



REVISTA ELETRÔNICA
CIENTÍFICA DA UERGS

Programa Brasil alfabetizado: uma análise à luz da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon

Jaine Motta Santana Abrahan

Universidade Federal do Rio Grande (UFRG).

E-mail: jainemottasantana@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/5477111722257207>

Guilherme Ribeiro Rostas

Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul).

E-mail: guilhermerostas@ifsul.edu.br, <http://lattes.cnpq.br/3514196639632121>

ISSN 2448-0479. Submetido em: 14 ago. 2022. Aceito: 14 nov. 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21674/2448-0479.91.22-31>

Resumo

O presente trabalho busca analisar o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), procurando verificar como este programa se estrutura e vem passando por modificações ao longo da sua oferta. Para isso, metodologicamente, adota-se uma pesquisa qualitativa descritiva fazendo-se uso de análise documental por meio da legislação que regula o PBA. Foram selecionados o Decreto nº 6.093 e a Resolução nº 32 devido aos dados disponibilizados serem os mais recentes no momento de execução da pesquisa. Como resultados, pode-se perceber que, a partir da teoria adotada para análise, abordando as questões referentes ao fluxo dos problemas, ao fluxo das alternativas e soluções e ao fluxo político, foi possível verificar as condições prévias para a instituição do PBA e como ele se estrutura. Quanto aos processos de modificação, a análise foi limitada, visto que a Teoria dos Múltiplos Fluxos se destaca mais especificamente na parte de concepção de políticas públicas.

Palavras-chave: Programa Brasil alfabetizado. política pública. educação.

Abstract

Literate Brazil Program: an analysis in the light of Kingdon's theory of multiple flows

The present work seeks to analyze the Programa Brasil Alfabetizado (PBA) in the light of Kingdon's Theory of Multiple Flows (2003), seeking to verify how this program is structured and has been undergoing modifications throughout its offer. For this, methodologically, descriptive qualitative research is adopted using document analysis through the legislation that regulates the PBA, with Decree number 6,093 and Resolution number 32 being selected due to data made available as more recent at the time of execution of the search. As a result, it can be seen that from the theory adopted for analysis, addressing issues related to the flow of problems, flow of alternatives and solutions and political flow, it was possible to verify as preconditions for the institution of the PBA and how it is structured, even though, regarding the modification processes, the analysis has been limited since the Theory of Multiple Flows focuses more specifically on the preconception of public policies.

Keywords: Literate Brazil program. public policy. education.

Resumen

Programa Brasil alfabetizado: un análisis a la luz de la teoría de los flujos múltiples de Kingdon

El trabajo analiza el Programa Brasil Alfabetizado (PBA) a la luz de la Teoría de los Flujos Múltiples de King-



don (2003), investigando cómo se estructura y por cuales modificaciones viene atravesando a lo largo de su oferta. Para ello, metodológicamente, se adopta una investigación cualitativa descriptiva, realizando un análisis documental através de la legislación que regula el PBA. Fueron seleccionados el Decreto 6.093 y la Resolución número 32 como los datos disponibles más recientes al momento de la ejecución de la búsqueda. A partir de la teoría propuesta para el análisis, abordando las referencias al flujo de problemas, al flujo de alternativas y soluciones y al flujo político, fue posible verificar, como resultados, las condiciones previas para la institución del PBA y cómo se estructura. En cuanto a los procesos de modificación, el análisis fue limitado ya que la Teoría de los Flujos Múltiples se enfoca más específicamente en la preconcepción de las políticas públicas.

Palabras clave: Programa Brasil alfabetizado. política pública. educación.

Introdução

A partir da constatação das extensas desigualdades no campo da educação no Brasil, em que segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (PESQUISA, 2018), havia 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas, o equivalente a uma taxa de analfabetismo de 6,8%, procura-se entender como o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), vinculado ao Ministério da Educação, enfrenta as instabilidades da *politics*, em que as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. *Politics*, conforme Kingdon (2003) representa o estágio em que são considerados o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças de governo.

