



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Daniel do Nascimento Assis Filho

UMA AVALIAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO
DO PROGRAMA TEMPO DE APRENDER

Brasília, DF
2023

DANIEL DO NASCIMENTO ASSIS FILHO

UMA AVALIAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO
DO PROGRAMA TEMPO DE APRENDER

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Con-
tábeis e Atuariais da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universi-
dade de Brasília como requisito parcial de ob-
tenção do grau de Bacharel em Ciências Contá-
beis.

Prof. Responsável:
Helder Kiyoshi Kashiwakura

Linha de pesquisa:
Auditoria

Área:
Impactos da Contabilidade na Sociedade

Brasília, DF
2023

DO NASCIMENTO ASSIS FILHO, DANIEL

UMA AVALIAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO DO PROGRAMA TEMPO DE APRENDER/ DANIEL DO NASCIMENTO ASSIS FILHO – Brasília, 2023.

Orientador(a): Prof. Helder Kiyoshi Kashiwakura

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, 1º Semestre letivo de 2023.

Bibliografia.

1. Auditoria 2. Alfabetização 3. Desempenho I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutora Fernanda Fernandes Rodrigues
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

DANIEL DO NASCIMENTO ASSIS FILHO

UMA AVALIAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO
DO PROGRAMA TEMPO DE APRENDER

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Con-
tábeis e Atuariais da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universi-
dade de Brasília como requisito parcial de ob-
tenção do grau de Bacharel em Ciências Contá-
beis.

Prof. Helder Kiyoshi Kashiwakura
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. José Marilson Martins Dantas
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

BRASÍLIA
2023

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus. Aos meus pais, Daniel do Nascimento Assis e Ironeide de Oliveira Silva Assis. À minha família. Aos meus amigos e colegas de trabalho.

EPÍGRAFE

“O principal objetivo da educação é criar pessoas capazes de fazer coisas novas e não simplesmente repetir o que outras gerações fizeram.”

Jean Piaget

AGRADECIMENTOS

À Deus, por iluminar todos os meus caminhos e me livrar de todas as obras malignas. Por me dar saúde e sabedoria para ir atrás dos meus sonhos e objetivos. À Ele toda a minha gratidão.

Aos meus pais, Daniel do Nascimento Assis e Ironeide de Oliveira Silva Assis por todos os ensinamentos sobre bom caráter, pelo apoio incondicional e por todo amor e carinho depositados em mim.

À toda minha família, por ser minha base de vida e fortalecer-me nos momentos difíceis.

A todos os meus amigos, em especial Fábio de Barros Correia Gomes Filho, por toda parceria construída durante os anos de amizade, pelos conselhos e pelo companheirismo em todos os momentos da minha vida e por ter me dado a oportunidade de participar do desenvolvimento do programa alvo deste trabalho.

Ao corpo docente do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, por toda transmissão de conhecimentos importantes e necessários para a minha formação.

Ao meu orientador, Prof. Helder Kiyoshi Kashiwakura, por toda disponibilidade em auxiliar-me durante a elaboração deste trabalho. Pelo excelente profissional durante a supervisão do período de estágio. A ele meu muito obrigado.

À todas aquelas pessoas que de alguma forma contribuíram para o sucesso dessa graduação. De coração, minha eterna gratidão.

RESUMO

Esse trabalho tem como principal objetivo avaliar o desempenho do Programa Tempo de Aprender segundo os critérios de avaliação da auditoria operacional (eficiência, eficácia, efetividade e economicidade). De início é apresentado o Programa Tempo de Aprender, desenvolvido pela Secretaria de Alfabetização do Ministério da Educação, e se trata de um programa para melhorar a alfabetização no país e destinado às crianças da pré-escola e do primeiro e segundo ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, e que obteve, até o final de 2022, um total de 5.160 (cinco mil cento e sessenta) adesões por parte das secretarias de educação estaduais, municipais e distritais. O programa diagnosticou as principais causas para a baixa qualidade da alfabetização no país e desenvolveu ações específicas para corrigir cada uma delas. A partir daí foi realizada uma pesquisa sobre os métodos de avaliação de políticas públicas trazidos na literatura, focando nos conceitos e ferramentas utilizados pela auditoria operacional, um dos métodos de avaliação mais utilizados para averiguar a qualidade da política pública. Após essa explanação, foram coletadas informações de relatórios de gestão e impacto do programa, buscando dessa forma averiguar, à luz dos conceitos utilizados na auditoria operacional, se os resultados da política de alfabetização do Programa Tempo de Aprender foram relevantes e seu impacto suficiente para manter-se suas ações. Ao final do trabalho, conseguiu-se chegar a conclusões significativas sobre o impacto da política da sociedade, bem como, identificar a importância do planejamento e do controle sobre a construção e aplicação da política pública.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas; Programa Tempo de Aprender; Eficiência; Eficácia; Efetividade; Economicidade.

ABSTRACT

The main objective of this work is to evaluate the performance of the Time to Learn Program according to the evaluation criteria of the operational audit (efficiency, effectiveness and economy). At first, the Time to Learn Program is presented, developed by the Secretariat for Literacy of the Ministry of Education, and it is a program to improve literacy in the country and aimed at pre-school children and the first and second year of elementary education in Brazilian public schools, and which obtained, up to the end of 2022, a total of 5,160 (five thousand one hundred and sixty) adhesions by the state, municipal and district education departments. The program diagnosed the main causes for the low quality of literacy in the country and developed specific actions to correct each one of them. From there, research was carried out on the methods of evaluating public policies brought in the literature, focusing on the concepts and tools used by operational auditing, one of the most used evaluation methods to ascertain the quality of public policy. After this explanation, information was collected from the program's management and impact reports, thus seeking to ascertain, in the light of the concepts used in the operational audit, whether the results of the literacy policy of the Time to Learn Program were relevant and their impact sufficient to maintain up its actions. At the end of the work, it was possible to reach significant conclusions about the impact of society's policy, as well as to identify the importance of planning and control over the construction and application of public policy.

Keywords: Evaluation of public policies; Time to Learn Program; Efficiency; Effectiveness; Economy

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Tabela 1 - EIXO I	18
Tabela 2 - EIXO II	19
Tabela 3 - EIXO III	19
Tabela 4 - CONCEITO DOS 4E'S	27
Tabela 5 - TOTAL DE ALUNOS/ESCOLAS PARTICIPANTES DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO	33
Tabela 6 - PROFICIÊNCIA MÉDIA DOS ESTUDANTES POR ANO, AVALIAÇÃO DE ENTRADA E SAÍDA, E GRUPO PARA LEITURA E ESCRITA	36
Tabela 7 - DESEMPENHO APURADO PARA LEITURA E ESCRITA	37
Tabela 8 - NÍVEIS DE FLUÊNCIA EM LEITURA	37
Tabela 9 - AÇÕES PREVISTAS E REALIZADAS	41
Figura 1 - MODELO DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
Figura 2 – FORMA DE AUDITORIA QUANTO AO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS	24
Figura 3 - COMPONENTES DA AUDITORIA	25
Figura 4 - DIAGRAMA DAS PRINCIPAIS DIMENSÕES DE DESEMPENHO EM AUDITORIA OPERACIONAL	26
Figura 5 - NÚMERO DE ESCOLAS PARTICIPANTES POR AVALIAÇÃO DISCIPLINA, ETAPA E GRUPO	34
Figura 6 - PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NO 1º ANO	35
Figura 7 – PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO	35
Figura 8 - MARCO DE DESEMPENHO	36

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Problema da Pesquisa.....	13
1.2. Objetivo Geral e Objetivos Específicos.....	14
1.3 Justificativa da Pesquisa.....	14
1.4 Estrutura da Pesquisa.....	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	16
2.1 Programa Tempo de Aprender.....	16
2.2 Avaliando uma política pública.....	20
2.3 Conceituando a auditoria operacional.....	23
3 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO.....	27
3.1 A avaliação de impacto do Programa Tempo de Aprender.....	28
4 METODOLOGIA.....	31
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	32
5.1 Discussão sobre os resultados.....	42
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS.....	50
ANEXO I.....	53

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, ao longo dos anos, elaborou diversas políticas públicas voltadas à alfabetização, área crucial para o desenvolvimento social e econômico do país. No processo de implementação destas, o país gasta quantias elevadas de recursos financeiros todos os anos para sua implementação.

Tendo em vistas os gastos elevados na área da Educação e constante discurso por parte de gestores e políticos de que a Educação carece de recursos e por isso o país tem desempenho aquém do desejado, não é possível não perguntar: as políticas públicas de fato são efetivas? Se são ou não como saber?

Tais questionamentos afligem a sociedade não apenas o cidadão comum que financia essas políticas com seus impostos, mas também acadêmicos, que estudam como o dinheiro público é gasto; gestores públicos empenhados em elaborar e aperfeiçoar as políticas buscando os resultados desejados; e por fim, legisladores que estão empenhados em trazer o melhor para a sociedade. Afinal, uma boa administração é direito fundamental de todo cidadão. (FREITAS, 2014)

Em 2019, foi criada a Secretaria de Alfabetização – Sealf – do Ministério da Educação (MEC) em cujas competências encontram-se o planejamento, a orientação e a coordenação da implementação de políticas para a alfabetização de crianças, jovens e adultos; a viabilização de ações de cooperação técnica e financeira entre os entes da Federação voltadas à alfabetização; a coordenação da elaboração de currículos e de materiais relativos à alfabetização que tenham eficácia comprovada; a elaboração e a fomentação de programas de formação de professores alfabetizadores; a promoção e o apoio de programas e de ações que incentivem a leitura e a escrita; e a aplicação de mecanismos que permitam avaliar as competências e habilidades, com base em evidências científicas, relacionadas à alfabetização.

Em face de um cenário de cortes orçamentários constantes e muitas críticas acerca dos resultados das políticas implementadas referentes à alfabetização, este trabalho resolve investigar a iniciativa do Ministério da Educação – MEC – o programa Tempo de Aprender, implementado entre os anos de 2019 a 2022.

Instituído pela Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020, o Programa Tempo de Aprender é um programa sobre alfabetização que busca contemplar os fatores fundamentais para alcançar a efetiva aprendizagem da leitura e da escrita. Destinado às crianças da pré-escola e do

primeiro e segundo ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, o programa recebeu, até o final de 2022, um total de 5.160 (cinco mil cento e sessenta) adesões por parte das secretarias de educação estaduais, municipais e distritais. O Tempo de Aprender propõe ações estruturadas em quatro eixos:

Eixo 1 – Formação continuada de profissionais da alfabetização;

Eixo 2 – Apoio pedagógico para a alfabetização;

Eixo 3 – Aprimoramento das avaliações da alfabetização; e

Eixo 4 – Valorização dos profissionais de alfabetização.

Este trabalho busca entender se os resultados alcançados pela política trouxeram benefícios no desenvolvimento da alfabetização do país atendendo aos critérios de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, ou seja, segundo os conceitos utilizados pela auditoria operacional para avaliar a política.

