



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA**  
**DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA**

Reflexões sobre as implicações das mudanças inseridas no Programa Brasil Alfabetizado com  
o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Andréia Rodrigues da Silva

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

Brasília

2008



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA  
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

Reflexões sobre as implicações das mudanças inseridas no Programa Brasil Alfabetizado com  
o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Andréia Rodrigues da Silva

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito à obtenção do grau de Especialista em Gestão de Programas e Projetos Educacionais.

Brasília

2008

“A educação de adultos torna-se mais que um direito: é a chave para o século XXI; é tanto consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. Além do mais é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento socioeconômico e científico, além de um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça”. (Declarações de Hamburgo – V CONFITEA)

## Agradecimentos

À Deus, em primeiro lugar.

Aos meus queridos pais pela minha formação e caráter.

Às minhas irmãs e irmão pelo incentivo e companheirismo.

Ao FNDE pela oportunidade.

Aos dedicados e competentes professores da UnB, em especial, aos professores servidores do FNDE, pelos valiosos ensinamentos.

Ao meu professor orientador, pelas valiosas orientações

Aos meus amigos de turma, pelo incentivo e carinho.

## RESUMO

O presente trabalho é uma pesquisa que aborda a temática da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, enfocando as implicações das mudanças inseridas no Programa Brasil Alfabetizado (PBA) com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007, tendo sido utilizado o método de pesquisa exploratória com coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica e documental corroborando com as opiniões de técnicos de dois órgãos gestores do programa, o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os resultados da pesquisa mostram que as mudanças implicaram numa ampliação do número de pessoas atendidas, devido, dentre outras questões, às exigências de maior envolvimento dos entes federados, ou seja, da maior responsabilização dos municípios, estados e dos demais parceiros envolvidos no programa. Mas, ainda há um longo caminho a ser percorrido, necessitando de mais recursos, mais controle, comprometimento e conscientização dos agentes.

Palavra-Chave: Educação. Educação de Jovens e Adultos. Políticas de alfabetização de jovens e adultos. Plano de Desenvolvimento da Educação. Programa Brasil Alfabetizado.

## ABSTRACT

This work is a study that addresses the theme of the Youth and Adult Education (EJA) in Brazil, focusing on the implications of the changes included in the Program Literate Brazil (PBA) with the Education Development Plan (EDP) launched in 2007, having been the method of survey to collect data by means of literature and documents corroborating the views of technical managers of the two bodies, the Ministry of Education (MEC) and the National Fund for the Development of Education (FNDE). The survey results show that the changes resulted in an increase in the number of people attending, because, among other issues, the demands for greater involvement of the federal entities, that is, the greater responsibility of municipalities, states and other partners involved in the program. But there is still a long way to be covered, requiring more resources, more control, commitment and awareness of the agents.

Keyword: Education. Education for Youth and Adults. Policies and the literacy of young adults. Development Plan for Education. Literate Brazil Program.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	08
2. Evolução da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil.....	12
3. Principais bases legais, políticas, objetivos e metas da EJA.....	16
4. Alguns aspectos da formulação e implementação de políticas públicas.....	21
5. Metodologia.....	24
6. Contextualização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).....	25
7. O Programa Brasil Alfabetizado.....	28
8. Inferências sobre as implicações das mudanças inseridas pelo PDE no Programa Brasil Alfabetizado.....	35
9. Conclusão.....	41
10. Referência.....	42
11. Anexo.....	43

## 1. Introdução

Em 2007, o atual governo brasileiro lançou, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que contempla várias ações e programas formulados a partir de uma visão sistêmica da educação e da sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social, visando ao atingimento das metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE).

Em relação à alfabetização de jovens e adultos, o PDE prevê a erradicação do analfabetismo e o progressivo atendimento a jovens e adultos no primeiro segmento dessa modalidade até 2017. Com o PDE, a alfabetização de jovens e adultos passou a ser vista como responsabilidade solidária da União com estados, Distrito Federal e municípios enfatizando a qualidade e o maior aproveitamento dos recursos públicos investidos nessa modalidade.