O PBA, realizado desde 2003, voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, “[...] sendo considerado uma porta de acesso à cidadania e o despertar do interesse pela elevação da escolaridade” (PROGRAMA, 2020). É desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo, sendo que 90% destes

[...] localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando [...] podem aderir ao programa, por meio das resoluções específicas publicadas no Diário Oficial da União, os estados, municípios e o Distrito Federal (PROGRAMA, 2020).

Ainda, conforme dados da PNAD (PESQUISA, 2018), o número médio de anos de estudo por região no país é de: 9,7 no Sudeste; 9,2 no Sul e Centro-oeste; 8,3 no Norte e, apenas, 7,6 na região nordeste. Estes dados corroboram para que seja atribuída maior importância e atenção à região nordeste conforme aponta o PBA, demonstrando, com isso, o impacto social que o programa pode vir a acarretar.

Sendo assim, neste artigo, procurou-se elucidar como o Programa é estruturado utilizando-se da análise de documentos legais, especificamente os Decretos e Regulamentos que normatizam o PBA, disponíveis no site do Ministério de Educação - MEC (PROGRAMA, 2020), e, também, identificar as modificações, que vem sofrendo, ao longo de sua oferta.

Para isso, adotou-se o modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon (2003), que analisa de que forma as questões são consideradas e os motivos que as levam a compor a agenda de governo que conforme Kingdon (2003 *apud* GOTTEMS *et al.* 2013): a atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

Aproximação Teórica

De acordo com Höfling (2001), as políticas públicas são ações de responsabilidade do Estado, quanto à implementação e manutenção, e que se dão a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Por isso, ao formular determinada política pública, a Administração Pública precisa adotar estratégias e instrumentos adequados para consecução dos fins que propõe, preocupando-se em atender as demandas e carências da sociedade.

Nesse contexto, Oliveira (2005), traz a conceituação de Política Social como interventora no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade. A ação social do Estado pode dizer respeito tanto à promoção da justiça social quanto ao combate da miséria, mas, Abranches (1998), contrapõe essa ideia afirmando compor objetivos distintos. Sendo assim, a ação governamental se reflete nas escolhas a partir de um quadro de conflito, não havendo, portanto, governos imparciais. As escolhas sempre irão envolver julgamento de valor, mesmo ancoradas em avaliações técnicas.

Oliveira (2005), aponta que a Constituição Federal de 1988, em que pese suas contradições, consolidou, em seu texto, muitas bandeiras empunhadas pelos movimentos sociais nas décadas passadas, não só pelo maior acesso à educação, mas, também, pelos direitos sociais em geral.

Demo (2007 *apud* ROSTAS, 2018), observa através de um olhar crítico, a Política Social existe de duas maneiras: a preventiva - considerada necessária; e a curativa - considerada inevitável, entretanto, ambas estão a serviço da diminuição das desigualdades. A preventiva engloba as políticas de educação e, em seguida, a curativa, as políticas de assistência. Sendo assim, pode-se considerar que a assistência social é um dos componentes da política social, pois nela se sobressai a sua natureza curativa, e as políticas educacionais, também pertencendo ao elenco das políticas sociais, deveriam atuar prioritariamente no campo da prevenção.

Para a análise foi utilizado o Modelo de Múltiplos Fluxos que explica mudanças na agenda governamental (agenda-setting), de acordo com a abordagem proposta por John Kingdon (2003), que não só contribui para ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas em relação ao momento da formulação, como auxilia no entendimento de aspectos mais amplos do processo político, como a natureza da tomada de decisão em organizações burocráticas e a dimensão das ideias e dos atores organizados em torno de comunidades de políticas.

Conforme Capella (2007), o modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon foi inicialmente formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano e acabou tornando-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais. Baseado em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo preocupa-se principalmente com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas.

Para Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*).

Para a construção deste trabalho observa-se o Fluxo Político, que conforme Capella (2007), é composto pela dimensão da política “propriamente dita” (*politics stream*), em que independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras e diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política.

Além disso, as mudanças de governo são oportunidades para atendimento de determinadas demandas da população que acabam por gerar expectativas nos cidadãos que anseiam serem incluídos na agenda pública dos “novos” governantes (KINGDON, 2003).