1.1 Problema da Pesquisa

De acordo com Secchi (2013, p.2 e 10) uma política pública existe para atingir um objetivo e cumprir uma finalidade, que nada mais é do que a diferença entre o status quo e a situação ideal possível almejada para a realidade pública. Assim, Secchi pondera que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente público”.

Segundo a literatura sobre o tema, os critérios de avaliação de políticas públicas variam entre os autores passando por aspectos como eficiência, eficácia, efetividade, cobertura, equidade e até a satisfação do usuário. Entretanto, os critérios comumente utilizados nas avaliações de políticas públicas dizem respeito à eficiência, à eficácia e à efetividade. (MINAYO, ASSIS e SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2009; BORGES, 2014; ANDRADE e SANTANA, 2017; SILVA, 2019; ALMEIDA et al., 2020; OUTEIRO, 2020; RUIZ-LOZANO, 2020;).

Dessa forma, a auditoria operacional é apresentada como um método para avaliação de políticas públicas, tendo em vista que essa modalidade de auditoria tem por objeto o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Usando algumas das ferramentas da auditoria operacional poderemos tentar responder a seguinte pergunta: A política de alfabetização desenvolvida a partir programa Tempo de Aprender foi eficiente, eficaz, efetiva e econômica?

1.2. Objetivo Geral e Objetivos Específicos

1.2.1 Objetivo Geral

- a) Avaliar o desempenho do programa Tempo de Aprender segundo os conceitos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade (4E's).

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Apresentar e verificar o Programa Tempo de Aprender;
- b) Apresentar os conceitos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, com os quais se avaliará o programa;
- c) Analisar os resultados obtidos pelo Relatório de Avaliação de Impacto do Programa e pelo Relatório de Gestão da Secretaria de Alfabetização em relação aos conceitos dos 4E's.

1.3 Justificativa da Pesquisa

O governo brasileiro, anualmente, tem um elevado dispêndio de recursos financeiros na área de Educação, aproximadamente de 6% do PIB (Produto Interno Bruto), esse valor chega a ser maior do que a média de percentual praticado nos países desenvolvidos¹. Entretanto, a Educação do país continua a possuir uma baixa qualidade e, por isso, continua a ser um entrave para o desenvolvimento do país.

A avaliação das políticas implementadas de forma qualificada é relevante não só para a prestação de contas para a sociedade, mas também para os gestores públicos poderem avaliar

¹ <https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/noticias/conheca-os-paises-que-mais-investem-em-educacao-no-mundo>. Acesso em: 05/07/2023

suas políticas e tomarem decisões melhores. Como passamos por uma mudança de gestão na administração pública é preciso averiguar a qualidade da política implementada de alfabetização para que se possa discutir se houve avanços que poderiam ser mantidos para garantir a continuidade ou não da política pública. Desse modo, essa pesquisa será feita para tentar obter informações sobre a eficácia, eficiência, efetividade da política pública que possam ser úteis ao debate sobre a construção de futuras políticas de alfabetização.

1.4 Estrutura da Pesquisa

De início, será feita uma apresentação do Programa Tempo de Aprender, trazendo a natureza do programa e propostas para melhoria da alfabetização. Em seguida será feita uma conceituação da auditoria operacional, trazendo suas principais características e funções, e como ela pode ser utilizada para a avaliação das políticas públicas, além de uma abordagem teórica sobre os conceitos de políticas públicas, seus objetivos e critérios de avaliação.

Em seguida será abordada a metodologia utilizada no trabalho em que se realizou uma coleta de diversas informações por meio de relatórios de impacto do programa e relatórios de gestão para que fosse feita a escolha e separação dos dados relevantes para a análise de desempenho. A partir daí serão utilizadas alguns dos conceitos usados para avaliação de políticas públicas – eficiência, eficácia, efetividade e economicidade - para avaliar o desempenho do programa e se este contribuiu para a melhoria da alfabetização, resultado final da política pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para chegar no aspecto que este trabalho tem como objetivo geral a avaliação de desempenho do programa Tempo de Aprender por meio das ferramentas da auditoria operacional, se faz necessário compreender de forma clara a natureza do programa, e das ferramentas da auditoria operacional a serem utilizadas para avaliar a política pública.

2.1 Programa Tempo de Aprender

Os resultados da última Avaliação Nacional da Alfabetização, do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb – (2016), demonstraram que aos 8 (oito) anos de idade a maioria das crianças no Brasil não apresentam níveis adequados de aprendizagem em leitura, escrita e matemática.

Isso significa que embora milhões de reais tenham sido investidos em programas de alfabetização nos últimos anos, esses programas não solucionaram o ponto crucial da educação do país: o alcance de índices satisfatórios de alfabetização.

A Secretaria de Alfabetização – Sealf – diagnosticou importantes fontes da baixa qualidade da alfabetização. Sendo elas:

- a má formação dos docentes, especialmente deficiente na parte prática;
- a má formação dos gestores escolares;
- a ausência de materiais e recursos estruturados;
- pouca assistência a professores em escolas vulneráveis;
- mecanismos falhos de avaliação; e
- falta de incentivos a professores e a gestores.

Segunda a lei de Diretrizes e Bases – LDB – (Lei nº 13.004/2014 – Meta 5), a alfabetização deve ser concretizada nos primeiros anos do ensino fundamental: implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.

Ainda, de acordo com Base Nacional Comum Curricular (BNCC, p. 89) é ressaltado que:

“Embora, desde que nasce e na Educação Infantil, a criança esteja cercada e participe

de diferentes práticas letradas, é nos anos iniciais (1º e 2º anos) do Ensino Fundamental que se espera que ela se alfabetize.”

Buscando elevar os índices brasileiros de aprendizagem em leitura, escrita e matemática, e cumprir os preceitos normativos, a Sealf implementou do programa "Tempo de Aprender" em âmbito nacional.

O programa "Tempo de Aprender" tem como base o desenvolvimento profissional de professores e gestores, a disponibilização de material de apoio para professores e alunos, o fornecimento de avaliações de fluência, o fornecimento de suporte logístico e operacional às aulas e o incentivo aos profissionais escolares.

Os beneficiários são alunos e professores do último ano da educação infantil e dos primeiros anos do ensino fundamental.

São ações do programa "Tempo de Aprender", nos termos do art. 2º da Minuta de Portaria anexa:

- formação continuada para professores alfabetizadores e para professores da educação infantil, contemplando os seis componentes essenciais para alfabetização apresentados no inciso IV do art. 3º do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019;
- formação continuada para gestores escolares e de rede;
- sistema online com recursos pedagógicos e materiais para suporte à prática de alfabetização;
- avaliação nacional de fluência em leitura;
- aprimoramento da avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do 2º ano do ensino fundamental;
- recursos financeiros para custeio de recursos pedagógicos e ressarcimento de despesas de caráter indenizatório por parte de assistentes de alfabetização; e
- avaliação de impacto.

Essas ações foram divididas em quatro Eixos:

TABELA 1: EIXO I

Eixo I: Formação continuada de profissionais da alfabetização	
Formação prática para professores alfabetizadores	Inclui a disponibilização do Curso Práticas de Alfabetização na plataforma Avamec e confecção do livro do professor, contendo: Escopo e Sequência, estratégias e atividades.
Certificação Avançada para Gestores Educacionais da Alfabetização	Inclui disponibilização de seis cursos (Gestão Organizacional; Gestão de Pessoas; Gestão dos Recursos Escolares; Gestão de Bens e Serviços na Escola; Gestão da Informação: gerenciando com base em dados e evidências educacionais; e Gestão Pedagógica e Alfabetização) elaborados em parceria com a Enap e rodada de palestras (transmissão ao vivo) com painelistas internacionais sobre gestão.
Manual de Boas Práticas	Inclui rol de indicadores e boas práticas do programa
Curso Práticas de Produção de Texto	Inclui a disponibilização do Curso Práticas de Produção de Texto na plataforma Avamec. A capacitação é dividida em 12 módulos e tem como público-alvo professores do 2º ano ao 5º ano do ensino fundamental e contém tópicos como Comunicação e Atuação, Interpretação de Fatos: causa e efeito, Assunto e Conclusão e Manipulação de Notícias.
Curso ABC	Inclui a disponibilização do curso on-line Alfabetização Baseada na Ciência (ABC), que tem como público-alvo profissionais da educação que atuam no ciclo de alfabetização e estudantes de licenciatura.
Intercâmbio de professores alfabetizadores	Intercâmbio de professores para Portugal.
Ciclo de formação continuada presencial	Trata-se de ações de formação continuada presencial para docentes e gestores, no âmbito do Programa Tempo de Aprender, para: I – promover o aprimoramento das práticas escolares relacionados à alfabetização, com base em evidências científicas, visando à melhoria da aprendizagem; II – promover conhecimentos relacionados a práticas de gestão educacional, no contexto da educação infantil e da alfabetização; III – promover aprendizagens relacionados aos componentes essenciais para a alfabetização, descritos na PNA, e aprendizagens relacionados às práticas de linguagem objetos de conhecimento e habilidades descritos na BNCC; e IV – prestar assistência técnica às redes educacionais municipais, estaduais e distrital.
Desenvolvimento profissional cooperativo	Inclui iniciativas que visem garantir a formação profissional em sua totalidade, especialmente troca de experiências entre profissionais da alfabetização como mentorias.

Fonte: elaborado pelo autor

As ações referentes ao Ciclo de formação continuada presencial foram realizadas de forma online, devido a pandemia de Covid-19, por meio de cursos disponibilizados na plataforma Avamec do Ministério da Educação.

TABELA 2: EIXO II

Eixo 2: Apoio pedagógico e gerencial para a alfabetização	
Sora	O Sistema On-line de Recursos para a Alfabetização – Sora – é um sistema de gestão plano de aula articulado com os componentes essenciais da alfabetização. Inclui várias atividades e recursos pedagógicos adicionais para aplicar com estudantes em processo de alfabetização e banco com milhares de itens de avaliação formativa, alinhados ao Saeb e ao PIRLS, para trabalhar, acompanhar e potencializar a aprendizagem dos alunos.
GraphoGame Brasil	Aplicativo disponível online e offline, gratuitamente, para todos os sistemas (IOS, Android e Microsoft), o GraphoGame Brasil é um aplicativo concebido por cientistas finlandeses, amplamente utilizado em diversos países e traduzido para o português brasileiro como apoio pedagógico para pais e professores de crianças entre 4 e 9 anos.
PDDE Alfabetização	Disponibilização de recursos para as escolas de entes que aderirem ao programa por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola para custeio de materiais e despesas de transporte e alimentação de assistentes de alfabetização para apoiar o professor regente no processo de ensino dos componentes principais da alfabetização: consciência fonológica e fonêmica, conhecimento alfabético, fluência, vocabulário, compreensão e produção escrita.
PNLD 2022	Publicação do primeiro edital específico para a educação infantil.
PNLD 2023	Publicação do primeiro edital totalmente baseado em evidências científicas e voltado para a efetividade do processo de alfabetização para os anos iniciais do Ensino Fundamental.
Atenção individualizada a estudantes e suas famílias	Incentivo a adoção, por parte dos entes federados, de alguma solução de busca ativa a estudantes em período de alfabetização, enfrentando assim a evasão escolar.

