclusão social", na qual foram estudadas quatro escolas de ensino fundamental, duas no Brasil e duas na Argentina, no contexto das reformas educacionais promovidas na década de 1990 em ambos os países.

implementação destes programas, seja como representantes do governo federal, local ou das associações de classe participantes.

Cabe destacar que, por causa das restrições impostas pela pandemia de Coronavírus, as entrevistas foram realizadas através de aplicativos/plataformas de videoconferências (exemplo: Google Meet) ou alguma outra forma remota que permitiu as condições essenciais para o desenvolvimento das mesmas.

Como foi explicitado, a seleção dos entrevistados incluiu, como critério primordial, que eles/elas tenham participado diretamente na formulação e implementação dos programas nacionais de formação continuada de professores(as) selecionados em cada país, seja como representantes do governo federal, local ou das associações de classe participantes. Ao todo, foram realizadas seis entrevistas, mas neste trabalho trabalharemos apenas com duas devido ao recorte desta monografia, focalizada apenas na inserção do caso do Rio de Janeiro no projeto geral.

Através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) comprometemo-nos a garantir a liberdade de participação, evitar constrangimentos aos participantes da pesquisa, assim como a preservar os dados que possam identificá-los, buscando resguardar a privacidade, o sigilo e a confidencialidade. Caso algum(a) participante deseje exceção da garantia de sigilo e confidencialidade, essa intenção será respeitada através do seu consentimento também por escrito, conforme protocolos de pesquisa das Ciências Humanas.

Outrossim, cabe também destacar que, dado que na Argentina não é obrigatória a apresentação dos protocolos de pesquisa com seres humanos em Ciências Humanas e Sociais a qualquer órgão específico e que estes órgãos são lá inexistentes, ficando habilitada a pesquisa de campo em Ciências Humanas e Sociais logo após a aprovação do projeto de pesquisa pela universidade correspondente, contamos apenas com a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa no Brasil.

A entrevista é uma interação cara a cara constituída por perguntas e respostas orientadas a uma temática ou objetivos específicos, é uma técnica para aproximação ao objeto de estudo de extenso uso na pesquisa social (OXMAN, 1998). A autora citada explicita que para aplicar essa técnica se seguem certos passos que, esquematicamente, podem resumir-se assim: após um primeiro momento de desenho das entrevistas, delimita-se um campo, realizam-se as

mesmas, gravam-se e posteriormente transcrevem-se literalmente constituindo-se assim em corpus sobre o que posteriormente se fará a análise.

Este tipo de entrevistas tem uma origem ligada a postulados sociológicos e antropológicos. Neste sentido, aparece como essencial chegar a obter o conhecimento do ponto de vista dos membros de um grupo social ou dos participantes em uma cultura. A entrevista é um dos meios para aceder ao conhecimento, às crenças, aos rituais, à vida dessa sociedade ou cultura, obtendo dados na própria linguagem dos sujeitos (GOMÉZ, FLORES e JIMÉNEZ, 1996).

O acesso às pessoas entrevistadas foi realizado através de contatos pessoais que os integrantes do grupo de pesquisa possuem e da indicação de contatos destas pessoas. Em princípio, foi enviado e-mail com o convite para a pesquisa e o respectivo TCLE. Uma vez confirmada a participação na entrevista foi marcada uma videoconferência através de aplicativo/plataforma específica, seguindo, no dia e hora marcada ou podendo continuar em outro dia caso a/o entrevistada(o) se sentisse cansada(o), o roteiro de entrevista está disponível no Anexo 1.

Dado que as técnicas de coleta de informação são a entrevista e a análise de documentos, cabe uma análise da informação própria da lógica qualitativa. A mesma não fica relegada ao terminar de coletar a informação, mas realizar-se-á ao longo de todo o processo, inclusive a partir dos primeiros contatos com os informantes. Uma vez reunido um acúmulo suficiente de informação, recorreremos ao método comparativo constante. “É um método de pesquisa qualitativa que usa um conjunto sistemático de procedimentos para desenvolver teoria derivada indutivamente dos dados empíricos” (CASSIANI, CALIRI e PELÁ, 1996, p. 83). O procedimento assim como seus fundamentos está tomado basicamente por Glaser e Strauss (1967).

Esse procedimento consiste em comparar as conceitualizações que surgem dos dados empíricos. Considera-se fundamental para a aplicação do método os conceitos de incidentes, categorias e propriedades. Com incidentes se faz referência a um fato que se recorta no registro, produto de qualquer forma de coleta de dados; as categorias são os conceitos que vão identificando-se; e as propriedades são as características que apresentam os conceitos (SIRVENT, 2003).

Nos próximos capítulos, dando desenvolvimento ao trabalho, será situado o governo PT bem como os dispositivos legais, relacionados à Educação, aprovados, sancionados e/ou divulgados em suas gestões, o que ocorrerá, também, com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa com sua trajetória em todo o

governo, desde 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, até a destituição da Dilma Rousseff.

Após situar o caminho do PNAIC, os dispositivos legais relacionados à Educação e o governo PT, passaremos a analisar o PNAIC no estado do Rio de Janeiro em contraposição ao descrito na portaria ministerial e a entrevista concedida pela informante-chave da pesquisa, que atuou na política dentro do Ministério da Educação, desde seu desenho até seu esvaziamento. A análise se apoiará na proposta de Arnstein (2002) sobre os níveis de participação social.

Por fim, chegaremos nas considerações finais, capítulo no qual se buscará refletir sobre os problemas da pesquisa e os objetivos, geral e específicos, traçados neste trabalho de conclusão de curso.

CAPÍTULO 1

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA

2003-2016: ASCENSÃO E QUEDA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Antes de mergulhar nos dispositivos legais sancionados e/ou aprovados nas gestões do Partido dos Trabalhadores é necessário situar, de forma sintética, o governo no âmbito social, político, econômico e educacional desse período à luz das políticas setoriais. Uma cisão no processo de planejamento de políticas públicas foi feita com a chegada ao poder executivo nacional por Luiz Inácio Lula da Silva, o ex-presidente passa a convocar outros atores sociais para discutir as políticas federais.

O Brasil conseguiu se posicionar como um dos países emergentes que mais cresceriam nos anos vindouros, juntamente com a China, Índia e Rússia. Tal feito na economia proporcionou ao governo federal faturamento para investir em si próprio, uma vez que o país já iria crescer e seria necessário criar condições para que continuasse crescendo, não só na ordem econômica, mas também na infraestrutura e social, o que gerou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC nasceu de um imperativo categórico: a necessidade de o Estado elaborar e implementar um certo pacote de investimentos em infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações), social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade), com vistas a garantir a ampliação necessária da oferta de bens e serviços de natureza pública, correndo atrás da própria expansão da demanda que já vinha em curso no país. Nestes termos, não foi o planejamento que dinamizou a retomada do crescimento econômico ainda em 2004, organizando posteriormente o PAC, mas bem o contrário: foram a retomada do crescimento e o próprio surgimento do PAC em 2007 que fizeram avançar o planejamento setorial em alguns aspectos e segmentos da infraestrutura crítica do país. Não tendo sido um programa concebido no âmbito do planejamento burocrático, ele foi sendo conduzido e ajustado ao longo do próprio processo de implementação. Para tanto, uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária etc. foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do programa de aceleração do crescimento (CARDOSO JUNIOR e NAVARRO, 2016, p. 61)

Dessa forma, a política econômica, denominada Novo Desenvolvimentismo Brasileiro (FERNÁNDEZ, 2021, p. 96), as ações governamentais deveriam debruçar-se na redução da desigualdade, na distribuição de renda e no aumento do investimento público, o que possibilitaria uma espécie de círculo virtuoso, no qual o

mercado interno iria se ampliar, a modernização e a exportação dos produtos nacionais se promoveriam com competitividade internacional.

Fernández (2021) analisa algumas características do projeto que empreendeu um exitoso desenvolvimento nacional, implementado na gestão de Lula, baseado em quatro pressupostos: sendo o primeiro a reorganização do Estado no que se refere às empresas estatais e autarquias, seus servidores e a ampliação do acesso a bens e serviços essenciais que recuperaram o papel de intervenção do Estado; o segundo foi uma forte inversão nas políticas sociais; o terceiro se centrou no fortalecimento gradual da gestão operacional e técnica do Estado, e; o quarto pressuposto está relacionado ao reposicionamento do Brasil na política e economia internacional, proporcionando a integração sul-americana e ampliando as relações comerciais e diplomáticas com países da África e Ásia (ALMEIDA, 2005; POCHMAN, 2011; SOUSA, 2015; FERNÁNDEZ, 2021).

Esses quatro pressupostos econômicos, políticos e sociais colaboraram para que o Brasil fosse uma das economias que mais cresciam ao longo da primeira década dos anos 2000, o que fez com que, no ano de 2008, o país passasse por uma severa crise econômica mundial e que quase nada fosse afetado, algo como se "Lá, ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esqui"² (LULA, 2008).

Entretanto, alguns autores entendem que a "marolinha" se tornou uma "ressaca" na economia brasileira, que demorou a chegar e ter seus efeitos sentidos no dia a dia, mas que veio junto com uma crise política e social. Pesquisadores, intelectuais e jornalistas apontam que outro motivo para a efervescência nas denominadas "Jornadas de Junho", em 2013³, que se sentia no país era fruto dos erros da gestão política e econômica do executivo nacional na presidente que sucedeu Lula, ou seja, Dilma Rousseff.

² Frase pronunciada pelo então presidente Lula em 04 de abril de 2008, no município de São Bernardo do Campo (SP), enquanto participava de uma carreata ao lado do candidato a prefeito daquele município durante o pleito municipal.

³ As "Jornadas de Junho" foram uma série de manifestações motivadas principalmente - mas não somente - pelo aumento da tarifa do transporte público e foi um marco no cenário político do Brasil. Na época, diversos fatores conflitantes emergiam na política e a questão da tarifa apenas revelou os vários problemas que enfrentavam as metrópoles, como a precarização do mercado de trabalho e da remuneração e o mal-estar gerado pelo tempo e pelo dinheiro gastos por trabalhadores no transporte público. As manifestações de junho de 2013 tiveram uma característica bastante peculiar: uniram cidadãos de diferentes posições políticas, tanto da esquerda quanto da direita. O transporte e a mobilidade, afinal, são questões universais, que conectam todos os trabalhadores (TOQUETTI, 2023, não paginado).

O governo Partido dos Trabalhadores teve seu mandato findo em 2016, após treze anos como cabeça de chapa no governo federal, sob gestão de dois presidentes, Luiz Inácio Lula da Silva, que gestou o país de 2003 a 2010, e Dilma Rousseff, que gestou o país de 2011 a 2016, quando sofre um processo de destituição do cargo de presidenta, menos de dois anos após sua reeleição.

Não parece certo terminar essa seção sem um pequeno resumo do que foi o governo PT, para isso, Silvina Fernández resume bem as características políticas, sociais e econômicas

Esta combinatoria de acciones constituyó una nueva plataforma adoptando valores de derecha (manutención del orden y combate a la inflación) y de izquierda (distribución de renta), ampliando el mercado interno y fortaleciendo segmentos nacionales de industria y comercio con bajos índices de desempleo, al mismo tiempo fuertemente coordinada con políticas de reconocimiento e inclusión social, ampliando la cohesión social y, por ende, también cuestionando algunos privilegios históricos que marcan la estructura social brasileña (FERNÁNDEZ, 2021, p. 97)⁴.

169 DISPOSITIVOS LEGAIS EM TREZE ANOS

Para que fosse feita a seleção da política a ser estudada foi feito um levantamento dos dispositivos legais aprovados e/ou sancionados durante os governos Lula e Dilma. Essa necessidade surgiu a partir da pesquisa comparada entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER).

Com a perspectiva de contextualizar o programa escolhido entre outras ações e políticas impulsionadas pelo governo petista ao longo dos anos, assim como categorizar o tipo de política que o PNAIC representa junto a outras do tipo, foi feito um levantamento das normativas do período PT mediante uma série de visitas ao sítio do Planalto (governo federal) para pesquisar quantas e quais medidas legais foram assinadas pelos ex-presidentes Lula e Dilma durante suas gestões.

Descreve-se, agora, o passo a passo realizado para que (re)descobrir os dispositivos legais. Foi acessado o sítio do Planalto (Governo Federal) selecionando no menu, “Conheça a Presidência”, “Acervo” e, por fim, “Legislação”, com isso

⁴ “Esta combinação de ações constituiu uma nova plataforma adotando valores de direita (manutenção da ordem e combate à inflação) e de esquerda (distribuição de renda), ampliando o mercado interno e fortalecendo segmentos nacionais da indústria e comércio, com baixos índices de desemprego, ao mesmo tempo fortemente coordenada com políticas de reconhecimento e inclusão social, ampliando a coesão social e, com isso, também, questionando alguns privilégios históricos que marcam a estrutura social brasileira” (tradução livre).

tivemos acesso a todas as leis, medidas provisórias e decretos. Nesse acervo, buscamos ano a ano, desde 2003 até 2016, todas as informações e atualizações que fossem referentes à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, utilizando os seguintes descritores: “9.394”, “educação” e “escola”. No sítio do Ministério da Educação também buscamos, através do mapa do site, todas as iniciativas educacionais do ministério, ou seja, todas as políticas e programas que são, ou foram, desenhados e implementados durante o governo selecionado, restringindo-se à Educação Básica.

A partir das visitas sistemáticas aos sítios do Planalto e do MEC para o levantamento dos dispositivos legais do governo PT, no qual é incluído o governo Lula e Dilma, constatou-se que foram aprovadas cento e sessenta e nove (169) textos, desses: 1 Emenda à Constituição; 72 Leis; 19 Medidas Provisórias; 77 Decretos; e 1 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As medidas legais funcionaram como andaime e sustento legal às políticas durante esse período, mostrando profusão legislativa que veio a legitimar a orientação e concretização de políticas públicas que visavam democratizar a educação brasileira em diversos sentidos.

No Quadro 1 descrevemos todos os achados normativos e seus títulos divididos entre os tipos de normas, que funcionaram como andaime e sustento legal às políticas durante esse período, mostrando a profusão legislativa que veio a legitimar a orientação e a concretização de políticas públicas que visavam democratizar a educação brasileira em diversos sentidos (GAMA, 2021):

Quadro 1: Dispositivos legais aprovados e/ou divulgados pelo governo (2003-2016)

Tipo de norma	Número	Ano	Título
Emenda Constitucional	59	2009	Obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos
Lei	10.639	2003	História e cultura Afro-Brasileira
	10.709	2003	Transporte Escolar
	10.793	2003	Educação Física componente curricular obrigatório na Educação Básica
	10.832	2003	Salário-Educação
	10.836	2004	Programa Bolsa Família
	10.845	2004	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado
	10.861	2004	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)
	10.870	2004	Taxa de Avaliação <i>in loco</i> das IES

10.880	2004	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)
11.096	2005	Programa Universidade para Todos
11.180	2005	Projeto Escola de Fábrica
11.183	2005	Categorização de Instituições de Ensino Comunitárias
11.273	2006	Concessão de bolsas para formação inicial e continuada
11.274	2006	Obrigatoriedade do Ensino Fundamental de 9 anos
11.331	2006	Processo seletivo de acesso à cursos superiores de graduação
11.494	2007	FUNDEB
11.507	2007	Auxílio de Avaliação Educacional para servidores
11.509	2007	Desvinculação do PROUNI cursos com desempenho insuficiente no SINAES
11.645	2008	História e cultura Afro-Brasileira e Indígena
11.684	2008	Ensino de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio
11.700	2008	Vaga na escola próxima à residência
11.738	2008	Piso Salarial
11.741	2008	Integração da EJA com a Educação Profissional e Tecnológica
11.769	2008	Ensino do conteúdo de Música na Educação Básica
11.892	2008	Instituição da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica
11.940	2009	Ano da Educação Profissional e Tecnológica
11.947	2009	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
11.988	2009	Semana de Educação para a Vida
12.014	2009	Discriminação das categorias de Trabalhadores Profissionais da Educação
12.020	2009	Modifica o rol das Instituições de Ensino Comunitárias
12.056	2009	Formação inicial e continuada dos profissionais da Educação
12.061	2009	Acesso ao Ensino Médio
12.102	2009	Dia do Plano Nacional da Educação
12.156	2009	Criação de cargos nas Instituições Federais de Ensino Superior
12.249	2010	Criação do Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) e Instituição do Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional (RECOMPE)
12.287	2010	Ensino de Artes Regionais
12.416	2011	Vagas no Ensino Superior à Indígenas
12.417	2011	Nilo Peçanha como patrono da Educação Profissional e Tecnológica
12.443	2011	Criação de funções comissionadas no FNDE
12.472	2011	Símbolos nacionais como tema transversal
12.487	2011	Recuperação da rede física escolar pública
12.499	2011	Transferência de recursos financeiros aos municípios e DF
12.594	2012	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)
12.602	2012	Semana e dia nacional da Educação Infantil
12.603	2012	Redução de custos EaD
12.612	2012	Paulo Freire patrono da Educação Brasileira
12.633	2012	Dia Nacional da Educação Ambiental
12.685	2012	Dia Nacional do Compromisso com a criança, o adolescente e a Educação
12.695	2012	Apoio financeiro da União à Universidade Aberta do Brasil
12.711	2012	Lei de Cotas
12.715	2012	Alteração das alíquotas de contribuição da PROUCA
12.722	2012	Brasil Carinhoso
12.772	2012	Plano de carreira para o magistério
12.796	2013	Formação dos profissionais da educação e Educação Básica obrigatória
12.799	2013	Isenção de inscrição para Instituições de Ensino Superior
12.801	2013	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
12.816	2013	Bolsa-Formação estudante do PRONATEC
12.837	2013	FUNDEB para pré-escolas conveniadas com o poder público
12.858	2013	Educação com parcela financeira na exploração de petróleo