Material e Métodos

Trata-se de uma pesquisa qualitativa descritiva, que através de uma análise documental, conforme Flick (2009), contribui para identificar e construir os significados e interpretações, fortalecendo com informações factuais as questões de interesse do estudo. Sendo assim, buscou-se observar o processo de maturação do PBA. A escolha dos documentos analisados obedeceu aos seguintes critérios: confiabilidade, por se tratar de documentos oficiais elaborados pelo Governo Federal e, pelo período, por serem documentos disponíveis, como mais recentes, no momento de execução desta pesquisa (março a agosto de 2020).

Neste artigo apresentou-se uma análise do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, que revoga os Decretos anteriores nº 4.834/2003 e 5.475/2005 (BRASIL, 2007) e dispõe sobre a reorganização do PBA, atualmente em vigor, bem como a Resolução nº 32 de 01 de Julho de 2011 (BRASIL, 2011), que estabelece orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a estados, municípios e ao Distrito

Federal dos recursos financeiros do PBA no exercício de 2011, em específico os Anexos III e IV, que tratam respectivamente, das Ações Intersetoriais e do Manual Operacional do Programa, apoiando-se na Teoria dos Fluxos Múltiplos de Kingdon para a análise.

Com a finalidade de alcançar os objetivos desta pesquisa, realizou-se uma síntese dos principais pontos de cada documento, colocando como os objetivos, princípios e diretrizes permitem se conectar com os conceitos adotados de Kingdon (2003).

Resultados e Discussões

O Decreto 6.093

O Decreto 6.093 (BRASIL, 2007) trata sobre a reorganização do PBA, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Num primeiro momento, no teor do documento legal, é apresentado os Objetivos e Diretrizes do Programa. O objetivo da universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais e o atendimento prioritário aos Estados e Municípios com maiores índices de analfabetismo, sendo a atuação da União para o cumprimento destes objetivos realizada por meio de ações de assistência técnica e financeira, e quanto a diretriz o decreto impõe ações a serem implementadas tendo como base o Plano Plurianual de Alfabetização, devendo os Planos Plurianuais dos Estados que aderirem ao Programa, estarem vinculados aos dos Municípios em que atuam.

Nesse primeiro capítulo do Decreto percebe-se que o Estado coloca como sua responsabilidade as ações de assistência técnica e financeira, devendo ter como base o Plano Plurianual de Alfabetização. Na perspectiva de Kingdon (2003), essa intenção pode ser vista, dentro do Fluxo Político aqui em análise, como a percepção de força política de um início de governo (Período de Governo Lula - compreendido entre 2003 a 2006 e 2007 a 2011) em que pode ser considerado um momento mais propício à entrada de demandas que permaneceram por um longo tempo sem resposta, favorecendo a entrada de pautas como a redução do analfabetismo e, por consequência, das desigualdades sociais na agenda governamental.

No âmbito do Plano Plurianual de Alfabetização, o documento legal (BRASIL, 2007) destaca que a sua criação consiste em requisito para o recebimento de assistência técnica e financeira pelo Estado, devendo obedecer metas relacionadas a demandas de alfabetização, taxa de analfabetismo e indicadores educacionais; metodologia de formação dos alfabetizadores e coordenadores de turmas; diretrizes pedagógicas de alfabetização; e sistemas de acompanhamento e gestão e de avaliação dos resultados do Programa. Além disso, o capítulo prevê o estabelecimento de estratégias de mobilização para alfabetização, podendo utilizar dados do Cadastro Único de Programas Sociais, os dados do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e os agentes comunitários de saúde.

Dentro deste capítulo percebe-se que há uma espécie de condicionalidade para que o PBA seja concretizado nos estados e municípios, tendo-se a exigência do Plano Plurianual para usufruir do Programa, o que dentro da perspectiva de Kingdon (2003), aqui adotada, pode se perceber que o fluxo político é um elemento que exerce influência sobre a agenda governamental. Esse fato acaba por explicar o porquê de algumas questões serem priorizadas em detrimento de outras, há problemas em relação a operacionalização de programas como o PBA que acabam por limitar o desenvolvimento de políticas sociais orientadas por direitos de cidadania.