Fonte: elaborado pelo autor

TABELA 3: EIXO III

Eixo 3: Aprimoramento das avaliações de alfabetização	
Estudo Nacional de Fluência em Leitura	Inclui estudo produzido em parceria com o Caed sobre fluência em leitura e capacitação de professores na aplicação de testes de fluência.
Inteligência Artificial para Fluência em Leitura	Inclui, em parceria com o ITA, o desenvolvimento de um aplicativo que irá aferir o nível de fluência da leitura dos alunos. Munindo professores e gestores educacionais de dados concretos e assertivos sobre a aprendizagem dos alunos.
Saeb 2º ano	Inclui aperfeiçoamentos como: <ul style="list-style-type: none"> - Uma avaliação do Saeb 2º ano com questões compatíveis, em termos de nível de dificuldade, com avaliações internacionais; - Uma interpretação pedagógica do Saeb mais clara para professores, gestores escolares, gestores educacionais e sociedade; - Uma definição clara do que se considera uma criança alfabetizada.

Avaliação de impacto das ações do programa	A partir do monitoramento de todas as ações, será feita avaliação da efetividade do programa balizada em indicadores de desempenho e cruzamento de dados, dos entes aderentes ao Programa, para aprimoramentos e correções de rumo.
Avaliações formativas para atenção individualizada	Propiciar a aplicação frequente de avaliações formativas especialmente calibradas para a preparação dos estudantes que irão participar futuramente de avaliações externas nacionais e internacionais como o TIMSS, PIRLS e Saeb. Ou seja, trata-se da coerência do processo ensino-aprendizagem como um todo, uma vez que as avaliações formativas são aquelas que permitem aos professores gestores a aplicação de ações corretivas e tempestivas ao longo do ano letivo, garantindo-se assim a consolidação da aprendizagem no respectivo período escolar.

Fonte: elaborado pelo autor

As ações do Eixo 4 referentes ao “Prêmio por desempenho para professores, diretores e coordenadores pedagógicos” e “Promoção do bem-estar, motivação e engajamento profissional” não chegaram a ser implementadas durante o período de vigência do programa.

2.2 Avaliando uma política pública

De acordo com Secchi (2013, p.2 e 10) uma política pública existe para atingir um objetivo e cumprir uma finalidade, que nada mais é do que a diferença entre o status quo e a situação ideal possível almejada para a realidade pública. Assim, Secchi pondera que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente público”.

Portanto, ao se falar em política pública devemos associá-la a um objetivo e uma finalidade. O objetivo refere-se à ideia de eficácia, enquanto que o impacto da consecução do objetivo em relação ao objeto das políticas públicas (a sociedade ou uma parte dela) refere-se à ideia de finalidade. Ou seja, ao se considerar as políticas públicas como um processo, que tem insumos, um processamento e saídas que impactam na sociedade, podemos dizer que economicidade diz respeito aos insumos; a eficiência, ao processamento; a eficácia, às saídas (outputs, ou objetivos); e a efetividade, ao impacto (resultados, ou outcomes) que os outputs geram na sociedade (SOUZA, 2016).

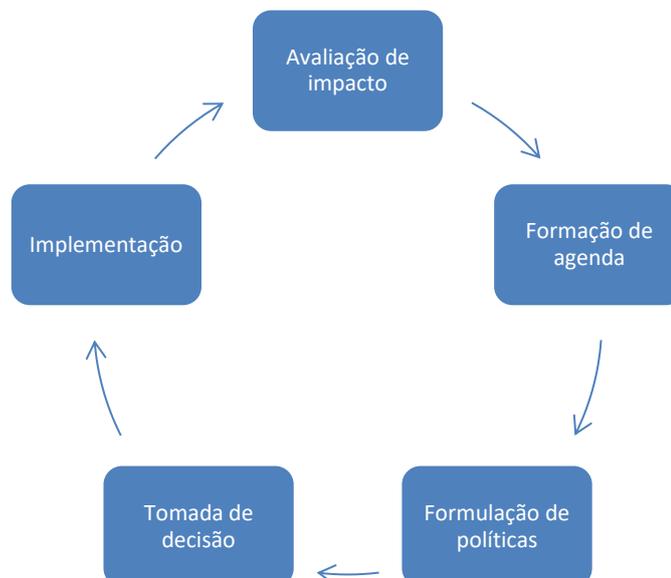
Não basta, por exemplo, elaborar um sistema de avaliações para dar notas aos alunos. É necessário que ele identifique se os alunos estão desenvolvendo as habilidades necessárias para se poder avaliar a qualidade do ensino². Criar as avaliações pode ser um objetivo, associado à

² Vide Anexo 1, Matriz de referência

ideia de eficácia, mas ela deve cumprir sua finalidade, gerando impacto na sociedade, o que está associado à ideia de efetividade.

Existem diferentes teorias para se observar as políticas públicas. Uma delas é a denominada Teoria do Ciclo das Políticas Públicas, que as apresenta em um processo dividido em fases (ROCHA, 2010), vide figura 1. Podemos verificar que Secchi (2013) relaciona as seguintes fases do Ciclo das Políticas Públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública. Contudo, essas fases não são uniformemente reconhecidas pela bibliografia especializada. Giovani e Nogueira (2015) apresentam, por exemplo, uma visão em que há apenas três fases (formulação, implementação e avaliação), apesar de as desdobrarem em outras que se assemelham àquelas descritas por Secchi (2013). Outra abordagem é a de Rocha (2010) conhecida como Teoria do Ciclo das Políticas Públicas com cinco fases: formação e construção da agenda política; formulação das políticas e a sua legitimação; decisão; implementação; avaliação e impacto.

FIGURA 1: MODELO DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do conceito formulado por Rocha (2010).

Por conseguinte, a avaliação das políticas públicas é essencial para se conhecer a obtenção dos resultados desejados: primeiro, para analisar o desempenho considerando seus fins,

suas metas e seus derivados (elementos que surgem no decorrer da implementação da política) face aos resultados. Segundo, para avaliar o impacto da política pública, avaliando as mudanças sociais ocorridas e seus significados, esse impacto precisa ser avaliado tanto para os grupos-alvo da política, quanto para seus efeitos na instituição que se altera no decorrer do processo de implementação e de avaliação da política pública (LAISNER e DE MARIO, 2014, p. 626).

Sendo assim, um problema a ser solucionado está em dizer a quais critérios de avaliação as políticas públicas devem ser submetidas. Costa e Castanhar (2003) esclarecem que os aspectos de avaliação são medidas para a aferição do resultado obtido. Assim, tanto Caiden e Caiden (2001) quanto Costa e Castanhar (2003) expõem que os aspectos mais comuns de avaliação são: eficiência, eficácia, impacto (ou efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário, equidade, insumos (inputs), carga de trabalho (workload), resultados (outputs), custos (costs) e qualidade e oportunidade dos serviços (service quality and timeliness).

Ao dissertar sobre os conceitos de políticas públicas, Secchi (2013) explica que os principais critérios de avaliação são aqueles relacionados a economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade.

A literatura sobre avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência. Isso é um recurso analítico disposto com o objetivo de separar aspectos distintos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação (ARRETCHE, 2009; ALMEIDA et al, 2020).

Em um estudo sobre a avaliação de políticas públicas e de desempenho, Silva (2019) analisa as diversas contribuições de outras publicações que versam sobre o tema e conclui que a eficiência, a eficácia e a efetividade são os critérios mais comuns de avaliação de políticas públicas.

Para aprofundar o estudo é importante buscar as definições claras dos termos: “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”. Percebe-se que é comum o emprego de uma mesma palavra com significados por vezes distintos. Às vezes, acadêmicos e até pesquisadores, utilizam, por exemplo, a expressão “eficácia” para demonstrar o impacto (transformação) de determinado programa ou política pública, quando na verdade o correto, neste caso, seria o emprego da expressão “efetividade”.

Silva (2019) define esses termos como: eficiência é a maneira de utilizar os recursos existentes, de ser competente na maneira de realizar as coisas de forma correta, ou seja, otimizar os recursos disponíveis. A eficácia diz respeito à obtenção dos objetivos, das metas, e dos resultados pretendidos, ou seja, se alcançou as metas o programa foi eficaz. Por fim, a efetividade diz respeito a alteração do status quo da população alvo, ou seja, refere-se ao impacto provocado pela política pública.

A avaliação que busca garantir a eficiência, eficácia e efetividade pode elevar a qualidade das políticas públicas de cultura do Brasil. Andrade e Santana (2017) discorrem que avaliação de programas consiste no esforço analítico de produzir informação e conhecimento para: a) desenhar, implementar e validar programas e projetos sociais; b) usar abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social; e c) aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seja nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Sendo assim, entendemos que os principais aspectos mais utilizados para avaliação de uma política pública dizem respeito a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. No Brasil esses conceitos são utilizados no escopo das auditorias operacionais para avaliar o desempenho de políticas públicas e o Tribunal de Contas da União, responsável por esse tipo de auditoria no país, os define e os quais faremos uso para avaliar o Programa Tempo de Aprender.

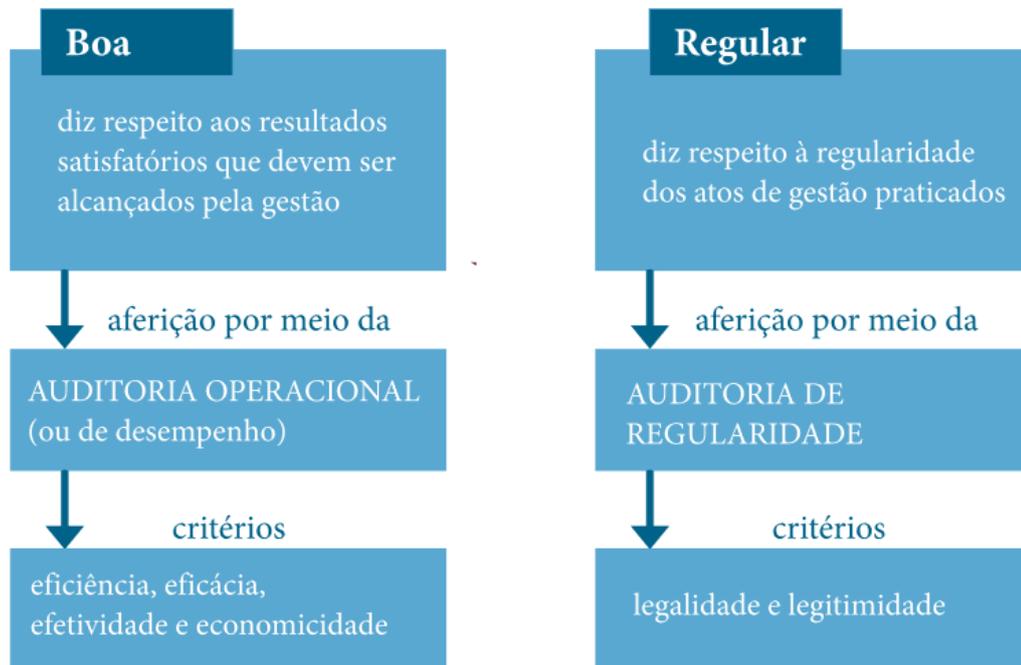
2.3 Conceituando a auditoria operacional

Auditoria, no sentido lato sensu, pode ser entendida como “levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade” (CREPALDI, 2002, p. 23).