	12.881	2013	Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES)
	12.960	2014	Manifestação de órgãos normativos para fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas
	13.005	2014	Plano Nacional de Educação
	13.006	2014	Exibição de filmes nacionais
	13.010	2014	Direitos Humanos como tema transversal
	13.054	2014	Dia Nacional dos profissionais da Educação
	13.065	2014	Bolsa especial de educação aos dependentes dos militares da Marinha
	13.168	2015	Acesso à informações nas Instituições de Ensino Superior
	13.174	2015	Envolvimento das IES com a Educação Básica
	13.184	2015	Prioridade de inscrição para estudantes de renda mais baixa
	13.186	2015	Política de Educação para o Consumo Sustentável
	13.234	2015	Atendimento na Educação Básica e IES para alunos com Altas Habilidades ou Superdotação
	13.278	2016	Conteúdos da disciplina de Artes
Medida Provisória	139	2003	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado
	147	2003	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
	153	2003	Taxa de Avaliação <i>in loco</i> de IES ao INEP
	173	2004	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)
	213	2004	Programa Universidade para Todos (ProUni)
	251	2005	Projeto Escola de Fábrica
	361	2007	Auxílio de Avaliação Educacional (AAE)
	455	2009	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
	472	2009	Criação do PROUCA e instituição do RECOMPE
	492	2010	Plano Especial de Recuperação da Rede Física Escolar Pública
	530	2011	Recuperação da Rede Física Escolar Pública
	533	2011	Transferência de recursos financeiros aos municípios e DF
	562	2012	Apoio financeiro da União à UAB
	563	2012	Alteração das alíquotas de contribuição da PROUCA
	570	2012	Brasil Carinhoso
	586	2012	PNAIC
	593	2012	Bolsa-formação estudante do PRONATEC
	606	2013	FUNDEB para pré-escolas conveniadas com o poder público
	705	2015	Apoio financeiro da União ao DF e municípios para ampliação da Educação Infantil
	Decreto	4.797	2003
4.834		2003	Programa Brasil Alfabetizado
4.875		2003	Projeto Milton Santos de acesso ao Ensino Superior
4.877		2003	Processo de escolha de diretores dos CFETs, ERFs e EAFs
4.943		2003	Contribuição do salário-educação
5.104		2004	Acordo de cooperação educacional entre Brasil e Timor-Leste
5.128		2004	Acordo de sede entre Brasil e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
5.154		2004	Educação profissional
5.224		2004	Organização dos CEFETs
5.396		2005	Recebimento de recursos de OSs que exercem atividades de rádio e TV educativas
5.475		2005	Denominação e objetivos da Comissão Nacional de Alfabetização
5.478		2005	PROEJA
5.622		2005	Regulamentação do EaD
5.626		2005	Língua Brasileira de Sinais no currículo das IES
5.773		2006	Regulação, Supervisão e Avaliação das IES
5.800		2006	Universidade Aberta do Brasil

5.803	2006	Observatório da Educação
5.824	2006	Concessão do Incentivo à Qualificação
5.840	2006	PROEJA no âmbito federal
5.845	2006	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Estônia
5.889	2006	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Barbados
6.003	2006	Regulamenta a arrecadação, fiscalização e a cobrança do salário-educação
6.069	2007	Regulamenta a GDIAE e a GDINEP
6.091	2007	Operacionalização do FUNDEB
6.092	2007	Regulamentação do AAE
6.093	2007	Reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, incluindo a EJA
6.094	2007	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)
6.095	2007	Constituição da IFET
6.096	2007	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)
6.253	2007	Dispõe e regulamenta o FUNDEB
6.286	2007	Programa Saúde na Escola
6.287	2007	Alíquota zero à estados e municípios na compra de veículos para transporte escolar nas zonas rurais
6.300	2007	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)
6.303	2007	Regulamentação e Avaliação de IES com EaD
6.414	2008	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Grécia
6.425	2008	Censo Anual da Educação
6.494	2008	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de EI (Pro-Infância)
6.571	2008	Atendimento Educacional Especializado
6.644	2008	Alíquota zero à estados e municípios na compra de veículos para transporte escolar na Educação Básica
6.721	2008	Criação do Centro de Cooperação Regional para a Educação de Adultos na América Latina e no Caribe (CREFAL)
6.729	2009	Reconhecimento de Certificados e Estudos de nível fundamental e médio entre países do Mercosul, Bolívia e Chile
6.755	2009	Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica
6.768	2009	Programa Caminho da Escola
6.794	2009	Empresa Brasil de Comunicação supervisionará a ACERP
6.861	2009	Educação Escolar Indígena
6.963	2009	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Tunísia
6.986	2009	Processo de escolha dos diretores da RFEPCT e criação do IFECT
7.022	2009	Implantação do RFEPCT
7.082	2010	Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF)
7.083	2010	Programa Mais Educação
7.084	2010	Programas de Material Didático
7.176	2010	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e EUA
7.233	2010	Procedimentos Orçamentários e Financeiros relacionados à autonomia universitária
7.234	2010	Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)
7.243	2010	PROUCA e Regime especial de aquisição de computadores para uso educacional (RECOMPE)
7.313	2010	Procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia dos IFs
7.338	2010	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (EGEDUC)
7.344	2010	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Jordânia
7.352	2010	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)
7.397	2010	Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)

7.415	2010	Profuncionário
7.484	2011	Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM)
7.503	2011	Convênio de Santo Domingo (OEI)
7.611	2011	Educação Especial e Atendimento Educacional Especializado
7.626	2011	Plano estratégico de educação no âmbito do sistema prisional
7.666	2012	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Israel
7.750	2012	PROUCA e Regime Especial de Incentivo a computadores para uso educacional (REICOMP)
7.910	2013	Composição do Conselho da Ordem Nacional do Mérito Educativo
7.952	2013	Vinculação das Escolas Médias de Agropecuária Regional ao MEC
8.289	2014	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Organização dos Estados Ibero-Americanos
8.332	2014	Ingresso do Panamá ao Acordo Regional de Cooperação e Intercâmbio de bens nas áreas cultural, Educacional e Científica
8.333	2014	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Botsuana
8.334	2014	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Nigéria
8.385	2014	Empresa Brasileira de Comunicação supervisionará a ACERP
8.607	2015	Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Seicheles
8.619	2015	Apoio financeiro suplementar à EI para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família
8.752	2016	Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica
Outro	30	2007 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Fonte: Elaboração própria (2022)

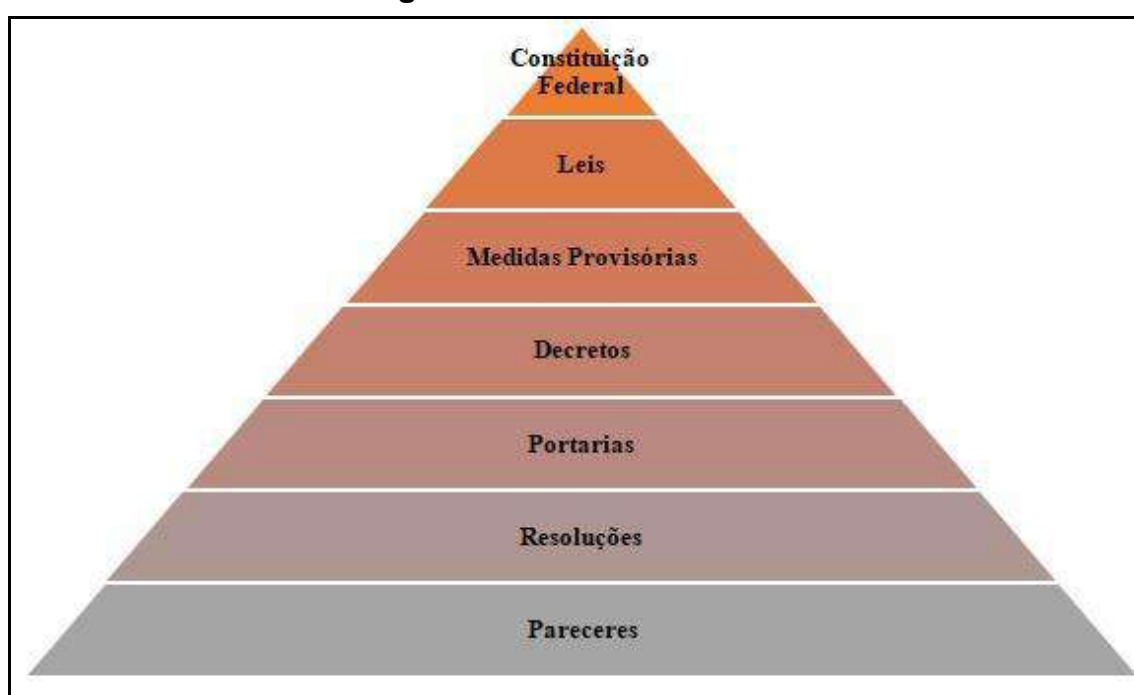
No que se refere os dispositivos legais aprovados e/ou sancionados no governo PT, durante as gestões de Lula e Dilma, destaca-se que estes mesmos dispositivos são hierarquizados em uma forma de pirâmide, no qual quem está mais para o topo se sobrepõe e orienta quem está mais para baixo (LOURENÇO, 2017). Hans Kelsen propôs, dessa forma, que o direito é passível do entendimento que as medidas legais são, como dito, hierarquizadas e sobrepostas, além de internamente, no Brasil, nenhuma está acima da Constituição Federal (CF), promulgada em 05 de outubro de 1988, após o período da ditadura cívico-militar.

Vale ressaltar que abaixo das medidas legais federais temos, ainda, as medidas legais estaduais e depois as municipais. Destaca-se que nenhuma medida pode ser contrária ao que está explícito nas normativas federais, uma vez que cabe à União o papel de regular a educação nacional; já às Unidades Federativas (estados, Distrito Federal e municípios) cabe fazer cumprir o que foi prescrito.

Para entender a profusão legal federal em relação à educação é necessário situar o leitor no processo histórico recente do país. No ano de 1985 inicia-se o processo de redemocratização do país, para que a ditadura cívico-militar deixasse o poder e voltasse a vigorar o estado de direito, esse processo culmina com a

promulgação da Constituição Federal de 1988. Após a CF, o poder legislativo começa a discutir a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Demerval Saviani (2001) discorre sobre todo o processo pelo que o projeto da nova LDBEN passou até ser sancionada (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e, nesse processo, ressaltamos que o projeto de texto sancionado foi apresentado pelo ex-senador Darcy Ribeiro o qual foi discutido nas duas casas do Congresso Nacional, a saber: Câmara dos Deputados e Senado.

Imagem 1 - Pirâmide de Kelsen



Fonte: GAMA (2021)

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE) foi a forma que o governo federal encontrou para traçar objetivos e metas a serem cumpridos por todos os entes federativos. Pelo plano ser decenal possibilita ser entendido como uma política de Estado, pois as gestões do executivo duram quatro anos e, dessa forma, o plano ultrapassa governos, tanto que foi sancionado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no penúltimo ano de sua gestão e vigorou por toda a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

IDENTITÁRIA, ASSISTENCIAL E/OU QUALITATIVA

Pelo levantamento é percebido que o panorama legal da educação pode ser alocado em três categorias, a saber: Assistencial; Identitário, e; Qualitativo. Esses três conceitos foram denominados assim pelo fato de as gestões PT estarem voltadas: à inserção de pessoas, grupos ou classes sociais, na sociedade, através do poder de consumo ou pela reivindicação de direitos; à promoção da equidade entre povos e pessoas historicamente oprimidos e deixados à margem da sociedade; e, à melhora da qualidade educacional, através de iniciativas que respondessem tanto aos interesses internos quanto pelos interesses externos.

A denominação desses conceitos se apoia na abordagem indutiva-construtiva, na qual “a teoria emerge da análise, isto é, resulta como um dos produtos dela” (MORAES, 1999, p. 29), assim buscamos compreender as medidas legais investigadas, percebendo que “as categorias são resultantes de um processo de sistematização progressivo e analógico” (MORAES, 1999, p. 28).

Quadro 2: Categorização dos dispositivos legais federais do Governo PT (2003-2016)

	Identitária	Assistencial	Qualitativa
Emenda à Constituição			<ul style="list-style-type: none"> ● 59/09 - Obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos.
Lei	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.639/03 - História e Cultura Afro-brasileira; ● 10.845/04 - Programa de complementação ao Atendimento Educacional Especializado; ● 11.180/05 - Projeto Escola de Fábrica; ● 11.645/08 - História e Cultura Afro-brasileira e Indígena; ● 11.940/09 - Ano da Educação Profissional e Tecnológica; ● 12.014/09 - Categorias de profissionais da Educação; ● 12.102/09 - Dia do 	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.709/03 - Transporte Escolar; ● 10.832/03 - Salário-Educação; ● 10.836/04 - Programa Bolsa Família; ● 10.880/04 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar; ● 11.096/05 - Programa Universidade para Todos; ● 11.273/06 - Concessão de bolsas FNDE e Capes; ● 11.494/07 - FUNDEB; ● 11.507/07 - Auxílio de Avaliação Educacional; ● 11.700/08 - Vaga próxima à residência; 	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.793/03 - Educação Física como componente curricular obrigatório na Educação Básica; ● 10.861/04 - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; ● 10.870/04 - Instituição da taxa de avaliação in loco de IES ao INEP; ● 11.183/05 - Categorização das instituições de ensino comunitárias; ● 11.274/06 - Ensino Fundamental de nove anos; ● 11.331/06 - Processo seletivo de acesso à cursos superiores de graduação; ● 11.509/07 - Desvinculação do PROUNI cursos com desempenho insuficiente no

<p>PNE;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 12.416/11 - Vagas no Ensino Superior à Indígenas; ● 12.417/11 - Nilo Peçanha patrono da Educação Profissional e Tecnológica; ● 12.602/12 - Semana e Dia Nacional da Educação Infantil; ● 12.612/12 - Paulo Freire patrono da Educação Brasileira; ● 12.633/12 - Dia Nacional da Educação Ambiental; ● 12.685/12 - Dia Nacional do compromisso com a criança, o adolescente e a Educação; ● 12.711/12 - Lei das Cotas; ● 12.960/14 - Fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas; ● 13.006/14 - Exibição de filmes nacionais; ● 13.054/14 - Dia Nacional dos Profissionais da Educação; ● 13.234/15 - Atendimento na Educação Básica e Instituições de Ensino Superior para alunos com Altas Habilidades ou Superdotação. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 11.738/08 - Piso salarial; ● 11.741/08 - Articulação entre a EJA e a Educação Profissional; ● 11.947/09 - Programa Nacional de Alimentação Escolar; ● 12.249/10 - Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) e Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional (RECOMPE); ● 12.443/11 - Criação de funções comissionadas do FNDE; ● 12.487/11 - Recuperação da rede física escolar pública; ● 12.499/11 - Transferência de recursos financeiros aos municípios e DF; ● 12.594/12 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); ● 12.603/12 - Redução de custos EaD; ● 12.695/12 - Apoio financeiro da União à Universidade Aberta do Brasil; ● 12.715/12 - PROUCA e RECOMPE; ● 12.722/12 - Brasil Carinhoso; ● 12.772/12 - Plano de carreira para o magistério; ● 12.799/13 - Isenção de inscrição para IES; ● 12.816/13 - Bolsa-Formação Estudante do PRONATEC; ● 12.837/13 - FUNDEB para pré-escolas conveniadas com o poder público; ● 12.858/13 - Educação com parcela financeira na exploração de petróleo; ● 13.065/14 - Bolsa especial de educação aos dependentes dos militares da Marinha; ● 13.184/15 - Prioridade de inscrição para estudantes de renda mais baixa. 	<p>SINAES;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 11.684/08 - Ensino de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio; ● 11.769/08 - Ensino de Música na Educação Básica; ● 11.892/08 - Instituição da RFEPCT e criação dos IFECT; ● 11.988/09 - Semana de Educação para a Vida; ● 12.020/09 - Modifica o rol das instituições de ensino comunitárias; ● 12.056/09 - Formação inicial e continuada dos profissionais da educação; ● 12.061/09 - Acesso ao Ensino Médio; ● 12.156/09 - Criação de cargos nas IFES; ● 12.287/10 - Ensino de Artes Regionais; ● 12.472/11 - Símbolos Nacionais como Tema Transversal; ● 12.796/13 - Formação dos profissionais da Educação e Educação Básica obrigatória; ● 12.801/13 - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; ● 12.881/13 - Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES); ● 13.005/14 - Plano Nacional de Educação; ● 13.010/14 - Direitos Humanos como Tema Transversal; ● 13.168/15 - Acesso à informação nas IES; ● 13.174/15 - Envolvimento das IES com a Educação Básica; ● 13.186/15 - Política de Educação para o Consumo Sustentável; ● 13.278/16 - Conteúdos da disciplina de Artes.
--	--	---

Medida Provisória	<ul style="list-style-type: none"> ● 139/03 - Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado; ● 251/05 - Projeto Escola de Fábrica. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 173/04 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); ● 213/04 - Programa Universidade para Todos; ● 361/07 - Auxílio de Avaliação Educacional (AAE); ● 455/09 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); ● 472/09 - Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) e Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional (RECOMPE); ● 492/10 - Plano Especial de Recuperação da Rede Física Escolar Pública⁵; ● 530/11 - Recuperação da Rede Física Escolar Pública; ● 533/11 - Transferência de recursos financeiros aos municípios e DF; ● 562/12 - Apoio financeiro da União à Universidade Aberta do Brasil; ● 563/12 - PROUCA e RECOMPE; ● 570/12 - Brasil Carinhoso; ● 593/12 - Bolsa-Formação Estudante do PRONATEC; ● 606/13 - FUNDEB para pré-escolas conveniadas com o poder público; ● 705/15 - Apoio financeiro da União ao DF e municípios para ampliação da Educação Infantil⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 147/03 - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; ● 153/03 - Taxa de Avaliação de IES ao INEP; ● 586/12 - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Decreto	<ul style="list-style-type: none"> ● 4.797/03 - Ordem Nacional do Mérito Educativo; ● 5.626/05 - Língua Brasileira de Sinais no currículo das Instituições de Ensino Superior; ● 5.840/06 - PROEJA no 	<ul style="list-style-type: none"> ● 4.943/03 - Contribuição do Salário-Educação; ● 5.396/05 - Recebimento de recursos de Organizações Sociais que exercem atividades de rádio e TV educativas; ● 5.478/05 - PROEJA; 	<ul style="list-style-type: none"> ● 4.834/03 - Programa Brasil Alfabetizado; ● 4.875/03 - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior; ● 4.877/03 - Processo de escolha dos diretores dos CFETs, ETFs e EAFs;

⁵ Medida Provisória não convertida em Lei, pois perdeu a vigência (prazo).

