

## PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

JAÍNE MOTTA SANTANA ABRAHAN<sup>1</sup>; GUILHERME RIBEIRO ROSTAS<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instituto Federal Sul-rio-grandense 1 – [jainemottasantana@gmail.com](mailto:jainemottasantana@gmail.com) 1

<sup>2</sup> Instituto Federal Sul-rio-grandense – [g\\_rostas@hotmail.com](mailto:g_rostas@hotmail.com) 2

### 1. INTRODUÇÃO

A partir da contextualização de desigualdade no Brasil, em que segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (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) enfrenta as instabilidades da *politics* – que conforme KINGDON (2003) representa o estágio em que são considerados o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças de governo, em que as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política.

O PBA é 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).

Sendo assim, procura-se elucidar como o Programa é estruturado por meio de uma análise de documentos legais, especificamente os Decretos e Regulamentos que normatizam o PBA, disponíveis no site do Ministério da Educação (PROGRAMA, 2020), e, também, como este vem sofrendo modificações ao longo de sua oferta.

Para isso, adotou-se o modelo dos Múltiplos Fluxos 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, L. B. D. 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.

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

### 2. METODOLOGIA

Este trabalho 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, busca-se observar o processo de maturação do Programa Brasil Alfabetizado, em que se obteve a escolha dos documentos pelos seguintes critérios: confiabilidade, por se tratarem de documentos oficiais elaborados pelo Governo Federal e, pelo período, por serem documentos disponíveis como mais recentes.

Logo, para a realização desta pesquisa efetuou-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 Programa Brasil Alfabetizado, 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 Programa Brasil Alfabetizado no exercício de 2011, em específico os Anexos III e IV, que tratam respectivamente, das Ações Intersectoriais 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 acima, propõe-se realizar 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).

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

De maneira sintética, pode-se analisar como se relacionou os conteúdos abordados no Decreto 6.093 e na Resolução nº 32 com a teoria adotada nesta pesquisa. O quadro a seguir apresenta os comportamentos encontrados nos documentos analisados baseados na teoria de Kingdon.

**Quadro 1 – Os Documentos Oficiais e Suas Relações Com a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.**

Categoria	Relação
Fluxo Político	É um elemento que exerce influência sobre a agenda governamental que acaba por explicar porque 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 ( <i>policy alternatives</i> ) 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: Elaborado pelo autor

Além disso, deve-se considerar que dentro das janelas de oportunidades 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 Programa Brasil Alfabetizado aqui em análise.

#### 4. CONCLUSÕES

A partir das reflexões teóricas adotadas e da análise dos documentos propostos pode-se perceber, ainda que de maneira redutiva, visto o recorte temporal de documentos e o olhar teórico escolhido, como o Programa Brasil Alfabetizado 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, admitindo criar categorizações de análise e a interpretação crítica sobre os documentos legais.

Salienta-se como elemento 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 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 Programa Brasil Alfabetizado, 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.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm)>. Acesso em: 20/03/2020

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=](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: 20/03/2020.

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.

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, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

**PROGRAMA Brasil Alfabetizado**. Brasília – DF. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>. Acessado em: 15/03/2020.

**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](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf). Acesso em: 15/03/2020.