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), o conceito genérico de auditoria é descrito como “exame independente e objetivo de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, para que se possa opinar ou comentar a respeito, para um destinatário predeterminado” (TCU, 2011, p. 12).

Quanto ao uso dos recursos públicos, a auditoria é classificada pelo TCU (2011, p. 29) em duas vertentes: “zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.” Ver figura2:

FIGURA 2: FORMA DE AUDITORIA QUANTO AO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS



Fonte: TCU (2011)

Assim, as auditorias podem ser classificadas, quanto a sua natureza, em: a) Auditorias de regularidade: objetivam examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis (TCU, 2011, p. 34) e b) Auditorias operacionais: objetivam examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (TCU, 2011, p. 35). Vide figura 3:

FIGURA 3: COMPONENTES DA AUDITORIA

Fonte: TCU (2011)

Segundo Warring e Morgan (2007) a auditoria operacional investiga: a economia das atividades, de acordo com os seus princípios e práticas administrativas, bem como das políticas de gestão; a eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo o exame dos sistemas de informação, medidas de desempenho e arranjos de monitoramento e procedimentos seguidos por entidades auditadas para remediar as deficiências identificadas; a eficácia do desempenho em relação à realização dos objetivos da entidade auditada; e, auditoria do impacto real das atividades em comparação com o impacto pretendido (efetividade).

Já no setor público a auditoria operacional, de acordo com Rieser (2006, p. 11), avalia:

- 1) as atividades administrativas de acordo com princípios e práticas administrativas sólidas e políticas de gestão (economicidade);
- 2) como se dá a utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo o exame de sistemas de informação, medidas de desempenho e mecanismos de monitoramento (eficiência);
- 3) o desempenho em relação ao cumprimento do objetivo da entidade auditada (eficácia);
- 4) o impacto real das atividades em comparação com o impacto pretendido (efetividade).

O Manual de Auditoria Operacional elaborado pelo TCU (2020, p. 14-15) expõe que: “As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – os quatro E’s). Veja figura 4:

FIGURA 4: DIAGRAMA DAS PRINCIPAIS DIMENSÕES DE DESEMPENHO EM AUDITORIA OPERACIONAL



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu (TCE, 2017, p.18)

A auditoria focada na avaliação dos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade tem sido chamada, embora de modo não muito uniforme, de auditoria operacional, auditoria de desempenho, auditoria de programas etc.

Para Pratama (2019, p. 61), a auditoria operacional é aquela que “faz avaliação independente acerca dos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia”, dentre outros, do governo em relação à programas, políticas, funções e organizações, relacionadas ao cumprimento das leis e regulamentos. Ademais, provém melhorias ao desempenho de uma política ou organização, ou seja, também é efetiva. Para esse autor, a auditoria operacional tem o objetivo de proceder as avaliações de: eficácia (adequação de desempenho), de eficiência (relação de entradas/custos e saídas), e de processos (lidar com a simplificação de processos).

TABELA 4: CONCEITO DOS 4E'S

Conceito dos 4 E's				
Autores	Eficiência	Eficácia	Efetividade	Economicidade
TCU (2020)	A eficiência é definida como a relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade.	A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas em um determinado período, independentemente dos custos implicados.	A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo, e os objetivos pretendidos, traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.	A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.
Rieser (2006)	Avalia como se dá a utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo o exame de sistemas de informação, medidas de desempenho e mecanismos de monitoramento.	Avalia o desempenho em relação ao cumprimento do objetivo da entidade auditada.	Avalia o impacto real das atividades em comparação com o impacto pretendido.	Avalia as atividades administrativas de acordo com princípios e práticas administrativas sólidas e políticas de gestão.
Warring e Morgan (2007)	Utilização adequada de recursos humanos, financeiros e outros.	Desempenho relacionado à realização dos objetivos estabelecidos.	Impacto real das atividades em comparação com o impacto pretendido.	Economia das atividades, de acordo com os princípios e práticas administrativas, bem como das políticas de gestão.
Pratama (2019)	Relação de entradas e saídas.	Adequação de desempenho.	Proporciona melhorias.	-----
Fonte: elaborado pelo autor				

3 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Uma das ferramentas utilizadas para se avaliar o desempenho e o impacto de uma política pública, é a avaliação de impacto.

“...A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão,

com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos. Visam comprovar a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racionais e inteligentes entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados...” (Aguilar e Ander-Egg, 1994, págs. 31-2).

No início da avaliação é delimitado o objeto da investigação selecionando-se os aspectos do programa a serem avaliados. Em seguida é definida a metodologia que deve conter o desenho da pesquisa, os critérios de avaliação, a amostra, a coleta de dados, a seleção de técnicas estatísticas e a apresentação dos resultados. É importante salientar que a seleção dos critérios deve:

- refletir os objetivos da intervenção;
- serem mensuráveis;
- incorporar a visão dos atores sociais relevantes.

3.1 A avaliação de impacto do Programa Tempo de Aprender

A Avaliação de Impacto do Programa Tempo de Aprender realizada por meio de uma parceria entre o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) e a Sealf/MEC teve como objetivo verificar e existência de nexo causal entre as ações do Programa e o aperfeiçoamento da educação dos estudantes nas escolas brasileiras. Os dados analisados consideraram aspectos relacionados ao desempenho dos estudantes em relação à escrita, à leitura e à fluência em leitura. Para isso foram utilizados instrumentos para coleta de dados que pudessem ser utilizados como insumo para a elaboração de indicadores de participação – formulários de acompanhamento, questionários contextuais e dados relacionados à conclusão de cursos sobre as práticas de alfabetização.

A metodologia utilizada para a avaliação de impacto do programa foi estruturada, seguindo métodos quantitativos, e executada em duas fases, que abrangeram uma amostra nacional de crianças dos 1º e 2º anos do ensino fundamental, população-alvo do programa Tempo de Aprender. As habilidades foram avaliadas antes e depois da execução do programa – avaliação de entrada e de saída –, tendo sido os estudantes divididos em Grupos de Tratamento e Controle, de modo que o impacto pudesse ser estimado pelas diferenças observadas no desempenho de cada Grupo.

O CAEd utilizou o conceito de Ramos & Schabbach (2012) para fazer a avaliação de impacto realizando a combinação de informações anteriores e posteriores sobre o Programa e o contexto em que ele foi implementado, o que permitiu verificar a existência de um nexo causal

entre os resultados, e assim medir o desempenho do programa no aperfeiçoamento da alfabetização nas escolas brasileiras.

Assim, foram utilizados dois grupos para a realização da comparação. O grupo 1 sendo aqueles que foram atingidos pelo Programa (Grupo de Tratamento) e o grupo 2 (Grupo de Controle), daqueles que não utilizaram o Programa. Isso foi essencial para medir o impacto na alfabetização – escrita, fluência e leitura – no 1º e 2º anos do ensino fundamental.

É preciso observar que se trata de um Programa aberto à participação de todas as redes e unidades educacionais pela alfabetização, e por isso os grupos não puderam ser escolhidos de forma aleatória sendo eles estabelecidos de forma natural, isto é, de acordo com as adesões voluntárias das escolas ao programa Tempo de Aprender. A comparação entre os resultados alcançados pelo Grupo Tratamento e o Grupo Controle possibilitou expor dessa forma o impacto das propostas e recursos produzidos pelo programa do MEC.

Para isso foi utilizada a técnica estatística conhecida como *Diff-in-Diff* para esta avaliação. *Diff-in-diff* é uma técnica estatística usada em econometria e pesquisa quantitativa nas ciências sociais que tenta imitar um projeto de pesquisa experimental usando dados de estudos observacionais, estudando o efeito diferencial de um tratamento em um grupo de tratamento versus um grupo de controle (GUTIERREZ, 2019).

Quando se tratar de uma seleção observável, ou não aleatória, o cálculo do estimador do *diff-in-diff* pode ser feito por meio do modelo de regressão linear múltipla:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 t_i + \beta_2 t_i + \beta_3 T_i t_i + \gamma_1 X_{i1} + \gamma_2 X_{i2} \dots + \gamma_k X_{ik} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

$[X_{i1}, X_{i2} \dots X_{ik}]$ é o conjunto de covariadas;

T_i : é uma variável dummy, em que assume o valor 1 se o indivíduo i for escolhido como tratamento e valor 0, se o indivíduo i for escolhido como controle;

t_i : é uma variável dummy referente ao tempo, em que assume o valor 1 se o indivíduo i estiver no tempo após o programa e valor 0 se o indivíduo i estiver antes do programa;

$T_i t_i$: é a variável de interação resultado do produto das variáveis T_i e t_i ;

β_3 : é o estimador de diferenças em diferenças.

A avaliação do Programa Tempo de Aprender apresentou como unidade de análise as escolas brasileiras que exibiram as seguintes características:

1. Escolas estaduais e municipais com mais de 15 alunos matriculados em turmas regulares do 1º e 2º ano do ensino fundamental de 9 anos; excluídas as turmas multisseriadas e do ensino fundamental de 8 anos, bem como turmas exclusivas para crianças com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou superdotadas e as turmas de atendimento diferenciado, a exemplo de classes hospitalares, em unidades socioeducativas ou prisionais, de atividade complementar e atendimento educacional especializado (AEE).
2. Foram excluídas da população-alvo as escolas rurais, indígenas ou situadas em locais diferenciados, a exemplo de assentamentos, unidades de uso sustentável, terras indígenas e áreas remanescentes de quilombolas, por razões logísticas (o envio de avaliadores e pessoal especializado para aplicação das provas nessas regiões elevaria demasiadamente os custos e por isso optou-se por removê-las dessa avaliação).

Entre as escolas que aparecem na alternativa 1 acima foram separados os grupos de tratamento e controle, sendo:

- Grupo 1 (tratamento): Escolas vulneráveis participantes com assistente 10hs;
- Grupo 2 (tratamento): Escolas participantes com assistente 5hs;
 - Grupo 2A: Escolas participantes com assistente 5hs com evidência de participação em 2021;
 - Grupo 2B: Escolas participantes com assistente 5hs sem evidência de participação em 2021;
- Grupo 3 (controle): Escolas não participantes.

Para analisar o impacto na alfabetização, foram utilizados dados primários, coletados por meio de recorte do Programa, situando uma avaliação de entrada no primeiro semestre de 2022, e de saída, no segundo semestre do mesmo ano. Essa avaliação tratou das habilidades relacionadas à escrita e à leitura de estudantes do 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, e à fluência em leitura, dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental e abrangeram tanto o Grupo

Tratamento (aqueles que utilizaram o programa) como o Controle (aqueles que não fizeram uso do programa).