No capítulo subsequente do documento (BRASIL, 2007), que trata dos Alfabetizadores, é pontuado que as atividades devem ser realizadas, preferencialmente, por professores das redes públicas de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Entende-se por alfabetizadores os professores que trabalham com essa tarefa direto com os alunos, e por coordenadores de turmas de alfabetização os agentes que supervisionam o andamento do processo de aprendizagem. Conforme o decreto (BRASIL, 2007) submetem-se ao mesmo regime aplicável aos alfabetizadores os tradutores intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) que atuam em salas com alunos surdos, sendo que o desempenho do alfabetizador deve ocorrer em caráter voluntário, exercida sem prejuízo das atribuições do cargo ou função, observada a compatibilidade de horário. É reforçado, pelo documento, que o alfabetizador poderá receber bolsa, para custeio das despesas realizadas no desempenho de suas atividades no Programa, mediante pagamento direto, sendo a concessão aos professores da rede pública condicionada à adesão dos respectivos entes federados ao Programa, nos termos do Decreto.

O capítulo pontua ainda que, a formação dos alfabetizadores poderá ser realizada diretamente pelas redes de ensino ou por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluídas as instituições de educação superior.

Nesse parágrafo que trata dos Alfabetizadores, se observa as diretrizes para os alfabetizadores que irão executar o PBA. No texto não está explícita uma atenção clara ao processo de formação desses profissionais dentro dessa empreitada, nesse sentido percebe-se a ausência de empreendedores de políticas públicas - pertencentes ao governo ou não, no olhar da perspectiva de Kingdon (2003), que viesse a entender a necessidade de organização e preparação do trabalho do alfabetizador para a geração de um bom resultado dessa política.

Sobre a execução do Programa, no Capítulo IV (BRASIL, 2007), é colocado que o ente federado selecionado deve firmar termo de adesão ao Programa, devendo apresentar o cadastro de alfabetizandos, alfabetizadores e coordenadores de turmas de alfabetização; ter compromisso com a continuidade da educação dos alfabetizados, por meio da oferta progressiva de vagas do ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). O documento coloca ainda que o Ministério da Educação poderá selecionar entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, incluídas instituições de educação superior, para desenvolver ações de alfabetização, sendo requisitos para o recebimento do apoio pelas entidades: ter entre suas finalidades o desenvolvimento de projetos educacionais de jovens e adultos ou ser instituição de educação superior; ter reconhecida idoneidade e experiência na área da educação de jovens e adultos e preencher os demais requisitos legais aplicáveis. O capítulo ainda pondera que a assistência financeira da União ao Programa poderá ser destinada ao custeio das seguintes ações: bolsa para alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores intérpretes de LIBRAS; formação de alfabetizadores e coordenadores de turmas; transporte para os alfabetizandos; aquisição de gêneros alimentícios destinados, exclusivamente, ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos; aquisição de material escolar; aquisição de material pedagógico; e assistência técnica, compreendendo formulação, monitoramento e avaliação do Programa. Por fim, propõe que a fiscalização da aplicação dos recursos do Programa deva caber ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e aos demais órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, compreendendo auditorias, fiscalizações, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Neste capítulo IV, percebe-se a pontuação de condições para estruturação, repasse de recursos e fiscalização, na perspectiva de Kingdon (2003), aqui adotada percebe-se o fluxo das alternativas, dentro dos múltiplos fluxos, em que se permite visualizar a viabilidade da política em análise, tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista financeiro da aplicação.

No capítulo V (BRASIL, 2007) trata-se sobre os selos de certificação da alfabetização, em que fica instituído o Selo de Município Livre do Analfabetismo, que deve ser conferido pelo Ministério da Educação aos municípios que atingirem mais de noventa e seis por cento de alfabetização, com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE, ficando também instituído o Selo de Município Alfabetizador, que deve ser conferido pelo Ministério da Educação ao município que reduzir a taxa de analfabetismo observada no Censo Demográfico (2000) do IBGE, em, no mínimo, cinquenta por cento, além da Medalha Paulo Freire, instituída pelo art. 4o, conforme (BRASIL, 2003) que deve ser conferida pela Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) a personalidades e instituições que se destacarem nos esforços de universalização da alfabetização no Brasil.