<p>âmbito federal;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 6.571/08 - Atendimento Educacional Especializado; ● 6.861/09 - Educação Escolar Indígena; ● 7.352/10 - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA); ● 7.611/11 - Educação Especial e Atendimento Educacional Especializado; ● 7.626/11 - Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional; ● 7.952/13 - Vinculação das Escolas Médias de Agropecuária Regional ao MEC. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 5.800/06 - Universidade Aberta do Brasil; ● 5.824/06 - Concessão do Incentivo à Qualificação; ● 6.003/06 - Regulamentação a arrecadação, fiscalização e a cobrança do Salário-Educação; ● 6.069/07 - Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividades Especializadas e Técnicas de Informações e Avaliações Educacionais (GDIAE) e a Gratificação de Desempenho de Atividades de Estudos, Pesquisas e Avaliações Educacionais (GDINEP); ● 6.091/07 - Operacionalização do FUNDEB; ● 6.092/07 - Regulamentação do Auxílio de Avaliação Educacional; ● 6.253/07 - Dispõe e regulamenta o FUNDEB; ● 6.286/07 - Programa Saúde na Escola; ● 6.287/07 - Alíquota zero à estados e municípios na compra de veículos para transporte escolar nas zonas rurais; ● 6.494/08 - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pró-Infância); ● 6.644/08 - Alíquota zero à estados e municípios na compra de veículos para transporte escolar na Educação Básica; ● 6.768/09 - Programa Caminho da Escola; ● 7.082/10 - Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ● 7.084/10 - Programas de Material Didático; ● 7.233/10 - Procedimentos Orçamentários e Financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> ● 5.104/04 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Timor-Leste; ● 5.128/04 - Acordo de Sede entre Brasil e a Organização dos Estados Ibero- Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI); ● 5.154/04 - Educação Profissional; ● 5.224/04 - Organização dos CEFETs; ● 5.475/05 - Denominação e objetivos da Comissão Nacional de Alfabetização; ● 5.622/05 - Regulamentação do EaD; ● 5.773/06 - Regulação, Supervisão e Avaliação das IES; ● 5.803/06 - Observatório da Educação; ● 5.845/06 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Estônia; ● 5.889/06 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Barbados; ● 6.093/07 - Reorganização do Programa Brasil Alfabetizado incluindo o público da EJA; ● 6.094/07 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; ● 6.095/07 - Constituição da Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; ● 6.096/07 - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais; ● 6.300/07 - Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO); ● 6.303/07 - Regulamentação e Avaliação de IES com EaD; ● 6.414/08 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Grécia; ● 6.425/08 - Censo Anual da Educação; ● 6.721/08 - Criação do Centro de Cooperação Regional para a
---	--	--

		<p>Relacionados à Autonomia Universitária;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 7.234/10 - Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); ● 7.243/10 - PROUCA e RECOMPE; ● 7.313/10 - Procedimentos Orçamentários e Financeiros Relacionados à Autonomia dos Institutos Federais; ● 7.338/10 - Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC); ● 7.484/11 - Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM); ● 7.750/12 - PROUCA e RECOMPE; ● 8.619/15 - Apoio financeiro suplementar à Educação Infantil para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. 	<p>Educação de Adultos na América Latina e no Caribe (CREFAL);</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 6.729/09 - Reconhecimento de Certificados e Estudos de Nível Fundamental e Médio entre países do Mercosul, Bolívia e Chile; ● 6.755/09 - Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica; ● 6.794/09 - Empresa Brasil de Comunicação supervisionará a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP); ● 6.963/09 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Tunísia; ● 6.986/09 - Processo de escolha dos diretores da RFEPCT e criação do IFECT; ● 7.022/09 - Implantação da RFEPCT; ● 7.083/10 - Programa Mais Educação; ● 7.176/10 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e EUA; ● 7.344/10 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Jordânia; ● 7.397/10 - Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF); ● 7.415/10 - Profucionário; ● 7.503/11 - Convênio de Santo Domingo (OEI); ● 7.666/12 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Israel; ● 7.910/13 - Composição do Conselho da Ordem Nacional do Mérito Educativo; ● 8.289/14 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Organização dos Estados Ibero-Americanos; ● 8.332/14 - Ingresso do Panamá ao Acordo Regional de Cooperação e Intercâmbio de Bens nas Áreas Cultural,
--	--	--	--

			<p>Educacional e Científica;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 8.333/14 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Botsuana; ● 8.334/14 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Nigéria; ● 8.385/14 - Empresa Brasil de Comunicação supervisionará a ACERP; ● 8.607/15 - Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Seicheles; ● 8.752/16 - Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.
Outro			<ul style="list-style-type: none"> ● Série Doc. 30/07 - Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Fonte: Elaboração própria (2022)

Dispositivos Identitários

Não se poderia se iniciar a caracterização e nosso entendimento das categorias sem iniciarmos pelas identitárias, uma vez que a segunda medida legal sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e a primeira educacional, foi a lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. De acordo com um trabalho apresentado na Argentina, cada dispositivo legal, sancionado ou divulgado durante os governos PT, pode ser alocado em alguma das três categorias: assistencial; identitária; qualitativa. Como expliquei no resumo publicado essas categorias foram assim nomeadas por responderem a uma das três ordens:

à inserção de pessoas, grupos ou classes sociais, na sociedade, através do poder de consumo ou pela reivindicação de direitos; à promoção da equidade entre povos e pessoas historicamente oprimidos e deixados à margem da sociedade; e, à melhora da qualidade educacional, através de iniciativas que respondessem tanto aos interesses internos e pelos interesses externos (GAMA, 2021, p. 190).

A ementa da lei possui a seguinte mensagem: “Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática ‘História

e Cultura Afro-Brasileira', e dá outras providências" (BRASIL, 2003a, não paginado). Nesse sentido, o antigo governo começava mostrar à população que sua gestão estava voltada em abordar, principalmente, questões de cunho étnico/racial, visando a inserção de pessoas, grupos ou classes sociais, na sociedade, através do poder de consumo ou pela reivindicação de direitos.

Sobre esse assunto Gomes (2020) escreve um ensaio no qual analisa as políticas identitárias sob as lentes política e econômica, vale ressaltar que o mesmo fez essa análise a partir da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América, em 2016:

Hoje em dia, contudo, o debate político está menos voltado para essas questões de cunho ideológico clássico e mais voltado para questões identitárias: a esquerda se voltou para grupos marginalizados, minorias étnicas, LGBTQ's, imigrantes e refugiados. Já a direita redefiniu sua missão central como uma defesa de valores patrióticos de tradição nacional e identidade regional nacionalista – algumas vezes com conexões explícitas com questões relacionadas à raça, etnicidade e religião (GOMES, 2020, p. 94).

Mas, há uma contraposição em que identidades “são construções criadas em nome do controle, do individualismo possessivo, da contenção do movimento de diferenciação de si” (PIMENTEL JÚNIOR, 2020, p. 98), esse fato nos remete que o autor buscou colocar as pessoas como pertencentes a um único grupo, o que de fato são, mas essa isonomia fica estagnada aí, pois as pessoas retintas, periféricas, de orientação sexual diferente da heterossexual (lésbicas, bissexuais, pansexuais e gays), identidade de gênero diferente de cisgênero (travestis, transexuais, transgêneros, intersexuais, não-binários, gênero fluído) e mulheres são tratadas de forma desigual pela sociedade, pois não há igualdade de status e econômica, há certa invisibilização dos grupos socio-historicamente oprimidos.

Sobre a inserção das pessoas oprimidas historicamente podemos destacar os pretos, pardos e indígenas, que em 29 de agosto de 2012 conseguiram que a lei nº 12.711 fosse sancionada. A lei possui a seguinte ementa: "dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências" (BRASIL 2012, não paginado). Essa lei veio como uma resposta ao passado escravagista do país, sendo entendida como uma política compensatória, pois logo após a abolição da escravidão houve um ressarcimento do governo federal, outrora imperial, aos donos de engenhos e senhores, enquanto as pessoas que acabavam de ser libertas foram relegados a própria sorte, e

invisibilizados pelos governantes, sua cultura foi proibida e sua história apagada, ou até mesmo queimada.

O artigo terceiro da lei 12.711/2003 destaca que

Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2012b, não paginado).

Logo, a Lei das Cotas, como ficou conhecida, e a lei 10.639 vieram para compensar o passado escravagista e exaltar a história e cultura da África, dos africanos e dos negros no Brasil. Em de 2008 a lei nº 10.639/2003 é alterada, para que os indígenas e povos originários do Brasil constassem nos currículos das instituições de ensino da Educação Básica. Com isso, o parágrafo primeiro passou a vigorar com a seguinte redação:

O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil (BRASIL, 2008a, não paginado).

Além das políticas identitárias, focadas a grupos racialmente minoritários, pode-se destacar a busca pela identidade da educação brasileira, através da definição de personalidades históricas como patronos de modalidades de ensino e de níveis de educação escolar, como Nilo Peçanha, patrono da educação profissional e tecnológica, e Paulo Freire, patrono da educação brasileira. Legitimando a importância que essas personalidades tiveram para a implementação, financiamento e regulação dessas educações no contexto social e político brasileiro.

Dispositivos Assistenciais

A desigualdade social é uma marca profunda do Brasil, nesse sentido, se faz necessário implementar políticas que auxiliem a população para que haja uma vida digna. Mas, a assistência que a União presta não se restringe somente aos indivíduos que residem no Brasil, sendo assistidos, também, municípios, estados e o

Distrito Federal, que, por não disporem de recursos financeiros suficientes, não dariam conta de investir nas maiores etapas da Educação Básica, a saber a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

Kuhlmann Junior (2000, p. 8) citado por Aguiar, Melo e Santos (2020, p. 356) discorre que “a concepção de assistência científica formulada no início do século XX, em consonância com as propostas das instituições de educação popular difundidas nos congressos e nas exposições internacionais, já previa que o atendimento da pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos”. Trazendo esse trecho para os dias atuais a assistência de pessoas desamparadas deve estar vinculada a outros direitos. Portanto, “a assistência visa à proteção de um direito humano” (SOUZA, 2016, não paginado) e o Estado, através da CF de 1988, define quais são os direitos sociais de todas as pessoas residentes no país, entre eles: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Aguiar, Melo e Santos (2020, p. 357) apontam que “a educação passa a ser vista como oportunidade de progresso”, progresso esse que não está somente relacionado a economia, mas também ao progresso social, de tentativa de proteger a família, maternidade, infância e velhice, amparar crianças e adolescentes carentes, integrar as pessoas ao mercado de trabalho, inclusão e integração de pessoas com deficiência à vida comunitária. Ou seja, o Estado deve promover o bem-estar e melhorar as condições de vida da população (SOUZA, 2016).

Ressalta-se que as políticas assistencialistas começam a ser desenhadas, ainda, durante o período imperial do Brasil e “chegam aos nossos dias como alvos de atuação e discussão junto ao processo educativo, a necessidade e talvez a pertinência de programas governamentais de cunho assistencial nas escolas” (AGUIAR, MELO e SANTOS, 2020, p. 358).

As políticas assistencialistas procuraram utilizar a educação como forma de inserção de pessoas, grupos ou classes sociais, na sociedade, através do poder de consumo ou pela reivindicação de direitos, da mesma forma que prestou assistência financeira para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Podemos exemplificar isso através das leis nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que faz concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família dependente do acompanhamento à frequência escolar (BRASIL, 2004); lei nº 11.494, de 20 de

junho de 2007, que regulamentou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, o qual versou sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), buscando ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (BRASIL, 2010).

Logo, as políticas de cunho assistencial podem ser lidas de duas formas, a saber: atrela-se a educação a políticas e programas de transferência de renda para garantir a subsistência de pessoas abaixo da linha da pobreza, bem como a garantia no acesso e frequência escolar, mesmo os que se encontram no Ensino Superior; assim como a transferência de recursos financeiros entre os entes federativos com objetivos de garantir a inscrição e frequência escolar, ampliação do atendimento educacional e apoio na compra de insumos escolares.

Dispositivos Qualitativos

Entende-se como políticas qualitativas aquelas relacionadas à medição da proficiência dos estudantes e do currículo, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a melhora dos indicadores educacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a variedade de disciplinas ofertadas na Educação Básica; a ampliação do tempo de escolarização, seja ampliando o turno, seja ampliando a obrigatoriedade de frequência das crianças na Educação Básica; e a criação de políticas e programas de incentivo técnico e/ou financeiro para melhora de desempenho acadêmico-profissional.

Com a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP em 1997, passa a existir uma preocupação com a qualidade do ensino no Brasil, que passou a ser verificada por um sistema de avaliação e monitoramento da educação escolar, que permite uma análise dos processos educativos, possibilitando seu aprimoramento e consequente busca pela garantia da qualidade (GUSMÃO e AMORIM, 2020, p. 13).

Portanto, as políticas qualitativas se relacionam com tudo aquilo que busca responder as metas estipuladas nos indicadores educacionais através das avaliações externas de larga escala, como a Prova Brasil e o Programa Internacional

de Avaliação de Estudantes⁶ (Pisa), bem como com aquilo que é ofertado tanto pelos sistemas de ensino e pelas instituições educacionais.

Entende-se como políticas qualitativas aquelas relacionadas a medição da proficiência dos estudantes e do currículo, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a melhora dos indicadores educacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a variedade de disciplinas ofertadas na Educação Básica; e a ampliação do tempo de escolarização, seja ampliando o turno, seja ampliando a obrigatoriedade de frequência das crianças na Educação Básica.

Com a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (BRASIL, 1997) em 1997, passa a existir uma preocupação com a qualidade do ensino no Brasil, que passou a ser verificada por um sistema de avaliação e monitoramento da educação escolar, que permite uma análise dos processos educativos, possibilitando seu aprimoramento e consequente busca pela garantia da qualidade (GUSMÃO e AMORIM, 2020, p. 13).

Portanto, as políticas qualitativas se relacionam com tudo aquilo que busca responder as metas estipuladas nos indicadores educacionais através das avaliações externas de larga escala, como a Prova Brasil e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), bem como com aquilo que é ofertado tanto pelos sistemas de ensino e pelas instituições educacionais.

Pelo decreto nº 6.094/2007 instituiu-se o IDEB, que seria o meio pelo qual o governo federal iria aferir a qualidade da Educação Básica, calculando e divulgando periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os dados sobre rendimento escolar com o desempenho dos estudantes (BRASIL, 2007b). No segundo mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff começou a ser discutido e desenhado a Base Nacional Comum Curricular, que teve seu primeiro esboço apresentado em uma consulta pública, ainda em 2015. Essas duas políticas formam aquilo que Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020, p. 701) denominam como “Estado Avaliador”, no qual há centralidade dos documentos curriculares e controle do desempenho dos estudantes.

Ao passo que, nos dias atuais parece ter havido uma mudança na visão do que é e como melhorar a qualidade educacional, as políticas educacionais têm recorrido a estratégias de regulação (BATISTA et al. 2015; RIBEIRO, BONAMINO e MARTINIC, 2020), tanto que há “no país experimentações de governança visando

⁶ Tradução livre do nome em língua inglesa: *Programme for International Student Assessment*.

ao que os gestores denominam melhoria da qualidade da educação, uma noção vinculada às políticas de avaliação externas” (RIBEIRO, BONAMINO e MARTINIC, 2020, p. 702).