4 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa cuja abordagem é qualitativa, que se realiza por meio de um estudo documental, uma vez que este estudo se volta para a análise de materiais disponíveis na página do Programa Tempo de Aprender, no site do Ministério da Educação, que contém em sua biblioteca digital todos os documentos e relatórios disponíveis sobre o programa, bem como relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) sobre o desempenho do Ministério da Educação.

Assim, foram analisados os documentos que compõem a avaliação do programa como o Relatório de Avaliação de Impacto e o Relatório de Programas e Ações da Secretaria de Alfabetização, buscando analisar os dados disponibilizados e sua relação com os conceitos utilizados para avaliação de desempenho da política pública:

- **Eficiência:** relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade.
- **Eficácia:** grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados.
- **Efetividade:** alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação de uma intervenção ou programa, em termos de efeito sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados).
- **Economicidade:** minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A investigação teve foco, principalmente, sobre esses dois relatórios, pois até o momento de realização deste trabalho ainda não foram elaborados relatórios sobre o programa por parte do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União, sendo, dessa maneira, os relatórios elaborados pelo CAEd/UFJF e pelo MEC as principais fontes de informação sobre o desempenho do programa.

De início são apresentados os dados referentes ao tamanho da amostra utilizada sendo os dados do gráfico 2 utilizados para demonstrar a constância da amostra durante as avaliações de entrada e saída do programa. Em seguida, são apresentados os dados presentes nos relatórios

elaborado pelo CAEd e pelo MEC sobre os resultados encontrados na avaliação do programa. A tabela 1 contém os dados referentes ao desempenho das avaliações de escrita e leitura. Para comparar o desempenho entre os grupos de controle e tratamento é utilizada a fórmula:

$$Y_n = X_2 - X_1$$

Y = grupo de tratamento;

n = valor 1 ou 2 referente a qual o grupo de tratamento observado;

X₂ = avaliação de saída de leitura ou escrita

X₁ = avaliação de entrada de leitura ou escrita

$$Z = X_2 - X_1$$

Z = grupo de controle

X₂ = avaliação de saída de leitura ou escrita

X₁ = avaliação de entrada de leitura ou escrita

A técnica *diff-diff* utilizada na elaboração do relatório elaborado pelo CAEd permitiu a avaliação dos resultados do programa para medir seu impacto, trabalhando os diferenciais obtidos na fórmula acima para medição de seus impactos.

Adiante, os dados obtidos são analisados sobre a perspectiva dos 4E's (eficiência, eficácia, economicidade e efetividade) da auditoria operacional para verificar o resultado da política pública estabelecida para a alfabetização.

Por fim, após essa análise sobre o desempenho da política é feita uma discussão sobre quais ações poderiam ser mantidas do programa, quais lições de caráter administrativo podem ser seguidas ou corrigidas e como é importante uma abordagem voltada para resultados na avaliação de políticas públicas para evitar o desperdício de recursos e melhorar a qualidade continuamente das políticas públicas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

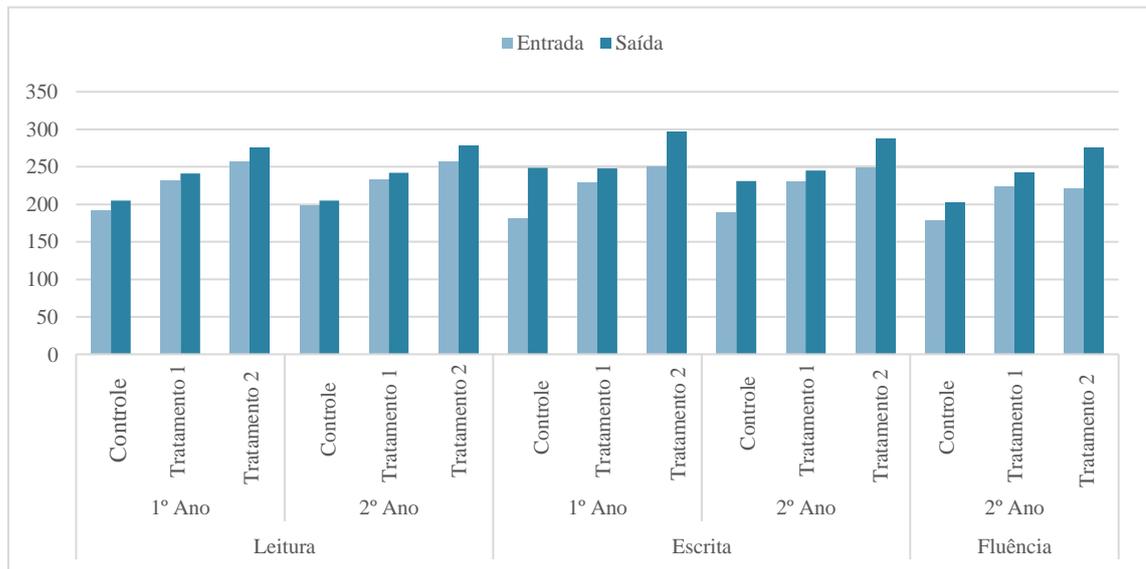
O impacto esperado para o Programa Tempo de Aprender era a melhoria da qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas do Brasil. Por meio da análise dos dados documentais disponíveis buscamos averiguar se as ações desenvolvidas no âmbito do programa chegaram a atingir esse objetivo.

A análise realizada pelo CAEd em parceria com o MEC envolveu o uso de dados primários, situando uma avaliação de entrada no primeiro semestre de 2022, e de saída, no segundo semestre do mesmo ano. Essa avaliação envolveu as habilidades relacionadas à escrita e à leitura de estudantes do 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, e à fluência em leitura, dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental. Abaixo podemos observar o tamanho da amostra em relação ao número de alunos e escolas que participaram da avaliação de impacto do Programa.

TABELA 5: TOTAL DE ALUNOS/ESCOLAS PARTICIPANTES DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Com- ponen- tes	Infor- mações	Avaliação de entrada				Avaliação de saída			
		Grupo de tratamento			Grupo de con- trole	Grupo de tratamento			Grupo de con- trole
		Grupo 1	Grupo 2A	Grupo 2B	Grupo 3	Grupo 1	Grupo 2A	Grupo 2B	Grupo 3
Escrita	Nº de alunos 1º ano	3739	2240	2213	3169	4816	2916	2951	4379
	Nº de escolas 1º ano	229	124	127	181	248	148	149	249
	Nº de alunos 2º ano	4020	2329	2377	3482	4703	2807	2800	4059
	Nº de escolas 2º ano	231	124	125	189	245	144	144	231
Leitura	Nº de alunos 1º ano	4092	2420	2437	3556	4405	2626	2600	3750
	Nº de escolas 1º ano	232	128	130	192	241	137	139	205
	Nº de alunos 2º ano	4203	2412	2554	3763	4622	2712	2756	3915
	Nº de escolas 2º ano	233	127	131	198	242	139	139	205
Fluên- cia	Nº de alunos 2º ano	3968	2048	2064	3337	4380	2474	2408	3681
	Nº de escolas 2º ano	224	109	112	179	243	140	136	203
Fonte: CAEd/UFJF, 2022									

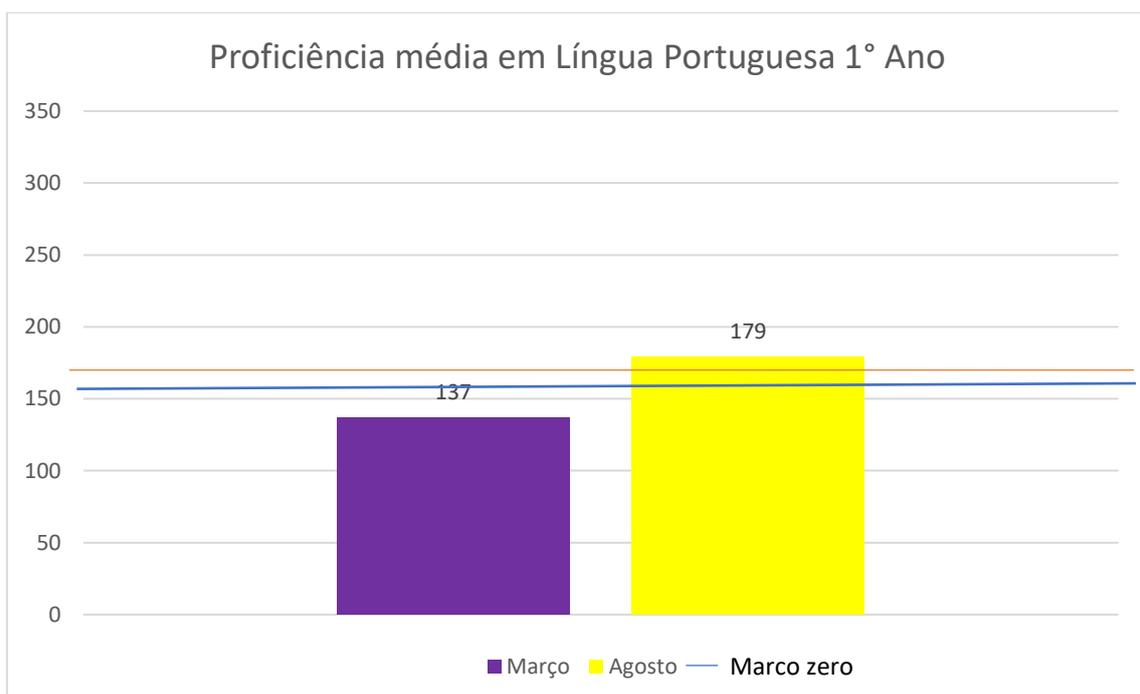
FIGURA 5: NÚMERO DE ESCOLAS PARTICIPANTES POR AVALIAÇÃO DISCIPLINA, ETAPA E GRUPO



Fonte: CAEd/UFJF, 2022

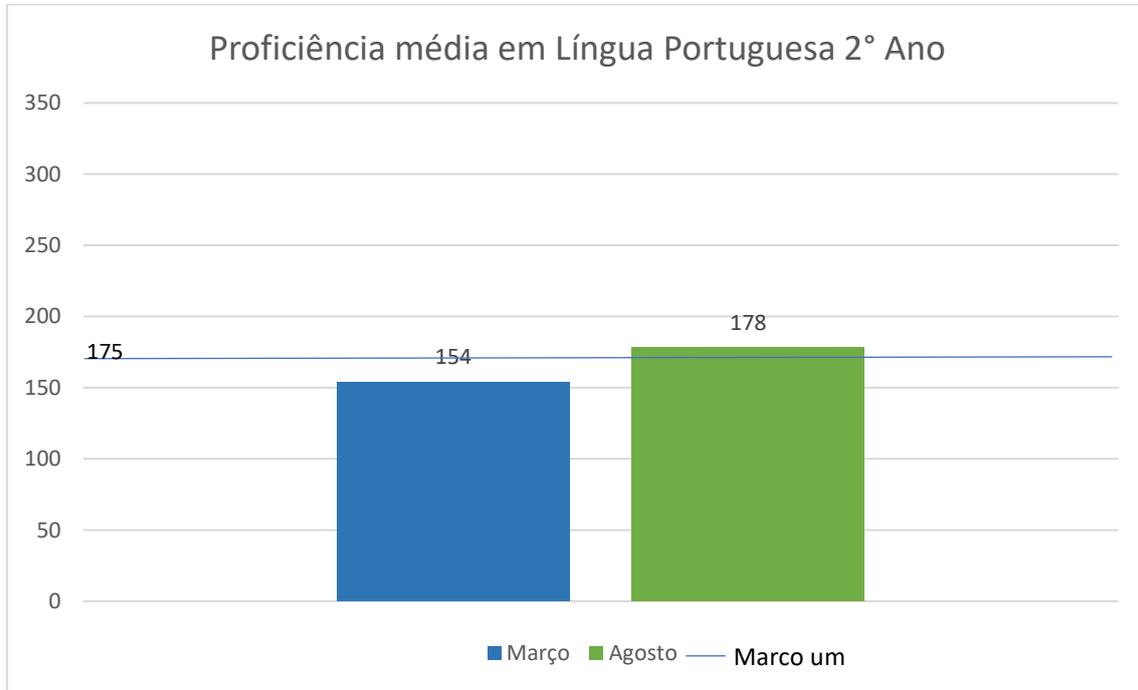
Segundo o relatório, em pouco tempo de intervenção pedagógica, as crianças participantes do programa Tempo de Aprender tiveram resultados relevantes.