Dentro desse capítulo percebe-se a questão do reconhecimento da política, que conforme coloca Kingdon (2003), no fluxo dos problemas, é o momento em que ocorre a ascensão de determinada pauta em agenda que permite o reconhecimento de decisões tomadas ao longo da trajetória.

O capítulo seguinte (VI), descreve a composição da CNAEJA, de caráter consultivo, que visa a assegurar a participação da sociedade no Programa, assessorando na formulação e implementação das políticas nacionais e no acompanhamento das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos. O decreto ainda coloca que a CNAEJA será presidida pelo Ministro de Estado da Educação e, na sua ausência ou impedimento, pelo Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, devendo ser 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, sendo a participação nas atividades da CNAEJA será considerada função relevante, não remunerada.

Neste capítulo percebe-se a importância da criação de uma comissão em que se vê, conforme a teoria de

Kingdon (2003), um canal de monitoramento sistemático, em que as reclamações recebidas e a experiência adquirida, cheguem aos tomadores de decisão obtendo elementos para realizarem as modificações necessárias na agenda de políticas públicas.

Por fim, são estabelecidas as disposições finais, que tratam das despesas decorrentes do Decreto que devem correr à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, podendo este editar normas complementares para execução do disposto no Decreto 6.093 (BRASIL, 2007), revogando-se os Decretos números 4.834, de 8 de setembro de 2003 (BRASIL, 2003), e 5.475, de 22 de junho de 2005 (BRASIL, 2005).

Neste ponto mais uma vez percebe-se a questão de repasse de recursos, que conforme a teoria de Kingdon (2003), adotada para a análise desta política, enxerga-se que mesmo havendo casos em que a disponibilidade orçamentária favorece o destaque a determinada política, na maioria das vezes a mesma atua como restrição às ações. Assim, muitos problemas não são considerados, devido ao elevado orçamento que seria necessário para a sua solução. Existem ainda algumas medidas comuns em período de severa restrição orçamentária, como as políticas regulatórias, que visam controlar o aumento de gastos do governo. Outras políticas acabam por ganhar destaque em períodos de baixa disponibilidade de recursos que são aquelas que acarretam economia para os cofres públicos, maior arrecadação e que tenham baixo custo de implantação.

A Resolução nº 32

Já na análise da Resolução nº 32 (BRASIL, 2011), em que são estabelecidas orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a estados, municípios e ao Distrito Federal dos recursos financeiros do PBA, optou-se em analisar em específico os Anexos III e IV, que tratam respectivamente, das Ações Intersetoriais e do Manual Operacional do Programa convergindo com os objetivos da pesquisa.

No anexo III da Resolução nº 32 (BRASIL, 2011) trata das Ações Intersetoriais do PBA em que se veem as seguintes interpelações do PBA com: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – através da captação de informações pelo Cadastro Único; Ministério da Justiça - para dar continuidade e ampliar a oferta de alfabetização à população carcerária; Ministério do Trabalho e Emprego - para, no âmbito do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, divulgar o cadastro do seguro-desemprego dos trabalhadores não alfabetizados resgatados da situação de trabalho escravo pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, visando à inclusão desses trabalhadores no PBA; Ministério da Saúde - para permitir que os EEx (Entes Executores) que disponham do cadastro municipal do Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB, do Sistema Único de Saúde – SUS, contemplem no PBA os jovens e adultos não alfabetizados, constantes dessa base de dados, para orientar os gestores locais do PBA, em articulação com as Secretarias Municipais de Saúde, a encaminharem os alfabetizando com problemas visuais ao Sistema Único de Saúde, para consulta oftalmológica, para orientar os gestores locais do PBA, em articulação com as Secretarias Municipais de Saúde, a providenciarem a aquisição e distribuição de óculos aos alfabetizando com problemas visuais e encaminharem para tratamento médico, quando for o caso, os alfabetizando que demandem intervenções de média e alta complexidade em Oftalmologia; Ministério da Pesca e Aquicultura, atualmente como secretaria vinculada ao Ministério da Agricultura - para contemplar o projeto de alfabetização de pescadores artesanais e trabalhadores da pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - para contemplar o projeto de alfabetização de jovens e adultos remanescentes de quilombos; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - visando à implementação de estratégias que permitam combater quaisquer obstáculos, cujas origens sejam decorrentes da questão de gênero, ao acesso à alfabetização de jovens e adultos; Secretaria Especial de Direitos Humanos – para dar continuidade e ampliar a oferta de alfabetização aos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo no processo de ressocialização, dar continuidade e ampliar oferta de alfabetização à população idosa, realizar o registro civil dos alfabetizando do PBA, que não possuem esse registro; e Secretaria Nacional da Juventude, da Secretaria Geral da Presidência da República, e Ministério do Desenvolvimento Agrário - buscando a mobilização de entidades parceiras desses órgãos, visando ao aumento da inscrição de jovens não alfabetizados, na faixa de 15 a 29 anos, de áreas urbanas e rurais, no PBA.