A avaliação externa, enquanto forma de controle, explicita também sua ferramenta central: “a medida padrão de desempenho do aluno a ser alcançada e que relaciona o conteúdo a ser ensinado e o que deve ser aprendido” (RIBEIRO, BONAMINO e MARTINIC, 2020, p. 707), isso vai de encontro a pluralidade de currículos e metodologias, uma vez que, até os anos de 2003 e 2008, as disciplinas de Educação Física, Filosofia e Sociologia não eram componentes curriculares obrigatórios, passando a ser após as sanções do executivo (BRASIL, 2003c; BRASIL, 2008b).

Ainda sobre os currículos e instrumentos de mensuração da qualidade educacional é importante destacar que “embora haja currículo unificado e centralizado e padrão de desempenho estabelecido por avaliação externa, não há incentivo à autonomia pedagógica das escolas” (RIBEIRO, BONAMINO e MARTINIC, 2020, p. 715), é importante frisar que a noção de qualidade se mostra vinculada “a padrões que indicam os termos da distribuição do conhecimento que é definido como relevante” (RIBEIRO, BONAMINO e MARTINIC, 2020, p. 715).

Mas, outras medidas foram tomadas para que melhorasse a qualidade educacional brasileira, não só aquelas que visam o desempenho estudantil e o currículo escolar, como a ampliação de atendimento da Educação Básica obrigatória e gratuita. Através da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, a oferta passou a ser dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, compreendendo, assim, a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, além de assegurar a oferta a todos que não tiveram acesso à escola na idade própria indicativa (BRASIL, 2009). E, a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que por ter diretrizes, metas e objetivos vinculados à assistência e identidades, tem como orientação principal a melhora da qualidade educacional (BRASIL, 2014).

CAPÍTULO 2

ESTRATÉGIAS PARA A ALFABETIZAÇÃO

Nos capítulos anteriores se objetivou descrever de forma sucinta o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da gestão do governo federal, bem como os dispositivos normativos que foram sancionados durante seu governo, hierarquizando-os e categorizando-os em três grupos: assistencial, identitária e qualitativa.

Passa-se, agora, a descrever o processo ao qual a alfabetização foi submetida nos governos Lula e Dilma. Nesta seção objetivar-se-á compreender como o tema foi utilizado em dois governos diferentes, apesar de estar sob égide da gestão do mesmo partido, com perspectivas de erradicação do analfabetismo e o combate ao analfabetismo funcional na sociedade.

TRAJETÓRIA DO COMBATE AO ANALFABETISMO A PARTIR DE 2003

Como descrito anteriormente houve uma grande profusão de dispositivos aprovados e/ou sancionados na esfera federal durante o governo PT, o que nos impossibilita de analisar cada dispositivo de forma individual, portanto coube-nos restringir esse quadro a um tema comum entre os dois países sul-americanos envolvidos na pesquisa: a alfabetização.

Diante dos índices e taxas de analfabetismo e os resultados estudantis nas avaliações, o governo federal demonstrou interesse em resolver essa questão. Dessa forma, o governo Lula dá primeiro passo frente ao combate ao analfabetismo, histórico, no país, o qual divulga o Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, que possui em sua ementa o seguinte: “Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências” (BRASIL, 2003b, não paginado).

Um decreto é a materialização de uma determinada política, neste caso a luta pela erradicação do analfabetismo no Brasil. Logo no artigo primeiro fica explícito esse objetivo “Fica criado o Programa Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação, com a finalidade de erradicar o analfabetismo no País” (BRASIL, 2003b, não paginado).

Destaca-se que o referido programa já contava com a participação de outros entes federativos e da sociedade civil, como explicitado no parágrafo único do artigo primeiro “A implementação do referido Programa será feita em regime de colaboração da União com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organismos da sociedade civil” (BRASIL, 2003b, não paginado), trazer a participação civil e social é uma das várias marcas do governo.

No ano de 2005 um novo decreto é divulgado, o Decreto nº 5.475, de 22 de junho de 2005, este não criou um novo programa, mas alterou a redação, denominação e objetivos constantes no Decreto nº 4.834/2003, que pode ser visualizado através da seguinte ementa “Altera a denominação e o objetivo da Comissão Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003” (BRASIL, 2005, não paginado).

A principal alteração dada por este novo decreto é a inclusão da modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), suprimida no decreto de 2003. No novo artigo segundo o texto passou a vigorar com a seguinte redação

Fica instituída a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, órgão colegiado de caráter consultivo, com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação na formulação e implementação das políticas nacionais e na execução das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos (BRASIL, 2005, não paginado).

Continuando no novo decreto, desta vez no parágrafo primeiro do artigo segundo temos a descrição das pessoas e/ou entidades que compunham a comissão

A Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos será composta por personalidades reconhecidas nacionalmente e por pessoas indicadas por instituições e entidades representativas da área educacional, de âmbito nacional, até o limite de dezesseis membros titulares e respectivos suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2005, não paginado).

Pode-se destacar que a redação dada pelo decreto nº 5.475, de 22 de junho de 2005, passa a contemplar no seu nome a modalidade de ensino que seria privilegiada por esse programa. Ou seja, a EJA se tornou o foco de atuação dessa política educacional, com a interação de entes federativos, além da composição de pessoas e/ou entidades na comissão, então, renomeada.

Se em 2005 tivemos pequenas alterações no Programa Brasil Alfabetizado instituído pelo decreto 4.834/2003, dentre elas a mudança no nome e a modalidade que está no foco da política, temos em 2007 um novo decreto governamental que

dispunha sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, que visava a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e outras providências referentes ao programa.

O Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, enfim descreve como ocorreria o programa do governo federal com objetivo de erradicar o analfabetismo no Brasil, ou diminuir a taxa de analfabetos entre jovens e adultos. que pode ser visualizado através do artigo primeiro do decreto onde escreve seu objetivo “O Programa Brasil Alfabetizado tem por objetivo a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais” (BRASIL, 2007a, não paginado).

Como descrito nesta seção percebe-se que este programa estava voltado para a alfabetização de jovens e adultos. No decreto se instituiu os objetivos e diretrizes do programa, assistência financeira e material, requisitos documentais e compromissos entre as professoras alfabetizadoras, entes federativos e instituições de ensino, além de premiações para quem atingisse o índice estipulado no decreto ou pessoas/instituições que se destacarem nos esforços de universalização da alfabetização da EJA.

No Capítulo III, do decreto nº 6.093/2007, focaliza-se sobre as professoras alfabetizadoras, no qual descreve quem realiza as atividades de alfabetização e onde ocorre, no caso nas redes públicas de ensino e em instituições privadas sem fins lucrativos. Nos parágrafos 5º e 6º do artigo quinto se descreve sobre a assistência financeira, bolsas, dadas as professoras e os requisitos para que elas possam recebê-las:

§ 5º O alfabetizador poderá receber bolsa, para custeio das despesas realizadas no desempenho de suas atividades no Programa, mediante pagamento direto.

§ 6º A concessão de bolsas aos professores da rede pública ficará condicionada à adesão dos respectivos entes federados ao Programa, nos termos deste Decreto (BRASIL, 2007a, não paginado).

Quanto à formação, se entendeu como continuada, essas professoras poderiam ser realizadas diretamente pela própria rede de ensino a qual estivesse vinculada, ou até mesmo por outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, assim como instituições de ensino superior (IES). Portanto, percebe-se que o programa estava voltado para além da erradicação do analfabetismo por meio do incentivo financeiro às professoras, mas preocupava-se também com a formação dessas mesmas professoras.

Como últimas medidas dedicadas à alfabetização no Brasil temos o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e o Decreto nº 6.721, de 29 de dezembro de 2008. O primeiro decreto versava sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que dispõe nas metas II e XI o seguinte: “II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico” e “XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos” (BRASIL, 2007b, não paginado).

Enquanto que o Decreto nº 6.721, de 29 de dezembro de 2008, tornou público o “Convênio para a Criação do Centro de Cooperação Regional para a Educação de Adultos na América Latina e no Caribe - CREFAL, assinado na Cidade do México, em 19 de outubro de 1990” (BRASIL, 2008c, não paginado). O acordo foi assinado durante o governo de Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992), mas só foi aprovado pelo legislativo em 21 de dezembro de 2007. Neste convênio entre países da América Latina e Caribe considera “que a educação para adultos compreende, entre outros aspectos, os processos de alfabetização, educação básica, educação para o trabalho, formação para a vida familiar, social e civil” (BRASIL, 2008c, não paginado), ou seja a EJA não estaria voltada apenas para a erradicação do analfabetismo, mas que deve articular-se com a formação afetiva, política, social, econômica e para o trabalho.

COSTURA-SE UM PACTO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Na seção anterior procurou-se localizar os primeiros passos da alfabetização na gestão do Partido dos Trabalhadores. Percebe-se que o primeiro movimento ocorreu ainda no primeiro ano de governo de Lula (2003-2010), sendo desenvolvido com o passar do tempo de seu primeiro e segundo mandatos, mas sempre preocupados com as taxas de analfabetismo histórico do país.

A então presidenta Dilma (2011-2016) acompanha seu antecessor em sua primeira medida voltado para o tema da alfabetização, dessa vez instituindo um plano para a modalidade da educação prisional “fica instituído o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional - PEESP, com a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos penais” (BRASIL, 2011, não paginado). Neste decreto o terceiro objetivo, descrito no inciso III do artigo quarto, coloca que o PEESP deve “contribuir para a universalização da alfabetização e para

a ampliação da oferta da educação no sistema prisional” (BRASIL, 2011, não paginado).

Se o governo Lula estava com foco na erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos durante sua gestão e, a primeira medida de Dilma caminhou também nessa direção, em 08 de novembro de 2012 passou-se a olhar para a alfabetização de crianças no ensino fundamental (EF), para que elas estivessem plenamente alfabetizadas ao final do primeiro ciclo da educação, ou seja compreendendo o primeiro, segundo e terceiro anos do EF.

Portanto, a alfabetização de crianças entrou no radar das políticas públicas, do executivo federal durante o primeiro mandato de governo da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). No qual foi instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), através da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, mais tarde houve a dotação da Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012, que foi convertida na Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013.

Mas, antes de escrever sobre os dispositivos normativos legais que foram assinados durante o governo Dilma, faz-se necessário abordar o trajeto que o pacto teve até se tornar uma política pública de Estado. Assim, utilizar-se-á informações de uma entrevista semiestruturada realizada em 2021 com um informante-chave do PNAIC do estado do Rio de Janeiro. Esse informante terá seu anonimato garantido e seu nome substituído por outro, o chamaremos neste trabalho de Maria.

Pelo o que foi obtido da entrevista pode-se perceber que a constituição do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa ocorreu por três vias. Sendo: a pressão de organismos internacionais para que o país melhorasse seus índices; a criação da parte pedagógica, contextual e de livros pela Universidade Federal de Pernambuco e; ampliação do ensino fundamental, com a publicação do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e do Plano de Desenvolvimento da Educação.

(...)na verdade eu considero três, porque o PNAIC teve várias mãos. Então, você tem a universidade de Pernambuco, que criou toda a parte pedagógica, contextual, livros, etc., dizendo que o Nordeste tinha sérios problemas com alfabetização, então a universidade de Pernambuco criou um material didático para ajudar os professores com o processo de alfabetização. (...)Então, havia uma preocupação com a alfabetização no Nordeste, que era, assim, o índice de analfabetismo era, pelo o que eu entendo, ainda é acentuado. (...)Elas criaram esse material, foi apresentado esse material ao Fernando Haddad, que era ministro, ele gostou da proposta e perguntou à universidade de Pernambuco se faria aquela proposta para o Brasil inteiro, que ele queria para o Brasil inteiro. É um material muito ligado com, muito relacionado à literatura, relacionados às práticas pedagógicas, esse material acabou sendo analisado e a

universidade de Pernambuco acabou produzindo para o país inteiro. (Maria).

Destaca-se que a Universidade Federal de Pernambuco fez a proposta pedagógica da política voltada para o contexto da região Nordeste, pois aquela região possuía, à época, os piores índices educacionais voltados para alfabetização de crianças de seis a oito anos, de acordo com o relato obtido. Vale destacar que essa informação se contrapõe a outra obtida através de uma entrevista semiestruturada realizada em 2021 com um informante-chave do PNAIC, dessa vez do Ministério da Educação. Esse informante terá seu anonimato garantido e seu nome substituído por outro, o chamaremos neste trabalho de Antonieta.

O Ceará com excelentes resultados em relação à política de alfabetização. O Ministério da Educação resolveu fazer um programa que pudesse resolver o problema da alfabetização no Brasil. Como o Ceará era o exemplo que nós tínhamos, o MEC começou a estudar a política, como ela era feita e tudo isso. A partir dessa política se pensou em atender os estados do Nordeste e o Pará, porque o Pará era o estado da Região Norte com menor índice de crianças alfabetizadas. (Antonieta).

O que se pode compreender pelas falas é que a política de alfabetização no Brasil voltada para crianças no primeiro ciclo da escola tinha como diretriz atravessar as pessoas da região Nordeste e um estado da região Norte. Mas, pelo relato de Maria, dava-se a possibilidade de concluir que somente o Nordeste tinha problemas com alfabetização e, ao mesmo tempo, o estado do Ceará não tinha sido colocado como referência positiva para a construção de uma política de âmbito nacional.

Entretanto, se estes relatos se contrapõem no aspecto apresentado anteriormente, os mesmos voltam a confluir na mesma direção quando Antonieta fala do desenvolvimento de materiais por parte da Universidade Federal de Pernambuco por meio de um edital do Ministério da Educação

O MEC lançou um edital para constituição de centros de pesquisas (...)e cinco centros foram formados, entre eles o da Universidade Federal de Pernambuco, que é o CEEL⁷. E aí ela convidou o CEEL para que apresentasse uma proposta de um programa de alfabetização para dez estados e ela apresentou. (Antonieta)

Um ponto que pode ser observado através dos relatos de Maria e Antonieta é o protagonismo que a UFPE teve no planejamento do PNAIC, não só pela ótica da política executada, mas na formulação de materiais e métodos avaliativos para que se buscasse o aperfeiçoamento dele e que o mesmo tivesse os melhores resultados

⁷ Centro de Estudos em Educação e Linguagem (<http://www.portalceel.com.br/principal/>)

no decorrer de sua vigência em todos os entes federativos: União, estados, municípios e Distrito Federal.

(...) houve a ampliação do ensino fundamental no Brasil, antes o ensino fundamental era dos sete aos quatorze, e aí começou dos seis anos aos quatorze. Ela conta que, desde 2007, o governo já tinha constatado problemas com a alfabetização, inclusive no PDE já estava previsto a alfabetização das crianças até os oito anos, a política já estava lá e tinha uma influência, sim, do Movimento Todos Pela Educação, (...)várias iniciativas foram feitas para que os municípios assumissem a questão da alfabetização e resolvessem o problema da alfabetização. Então, até antecipar essa faixa da alfabetização, com uma lei de 2006⁸, foi prevista. Em 2007 você tem um PDE que, também, vai prever isso. Mas, os municípios não arredaram o pé! Não se movimentavam! Eles tentaram várias iniciativas legais, várias pressões também, investiram em alguns projetos, mas a alfabetização não caminhava. Chegou uma hora que eles constataram que era importante criar uma política que atingisse o Brasil inteiro, porque se mobilizasse o Brasil inteiro, você teria um debate público, uma movimentação, porque somente você criar coisas, como aumentar o tempo da criança na escola, colocar outros materiais, não era o suficiente. Era preciso gerar um tipo de política que mobilizasse, que criasse um tipo de mobilização maior. Então, essa é a segunda versão (Maria).

Nessa discussão toda o ministro diz: “se eu tenho um programa dessa forma, programa que reúne: formação; gestão; material; e avaliação. Eu gostaria que ele fosse um programa nacional, que a gente atendesse a todo o país!”, nós tínhamos recursos para isso, o MEC tinha recurso para isso, e aí, então, foi-se a decisão de que iriam lançar o programa (Antonieta).

Contudo, a decisão de lançar nacionalmente um programa ou que os municípios se responsabilizassem pela ampliação e desenvolvimento da alfabetização de crianças não é um caminho fácil, pois nenhuma política imposta verticalmente, de cima para baixo, daria certo, uma vez que é necessário negociar com diferentes agentes, governos, instituições com finalidade de adequar a agenda a diferentes contextos, locais e características culturais diversas que fazem do Brasil uma nação plural.

Dessa forma, após as discussões no Ministério da Educação, durante os primeiros anos do governo de Dilma, temos a promulgação da Portaria Ministerial nº 867, de 4 de julho de 2012, no qual “Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.” (BRASIL, 2012a, p. 22). Cerca de quatro meses depois temos adoção da Medida Provisória nº 586, de 08 de novembro de 2012, que possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela

⁸ A lei que Maria se refere é Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, que possui a seguinte ementa: “Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade”.

Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências” (BRASIL, 2012c, não paginado). A medida provisória foi convertida na Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, que “Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001” (BRASIL, 2013, não paginado).

ENTRE O DITO, O ESCRITO E O OCORRIDO

Nesta seção, apresentar-se-ão trechos e análises das falas dos entrevistados sob a ótica de uma pesquisadora e a “escada de participação cidadã” proposto por ela para observar o nível de poder da sociedade nas políticas públicas. Portanto, será explorado nesta seção o que foi previsto pelo PNAIC nos documentos normativos: Portaria, Medida Provisória e Lei; assim como o ocorrido de acordo com o que foi coletado por meio das entrevistas semiestruturadas.