FIGURA 6: PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NO 1º ANO



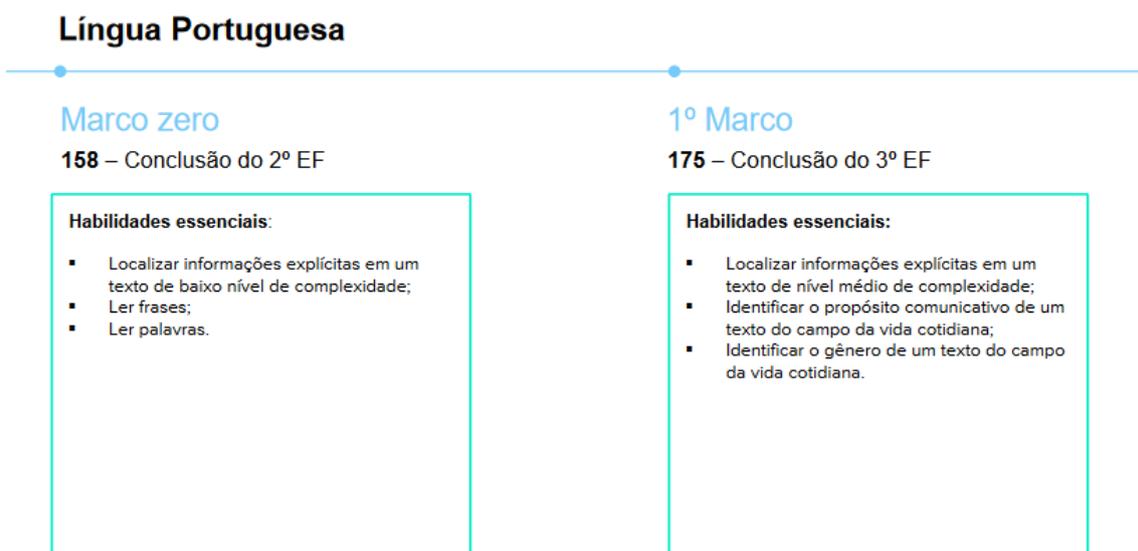
Fonte: CAEd/UFJF, 2022 (adaptado pelo autor)

FIGURA 7: PROFICIÊNCIA MÉDIA EM LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO



Fonte: CAEd/UFJF, 2022 (adaptado pelo autor)

FIGURA 8: MARCO DE DESEMPENHO



Fonte: CAEd/UFJF, 2022

Ainda segundo o relatório, no capítulo 4, que trata sobre os dados da avaliação de impacto, foi possível observar que entre os alunos do 1º ano das escolas vulneráveis (grupo de tratamento 1) que se utilizaram do programa tiveram desempenho melhor que o grupo de controle nas avaliações de fluência com 43 pontos de diferença, enquanto os alunos das escolas não-vulneráveis (grupo de tratamento 2) obtiveram 47 pontos de diferença nessas avaliações. Já nas avaliações de escrita as crianças das escolas vulneráveis do 1º ano tiveram um desempenho melhor com 48 pontos e as crianças das escolas não-vulneráveis tiveram um desempenho melhor de 65 pontos em relação ao grupo de controle.

TABELA 6: PROFICIÊNCIA MÉDIA DOS ESTUDANTES POR ANO, AVALIAÇÃO DE ENTRADA E SAÍDA, E GRUPO PARA LEITURA E ESCRITA

Etapa	Avaliação	Grupo	Proficiência		
			Leitura	Escrita	
1º ano	Entrada	Tratamento 1	396	345	
		Tratamento 2	421	351	
		Controle	430	361	
	Saída	Tratamento 1	510	480	
		Tratamento 2	526	502	
		Controle	534	495	
	2º ano	Entrada	Tratamento 1	489	502
			Tratamento 2	520	533
			Controle	524	534
Saída		Tratamento 1	558	543	
		Tratamento 2	594	591	
		Controle	596	594	

Fonte: CAEd/UFJF, 2022

Em relação aos alunos do 2º ano das escolas vulneráveis tiveram um desempenho melhor que o grupo de controle de 40 pontos nas avaliações de leitura, enquanto nas escolas não vulneráveis a diferença foi positiva em 20 pontos em relação ao grupo de controle. Todavia nas avaliações de escrita não foi detectado impacto em relação ao grupo de controle. Na tabela 6 são apresentados os dados da proficiência média dos estudantes no Brasil, assim podemos aplicar primeiramente a fórmula:

$$Y_n = X_2 - X_1$$

Y = grupo de tratamento;

n = valor 1 ou 2 referente a qual o grupo de tratamento observado;

X₂ = avaliação de saída de leitura ou escrita

X₁ = avaliação de entrada de leitura ou escrita

$$Z = X_2 - X_1$$

Z = grupo de controle

X₂ = avaliação de saída de leitura ou escrita

X₁ = avaliação de entrada de leitura ou escrita

Assim, temos que o desempenho para as avaliações de escrita e leitura ficaria:

TABELA 7: DESEMPENHO APURADO PARA LEITURA E ESCRITA

Etapa	Desempenho	Grupo	Leitura	Escrita
1º ano		Tratamento 1	114	135
		Tratamento 2	105	151
		Controle	104	134
2º ano	Entrada	Tratamento 1	69	41
		Tratamento 2	74	58
		Controle	72	60

Fonte: elaborado pelo autor

Às diferenças observadas foi aplicada a fórmula *Diff-Diff*, por meio da qual, as diferenças entre os grupos de tratamento e controle foram ponderadas para avaliar o impacto do programa, chegando aos resultados previamente mencionados.

Ainda foi observado que estudantes, de escolas vulneráveis, do 2º ano que passaram pela intervenção do Tempo de Aprender obtiveram 22% a mais de chances de ser leitor iniciante ou fluente se comparado aos que não participaram da iniciativa. Assim como os alunos do 2º ano de escolas não-vulneráveis, que apresentaram 27% a mais de chances de ser leitor iniciante ou fluente comparado com aqueles que não foram apresentados ao projeto.

TABELA 8: NÍVEIS DE FLUÊNCIA EM LEITURA

Pré-leitor	O estudante lê corretamente até 10 palavras e 5 pseudopalavras constantes no item. O estudante que se encontra nesse perfil ainda não dispõe de condições para realizar uma leitura oral e, quando o faz, isso exige muito esforço
Iniciante	O estudante cujo desempenho o posiciona nesse perfil conseguiu, no tempo de 60 segundos, ler corretamente 11 ou mais palavras e 6 ou mais pseudopalavras constantes nos itens do teste.

	Isso significa que esse estudante demonstra já ter se apropriado das regras que organizam o sistema de escrita alfabética, mas ainda apresenta dificuldades com a base ortográfica.
Fluente	O estudante alocado nesse perfil leu corretamente, no tempo de 60 segundos, no mínimo, 65 palavras com uma precisão superior a 90%, considerando-se o texto narrativo constante no teste. Além disso, esse estudante revela ser capaz de chegar ao final da leitura do texto e responder às questões de compreensão que lhe foram apresentadas, construindo, possivelmente, sentidos para o que lê.

Fonte: CAEd/UFJF, 2022 (adaptado pelo autor)

Dessa forma, observa-se que do ponto de vista da efetividade, ou seja, dos impactos gerados é possível dizer que o Programa Tempo de Aprender foi bem efetivo, principalmente com as crianças do 1º ano, tendo estas alcançado o patamar esperado para alunos do 3º ano em proficiência na língua portuguesa (vide gráfico 3). Importante destacar que o período observado foi bem curto, apenas 5 meses, e o desempenho das crianças teve um aumento significativo; além disso, o Programa Tempo de Aprender era um programa de adesão voluntária em que as ferramentas eram apenas disponibilizadas as escolas e professores e esses não eram obrigados a utilizá-las, de modo que, o desempenho das crianças variou em relação a quais tipos de ferramentas foram usadas pelos professores.

Já em relação a economicidade, que como visto anteriormente, é um dos critérios de avaliação da auditoria operacional. De maneira geral, a economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (TCU, 2020).

O programa Tempo de Aprender para atender os critérios da economicidade e da boa gestão dos recursos disponibilizou suas formações e recursos por meio online³, de forma a atender a maior quantidade escolas, diretores, professores, pais e outros interessados, sendo que todos esses recursos são de acesso livre.

Quanto a esse aspecto é importante destacar algumas ações do programa:

GraphoGame que é um jogo educacional com um ambiente virtual para a aprendizagem de habilidades fonológicas.

A ação foi bem sucedida. Até o momento da produção desta pesquisa, foram mais de 1,8 milhão de downloads em todo o Brasil, mostrando a grande aceitação da iniciativa junto a professores, pais e cuidadores. De fato, entre todos os países que disponibilizam o jogo, o Brasil está em primeiro lugar em número de downloads absolutos.

³ Para acessar todas as formações acesse: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/tempo-de-aprender>

Para sua contratação foram realizados o Contrato MEC nº 24/2020 e o Contrato MEC nº 2/2022, sendo o primeiro com preço de R\$ 100.500,00 e o segundo com preço de R\$ 174.000,00, representando um total contratado de R\$ 274.500,00. Este é um valor baixo, em especial no contexto da Administração Pública, e ainda mais se for observado que se trata de um aplicativo gratuito que pode ser utilizado por toda a população brasileira sem nenhuma limitação.

Curso Práticas em Alfabetização e do Sistema Online de Recursos para a Alfabetização (Sora): R\$ 2.077.500,00⁴;

Curso Alfabetização Baseada na Ciência e programa de intercâmbio para profissionais da alfabetização: R\$ 6,3 milhões.