Nesse sentido, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), criado em 2003 para combater o analfabetismo no País, foi reorganizado. O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de promover a universalização do ensino fundamental a todos que estão fora do sistema de ensino, favorecendo o aumento da escolarização de jovens e adultos e o acesso à educação como um direito de todos em qualquer faixa, por meio de ações de alfabetização e de formação inicial e continuada de alfabetizadores.

Com o PDE, o programa passou a contar com recursos totais de R\$ 315 milhões em 2007 (em 2006 foram R\$ 207 milhões); o valor do repasse por aluno/ano dobrou para R\$ 200,00; passou a ter dois focos centrais: os jovens e adultos de 15 a 29 anos e o Nordeste, região onde se concentra 90% dos analfabetos brasileiros, com prioridade a 1.103 municípios em que mais de 35% da população com 15 anos ou mais são analfabetos, de acordo com dados do Censo 2000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); entre outras mudanças.

À luz dessas alterações, é que se fez a pergunta deste trabalho: quais as implicações dessas mudanças?

Sim, porque conforme dados do IBGE de 2006 há, no Brasil, cerca de 14,3 milhões de brasileiros com idade acima de 15 anos que não sabem ler nem escrever um simples bilhete. São milhões de brasileiros considerados analfabetos absolutos totalmente carentes de condições mínimas de exercerem plenamente a cidadania, de transformarem a natureza e conviver em sociedade onde o conhecimento escolar é quase uma condição de sobrevivência e de bem estar social. Além dos analfabetos absolutos, ainda, há os analfabetos funcionais, aqueles que possuem menos de quatro anos de estudo e apresentam dificuldades em interpretar textos e não têm muita habilidade na escrita. Esses totalizam cerca de 33 milhões de pessoas que estão incluídas no universo de 65 milhões de indivíduos que não conseguiram completar o ensino fundamental.

Esses dados obrigam a que se faça uma reflexão sobre o que está se fazendo para acabar com o analfabetismo no Brasil e sobre as políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos cuja modalidade, muitas vezes, foi relegada a um plano inferior pelas políticas governamentais e que apesar da queda anual e das diferenças regionais e setoriais deve ser motivo de autocrítica constante e severa não só por parte do governo, mas como de toda a sociedade.

Muito embora, historicamente, intensas mobilizações sociais tenham levado à inclusão nos grandes marcos legais do país, da garantia do direito a uma educação pública de qualidade tanto para crianças como para jovens e adultos, consolidando na Constituição Federal de 1988, que preceitua a educação como direito de todos e dever do Estado, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.424/96, que assumiu a EJA como modalidade de educação e no Plano Nacional de Educação (PNE) que contemplou 26 metas prioritárias a serem cumpridas até 2011, a EJA, basicamente, se desenvolveu por iniciativas sociais por meio de instituições formais e não formais, com muitas dificuldades e por programas e projetos como MOBREAL, Fundação Educar, Alfabetização Solidária e Programa Brasil Alfabetizado que apresentaram problemas de desarticulação tanto entre as esferas de governo quanto das ações entre si, dentre outros problemas, obstando o desenvolvimento de políticas públicas eficientes para jovens e adultos.

Essas razões e a preocupação de ver o Brasil se desenvolver econômica e socialmente, por meio de pessoas e da educação promovida a essas pessoas, não se admitindo a existência de nenhum analfabeto, conduziram a realização deste trabalho que tem como objetivo inferir sobre as implicações das mudanças realizadas no Programa Brasil Alfabetizado, contribuindo, assim, com o debate sobre a efetividade na formulação e implantação de políticas públicas de educação de jovens e adultos. É hora, finalmente, de o Brasil ter um programa eficaz que realmente acabe com o analfabetismo no País.