Primeiramente será apresentada uma breve revisão de literatura sobre o conceito de “participação” na América Latina sob a ótica de pesquisadores e experiências diversas. Posteriormente, será descrito como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi estruturado e apresentado à sociedade através dos dispositivos normativos. Nas duas seções subsequentes será descrito como foi a implementação da política e como a mesma ocorreu. Na última parte deste capítulo nos debruçamos sobre o PNAIC no Rio de Janeiro em contraposição ao estruturado a nível nacional. Portanto, utilizaremos os relatos coletados por meio das entrevistas realizadas com dois informantes-chave, um a nível nacional e outro que foi o implementador no estado do Rio de Janeiro.

Base para Análise

O desenho do PNAIC previa a participação de diversos entes federativos, tais como: o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Além da participação de entidades e órgãos de interesse, sobretudo a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e as Instituições de Ensino Superior (IES).

A participação se refere a pessoas, grupos, entidades, organizações, empresas, atores sociais e entes federativos, os quais podem variar seu nível de poder, tendo sua participação legitimada nos espaços, ou não. Arnstein (2002) propõe que a participação é como uma escada, em que cada degrau pode haver algum nível de concessão de poder e participação. Divididos em grupos temos três lances: no primeiro temos a “não participação” que possui dois degraus “manipulação” e “terapia”; o segundo lance é nomeado por ela como “nível de concessão mínima de poder”, onde se encontra os degraus “informação”, “consulta” e “participação”; enquanto no terceiro lance, “poder cidadão” temos os degraus “parceria”, “delegação de poder” e “controle cidadão” (ARNSTEIN, 2002).

Os primeiros degraus da escada são 1. Manipulação e 2. Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de "não-participação" que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos: 3. Informação e 4. Consulta. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há "músculos", ou seja, não há garantia de mudança do status quo. O degrau 5. Pacificação consiste simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada estão níveis de poder cidadão com degraus crescentes de poder de decisão. Os cidadãos podem participar de uma 6. Parceria que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, 7. Delegação de poder e 8. Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial (ARNSTEIN, 2002, p. 3 e 4).

Utilizando a pesquisadora como referência podemos considerar a importância e centralidade dos demais atores sociais e do MEC no desenho e implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa enquanto política para alfabetização de crianças dos 6 aos 8 anos de idade a nível nacional. Portanto, Sherry Arnstein (2002) será nossa referência para analisar a participação das organizações e das Instituições de Ensino Superior formadoras a nível nacional e estadual, no Rio de Janeiro.

O Escrito

Nesta parte será apresentado o que foi previsto e, ao mesmo tempo, prescrito pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa nas normativas federais, sobretudo a Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012, a Medida Provisória nº 586, de 08 de novembro de 2012, e a Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, que foi a conversão da MP. O caminho que será percorrido aqui é o de ordem cronológica, ou seja, do mais antigo para o mais recente em consonância com trabalhos e textos sobre o PNAIC selecionados e em relação com a referência principal adotada nesta monografia.

Analisa-se, inicialmente, a Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012, que possui a seguinte ementa: “Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais” (BRASIL, 2012a, p. 22). a portaria foi apresentada durante a gestão de Aloísio Mercadante, após assumir a pasta do ex-ministro Fernando Haddad, que havia sido chefe deste ministério durante o governo Lula e Dilma, assumindo em 29 de julho de 2005 e saindo da pasta em 23 de janeiro de 2012.

Logo no artigo primeiro é apresentado o objetivo da política ancorada no decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, onde há o objetivo de alfabetizar todas as crianças ao final do terceiro ano do ensino fundamental, que seria verificado por um exame externo.

Destaca-se que a finalidade deste trabalho não é analisar a política de forma completa, mas através de um recorte feito sobre a implementação e a participação de pessoas, entes federativos e organizações legitimadas e previstas para contribuir no PNAIC nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Tão logo, no primeiro artigo da portaria e seus três incisos aparecem a articulação da política com o decreto supracitado e a participação dos entes federados em sua execução

Art. 1º Fica instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, pelo qual o Ministério da Educação (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, 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, que passa a abranger:

I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;

- II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental;
- III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012a, p. 22).

Na esteira do recorte da participação no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa por meio da portaria ministerial, vale destacar o uso das Instituições de Ensino Superior através da formação continuada, compartilhamento da gestão e garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento.

- Art. 2º Ficam instituídas as ações do Pacto, por meio do qual o MEC, em parceria com instituições de ensino superior, apoiará os sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios na alfabetização e no letramento dos estudantes até o final do 3º ano do ensino fundamental, em escolas rurais e urbanas, e que se caracterizam:
- I - pela integração e estruturação, a partir do eixo Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento;
 - II - pelo compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais (BRASIL, 2012a, p. 22 e 23).

O artigo quarto da portaria ministerial aborda o fato de algum ente federado, que não o federal, ter sua própria política e/ou programa de desenvolvimento e alfabetização de crianças no ensino fundamental, no qual a gestão central poderá colaborar com estados, municípios e Distrito Federal por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁹, instituído através da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.

- Art. 4º Os entes governamentais que aderirem ao Pacto e optarem por não participar das ações mencionadas por já desenvolverem programas próprios de alfabetização em seus sistemas de ensino poderão contar com apoio técnico e financeiro do MEC, por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR, para implementação dos mesmos (BRASIL, 2012a, p. 23).

Objetivando cumprir o recorte estabelecido neste trabalho, centrar-se-á na parte de gestão, controle e mobilização social previstas para o PNAIC no inciso IV, do artigo sexto, onde “Art. 6º As ações do Pacto compreendem os seguintes eixos: I - formação continuada de professores alfabetizadores; II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III - avaliação e; IV - gestão, controle e mobilização social” (BRASIL, 2012a, p. 23).

Logo, os artigos subsequentes abordam cada eixo e o que nos interessa aqui é o quarto eixo de ações, que foi abordado de forma aprofundada no décimo artigo

⁹ Conversão da Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012.

da referida portaria ministerial “Art. 10º O eixo gestão, controle e mobilização social caracteriza-se por: I - constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto, organizado na forma abaixo: a) Comitê Gestor Nacional(...) b) Coordenação Institucional(...) c) Coordenação Estadual(...) d) Coordenação Municipal(...)” (BRASIL, 2012a, p. 23).

Neste artigo foi colocado quais entes, organizações, pessoas estavam legitimados a participar da política, no qual podem-se enumerar: a Secretaria Executiva do Ministério da Educação, a SEB¹⁰, a SECADI¹¹, a SASE¹², o FNDE¹³, o INEP¹⁴, o CONSED¹⁵, a UNDIME¹⁶, a UNCME¹⁷, as IES formadoras, as SEE¹⁸, os CEE¹⁹, as SME²⁰ e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê Gestor Nacional ou a Coordenação Institucional julgar conveniente.

Seguindo em direção ao topo da Pirâmide de Kelsen, saímos do nível das portarias e chegamos aos da medida provisória. Tem-se, então, a Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012, que dispunha sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

A MP ratificou a finalidade do PNAIC quando colocou em seu artigo primeiro o seguinte texto: “promover a alfabetização dos estudantes até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental da educação básica pública, aferida por avaliações periódicas” (BRASIL, 2012c, não paginado), além de centralizar a importância da avaliação externa como moduladora, a fim de efetivar a atuação docente no que tange a política de alfabetização.

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa tinha como finalidade alfabetizar as crianças até os oito anos de idade, ao final do terceiro ano do ensino fundamental, mas a política visava cumprir isso através da formação continuada, pois se entendia a centralidade do papel que o professor desempenhava no desenvolvimento do Pacto. Logo, no inciso primeiro do artigo segundo da referida

¹⁰ Secretaria de Educação Básica.

¹¹ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

¹² Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino.

¹³ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

¹⁴ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

¹⁵ Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação.

¹⁶ União dos Dirigentes Municipais de Educação.

¹⁷ União dos Conselhos Municipais de Educação.

¹⁸ Secretarias Estaduais de Educação.

¹⁹ Conselhos Estaduais de Educação.

²⁰ Secretarias Municipais de Educação.

MP aborda o apoio financeiro do governo federal na formação continuada dos docentes, assim como o parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Art. 2º O apoio financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa será realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e ocorrerá por meio de:
I - suporte à formação continuada dos professores alfabetizadores; e
II - reconhecimento dos resultados alcançados pelas escolas e pelos profissionais da educação no desenvolvimento das ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

§ 1º O apoio financeiro de que trata o inciso I do caput contemplará a concessão de bolsas para profissionais da educação, conforme categorias e parâmetros definidos em ato do Ministro de Estado da Educação, e o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, entre outras medidas (BRASIL, 2012c, não paginado).

Subindo mais um pouco na Pirâmide de Kelsen, no dia 24 de abril de 2013 foi sancionada a Lei nº 12.801, sendo a conversão da Medida Provisória nº 586, de 2012. A lei coloca em sua ementa que “dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001”.

Após o período de recesso de final de ano do parlamento e as discussões feitas nas duas casas do Congresso Nacional, a saber: Câmara dos Deputados e Senado Federal; a lei que regulamentou o apoio técnico e financeiro da União para os entes federativos por meio do PNAIC alterou a redação do que foi previsto na MP e incluiu alguns parágrafos no artigo segundo, que foi sancionado da seguinte forma:

Art. 2º O apoio financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa será realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ocorrerá por meio de:
I - suporte à formação continuada dos professores alfabetizadores e formação inicial e continuada de professores com capacitação para a educação especial; e

II - reconhecimento dos resultados alcançados pelas escolas e pelos profissionais da educação no desenvolvimento das ações pactuadas.

§ 1º O apoio financeiro de que trata o inciso I do caput contemplará a concessão de bolsas para profissionais da educação, conforme categorias e parâmetros definidos em ato do Ministro de Estado da Educação, e o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, entre outras medidas.

(...)§ 3º A formação a que se refere o inciso I do caput poderá ocorrer em cursos de pós-graduação nas instituições de educação superior públicas participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

§ 4º No âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, será considerada a especificidade da alfabetização dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, por meio da articulação com a formação de professores e a disponibilização de tecnologias educacionais, recursos didáticos e metodologias específicas (BRASIL, 2013, não paginado).

Uma das análises que podem ser feitas sobre o inciso primeiro e o parágrafo quarto vê-se que o Congresso Nacional considerou relevante incluir capacitação das professoras alfabetizadoras para a educação especial, que inclui pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, pois considera-se que há especificidades no processo de ensino-aprendizagem destas pessoas.

No que tange o PNAIC pode-se destacar que a concepção de melhora na taxa de crianças alfabetizadas e resultados em avaliações externas se daria em consonância com a formação continuada dos professores da Educação Básica, como pôde ser percebido no parágrafo terceiro o qual abordava a possibilidade da formação continuada em cursos de pós-graduação nas IES responsáveis pelos cursos nos estados que tivessem aderido ao Pacto.

Outro fato que pode ser abordado para a melhora e a adesão de profissionais da educação à política foi a concessão de bolsas para as pessoas que estivessem a frente do trato pedagógico nas salas de aula das escolas, bem como outros profissionais relacionados às instituições de ensino, coordenadores, diretores e pesquisadores que fariam o desenvolvimento de materiais didáticos e pedagógicos.

O Dito

Depois de propor algumas análises sobre o que foi normatizado para o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa por meio das Portaria, Medida Provisória e Lei chega o momento de discorrer sobre o material coletado nas entrevistas com Antonieta e Maria, informantes-chave da política no âmbito fluminense e do Ministério da Educação, ambos responsáveis pela execução em níveis diferentes. Logo, aqui se irá privilegiar o desenho e a implementação da política sob a perspectiva oral.

Para poder analisar como o desenho e implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa sob a ótica oral da história será utilizado as informações coletadas nas entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, Maria e Antonieta. Cada um dos informantes fala a partir do seu ponto de vista e local de atuação na política, portanto, iniciaremos pelo o que o MEC nos fornece sobre o PNAIC.

Quando perguntado sobre o passo a passo no processo de implementação da política, focalizada neste trabalho, foi percebido que as ações não estavam condicionadas à execução de uma etapa anterior, mas que ocorreram concomitantemente, ou seja, em momentos paralelos, como Antonieta nos explica a seguir:

O esquema foi assim: foram ações paralelas. A relação do ministério foi com a universidade, com a UNDIME e com a CONSED. Essas pessoas só se juntaram em prol disso quando a estava estabelecido, realmente, "vamos fazer!". Então, aí que os municípios fizeram adesão e as universidades foram apresentadas para os estados e municípios "essa é a universidade formadora e ela coordena o processo de formação". Foi bem paralelo, sabe? Conversar, discutir, ver o melhor formato e convidar as universidades para estarem juntas nesse momento. Desde o começo, lá na Rede Nacional de Formação, quando o ministério teve o entendimento que ele tinha uma instituição formadora, que eram as suas universidades, foi fomentada ações de formação para que essas universidades estivessem mais próximas da escola de Educação Básica. (Antonieta)

Em uma possível análise sobre a implementação do PNAIC entendeu-se que o Ministério da Educação atuou como principal órgão para discussão e implementação da política. Também, pudera, o Pacto estava sob égide do governo federal. Mas, o escopo da possível análise focaliza-se na centralidade que o MEC desempenhou nas discussões entre diferentes organizações, seja com as universidades públicas, organizações sociais, empresas, autarquias ou entes federativos.

Para analisar melhor o processo pelo qual foi submetido o Pacto vale destacar as universidades e sua participação na discussão e implementação. Maria traz a visão de uma reunião de apresentação do programa para as universidades federais e estaduais ocorrida no Distrito Federal:

Nós tínhamos muitas reuniões. Eles mobilizaram, praticamente, quantas universidades? Eu acho que das 79 universidades que eles falam eu acho que 41 responderam ao PNAIC. Mas, quando nós chegamos ao MEC havia uma formação pensada de forma homogênea para o país inteiro, até os slides seriam iguais para todos estados para serem reproduzidos. É lógico que, imagina como é que essa reunião pegou fogo, porque as pessoas falavam assim... eu fui uma que depois foi pedir desculpas, mas depois eu fui sacar... eu fui falar: "gente, mas eu tenho que usar o sotaque nordestino no Rio de Janeiro? Vai ser difícil!" Porque lá tem muito nordestino e eles vão achar que eu tô "mangando" com eles. Porque, assim, vinha tudo pronto, você tinha que repetir... Então nós começamos a discutir... esse fórum nem existia e nem tinha previsto, esse fórum surgiu numa primeira reunião emergencial, foi assim: acabou a reunião no MEC, as universidades não saíram do auditório, todas muito impactadas com a apresentação de uma coisa uniforme, homogênea. E, aí eu lembro que (...)ficamos assim: "gente! Mas, o que é isso? A gente vai reproduzir? É isso mesmo?!". Não saímos e ficamos até oito e pouco da noite debatendo, até que saiu o fórum, no final nós pedimos, vamos tirar aqui uma carta pedindo ao secretário de

Educação Básica que nos atenda amanhã porque precisamos rever os caminhos dessa política, ela não pode continuar desse jeito! Achamos que seríamos ignoradas, mas nós éramos felizes naquela época, ainda tínhamos os PT no governo. Então, eu lembro que nós fizemos a reivindicação. (...)nós achávamos que ele ia dizer não pra tudo! Ele disse sim pra tudo e ele estava mais nervoso do que nós! (...)Ou seja, ela foi uma política que começou de um jeito, mas ela foi ganhando contornos de acordo com o decorrer dela. Ela não saiu do jeito pensado (Maria).

Mas, o posicionamento dos professores e pesquisadores universitários, bem como sua atuação e posicionamento conjunto fez com que esse grupo ascendesse alguns degraus, reivindicando seu papel e questionando a política que estava sendo apresentada a eles naquela reunião. Com isso, as mesmas conquistaram o lugar no degrau da “parceria”, “neste degrau da escada, há efetivamente uma redistribuição de poder através da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão através de estruturas” (ARNSTEIN, 2002, p. 10).

Enquanto Maria nos apresenta o papel que as Instituições de Ensino Superior tiveram na remodelação do programa e o reposicionamento das mesmas durante sua execução, Antonieta fala um pouco sobre outras organizações e setores da sociedade civil que estavam presentes na concepção, desenho, implementação, financiamento e avaliação do PNAIC:

As discussões no MEC sempre eram feitas com vários setores da SEB, com vários setores de outras secretarias, com CONSED, com representantes da UNDIME. Então, era um colegiado, mesmo, para a gente tomar certas decisões. E foi assim que a gente implementou a política, a partir dessas discussões. Antes de eu chegar esses estudos foram feitos, foram feitas discussões, consulta ao GT²¹ das Grandes Cidades, então, assim, foram muitas pesquisas, muitas discussões até chegar em um formato, né? Inicialmente, se o programa ia ser universalizado, a gente já tinha experiência de outros programas, como o Pró-letramento²² e o Gestar²³ com o trabalho das universidades sendo responsáveis pela formação (Antonieta).

Portanto, de acordo com o apresentado por Antonieta podemos entender que as organizações sociais, setores e instituições do poder público formavam um colegiado para discutir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Podendo, a partir do relato, posicionar o PNAIC no degrau “delegação de poder”, que Arnstein descreve como estando “em um ponto no qual os cidadãos têm em mãos as principais cartas do jogo para garantir que o programa atenda aos

²¹ GT: Grupo de Trabalho.

²² Pró-letramento: Mobilização pela Qualidade da Educação.