Certificação Avançada para Gestores da Alfabetização e Painéis de Gestão Tempo de Aprender em parceria com a Enap: R\$ 360.393,13.

Parceria com ITA para estudo de fluência com aplicação de inteligência artificial, por meio de destaque orçamentário ao Comando da Aeronáutica: R\$ 3.249.419,30;

Avaliação de impacto do programa Tempo de Aprender: R\$ 2.682.098,82;

Estudo Nacional de Fluência: R\$ 1.274.365,20;

Eventos de articulação e divulgação: R\$ 539.504,46;

Por fim temos os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Alfabetização, um total de R\$ 424.028.880,00, gerenciados pelo Sistema de Gestão de Programas da Alfabetização — Sisalfa.

O Sisalfa é o sistema responsável por intermediar todas as ações de execução dos programas de alfabetização. Ele foi arquitetado para atender ao programa Tempo de Aprender e é por meio do Sisalfa que os diretores das escolas do 1º e 2º ano do ensino fundamental preenchem informações do Plano de Atendimento para o recebimento dos recursos do PDDE-Alfabetização. O sistema, também, permite a administração obter dados mais fidedignos sobre a quantidade de escolas, gestores, professores, etc., possibilitando melhores estimativas e previsões sobre a quantidade de recursos para a educação no Brasil, além de evitar erros, diminuir a burocracia e permitir um melhor controle sobre os recursos disponibilizados.

Destaca-se que anteriormente, o Ministério da Educação não dispunha de um sistema específico de gestão dos recursos dos programas de alfabetização, e sem um sistema que pudesse organizar e calcular os valores a pagar, a operação era feita por meio de planilhas, e

⁴ Valores divulgados no Relatório de Programas e Ações da Sealf 2019 – 2022, p.203-205

comunicações do Ministério com as redes eram realizadas informalmente, inclusive por aplicativo de mensagens. A criação do sistema levou a uma maior eficiência do programa ao reduzir custos envolvidos no repasse de recursos, acelerar a transferência dos repasses, bem como permitir a completa execução do orçamento disponível.

Esse sistema pode ser considerado revolucionário, pois segundo o relatório de avaliação realizado pela CGU (Controladoria- Geral da União) sobre o Ministério da Educação em 2019 foi constatado que 41% dos municípios analisados aplicaram menos de 70% dos recursos financeiros da educação infantil. Isso é resultado, em parte, do próprio sistema de repasse dos recursos; enquanto, isso, no Programa Tempo de Aprender houve a completa execução do orçamento disponível, bem como a possibilidade de se verificar a quantidade exata de recursos que foram repassados aos Estados, municípios e escolas, além de gerar uma base de dados atualizada de quem são os secretários, coordenadores estaduais e municipais e dos diretores escolares em uma única plataforma.

Quanto ao alcance do programa temos que:

- Um total de 935 mil cursistas em todas as formações online voltadas a professores. Essas formações contaram com 19,6 milhões de acessos, e 300 mil certificados emitidos;
- As formações voltadas a gestores contaram com 65 mil inscrições, 34 mil emissões de certificados de curso e mais de 2 mil emissões de certificação avançada;
- 100 (cem) professores enviados para intercâmbio em Portugal, visando a internacionalização do conhecimento científico e da prática pedagógica no âmbito da alfabetização; e
- Impacto potencial em mais de 130 mil turmas, ou 2,6 milhões de estudantes beneficiados.

Em relação a eficácia definida como “o grau de alcance das metas programadas, bens e serviços, em um determinado período, independentemente dos custos aplicados” – TCU (2020) – o programa foi bem eficaz. A construção das plataformas online, cursos, materiais, etc., foram cumpridas dentro da gestão do programa, sendo a exceção as ações do Eixo 4 referentes ao “Prêmio por desempenho para professores, diretores e coordenadores pedagógicos” e “Promoção do bem-estar, motivação e engajamento profissional. A eficácia, portanto, é medida pelo grau de produtos e serviços executados e tendo o Programa Tempo de Aprender executado todas as ações dos eixos 1 a 3 em sua totalidade, podemos concluir a eficácia do programa.

TABELA 9: AÇÕES PREVISTAS E REALIZADAS

EIXO I – AÇÕES	
Previstas	Realizadas
Formação prática para professores alfabetizadores: <ol style="list-style-type: none"> 1. Curso Práticas de Alfabetização; 2. Curso Alfabetização Baseada na Ciência; 3. Curso Práticas de Produção de Texto; 4. Curso de Fluência em Leitura; 5. Curso de Formação em Matemática Básica. 	Todas as cinco ações foram concluídas.
Formação prática para gestores educacionais da alfabetização: <ol style="list-style-type: none"> 1. Certificação Avançada para Gestores Educacionais da Alfabetização; 2. Manual de Boas Práticas. 	Apenas a Certificação Avançada para Gestores Educacionais da Alfabetização foi concluída.
Intercâmbio de professores alfabetizadores	Intercâmbio realizado
Desenvolvimento profissional cooperativo	Não concluído

EIXO II – AÇÕES	
Previstas	Realizadas
Sistemas on-line, recursos digitais e softwares de apoio à alfabetização, à literacia e à numeracia: <ol style="list-style-type: none"> 1. Sora; 2. GraphoGame. 	Todas as ações foram concluídas.
Apoio financeiro para assistentes de alfabetização e custeio para escolas: <ol style="list-style-type: none"> 1. PDDE Alfabetização. 	Todas as ações foram concluídas.
Reformulação do PNLD para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental: <ol style="list-style-type: none"> 1. PNLD 2022 – Educação Infantil; 2. PNLD 2023 – Anos Iniciais do Ensino Fundamental. 	Todas as ações foram concluídas.
Atenção individualizada a estudantes e suas famílias: <ol style="list-style-type: none"> 1. Guia Família Escola. 	Todas as ações foram concluídas.

EIXO III – AÇÕES	
Previstas	Realizadas
Estudo Nacional de Fluência: <ol style="list-style-type: none"> 1. Estudo Nacional de Fluência; 2. Inteligência Artificial para Fluência em Leitura. 	Todas as ações foram concluídas.
Aperfeiçoamento das avaliações do Saeb voltadas à alfabetização	Todas as ações foram concluídas.
Avaliação de impacto das ações do programa: <ol style="list-style-type: none"> 1. Monitoramento de Processo de Resultado; 2. Avaliações de Impacto. 	Todas as ações foram concluídas.
Avaliações formativas para atenção individualizada	Todas as ações foram concluídas.

EIXO IV – AÇÕES	
Previstas	Realizadas
Prêmio por desempenho para professores, diretores e coordenadores pedagógicos	Não realizadas.
Promoção do bem-estar, motivação e engajamento profissional	Não realizadas.

Fonte: elaborado pelo autor

Dito isso, é importante considerar a situação atípica em que o programa foi realizado, a pandemia de COVID-19 afetou a realização das atividades do programa, pois este ao ser elaborado visualizava um cenário de atividades normais e presenciais nas escolas, de modo que isso impactou não só na divulgação do programa como o treinamento de diretores e professores, e ainda que, o MEC tenha oferecido diversos canais de comunicação com grupo de Whatsapp, Telegram, email oficial, reuniões via Teams para atender as escolas e professores isso não substitui de forma plena atividades presenciais. Outro ponto é aplicação dos recursos de ensino que só puderam ser aplicados plenamente em sala de aula a partir de 2022 com o fim do “lockdown”, mas que tiveram um efeito relevante como demonstrado acima em um curto período de tempo.

Importante lembrar também que uma característica do programa era a adesão voluntária e não obrigatoriedade do uso dos recursos disponíveis, o que implicou em disparidades no desempenho das escolas e alunos a despeito do resultado positivo atingido.

5.1 Discussão sobre os resultados

Lembrando a abordagem da Teoria do Ciclo das Políticas Públicas com suas fases: formação e construção da agenda política; formulação das políticas e a sua legitimação; decisão; implementação; avaliação e impacto, podemos observar que uma parte importante para o sucesso de uma política pública é o planejamento adequado, bem como o controle/avaliação desta. Dessa forma, uma das lições que podem ser tiradas do Programa Tempo de Aprender é o seu planejamento que levou em conta não só a construção de ações e produtos a serem entregues como indicadores bem definidos para avaliar o impacto da política, já na fase de planejamento.

Somado a isso temos os conceitos dos 4E’s (eficiência, eficácia, efetividade e economicidade) para avaliar a qualidade de uma política pública, sendo que podemos considerar como a dimensão mais importante a efetividade já que esta mede o impacto de uma política pública na população-alvo. É comum ainda no Brasil analisar as políticas públicas pela dimensão da eficácia (entrega de produtos ou ações) e economicidade que apesar de serem relevantes sua importância é menor quando se pretende avaliar a qualidade da política pública, pois ser capaz de entregar ações, produtos/ serviços com menor custo possível, apesar de ser relevante, reflete

mais a capacidade gestora do órgão com relação a execução da política do que a qualidade desta; sendo assim, entregar todos os produtos pode não ter impacto nenhum sobre a população se estes não corrigirem os problemas a que se destinavam.

O Programa Tempo de Aprender como apresentado nessa pesquisa se destacou por possuir um planejamento bem estruturado, identificando os problemas existentes na alfabetização separando os em 4 eixos de ações, bem como trazendo desde o início indicadores para avaliar a efetividade, eficácia e eficiência, além de buscar a economicidade em suas ações, tendo destaque nessa última dimensão a aquisição do GraphoGame, a elaboração de cursos em parceria com a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) que possuem uma padronização para contratos para esse tipo de serviço, a criação do Sisalfa e a disponibilização de todos esses recursos em plataformas online e gratuitas a todos os interessados.

A avaliação de impacto do programa (efetividade) demonstrou o sucesso do programa, mesmo com as dificuldades impostas a educação infantil pela pandemia de Covid. A construção de indicadores e a mudança de paradigma das avaliações da educação infantil, permitiram que a efetividade da política fosse avaliada de forma imparcial, o que criou não apenas um legado para educação infantil na forma de resultados, como, também, um legado na forma de como elaborar uma política pública de qualidade.

Ao demonstrar o sucesso das ações da política de alfabetização pode-se agora criar espaço para uma discussão de quais ferramentas se adequam melhor a cada região e/ou condição socioeconômica da população-alvo, já que a política de alfabetização realizada pelo Ministério da Educação tem de ser não apenas global (abordando todo o país), como se adequar as idiossincrasias de cada região. Dessa forma, pode-se gerar um processo contínuo de melhoria e uma política de estado, ao invés de, por questões político ideológicas, políticas de governo fragmentados que custarão ao país um futuro de sucesso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Implementar uma política pública é buscar a resolução de um problema público na sociedade, cuja finalidade é alçar a uma situação ideal, almejada para a realidade pública. Portanto, há uma relação direta entre o estabelecimento de uma política pública e a consecução dos resultados por ela esperado.