Para a realização desta pesquisa, optou-se por um método de pesquisa qualitativa a partir da coleta de dados de forma exploratória por meio de pesquisa bibliográfica e documental corroborando com opiniões levantadas por meio de duas entrevistas estruturadas, com um servidor do Ministério da Educação e outro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que são dois órgãos gestores do programa em questão. A reflexão proposta neste trabalho está dividida em seis tópicos, além da metodologia e conclusão. Os dois primeiros apresentam um breve panorama histórico da EJA no Brasil, demonstrando apenas alguns aspectos históricos e políticos relevantes à educação de jovens e adultos bem como os objetivos e metas da EJA, para contextualização do processo no qual está inserido o Programa Brasil Alfabetizado objeto de estudo deste trabalho e que está diretamente relacionado à Educação de Jovens e Adultos, mais precisamente ao primeiro segmento da EJA, uma vez que o referido programa objetiva erradicar a situação de analfabetismo na qual se encontram milhões de brasileiros com progressiva inclusão dos alunos alfabetizados na EJA, fazendo-se necessária, inicialmente, a compreensão de como se formou e se consolidou o grande número de analfabetos no Brasil e de como os governos atuaram para resolver essa problemática, ou seja, que ações foram feitas ou desfeitas, que políticas foram adotadas, qual legislação pertinente, e quais as perspectivas atuais. Num terceiro tópico, aborda-se alguns aspectos teóricos sobre a formulação e implantação de políticas públicas.

Em seguida, após o método utilizado para a realização da pesquisa, contextualiza-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) o qual motivou as mudanças no Programa em estudo e, posteriormente, apresenta-se a estrutura e as características do programa de acordo com a legislação vigente e as inferências sobre as implicações das mudanças inseridas no programa.

Por fim, ressalte-se que esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar todos os aspectos envolvidos no Programa tampouco de esmiuçar toda a história do analfabetismo e da EJA, apenas trata-se da compreensão de alguns aspectos das questões mencionadas e de pontuar alguns dos acontecimentos mais relevantes para embasar a análise das implicações das últimas alterações ocorridas num determinado programa de governo.

## 2. Evolução da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é uma modalidade da educação básica prevista no Artigo 37 da Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, apesar de recente, possui uma longa história no cenário da educação brasileira marcada por intensas e contraditórias políticas educacionais promovidas graças à imensa massa de analfabetos existentes no Brasil que, segundo a literatura, se formou desde a época da colonização portuguesa, quando os índios eram instruídos em uma doutrina religiosa<sup>1</sup>, por meio de ações educativas de caráter político em defesa da manutenção dos interesses das elites dominantes e dos governos sem preocupação com a educação primária e sem levar em consideração as diferenças.

ALMEIDA, J.R.P. (2000) comenta que no Brasil Colônia existiam muitos negociantes ricos que não sabiam ler e que no Império admitia-se o voto do analfabeto desde que este possuísse bens e títulos. O autor relata outro fato que também ajuda a entender as causas do analfabetismo, é que naquela época já ocorria, como ainda hoje ocorre, a baixa remuneração dos professores, impedindo a contratação de pessoal qualificado e levando ao “afastamento natural das pessoas inteligentes de uma função mal remunerada e que não encontra na opinião pública a consideração a que tem direito” (idem, p. 65).

No Período Republicano, a educação, de um modo geral, também não obteve melhorias, resultando num elevado número de analfabetos, destaca NATH, M.A. (2004). A autora também ressalta que no início do século XX, houve uma preocupação um pouco maior com a escolarização de adultos, com a Lei Rocha Vaz, que criou várias escolas noturnas para serem frequentadas por quem fosse trabalhador, e que, em 1916, Olavo Bilac, fundou a Liga da Defesa, a qual tinha como um de seus objetivos o combate ao analfabetismo.

---

<sup>1</sup> os jesuítas nos legaram um ensino literário, verbalista, retórico, livresco, memorístico, repetitivo e ainda inauguraram o analfabetismo no Brasil porque excluíram do ambiente escolar o negro, o índio e quase a totalidade das mulheres. (FREIRE, M. A., 1989, pp 41 à 47 apud NATH, M.A, 2004, p. 14)

Ainda segundo NATH, M.A. (2004), a partir de 1945, com o fim da ditadura Getúlio Vargas, é que se começou a ter um maior incremento das ações direcionadas à alfabetização de jovens e adultos, tendo sido desencadeada a campanha de Educação de Adultos, que consistia na alfabetização num período de três meses e curso primário com dois períodos de sete meses, seguindo-se a uma etapa voltada à capacitação profissional com criação de escolas de ensino supletivo.