Neste anexo da Resolução percebe-se o papel da intersetorialidade para fomentar o PBA, relacionando com a teoria de Kingdon (2003), vê-se que a geração de alternativas pode ser um processo que visa contribuir para a construção de soluções para os problemas da sociedade. Além disso, verifica-se como a interação entre

distintos setores do governo pode ser compreendida para responder a problemas complexos, sobretudo em políticas sociais.

Ainda é possível ponderar no aspecto da intersetorialidade, conforme Cunill-Grau (2014), como a intensidade de interação entre os setores envolvidos ocorre durante as fases de uma política pública, corroborando com a teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), em que se percebe que pode haver um melhor desempenho de serviços públicos quando ofertados de forma articulada.

Já no Anexo IV coloca-se o Manual Operacional do PBA que trata dos procedimentos técnicos para a aderência ao PBA, como por exemplo, a criação do TERMO DE ADESÃO e do PLANO PLURIANUAL DE ALFABETIZAÇÃO (PPALFA), e o cadastro no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA). Além disso a Resolução nº 32 (BRASIL, 2011) propõe o seguinte cálculo para repasse de verba:

Quadro 1 – Cálculo utilizado no repasse de verbas

$VA = \{ [(Ar/10) \times 250 \times m] + [(Au/20) \times 250 \times m] \} \times 0,50$, sendo:

VA = valor de apoio

Ar = quantidade de alfabetizandos da zona rural previstos no PPALFA;

Au = quantidade de alfabetizandos da zona urbana previstos no PPALFA;

10 = número médio de alfabetizandos nas salas de aula rurais;

20 = número médio de alfabetizandos nas salas de aula urbanas;

250 = valor de referência da bolsa-benefício, em reais (R\$);

m = número de meses previsto para a duração das turmas, de acordo com o PPAlfa.

Fonte: Brasil (2011).

No tocante à transferência de recursos, a Resolução trata da criação de contas bancárias que devem ser abertas pelo FNDE/MEC no Banco do Brasil S/A em nome do EEx (Entes Executores), bem como, a divulgação das transferências e regras para uso dos recursos, e devolução, quando cabível.

Neste eixo nota-se a relevância da questão orçamentária para a aplicabilidade das políticas públicas, de acordo com Kingdon (2003), permitindo o controle e sua viabilidade, visto que, para um resultado satisfatório, não basta que a política pública advenha de uma demanda social, mas ela precisa ser bem planejada e executada.

Além disso, a questão orçamentária pode ser vista como um suporte na etapa de avaliação das políticas públicas em que se considere que o modelo de Kingdon (2003), não tenha sido pensado originalmente para análise orçamentária, uma vez que a tomada de decisão com relação à alocação de recursos dentro do processo orçamentário ocorre de forma não estruturada, pode-se usar essa abordagem para analisá-lo, principalmente em relação às mudanças orçamentárias, que ocorrem com a abertura de janelas de oportunidade.

Síntese à luz da Teoria de Kingdon

De maneira sintética, em seguida (Quadro 2), pode-se analisar como se relacionaram os conteúdos abordados no Decreto 6.093 e na Resolução nº 32 com a teoria adotada nesta pesquisa.