Sendo assim, avaliar a qualidade das políticas públicas é de suma importância, já que são produzidas informações e conhecimento para planejar, implementar e validar programas e

projetos e, assim, estabelecer um aprimoramento destas, principalmente, em relação à eficiência, na utilização adequada de recursos humanos, financeiros e outros; à eficácia, no cumprimento dos objetivos; e à efetividade, nos impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados.

Para a avaliação das políticas públicas existem diversos métodos e critérios, sendo que os critérios selecionados para a realização deste trabalho foram economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da auditoria operacional. Percebe-se que os conceitos de avaliação da auditoria operacional são os mesmos comumente aplicados à avaliação de políticas públicas, acrescido, ainda, do aspecto de economicidade.

A pesquisa buscou fazer a análise da política de alfabetização do programa Tempo de Aprender segundo os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da auditoria operacional, buscando avaliar se esta possui pontos positivos que poderiam ser aproveitados por políticas posteriores, e despolitizar a avaliação da política, mostrando os resultados obtidos por esta. Ao se aplicar os conceitos de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade utilizados pela auditoria operacional foi possível observar que a política de alfabetização obteve sucesso, em todas as quatro dimensões. O programa realizou quase todas as ações propostas (eficácia), realizou licitações e contratos segundo os princípios da concorrência e obteve valores reduzidos (economicidade), e dessa forma foi eficiente, pois eficiência é uma combinação as duas dimensões anteriores, por fim o programa obteve resultados positivos no desenvolvimento da leitura, escrita e fluência das crianças sendo, portanto, efetivo.

Dessa maneira, as ações exitosas deveriam ser mantidas e se possível melhoradas, e não abandonadas ou descontinuadas por causa de divergências políticas, observa-se que as ações foram baseadas em evidências científicas e trouxeram experiências de sucesso de outros países, bem como de dentro do Brasil, e por isso sua descontinuidade se ocorrer deveria ser baseada em razões objetivas e não subjetivas.

Essa pesquisa, portanto, abre vistas a outras que poderão analisar outros pontos da política que não se esgotaram nesse trabalho como, por exemplo, a qualidade dos cursos elaborados e sua efetividade, quais recursos foram mais ou menos utilizados, bem como dada a diversidade da educação no Brasil qual se encaixa melhor nessas realidades, além de servir de inspiração para que mais trabalhos de auditoria sobre políticas públicas avaliem a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade, além de verificar o simples cumprimento das normas e adequada contabilização de gastos, precisamos cada vez mais nos preocuparmos com o resultado efetivo (impacto) dessas políticas e a auditoria operacional e seus conceitos são uma das ferramentas disponíveis para isso.

É preciso, porém, atentar a algumas limitações em relação a obtenção de dados, como por exemplo, com o fim do contrato com CAEd a plataforma online com os dados das avaliações formativas e diagnósticas foi desativado, requerendo que o pesquisador entre em contato com o CAEd e o MEC para obter os dados de desempenho dos alunos nas avaliações do programa. O fato de os recursos do programa terem sido utilizados de forma diferente por cada ente, escola e professores abre tanto uma possibilidade de estudo para saber porque alguns recursos foram utilizados ao invés de outros, bem como pode limitar a comparação do desempenho entre diferentes escolas e/ou entes federativos que utilizaram o programa, sendo esta uma sugestão para pesquisa futuras sobre o programa Tempo de Aprender.

Importante destacar que a avaliação feita sobre o programa mediu a efetividade das ações no desenvolvimento da leitura, escrita e fluência dos alunos, contudo, este não foi capaz de eliminar todos os prejuízos causados, na educação infantil, pela pandemia de Covid e o longo período de isolamento (*lockdown*) que foi prejudicial, principalmente, na educação infantil, onde o contato entre professor e aluno é essencial para o desenvolvimento de habilidades da fala (ex.: fazer movimentos corretos dos lábios e da língua para pronúncia) e da escrita (ex.: segurar o lápis corretamente). Portanto, apesar de as ações do programa serem efetivas para melhorar a alfabetização o desempenho avaliado pelo Saeb, no fim de 2022, apresentou uma queda em relação aos anos anteriores; sendo que, sobre a avaliação do Saeb seria preciso fazer uma investigação do desempenho das escolas que efetivamente utilizaram os recursos do programa (cursos e materiais disponíveis), antes e depois do uso desses recursos, descontado as perdas da pandemia e, comparar com o desempenho daquelas que não usaram os recursos para se estabelecer um grau de comparação entre estas. Pois, a queda de rendimento dos alunos já era esperada após o período pandêmico, haja vista que isso aconteceu em vários países ao redor do mundo, e por isso uma queda das notas nas avaliações de desempenho não são suficientes para avaliar o desempenho das políticas estabelecidas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Anisia Ripplinger de; PAIM, Marilane Maria Wolff. Alfabetização no Brasil (1990-2015): avanços e discontinuidades. ANPED SUL 2016, Reunião Científica Regional da ANPED – De 24 a 27 de julho – UFPR / Curitiba / PR

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais 2a ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALMEIDA, Daniel Cabral de; et al. Avaliação de políticas públicas: um estudo de caso do Programa Mulheres Mil em Alagoas: Ciência da Informação em Revista. ISSN: 2358-0763. v. 7, n. 2, p. 100-115, maio/ago., 2020.

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 7, nº 3, p. 781-798. 2017.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ASSUNÇÃO, Danilo Borges dos Santos. Auditoria interna no setor público: mensuração da

Qualidade por indicadores de desempenho. UNB. Brasília/DF, 2018.

BORGES, Marco Henrique. Eficiência, Eficácia e Efetividade Para Execução de Políticas Públicas Sustentáveis: Um Estudo de Caso no Ministério da Cultura: UNB. Brasília/DF, 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de avaliação – Ministério da Educação. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Alfabetização: Programa Tempo de Aprender. Brasília: MEC, 2022. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br/tempo-de-aprender>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Institui o Programa Tempo de Aprender, que dispõe sobre a alfabetização no âmbito do Governo Federal. Brasília: MEC, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 546, de 20 de julho de 2021 Altera a Portaria MEC nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Brasília: MEC, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação/ Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Relatório de Avaliação de Impacto do Programa Tempo de Aprender. Brasília, 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório de Programas e Ações da Sealf 2019 – 2022. Brasília, 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de avaliação da educação básica (Daeb). Sistema de avaliação da educação básica documentos de referência. Brasília, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Programa de aprimoramento profissional em Auditoria – PROAUDI. Auditoria governamental. Brasília, 2011

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília, 2020.

Conheça os países que mais investem em educação no mundo. <https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/noticias/conheca-os-paises-que-mais-investem-em-educacao-no-mundo>. Acesso em: 05/07/2023

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos: RAP, Rio de Janeiro 37 (5): 969-92, set./out, 2003.

CAIDEN, Gerald E. CAIDEN Naomi J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público: Revista do Serviço Público. ENAP. Ano 52 n. 1. Jan-Mar, 2001.

CREPALDI, Silvio Aparecido. Auditoria Contábil: teoria e prática. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 468 p

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração. 3.ed. refund. e aum. São Paulo: Malheiros, 2014.

GIOVANI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). Dicionário de políticas públicas. 2.ed. São Paulo: Unesp, Fundap, 2015

GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco; SILVA, Renata Cristina Teixeira da. Introdução à Avaliação de Impacto e Retorno Econômico de Programa Sociais: Appris. 1 ed. Curitiba/Pr, 2019.

- LOTTA, Gabriel. Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Enap, 2019
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (orgs.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- OUTEIRO, Gabriel Moraes. Comparative analysis on the efficiency of public expenditure in education in municipalities of southeast Pará: Refas. v.6, n.3.fev, 2020.
- PRATAMA, Widhi Setyo. Perception of Auditors and Auditee on Public Sector Performance Audits. Policy & Governance Review v. 3, n. 1 p.60-72. jan, 2019.
- RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.
- RIESER, Johann. Performance Audit in the Public Sector: Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília/DF, 2006.
- ROCHA, J. A. Oliveira. Gestão do processo político e políticas públicas: Lisboa. Escolar, 2010.
- RUIZ-LOZANO, Mercedes; et al. SROI Methodology for Public Administration Decisions about Financing with Social Criteria: A Case Study: Rev. Sustainability. v. 12, p. 1-16, 2020.
- SANTOS, Victor Lopes dos. Pesquisas em qualidade de auditoria: Aspectos relevantes no estudo do tema. UNB. Brasília/DF, 2018.
- SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, Fernando Sabino et al. Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública: uma análise bibliométrica sobre as publicações em periódicos científicos: II Congresso Internacional de Desempenho Público. Florianópolis/SC. Ago, 2018
- WARRING, Colleen G; MORGAN Stephen L. Public Sector Performance Auditing in Developing: Performance Accountability and Combating Corruption: The World Bank, p.323-357, 2007.

ANEXO I

Matriz de Referência de Língua Portuguesa

Eixo	Habilidades		Especificação	
	Descritor	Habilidade	Descritor	Especificação
Apropriação do sistema de escrita alfabético	H1	Relacionar elementos sonoros das palavras com sua representação escrita	H1.1	Relacionar fonema com sua representação escrita
			H1.2	Relacionar sílaba com sua representação escrita
	H2	Ler palavras	H2.1	Ler palavras com sílaba canônica (CV)
			H2.2	Ler palavras com sílabas não canônicas (V, CVC, CCV, CVV)
	H3	Escrever palavras (item aberto)	H3.1	Escrever palavras formadas exclusivamente por sílabas canônicas
			H3.2	Escrever palavras formadas por sílabas não canônicas
Leitura	H4	Ler frases	H4.1	Ler frases simples na ordem direta e na voz ativa (sujeito, predicado, complemento verbais, e adjuntos adnominais e adverbiais)
	H5	Localizar informações explícitas em textos	H5.1	Localizar informações explícitas no início, meio ou fim de textos curtos, dos campos da vida social dos quais a criança participa, constituídos de período simples, ou orações coordenadas por meio de vírgula ou de conjunções
	H6	Reconhecer a finalidade de um texto	H6.1	Reconhecer a finalidade de textos próprios dos campos da vida social dos quais a criança participa
	H7	Inferir o assunto de um texto	H7.1	Inferir assunto em textos não literários que circulam nos campos da vida social dos quais a criança participa
	H8	Inferir informações em textos verbais	H8.1	Inferir informação em texto verbal com base em pistas textuais localizadas ou no sentido global do texto.
	H9	Inferir informações em textos que articulam linguagem verbal e não verbal	H9.1	Inferir informação em texto que articula linguagem verbal e não verbal com base no sentido global do texto (cartaz, publicidade, tirinha, dentre outros próprios para o 2º EF)
Produção Textual	H10	Escrever texto (item aberto)	H10.1	1. Atendimento à proposta de produção textual 2. Coesão e coerências textuais 3. Adequação à forma de composição do gênero textual proposto 4. Adequação ao propósito comunicativo 5. Convenções da escrita: grafia, pontuação e segmentação

Fonte: Diretoria de avaliação da educação básica (Daeb), 2018. Adaptado pelo autor.