²³ Gestar: Programa Gestão da Aprendizagem Escolar.

interesses da comunidade. Divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas de forma negociada, sem a necessidade de se organizar pressão” (ARNSTEIN, 2002, p. 11 e 12).

O Ocorrido

Tendo em vista que até aqui foi descrito o processo de escolha da política em conjunto com a equipe da argentina, sua categorização, o caminho da alfabetização no governo PT, a construção do Pacto, passou-se para o que foi previsto nos dispositivos normativos (Portaria, Medida Provisória e Lei) e o que os informantes-chave nos trouxeram sobre o processo de implementação da política, chegamos ao momento de descrever e analisar como ocorreu o PNAIC, sobretudo no Rio de Janeiro, local escolhido para obter a coleta de dados pela proximidade de um informante com o grupo de pesquisa.

O Rio de Janeiro apresenta uma particularidade, apesar de ser o segundo maior estado produtor de riquezas, a desigualdade educacional entre municípios e escolas é grande. Propiciando ao estado uma leve estagnação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com variação de décimos. Por meio dessa característica educacional se faz necessário entender como foi a implementação e o desenvolvimento do PNAIC no estado.

A adesão do estado do Rio de Janeiro contou com o poder executivo federal, o qual era representado por uma instituição formadora, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através da Faculdade de Educação (FE). Essa instituição organizava encontros com municípios fluminenses que aderiram à política. A UNDIME executava um papel particular nessa proposta atuando entre o ente federal, a universidade, e o municipal, a secretaria de educação, enquanto o governo estadual só participava em casos de mediação de conflitos, ou resolução de problemas.

(..)o MEC financiava os cursos e as universidades faziam as suas propostas e atendiam de acordo com as suas possibilidades. (Antonieta)

(..)o MEC sempre preservou muito a questão da autonomia dos municípios e dos estados. Então, foi um cuidado muito grande em não ferir essa autonomia. (Antonieta)

Então, essa autonomia, esse respeito, o MEC sempre teve em relação aos estados e municípios. A mesma coisa a universidade, que tinha autonomia pedagógica para o desenvolvimento do projeto. Assim, nós não apresentamos uma metodologia “você vai fazer isso”, não! Tinha o material de formação; tinha os materiais de literatura, os livros; tinha um

direcionamento; tinha uma carga horária. A partir disso a universidade organizava a metodologia “eu vou trabalhar com esses cadernos, mas eu vou trabalhar com esses textos, eu vou usar uma metodologia, uma estratégia, ou outra” é essa autonomia que, também, foi respeitada. (Antonieta)

Percebe-se que Antonieta enfatiza a questão da autonomia dos entes federativos e das instituições formadoras. O que pode nos demonstrar que o papel do Ministério da Educação se debruçava na confecção dos materiais, pagamentos de bolsas e transparência nos dados e, organização e presidência nas reuniões que ocorriam de maneira sistemática, com a finalidade de traçar os objetivos comuns entre a multiplicidade de características sociais existentes nos vários brasis.

Maria, no Rio de Janeiro, ratifica o que foi descrito anteriormente ao posicionar as secretarias estaduais de educação. Enquanto que algumas tinham um determinado entendimento de Estado e políticas, outras entendiam que aquele não seria seu papel, porque entendiam que a alfabetização estava sob alçada dos municípios, o que até é verídico, entretanto há na LDBEN nº 9.394/1996, em seu “Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: (...)VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem” (BRASIL, 1996, não paginado).

Cada região enfrentava desafios diferentes com relação com a ideia de estado, da secretaria estadual. Você tinha uma secretaria estadual que era muito atuante, que participava. E, você tinha uma secretaria estadual que não participava. Foi um elo muito... não pensado (Maria)

Ao mesmo tempo, a informante-chave fluminense problematiza as instituições de ensino superior que se fechavam em si mesmas não dialogando com a sociedade nem com os demais entes federativos e o posicionamento das secretarias de educação, sejam municipais ou estaduais, que se distanciam do órgão central, o Ministério da Educação.

Faz-se necessário explicitar, de forma simples, que esse distanciamento poderia ocorrer por três motivos, a saber: desconhecimento da possibilidade de adesão em políticas e programas educacionais; desarticulação, ou negação, dos gestores municipais, estaduais e federal por serem de partidos políticos distintos; interesse (somente) no orçamento oriundo da gestão central. Maria fala sobre a relação dos entes federativos:

Tem uma coisa que eu acho importante quando a gente vai falar dessa relação dos entes federados: havia uma relação muito fragmentada e uma relação de distanciamento. Assim como as secretarias se afastavam da

universidade, porque as universidades estavam encasteladas, também, algumas secretarias decidiam se manter distantes do Ministério da Educação, eles só queriam o recebimento da verba. Porque tem uma relação que é tensa entre os entes federados. (Maria)

Continua-se a utilizar fragmentos da entrevista semiestruturada de Maria, dessa vez para tecer críticas direcionadas à gestão central, ou seja o MEC. O ministério foi apontado por ela como um desafio na implementação do PNAIC no Rio de Janeiro, pois não houve eficiência na comunicação nem com as IES públicas, tanto que esse entrave se postergou e atingiu a comunicação entre os representantes do governo federal, as universidades, para com os representantes dos estados e municípios. Este entrave possibilitou que o desenho da política fosse alterado no decorrer de sua implementação.

Inicialmente, o MEC parecia... eles desenharam a política, mas eles tiveram uma certa dificuldade, também, para explicar pra gente. Então o desenho foi se consolidando muito na conversa com os municípios. Do Pedro Calmon até a implementação nós tivemos que fazer reuniões várias vezes com os municípios. (Maria)

Ao mesmo tempo que Maria tece críticas à comunicação do Ministério da Educação para com as IES, e estas com os representantes estaduais, municipais e distritais, Antonieta descreve a “dança das cadeiras” presente no âmbito municipal, que dificilmente permanece com o mesmo secretário de educação do início ao fim do mandato municipal. Além de Maria também trazer a visão que a educação pública tem nos municípios da unidade federativa fluminense.

A gente tinha uma grande dificuldade! Mudou o prefeito, muda o secretário. Mudou o secretário, vai mudar o coordenador local. Aí a gente fechava para o professor “não pode mudar o professor nem o orientador”, porque isso é função pedagógica, a função administrativa e política é até um limite. Então, nesse sentido, a gente não deixou alterar professor. Porque, quando muda o prefeito, o professor não sai de uma classe e passa para outra, não existe isso! (Antonieta)

Tem o “primeiro damismo”, que é a primeira-dama, que ela recebe ainda aquela ideia de assistencialista, “vamos dar o que para primeira-dama?”; “Ah! Vamos dar a secretaria de educação!”, porque não é assistência social, então dá a secretaria de educação! Tem umas coisas assim que a gente vai encarando nas secretarias! E, aí, você vai entendendo muito dessa lógica municipal. A fragilidade municipal no Rio de Janeiro. (Maria)

No que tange às entidades legitimadas a participar da política, vale relembrar quais eram as entidades e instituições previstas pela Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012, quais sejam: Ministério da Educação: SE²⁴, SEB²⁵, SECADI²⁶ e

²⁴ Secretaria Executiva do Ministério da Educação.

SASE²⁷; autarquias: FNDE²⁸ e INEP²⁹; Secretarias Estaduais de Educação e Secretarias Municipais de Educação; Conselhos Estaduais de Educação; as instituições e entidades: IES³⁰, CONSED³¹, UNDIME³² e UNCME³³.

Em contraponto ao que foi previsto pela portaria, nossos informantes trazem à tona quais entidades que participaram de fato da política. Vale destacar que as secretarias sob alçada do MEC não foram listadas, assim como as autarquias. Então, Antonieta apresenta que tanto o CONSED quanto a UNDIME estavam presentes no desenvolvimento da política, tendo reuniões regulares com o ministério.

O CONSED e a UNDIME tinham reuniões periódicas, o MEC estava sempre nessas reuniões apresentando o desenvolvimento do programa, como é que estava, a adesão. Eles iam, também, no MEC, faziam reunião, isso era constante! As universidades a gente fazia reunião, também, periodicamente, tanto que elas construíram o Fórum das Universidades, a partir disso, para discutir a parte pedagógica. Então, eram periódicas as reuniões, em todos os setores, em todas as discussões, em todas as construções de normativas, de implementação de ação, terminava um ano, começava outro, tudo era discutido com todo mundo. Eram muitas reuniões! (Antonieta)

Quanto ao papel das Instituições de Ensino Superior formadoras o que transparece é que o papel deixado a elas era de implementadora, que não deveria discutir a política, mas multiplicar sua finalidade, a saber: “promover a alfabetização dos estudantes até os 8 (oito) anos de idade ao final do 3º ano do ensino fundamental da educação básica pública, aferida por avaliações periódicas” (BRASIL, 2013, não paginado).

Salienta-se a recusa das universidades ao papel projetado para elas, como nos disse Maria. Uma vez que, segundo colocado pelo informante do PNAIC no Rio de Janeiro, o programa previa certa uniformização e homogeneidade do cenário educacional, no qual sabemos que possui diversas características em seus diferentes sistemas educacionais.

Porque, assim, vinha tudo pronto, você tinha que repetir... Então nós começamos a discutir... esse fórum nem existia e nem tinha previsto, esse fórum surgiu numa primeira reunião emergencial, foi assim: acabou a

²⁵ Secretaria de Educação Básica.

²⁶ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

²⁷ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino.

²⁸ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

²⁹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

³⁰ Instituições de Ensino Superior.

³¹ Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação.

³² União dos Dirigentes Municipais de Educação.

³³ União dos Conselhos Municipais de Educação.

reunião no MEC, as universidades não saíram do auditório, todas muito impactadas com a apresentação de uma coisa uniforme, homogênea. (...)ficamos assim: “gente! Mas, o que é isso? A gente vai reproduzir? É isso mesmo?!”. Não saímos e ficamos até oito e pouco da noite debatendo, até que saiu o fórum, no final nós pedimos, vamos tirar aqui uma carta pedindo ao secretário de educação básica que nos atenda amanhã porque precisamos rever os caminhos dessa política, ela não pode continuar desse jeito! (...)Uma das coisas que eu fiquei pensando é que a gente não aceitou ser, apenas, os multiplicadores de uma ideia! (Maria)

A partir da subversão e tomada de poder por parte das Instituições de Ensino Superior formadoras ante a apresentação da política, as universidades constituíram um fórum para debater, primordialmente, as questões pedagógicas do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Levando em consideração as diversas características educacionais, sociais, culturais, políticas e econômicas que compõem a nação, provocando ainda mudanças que foram sentidas no desenvolvimento do programa.

(...)o fórum sempre era consultado para pensar nas políticas. Então, as pautas das reuniões anteriores elas vinham a partir das reivindicações das universidades. Quando nós começamos a nos juntar, nós vimos que o Brasil é, realmente, muito... continental, e as diferenças são “gritantes”. (...)Então, nós vimos que era um país com características muito distintas e que falar de alfabetização de um estado pro outro é muito diferente! Nós temos algumas coisas que nos unifica, mas temos muitas diferenças! E, isso foi muito importante no PNAIC, porque nós começamos a conhecer um cenário que não era claro nem pra nós nem para o MEC. O MEC começou a enxergar muitas dificuldades. (...)Ou seja, ela foi uma política que começou de um jeito, mas ela foi ganhando contornos de acordo com o decorrer dela. Ela não saiu do jeito pensado. Por exemplo, se ela foi planejada por alguém que tinha um tipo de intenção, mudou totalmente. Foi mudando! Foi ganhando as características das pessoas que estavam envolvidas no debate. (Maria)

No que tange à participação das outras entidades e organizações sociais, pelo menos no Rio de Janeiro, vale ressaltar que a UNDIME esteve ao lado da universidade no processo de chamada dos municípios para as reuniões e cursos. Restringindo-se ao papel de comunicação, ou seja, convocação. Uma vez que os municípios pediam que a convocatória ocorresse de forma virtual, através do correio eletrônico, o que pode ser lido como chamada formal para participação e, ao mesmo tempo, recurso para justificar a ausência das atividades cotidianas dos servidores públicos municipais.

(...)uma coisa muito intensa com os municípios eram os e-mails e as prefeituras preferiam. Ah! Foi importante a UNDIME, a UNDIME era a União Nacional dos Dirigentes Municipais, dizia era assim: “olha, se a senhora for mandar alguma coisa pras prefeituras por e-mail, manda pra gente também que a gente divulga pela UNDIME”. (Maria)

Foi perguntado ao informante-chave do MEC sobre um aspecto positivo do PNAIC o mesmo frisa a inserção de diferentes atores sociais no programa e sua participação visando o alcance de um objetivo comum do Estado. Dessa forma, foi percebido que as entidades, órgãos e instituições presentes, ou legitimados a fazer parte, conversavam, o que pode ser analisado como estando presente no degrau “delegação de poder”, de Arnstein (2002).

Ao passo que, as pessoas ou grupos citados por Antonieta são o público-alvo da política. No qual entendemos que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa destinava-se às professoras alfabetizadoras do Brasil, mesmo que a política fosse ser aferida pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), ou seja, avaliada através dos estudantes do terceiro ano do ensino fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação.

Um aspecto positivo foi conseguir colocar todas essas pessoas para conversar, para estarem juntas em prol de um objetivo comum, eu acho que isso foi uma possibilidade. O professor já não se sentia mais sozinho na sua sala porque ele já tinha um apoio do seu orientador, do seu coordenador, então eu acho que isso foi uma grande possibilidade. (Antonieta)

Quando nos restringimos à qualidade da participação das entidades no Rio de Janeiro e seu papel na implementação da política, percebeu-se que a SEEDUC deveria atuar na comunicação entre a IES formadora e as Secretarias Municipais de Educação. Em contraposição, a União dos Dirigentes Municipais de Educação atuava nesse lugar de comunicação e convocação destinadas às secretarias municipais fluminenses, mas seu lugar na política era somente esse, fosse por escolha própria, fosse por desconhecimento na ocupação da cadeira, fosse por não ter sido convocada a participar da política na unidade federativa pesquisada.

Então, a SEEDUC ela era mais frágil nessa comunicação escrita mais próxima. Mas, a UNDIME naquele momento distribuía todas as nossas mensagens. “Ah! Vamos fazer uma carta para os secretários avisando o que está acontecendo”, teve um momento que a gente suspendeu a formação porque as bolsas não vinham, os professores estavam revoltados! Então, vamos fazer uma carta nos manifestando, como universidade, que a gente vai paralisar enquanto o Ministério da Educação não depositar as bolsas. E, aí fizemos uma carta para os secretários e a UNDIME ajudou a distribuir. Então, o canal de comunicação foi se constituindo na medida que a política também acontecia. O PNAIC tinha muito aquilo de trocar a roda com o carro andando. Foi a primeira mega política! (Maria)

No entanto, se na implementação da política a UNDIME foi fundamental, o mesmo não se refletiu durante a continuação do PNAIC. Neste momento temos a informação de uma inversão, a SEEDUC passa a atuar de forma mais próxima a

Instituição de Ensino Superior formadora no estado. Essa inversão, segundo o informante-chave, se deu de forma concomitante com o momento político no âmbito federal, quando começava a se perceber a queda do Partido dos Trabalhadores no Brasil.

Ao mesmo tempo em que há a inversão de papéis da UNDIME e SEEDUC no Rio de Janeiro, Maria nos apresenta qual foi a política que entrou no radar da entidade representativa dos dirigentes municipais de educação. Logo, pelo o que foi coletado, o PNAIC não tinha mais a relevância no debate público, mas sim a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que tomou seu lugar em conjunto com a derrocada do partido que estava no governo federal desde 2003.

A UNDIME foi fundamental nos primeiros anos. Depois de 2015 eu acho que já foi mais a SEEDUC. Porque ainda tem isso, aquele governo conseguia manter um bom diálogo com a UNDIME, que é os representantes municipais! A gente tinha um bom diálogo. O próprio partido, pelo desenho do MEC, tinha quem eram os parceiros pra desenvolver o pacto federativo e a gente tinha o município. A representação do município era muito significativa pra gente! A SEEDUC era a “mais fraca”, mas depois de 2015... o golpe, foi o inverso! Nós começamos um diálogo maior com a SEEDUC, com a esfera estadual, mas diminuimos com a UNDIME, porque a UNDIME estava indo para um outro movimento. Foi, por exemplo: a UNDIME começou a trabalhar com a ideia de que agora era importante colocar a ênfase sobre a Base Nacional Comum, fazer a formação para poder ter a recepção pra base. Então, já não interessava mais o PNAIC, entendeu? (Maria)

Quando se analisa as reuniões entre a IES formadora e as secretarias municipais de educação do Rio de Janeiro, percebe-se que, em terras fluminense, a participação das entidades, instituições, entes federativos e pessoas estava inserido no degrau da “consulta” (ARNSTEIN, 2002). Pois, entende-se que neste degrau está a solicitação de opiniões dos cidadãos, e que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e ideias dos mesmos serão levadas em consideração.