Quadro 2 – Relação dos documentos oficiais com a Teoria dos Múltiplos Fluxos

Categoria	Relação
Fluxo Político	É um elemento que exerce influência sobre a agenda governamental que acaba por explicar por que algumas questões são priorizadas em detrimento de outras, em que se vê que há problemas em relação à operacionalização de programas como o PBA que acabam por limitar o desenvolvimento de políticas sociais orientadas por direitos de cidadania.
Fluxo dos Problemas	É um elemento que busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e porque determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental, no caso do PBA vê-se que após o reconhecimento das necessidades de valorização da educação se conseguiu instituir o Programa o validando através de repasses orçamentários, por exemplo.
Fluxo das Soluções e Alternativas	Neste elemento tem-se um conjunto de alternativas e soluções (policy alternatives) disponíveis para os problemas, em que na análise do PBA se viu a importância desse fluxo para entender as criações das viabilidades técnicas para a execução desta política, como na conectividade com outros órgãos governamentais e a criação de comissão para monitoramento do Programa.

Fonte: Brasil (2011). Elaborado pelos autores

Além disso, deve-se considerar que dentro das janelas de oportunidade proposta pelo modelo dos Múltiplos Fluxos e conforme Capella (2007), estas se abrem principalmente a partir dos fluxos dos problemas e do fluxo político, em que no interior destes fluxos alguns eventos podem acontecer de maneira periódica e previsível, como no caso das mudanças de governo e em algumas fases de ciclos orçamentários, como em inclusão de propostas, já outros eventos se desenvolvem de forma imprevisível, fazendo com que a mudança de agenda possa se dar de maneira programada ou não.

Logo, percebe-se que de modo geral, a ideia central do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), é de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, enquanto outros exercem maior influência na definição das alternativas e que ambos precisam estar presentes para ocorrer a concretização de determinadas políticas, como o PBA aqui em análise.

Considerações finais

A partir das reflexões teóricas adotadas e da análise dos documentos propostos pode-se perceber, ainda que de maneira reducionista, visto o recorte temporal de documentos e o olhar teórico escolhido, como o PBA encontra-se estruturado e as aplicabilidades utilizadas para a sua execução o que corrobora com os objetivos iniciais da pesquisa, tendo em vista que estes se tratavam de elucidar como o programa é estruturado por meio de análise documental e, também, como este vem sofrendo modificações ao longo de sua oferta.

Metodologicamente, a análise documental permitiu desenvolver os objetivos da pesquisa da melhor maneira, autorizando extrair informações pela perspectiva da pesquisa qualitativa, permitindo criar categorizações de análise e a interpretação crítica sobre os documentos legais.

Salienta-se como limitador a perspectiva adotada para análise do programa, no entendimento de que a teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), está muito interligada a fase de (pré)concepção de políticas públicas e o PBA já ser um programa institucional, ainda assim, permitiu verificar como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas, além de permitir compreender a formação da agenda de um governo e como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos nas ações estatais.

Para fins de pesquisas futuras sobre o PBA, no sentido de entender sua elaboração, sugere-se buscar olhares de mais autores que tratem de políticas públicas, bem como, um aparato temporal maior de documentos oficiais para análise, permitindo um olhar mais múltiplo e profundo.

Referências

ABRANCHES, S. H. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. (Orgs.). **Política social e combate à pobreza**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 6.093** de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 32** de 1º de julho de 2011. Estabelece orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a estados, municípios e ao Distrito Federal dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8465-resolucao-32-010711-brasilalfabetizado-pdf&category_slug=julho-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4834.ht Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5475.ht Acesso em: 20 mar. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: **IBGE, 2000**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca=-catalogo?view-detahes&id=7154>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. XXIII, 2014.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno CEDES**, v.21, n.55, Campinas, 2001.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, Bookman, 2009.

GOTTEMS, L. B. D. et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

OLIVEIRA, D.A. de. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. In: **Linhas Críticas**: revista da Faculdade de Educação – UnB. V. 11, n. 20, jan/jun. 2005. p. 27-40.

PROGRAMA Brasil Alfabetizado. Brasília – DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>. Acessado em: 15 mar. 2020.

PESQUISA Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. PNAD contínua: Educação: 2018. Rio de Janeiro. 2019. 12p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.



pdf. Acesso em: 15 mar. 2020..

ROSTAS, Guilherme Ribeiro. **A precarização social do trabalho no IFSul a partir das mutações ocorridas na carreira docente EBTT**. Pelotas: UCPel, 2018. 188 f. Tese, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos.