O PNAIC, por você trocar a roda com o carro em movimento, você precisava, de certa forma, da participação dos entes federados. Então, quantas reuniões nós fizemos, se você pegar o PPA (...) nós fizemos uma média de 45 reuniões com as secretarias, o tempo todo! Tudo era decidido assim: “e aí? Dá ou não dá?” naquelas reuniões. Então, a gente tinha as reuniões na UFRJ, os convites para ir às secretarias pra falar da participação, o próprio comunicado do Ministério da Educação, os e-mails, a própria UNDIME, pensando bem, a gente teve um canal de comunicação que na época, falando agora com você eu tenho mais clareza que eu sempre achei frágil a comunicação agora eu vi que não foi tão frágil assim. (Maria)

Durante o transcorrer do programa outro programa foi sendo atrelado ao PNAIC, o Programa Mais Educação. Além de outra etapa da Educação Básica, a

educação infantil e, outros profissionais da educação que atuavam na escola, as coordenadoras pedagógicas. Esta inclusão veio com uma intencionalidade por parte da gestão da SEB na época, o de retirar o protagonismo das universidades no tocante da política de alfabetização.

Portanto, percebe-se que há dois momentos no PNAIC durante sua vigência, o primeiro: centralidade do governo federal na implementação; segundo: dispersão da responsabilidade a outros agentes e atores sociais legitimados, assim, a tocar o programa, a saber: estados, UNDIME e CONSED.

A gente tinha algumas questões, que eram mais sensíveis, mas que a gente conseguia discutir e resolver, como eu te falei, sempre respeitando a autonomia dos estados, dos municípios e das universidades, a gente não teve grandes... Sim, quando o programa foi sendo esvaziado sim, a gente tinha embates! Porque a gestão da SEB não queria mais conversar com as universidades. Em 2016, quando incluíram os coordenadores pedagógicos, a Educação Infantil e o Mais Educação foi na tentativa de tirar o “poder”, que acreditavam, que a universidade tinha de gestão do programa, mas a gestão do programa era pedagógica. O recurso passado era para que a universidade pudesse oferecer o espaço adequado, materiais adequados para a formação. Aí, o que aconteceu, tiraram a gestão, essa gestão da universidade, do programa, mas não tiraram a parte pedagógica, ela ficou responsável pela formação e os estados, a UNDIME e o CONSED, ficaram responsáveis pela gestão administrativa, no âmbito do sistema do programa. (Antonieta)

Vale destacar que no momento de implementação da política a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro esteve envolvida, não só por questão de participação deste ente federativo, mas por ter no estado a permanência das escolas normais. Então, Maria nos apresenta que, inicialmente, o estado participou do PNAIC, propondo, ainda, uma alteração em sua execução, para que abarcasse os estudantes do Ensino Médio que faziam o curso de formação de professores.

Então, no caminho da implementação e execução da política, a instituição de ensino superior formadora do estado do Rio de Janeiro percebeu que deveria articular, primeiramente, com o estado para depois chegar aos municípios, que segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, este ente deve oferecer com prioridade o ensino fundamental.

Só participavam universidades públicas. É uma política eminentemente pública. Também foi bastante heterogênea. Vamos falar da segunda instância que é o estado, para depois chegar no município. O estado também era uma coisa emblemática, porque você tem questões do tipo: a LDB prevê que o estado tem que cuidar do Ensino Médio algumas secretarias entenderam que não tinham que se envolver com a alfabetização. Inicialmente no Rio havia o interesse, porque eles tinham as 95 escolas normais. Então, foi um diálogo muito bom nessa época com a SEEDUC do Rio! (Maria)

No Rio de Janeiro, nós tivemos uma relação muito boa com a SEEDUC! Porque, como a SEEDUC tem uma fragilidade com o curso normal, eles não tiveram impasse com o PNAIC, ao contrário, eles queriam! E queriam que a gente inserisse a escola normal. Até hoje havia um projeto de nós, da universidade, de fazermos um pacto estadual para poder trabalhar com as escolas normais. Trabalhar a Pedagogia e a Escola Normal. (Maria)

Questionados sobre demandas que vieram do público-alvo e/ou dos atores sociais legitimados a participar da política, compreende-se que a gestão central agiu de forma acatar o pedido das professoras-alfabetizadoras, pois a mesmas se encontravam desacompanhados internamente nas escolas participantes do PNAIC no Brasil.

Assim, o MEC efetivou a inserção dos coordenadores pedagógicos, acatando a demanda interna que veio dos burocratas de nível de rua para a gestão central. Pela escada de participação cidadã de Arnstein (2002), nos parece que o ministério tinha objetivado atuar no degrau da “parceria”, mas ficou na “pacificação”, uma vez que o público-alvo estava sub-representado por meio das professoras universitárias das IES formadoras das unidades federativas.

Uma coisa que foi muito pedida, pelos professores e pelas equipes, foi que o coordenador pedagógico entrasse no programa. Já que estariam colocando Educação Infantil, colocando o Mais Educação, incluíram o coordenador pedagógico. Mas, foi um pedido que veio de baixo para cima, para que ele participasse, para que o professor, dentro da escola, tivesse o apoio, realmente, daquele que trabalha com ele diretamente. Mas, as demais não, todas de cima para baixo. (Antonietta)

Assim, o degrau Pacificação consiste na concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Os cidadãos podem participar de uma Parceria que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder (ARNSTEIN, 2002).

Depois que eu falei com você eu fiquei pensando sobre a implementação. A implementação foi da mesma forma! Eu gostei muito dessa ideia de uma política que tá acontecendo. Ela foi pensada, mas ela foi alterada pela participação dos atores sociais. Conforme os atores iam entrando e a rede foi aumentando a política foi se constituindo de uma outra forma. Uma das coisas que a gente considerou importante eram as vozes dos professores que não havia em outras políticas! Mas, era importante as vozes dos professores. Ao mesmo tempo nós, da universidade, começamos a exigir a nossa voz na política! Uma das coisas que eu fiquei pensando é que a gente não aceitou ser, apenas, os multiplicadores de uma ideia! Porque, na verdade, o PNAIC queria que a universidade, eu fui ler isso esses dias... eu entendi até o conceito de formação continuada! A formação continuada do PNAIC é a ideia de continuação da formação inicial. Que, se a universidade

já fazia a formação inicial, ela já assumia o debate, então ela vai ter que assumir o da formação continuada. (Maria)

Ao mesmo tempo em que o Ministério da Educação legitimou a participação da coordenação das escolas no Pacto, as universidades reivindicavam outro papel no processo de implementação da política. Uma vez que as mesmas não aceitaram o que foi delegado a elas no desenho da gestão central, o de “multiplicadores de uma ideia”, criando, assim, um fórum supracitado.

No texto de Sherry Arnstein (2002) esse fato pode ser considerado como estando presente no degrau Delegação de poder, pois “o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial” (ARNSTEIN, 2002, p. 4). Subvertendo o escrito, as universidades compunham o maior número de representantes nas reuniões, dessa forma a pressão exercida por elas fazia com que a política fosse sendo ajustada de acordo com o debatido internamente em seu fórum.

Ao revisitar o processo de desenho e implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, sobretudo no estado do Rio de Janeiro, percebe-se que o Ministério da Educação atuou de forma paralela com os atores sociais legitimados a participar da política, seja no desenho, implementação, fiscalização ou avaliação da política.

Ao mesmo tempo, entende-se que as Instituições de Ensino Superior formadoras subverteram e tomaram o poder de decisão na questão pedagógica da política. Pois, as mesmas compreenderam que cada município e unidade federativa possuía sua identidade e elas não aceitaram o papel que lhe foi sugerido, o de multiplicador de uma política.

Vê-se que no Rio de Janeiro o Consed não foi listado como uma entidade social atuante no desenvolvimento do PNAIC. Ao passo que, a Undime restringia-se ao papel de comunicador oficial, realizando chamadas públicas aos municípios para os cursos ou reuniões com a IES formadora, a Universidade Federal do Rio de Janeiro. E, a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro aparentava ter interesse em participar do Pacto apenas para incluir os estudantes do Ensino Médio na modalidade Normal (Magistério) e para mediar situações de conflito entre a universidade e o município, ou seja, negociando.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentou-se o caminho percorrido pelo braço brasileiro na pesquisa internacional em parceria com a Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Na parceria foi definida que seria analisado o período dos governos denominados de esquerda, a saber: Partido dos Trabalhadores (PT), aqui e Kirchneristas, lá; entre os anos 2003 a 2016, contemplando todo o período de gestão dos dois governos.

Com objetivo de contextualização foi feito um breve resumo dos governos desde sua ascensão ao executivo federal, com Luiz Inácio Lula da Silva, até o processo de destituição do cargo, a ex-presidenta da república Dilma Rousseff. Ao mesmo tempo, foram apresentadas as características marcantes e intrínsecas do governo PT.

Para situarmos a educação no governo foi necessário fazer, primeiramente, um levantamento dos dispositivos legais sancionados durante as gestões do PT, que englobava a gestão de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), Emendas Constitucionais, Leis, Medidas Provisórias e Decretos. Constatou-se que foram aprovados cento e sessenta e nove normativas. Para fins metodológicos resolveu-se não incluir na pesquisa as Portarias³⁴, Resoluções³⁵ e Pareceres³⁶, pois esse número de dispositivos legais aumentaria exponencialmente.

Ao analisar cada dispositivo sancionado percebeu-se que o mesmo pode ser alocado em, ao menos, uma categoria: Assistencial, Identitária ou Qualitativa. As normativas que se inserem no grupo Assistencial possuem a característica de utilizar a educação como condicionante para execução de outras políticas, bem como a garantia no acesso e frequência escolar e a transferência de recursos financeiros entre os entes federativos; já as que estão inseridas na categoria Identitária caracterizam-se por responder às reivindicações de movimentos sociais quanto à promoção da equidade entre povos e pessoas historicamente oprimidos e/ou deixados à margem da sociedade; por fim, temos os dispositivos inseridos na

³⁴ Portaria é um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições, ou qualquer outra determinação da sua competência.

³⁵ Resolução é a norma jurídica destinada a disciplinar assuntos do interesse interno do Congresso Nacional, no caso do Brasil. Também é elaborado e finalizado no âmbito legislativo, a exemplo da norma examinada anteriormente, mas esta trata de questões do interesse nacional.

³⁶ Parecer é uma espécie de manifestação na qual se expressa uma opinião favorável ou contrária à proposição quanto ao teor analisado.

categoria Qualidade que são aquelas relacionadas à medição da proficiência dos estudantes e do currículo, melhora dos indicadores educacionais, variedade de disciplinas ofertadas na Educação Básica, ampliação do tempo de escolarização e a criação de políticas e programas de incentivo técnico e/ou financeiro para melhoria de desempenho acadêmico-profissional.

Após apresentação das marcas do governo PT e do levantamento dos dispositivos normativos federais sancionados, foi analisada a trajetória percorrida pela alfabetização nas gestões Lula e Dilma. Percebeu-se que, inicialmente, o foco da política estava voltada para a erradicação do analfabetismo em pessoas jovens e adultas no Brasil, isso durante a gestão de Lula. Entretanto, quando Dilma assume o executivo federal, o foco passa a ser a alfabetização de crianças no primeiro ciclo do ensino fundamental, entre 6 aos 8 anos de idade, vislumbrando a alfabetização plena das crianças. Neste momento costura-se um pacto entre os entes federativos para alfabetizar as crianças na idade certa.

No momento seguinte do trabalho de conclusão de curso se analisa o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) sob três óticas: o escrito, o dito e o ocorrido. No subcapítulo Escrito procurou-se analisar o que estava previsto para ocorrer no PNAIC através da Portaria, Medida Provisória e Lei. Já na parte do Dito procurou-se entender como foi o processo de desenho e implementação daquilo que foi apresentado nos textos legais, por meio de entrevistas semiestruturadas com dois informantes-chave do Pacto. Já o subcapítulo Ocorrido objetivou-se contrapor aquilo que foi previsto nas normativas e sua execução pela visão da gestão central, o MEC, e sua implementação no Rio de Janeiro.

Ao se centrar em qual concepção de planejamento educacional foi adotado pelo MEC enquanto órgão de gestão central do PNAIC pôde ser percebido que sua idealização começou no estado do Ceará, onde foi implementado um programa que tinha a intenção de alfabetizar plenamente as crianças entre 6 e 8 anos. Tão logo, o programa estadual foi ampliado, devido aos resultados obtidos pela unidade federativa supracitada, e o ministério, nacionalizando-o, trouxe outros atores para pensar a política, dessa vez a nível nacional, como a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Ao mesmo tempo em que a UFPE agia na construção dos materiais pedagógicos o Ministério da Educação fazia reuniões paralelas com organizações representativas de gestores educacionais públicos, a saber: União dos Dirigentes

Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Após o desenho do programa feito com as entidades representativas e a confecção do material pedagógico pela Universidade Federal de Pernambuco, o MEC convida universidades públicas para uma reunião com a finalidade de apresentar o PNAIC às universidades. Percebe-se aqui, inicialmente, uma concepção de planejamento educacional normativo, já que o que prevalece é o plano, igual para todos e que desconsidera os fatores sociais, políticos e culturais, uniformizando identidades. Porém, ao mesmo tempo, podemos observar uma concepção também participativa, pois coloca diferentes atores para discutir a política de alfabetização, o que resulta na transformação do próprio plano por parte, em primeira instância, da pressão das universidades. A partir desse momento, graças à permeabilidade do governo federal e à aceitação dessa nova dinâmica, em que a universidade é aceita como interlocutor válido na reformulação do plano, passamos a observar um planejamento participativo.

Quanto à concepção de planejamento adotada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), entidade executora do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no estado do Rio de Janeiro, pode-se concluir que a universidade procurou dialogar com as secretarias municipais de educação, a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) e a UNDIME. Então, o planejamento participativo se mostrou mais eficaz na unidade federativa, pois o trato burocrático era outro, além de ter ouvido as reivindicações oriundas do pessoal fluminense desde o início.

Observando o que foi dito pelo informante-chave da UFRJ, Maria, as universidades públicas não aceitam o papel destinado a elas na política, o de multiplicadores de uma ideia. Unem-se e formam um fórum para discutir o encaminhamento da alfabetização a partir do programa estruturado pelo MEC. Ao mesmo tempo, as Instituições de Ensino Superior formadoras respondem que não há possibilidade de uniformizar a política e a formação continuada no país, pois cada estado entende o processo de alfabetização de forma diferente. No Rio de Janeiro foram necessárias negociações com os outros entes federados com relação ao construtivismo como metodologia ideal desse processo, por exemplo:

o material no Rio de Janeiro foi uma consulta, não foi base. (...)Aqui no Rio de Janeiro o povo tinha horror ao construtivismo e todo o material do PNAIC, de 2013, é construtivista. (Maria)

Nesse sentido, a política de alfabetização buscou conversar, a nível federal, com entidades representativas de secretários de educação, municipais e estaduais, bem como os conselhos de educação. As universidades formadoras buscaram ter suas vozes inseridas em partes do desenho (pedagógico) e na implementação do PNAIC, trazendo outras perspectivas de formação e política. As professoras alfabetizadoras tinham suas demandas passadas ao MEC através das professoras universitárias responsáveis pelo programa nas unidades federativas. Chamou-nos a atenção a ausência de empresários da educação, grupos educacionais, sindicatos e movimentos sociais.

Como visto no início do capítulo anterior, Arnstein (2002) informa que a participação social em políticas e programas ocorre em forma de escada, quanto mais degraus se sobem mais poder os cidadãos possuem. Cabe lembrar aqui quais os degraus nomeados por ela: Manipulação; Terapia; Informação, Consulta; Pacificação; Parceria; Delegação de Poder; e Controle Cidadão.

Pelas informações coletadas nas entrevistas semiestruturadas com dois informantes-chave percebemos que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa utilizou vários degraus, tanto no desenho quanto na implementação do programa, ora no que foi previsto através dos dispositivos normativos legais ora por meio da tomada de poder por reivindicação de atores sociais.

Com fins metodológicos nesta seção foi focado somente na parte da implementação, portanto foi suprimido o previsto, ou seja, a parte escrita. Logo, percebemos que os entes federativos, instituições e entidades representativas alternavam entre os degraus da Consulta, Pacificação, Parceria e Delegação de Poder.

No degrau da Consulta podemos alocar as seguintes entidades: União dos Dirigentes Municipais de Educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, Instituições de Ensino Superior formadoras, Secretarias Municipais de Educação e Secretarias de Estado de Educação, fato percebido nos seguintes trechos:

O esquema foi assim: foram ações paralelas. A relação do ministério foi com a universidade, com a UNDIME e com a CONSED. Essas pessoas só se juntaram em prol disso quando a estava estabelecido, realmente, "vamos fazer!". (Antonieta)

As discussões no MEC sempre eram feitas com vários setores da SEB, com vários setores de outras secretarias, com CONSED, com representantes da UNDIME. Então, era um colegiado, mesmo, para a gente tomar certas

decisões. E foi assim que a gente implementou a política, a partir dessas discussões. (Antonieta)

Enquanto que no degrau da Pacificação temos, nos relatos da representante da gestão central, o seguinte trecho que se relaciona às Instituições de Ensino Superior formadoras e as secretarias municipais de educação, formadas pela pressão vinda tanto dos secretários municipais de educação quanto pelas professoras-alfabetizadoras. Ou seja, uma demanda que veio do público-alvo do Pacto e que foi incorporada pelo Ministério da Educação:

Uma coisa que foi muito pedida, pelos professores e pelas equipes, foi que o coordenador pedagógico entrasse no programa. (...)foi um pedido que veio de baixo para cima, para que ele participasse, para que o professor, dentro da escola, tivesse o apoio, realmente, daquele que trabalha com ele diretamente. Mas, as demais não, todas de cima para baixo. (Antonieta)

Um aspecto positivo foi conseguir colocar todas essas pessoas para conversar, para estarem juntas em prol de um objetivo comum, eu acho que isso foi uma possibilidade. O professor já não se sentia mais sozinho na sua sala porque ele já tinha um apoio do seu orientador, do seu coordenador, então eu acho que isso foi uma grande possibilidade. (Antonieta)

Já a Parceria teve a presença das universidades, das secretarias municipais e as de estado de educação. Os seguintes trechos legitimam nossa análise:

(...)os municípios fizeram adesão e as universidades foram apresentadas para os estados e municípios “essa é a universidade formadora e ela coordena o processo de formação”. (Antonieta)

(...)o MEC financiava os cursos e as universidades faziam as suas propostas e atendiam de acordo com as suas possibilidades.(Antonieta)

(...)o MEC sempre preservou muito a questão da autonomia dos municípios e dos estados. Então, foi um cuidado muito grande em não ferir essa autonomia. (Antonieta)

Então, essa autonomia, esse respeito, o MEC sempre teve em relação aos estados e municípios. A mesma coisa a universidade, que tinha autonomia pedagógica para o desenvolvimento do projeto. (Antonieta)

Enquanto isso, o próprio informante-chave do Ministério da Educação, ao analisar aspectos positivos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, aborda a possibilidade de reunir diferentes entidades, órgãos, instituições e entes federativos para debater a política de alfabetização:

As discussões no MEC sempre eram feitas com vários setores da SEB, com vários setores de outras secretarias, com CONSED, com representantes da UNDIME. Então, era um colegiado, mesmo, para a gente tomar certas decisões. E foi assim que a gente implementou a política, a partir dessas discussões. (Antonieta)

A implementação foi da mesma forma! Eu gostei muito dessa ideia de uma política que tá acontecendo. Ela foi pensada, mas ela foi alterada pela participação dos atores sociais. Conforme os atores iam entrando e a rede foi aumentando a política foi se constituindo de uma outra forma. Uma das coisas que a gente considerou importante eram as vozes dos professores que não havia em outras políticas! Mas, era importante as vozes dos professores. Ao mesmo tempo nós, da universidade, começamos a exigir a nossa voz na política! Uma das coisas que eu fiquei pensando é que a gente não aceitou ser, apenas, os multiplicadores de uma ideia! Porque, na verdade, o PNAIC queria que a universidade, eu fui ler isso esses dias... eu entendi até o conceito de formação continuada! A formação continuada do PNAIC é a ideia de continuação da formação inicial. Que, se a universidade já fazia a formação inicial, ela já assumia o debate, então ela vai ter que assumir o da formação continuada. (Maria)

Esse fato pode ser considerado como estando presente no degrau Delegação de poder, pois “o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial” (ARNSTEIN, 2002, p. 4). As universidades compunham o maior número de representantes nas reuniões, dessa forma a pressão exercida por elas fazia com que a política fosse sendo ajustada de acordo com o debatido.

Seguindo esse caminho de analisar a participação de diferentes atores no desenvolvimento da política, desta vez no Rio de Janeiro. Podemos perceber que na unidade federativa fluminense quatro degraus foram alcançados pelos agentes, entidades, grupos sociais e entes federativos: Manipulação, Informação, Consulta e Pacificação.

Subindo a escada, temos o primeiro degrau, o da Manipulação, no qual a Secretaria de Estado de Educação estacionou, a princípio.

Tinha um coordenador, mas ele era muito... ele não era significativo! Acompanhava as reuniões, ia conosco para os pólos, mas não tinha esse peso. (...)Havia aquele comitê que a SEEDUC deveria nos ajudar. Mas, inicialmente, a SEEDUC não foi um elo importante, ela era mais, assim, de apoio, mas ela não tinha um papel importante. (Maria)

Quando se chega ao degrau da Informação dois atores aparecem, as Secretarias Municipais de Educação e a União dos Dirigentes Municipais de Educação. O primeiro está inserido nesse lugar por ter recebido as informações que vinham tanto do Ministério da Educação, quanto de seu representante na região, a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Já a UNDIME se apresenta neste degrau não pela IES formadora colocá-la, mas por ela mesma ter se colocado neste papel, o de replicador de informes. Esses fatos podem ser aferidos nos trechos a seguir:

Foi muito doloroso no início quando os municípios foram muito sinceros quando eles disseram: “olha, a gente não sabe desenvolver essa política.

Uma política para alfabetização”. (...)no decorrer da política nós começamos a perceber que pra você implementar algo no município não é uma coisa fácil. É séria! Você precisa de: equipe apropriada; espaços formativos; conceitos do que você vai trabalhar; precisa entender o que é currículo; o que significa paradigma de formação continuada. (...)Os municípios estavam muito educados em repetir paradigmas muito, assim... pega o livro didático e vamos trabalhar em cima do livro didático, vamos repetir, vamos preparar pra prova, para avaliação de larga escala... Quando a gente começou a trabalhar com paradigma de formação continuada, que uma das vertentes do PNAIC é, justamente, balizar, aí os municípios começaram a falar: “ah! Então, isso é formação continuada?!”. Então, depois foi ficando claro que para os municípios não é uma coisa simples você montar uma política. (Maria)

(...)a UNDIME dizia assim: “olha, se a senhora for mandar alguma coisa pras prefeituras por *e-mail*, manda pra gente também que a gente divulga pela UNDIME”. (...)naquele momento distribuía todas as nossas mensagens. “Ah! Vamos fazer uma carta para os secretários avisando o que está acontecendo”, teve um momento que a gente suspendeu a formação porque as bolsas não vinham, os professores estavam revoltados! Então, vamos fazer uma carta nos manifestando, como universidade, que a gente vai paralisar enquanto o Ministério da Educação não depositar as bolsas. E, aí fizemos uma carta para os secretários e a UNDIME ajudou a distribuir. (Maria)

Já o degrau da Consulta tem-se a tomada de poder por um grupo que não estava previsto pela Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012, as professoras alfabetizadoras. O público-alvo da política alça vôo e chega tomando poder, passando a ser consultado pelo burocrata de nível de rua, a responsável pelo PNAIC no Rio de Janeiro.

Porque os professores vinham trazendo todas as demandas para alfabetizar. (...)Foi uma experiência política, para quem participou, para quem viveu o PNAIC. Os professores falaram isso na passagem, de uma avaliação, nós abrimos a avaliação do PNAIC com o professor alfabetizador, abrimos trezentas vagas. (...)E eles vão insistir, o tempo todo, que o PNAIC foi uma política muito mais... não foi nem política, foi muito mais que isso, foi um grande movimento do debate público. (...)Uma das coisas que a gente considerou importante eram as vozes dos professores que não havia em outras políticas! Mas, era importante as vozes dos professores. (Maria)

Se temos as Secretarias Municipais de Educação presentes no degrau da Informação, temos também a presença delas no degrau da Pacificação. Uma vez que esse ente federativo trouxe demandas internas que deveriam ser incorporadas pela política. Essa demanda interna não foi pensada inicialmente pela gestão central, mas que faz parte da realidade municipal e do cotidiano do serviço público, a presença de professores substitutos na rede. Portanto, o MEC e a unidade executora tiveram de agir, pois os entes passaram a ter influência na implementação da política no território fluminense.

O PNAIC, por você trocar a roda com o carro em movimento, você precisava, de certa forma, da participação dos entes federados. (...) nós fizemos uma média de quarenta e cinco reuniões com as secretarias, o tempo todo! Tudo era decidido assim: “e aí? Dá ou não dá?”. (...) inicialmente era só funcionário público que poderia fazer, só o estatutário, mas aí os secretários começaram a dizer que o contratado também tinha que fazer porque ele tinha que fazer a alfabetização andar, caminhar. (Maria)

Não foi possível perceber a presença do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no Rio de Janeiro, nem sua atuação, portanto, podemos classificá-los como Não-Participação. Mas, não sabemos dizer se essa ausência foi por falta de interesse dessas organizações ou se foi pela falta de convite da instituição executora do Pacto no estado fluminense.

Logo, foi possível perceber que cada agente, órgão, entidade, grupo, comunidade pode ser inserido em diferentes degraus conforme o momento do planejamento, seja no desenho, seja na implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Ora no previsto pelo Ministério da Educação, ora na execução pelos burocratas de nível de rua.

Considera-se que os objetivos definidos no início do trabalho foram atingidos, assim como as perguntas orientadoras da pesquisa. Não visualizamos nenhuma dificuldade no desenvolvimento da pesquisa, entretanto apontamos alguns encaminhamentos para futuros trabalhos, como: comparar a política a nível nacional, ou seja, a experiência do PNAIC entre unidades federativas; comparar o Pacto com a iniciativa da Argentina, o *Instituto Nacional de Formación Docente* (INFoD), uma vez que este trabalho fez parte de uma pesquisa internacional, e; analisar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa a partir do ciclo de políticas, desde seu desenho até seu esvaziamento e desmobilização.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. J. M. A.; MELO, J. C.; SANTOS, M. J. A. Do assistencialismo aos cuidados de crianças pequenas: rastros históricos, vestígios curriculares. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 7, n. 6, p. 349-361, 2020.

ALMEIDA, P. R. Uma nova "arquitetura" diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Rev. Bras. Polít. Int.** [online] v. 49, nº. 1, 2005.

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Participe**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2002.

BATISTA, A. A. G.; et al. Currículos para os anos finais do Ensino Fundamental: concepções, modos de implantação e usos. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 5, p. 15-72, 2015.

BRASIL, Casa Civil. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Constituição Federal, 1988.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

_____. **Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003a.

_____. **Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003**. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. Brasília, 2003b.

_____. **Lei nº 10.793, de 01 de dezembro de 2003**. Altera a redação do art. 26, § 3º, e do art. 92 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "estabelece as diretrizes e bases da educação nacional", e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003c.

_____. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004.

_____. **Decreto nº 5.475, de 22 de junho de 2005**. Altera a denominação e o objetivo da Comissão Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005.

_____. **Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007a.

_____. **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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007b.

_____. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008a.

_____. **Lei nº 11.684, de 02 de junho de 2008.** Altera o art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008b.

_____. **Decreto nº 6.721, de 29 de dezembro de 2008.** Promulga o Convênio para a Criação do Centro de Cooperação Regional para a Educação de Adultos na América Latina e no Caribe - CREFAL, assinado na Cidade do México, em 19 de outubro de 1990. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008c.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

_____. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010.

_____. **Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011.** Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

_____. **Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012.** Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, nº 129, p. 22-23, 2012a.

_____. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012b.

_____. **Medida Provisória nº 586, de 08 de novembro de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012c.

_____. **Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013.** Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2013.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

CANTERO, G.; et al. **Reformas educacionais e nova cidadania, Argentina:** determinaciones e resistencias em tempos de inflexión histórica. Paraná: UNER, 2002.

CARDOSO JUNIOR, J. C. P.; NAVARRO, C. A. L. O Planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Textos para discussão**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 2174, 2016.

CASSIANI, S. H. B.; CALIRI, M. H. L.; PELÁ, N. T. R. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. **Revista Latino-Americana de Enfermagem** [online], v. 4, n. 3, pp. 75-88, 1996.

COUTO, C. G. Hacia el centro: el PT y el gobierno de Lula en Brasil. **Revista Temas y Debates**, Rosário (ARG), ano 14, nº 20, p. 125-139, 2010.

FERNÁNDEZ, S. J. **Políticas educacionais comparadas de Brasil e Argentina.** Primeira etapa: os processos de planejamento a nível nacional posteriores aos anos de 1990. Projeto de pesquisa submetido à Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020, 21P.

FERNÁNDEZ, S. J. La política educativa en el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) en el contexto de otras políticas sectoriales. *In:* BOLCATTI, A.; et al. (Org.). **Anais [...]**. Santa Fé (ARG): UNL, 2021, p. 93-112.

GAMA, L. B. H. A legislação educacional brasileira dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). *In:* BOLCATTI, A.; et al. (Org.). 5º Jornadas de Ciencia Política del Litoral. **Anais [...]**. Santa Fé (ARG): UNL, 2021, p. 185-195. Disponível em: <https://www.fhuc.unl.edu.ar/institucional/wp-content/uploads/sites/3/2018/08/5-Jornadas-de-Ciencia-Politica-del-Litoral_ebook.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

GLASER B.G.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research.** Nova Iorque: Aldine, 1967.

GOMES, J. H. O. Políticas Identitárias – um diálogo com as críticas de Francis Fukuyama e Mark Lilla. **CADECS – Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 8, n. 1, p. 91-107, 2020.

GÓMEZ, G. R.; FLORES, J. G.; JIMÉNEZ, E. G. **Metodología de la Investigación Cualitativa.** Granada, Espanha: Aljibe, 1996.

GUSMÃO, F. A. F.; AMORIM, S. S. O percurso histórico do ensino médio no Brasil: uma reflexão sobre as políticas públicas de avaliação educacional. **Horizontes**, Itatiba, v. 38, n. 1, p. 1-19, e020022, 2020.

LOURENÇO, L. A. P. Teoria Pura do Direito (segundo o pensamento de Hans Kelsen). **JURISMAT**, Portimão, n.º 10, p. 49-70, 2017.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Caracas: Fundación ALATADIR. ILPES, 1992.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-31, 1999.

OXMAN, C. **La entrevista de investigación en Ciencias Sociales**. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1998.

PIMENTEL JUNIOR, C. Demandas identitárias nas políticas de currículo para o ensino das ciências. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v.15, n.1, p.94-119, 2020.

POCHMAN, M. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, nº. 28, p. 12-40, 2011.

POPKEWITZ, T. **Sociologia política das reformas educacionais**. Madrid: Morata, 1994.

RIBEIRO, V. M.; BONAMINO, A.; MARTINIC, S. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, 2020.

SAVIANI, D. A Nova LDB: Limites e Perspectivas. *In*: _____. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. 7ª ed., Campinas: Autores Associados, p. 189-227, 2001.

SIRVENT, M. T. **O processo de pesquisa**. Cuadernillo do Seminario Pesquisa e Estadística Educacional I. Buenos Aires: UBA, 2003.

SOUSA, D. O prenúncio da inflexão no projeto do novo desenvolvimentismo brasileiro e suas repercussões nas políticas públicas de âmbito federal. **[Anais]** VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz, 2015.

SOUZA, C. A. As políticas assistencialistas e o pensamento de Hannah Arendt. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 2016.

ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

- Apresentação da/do entrevistada(o): Qual é a sua formação e trajetória profissional?
- Como e quando foi a sua inserção no projeto?
- Por que surgiu o projeto? De onde vem a decisão de iniciá-lo? Que demandas políticas, sociais e econômicas daquele momento considera que influenciaram nele?
- Quais são os problemas que o projeto pretendia enfrentar? (tipos e fontes: estatística, demandas locais, organismos internacionais...). Quem os definiu como prioritários?
- Quem/que instâncias participaram desses momentos iniciais? Como estava organizada essa participação?
- Que aspectos da relação entre os entes federativos a elaboração dessa política procurou resguardar?
- Nesses momentos iniciais, para quem se pensava essa política? Esses destinatários foram convocados neste primeiro momento?
- Que potencialidade teve a participação de outros atores, além dos representantes políticos do governo? Que limitações teve essa participação?
- Quais eram as finalidades e os objetivos principais do projeto? Foram estabelecidas metas? Quem as definiu?
- O projeto pressupunha outras políticas ou projetos articulados ou associados para a sua realização? Quem seriam os responsáveis por essas outras políticas/projetos e pela sua articulação?
- Quem ficou encarregado da redação da normativa geral que orientou o projeto? Que modalidades assumiu a escrita das normativas? Como foi esse processo, quem participou, que dinâmicas teve o processo de escrita e discussão do texto prévio à sua aprovação?
- Como foi esse processo inicial em termos de negociação entre os participantes? Havia posturas divergentes? Como conseguiram consensuar a proposta final?
- Como foi a divulgação do projeto? Houve formas de comunicação diferenciadas, para diferentes públicos? Como foram postas em circulação as normas que o sustentaram?
- Que formas de implementação estavam previstas?
- Quais foram as reações iniciais dos supostos parceiros/colaboradores?
- Como foram conciliados os atritos e divergências?
- Houve alterações ou mudanças no projeto a partir das colocações dos diferentes setores envolvidos? Como foram administradas essas alterações?
- Quais foram os aspectos ou propostas mais aceitos e os que mais geraram divergências?
- Como estava previsto o financiamento? Houve problemas posteriores nesse sentido?

- Quais foram as principais dificuldades políticas, tecnológicas, econômicas e organizacionais na sua implementação?
- Em que medida considera que a implementação da política esteve de acordo com as intenções do governo no momento de planejá-la?
- Quais foram as formas pensadas para chegar aos diferentes atores e, em especial, às/aos docentes das escolas?
- Em que sentidos ou aspectos considera que a política conseguiu mobilizar a estrutura burocrática e interpelar os sujeitos para compreender e colocar em ação o aprovado como norma?
- Quais foram as principais dificuldades para quem participou no planejamento da política, em especial considerando o momento de se pensar naqueles que desenvolveriam o projeto?
- Como foi esse processo de desenvolvimento no sentido de sua articulação e das respostas dadas às demandas do próprio processo de implementação?
- O projeto sofreu mudanças posteriores? O que/quem ocasionou essas mudanças?
- Como avalia esse processo de implementação do projeto? E os seus resultados?