Mas, nos anos cinquenta, o entusiasmo diminuiu. As elites políticas dominantes da época começaram a acreditar que o analfabetismo era mais uma causa do que um efeito negativo da situação econômica, social e cultural vivenciada no país e passaram a ver o adulto como uma criança grande, incapaz e inadequadamente preparada para a participação social, embora fossem homens e mulheres produtivos que possuem cultura e valores próprios, conclui a autora.

Entretanto, um novo fôlego foi dado à educação de adultos, no início dos anos sessenta, com o surgimento da pedagogia libertadora do educador pernambucano Paulo Freire<sup>2</sup>. Os principais programas de alfabetização e de educação popular que se realizaram a partir de então foram e continuam sendo inspirados pela pedagogia de Paulo Freire que se constituiu numa educação popular articulada à ação política junto a grupos populares formados por intelectuais, estudantes e pessoas ligadas à igreja católica e à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), deflagrando o plano nacional de alfabetização que preconizava que todo o País deveria ser orientado pela proposta de Paulo Freire denominada método Paulo Freire, sendo considerado o método que mais se aproxima das necessidades do trabalhador no contexto social.

---

<sup>2</sup> A filosofia educacional de Paulo Freire se fundamenta em dois elementos básicos: a conscientização e o diálogo. Na proposta de Paulo Freire é “a leitura de mundo que precede sempre a leitura da palavra” (FREIRE, 2000, p.90). O educador deve conduzir o educando à leitura do seu contexto histórico e social, seu espaço, suas histórias e sua vida como um todo. Tudo isso deve ser ponto de partida e ponto de chegada para a aprendizagem. É preciso valorizar o conhecimento que o aluno traz de seu meio.

Porém, o avanço durou pouco, conforme salienta NATH, M.A. (2004), com o golpe militar de 1964, as idéias de Paulo Freire foram logo derrubadas sob a alegação de que ameaçavam a ordem e foram logo substituídas por programas assistencialistas e conservadores. Assim, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)<sup>3</sup>. Com foco na população dos 15 aos 35 anos de idade, o MOBRAL também tinha como objetivo a erradicação do analfabetismo, contemplando um projeto de educação continuada. Mas, contrariamente à pedagogia libertadora de Paulo Freire, tinha uma supervisão e uma pedagogia centralizadora com conteúdos didáticos e orientações sem sentido crítico e problematizador.

NATH, M.A. (2004) também ressalta que o MOBRAL se expandiu em todo território nacional, ao longo da década de 70, embora ainda houvesse pequenos grupos dedicados à educação popular, que continuaram a realizar pequenas e isoladas experiências de alfabetização de adultos conforme previa o método Paulo Freire, e que, a partir dos anos 80, ligados a movimentos populares organizados em oposição à ditadura, foram-se ampliando e gerando novos projetos de alfabetização. Quando os municípios passaram a ter maior autonomia e os educadores a avançar mais no trabalho, o MOBRAL foi perdendo suas características de conservadorismo e de assistencialismo e foi extinto em 1985<sup>4</sup>, sem erradicar o analfabetismo, conseguindo somar mais de dois milhões de analfabetos na sociedade brasileira.

Posteriormente, com o Decreto nº 91.980/85, criou-se a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos conhecida como Fundação Educar<sup>5</sup> com o objetivo de apoiar financeiramente as iniciativas do governo e os programas de combate ao analfabetismo.

---

<sup>3</sup> instituído pela Lei nº 5.379, de 15/12/1967, mas que teve início somente em 08 de setembro de 1970 (Dia Internacional da Alfabetização)

<sup>4</sup> Uma das causas do fracasso do MOBRAL no seu trabalho de alfabetização do jovem e do adulto brasileiros está relacionada aos recursos humanos: o despreparo dos monitores a quem era entregue a tarefa de alfabetizar. Tratava-se de pessoas não capacitadas para o trabalho em educação, que recebiam um “cursinho” de treinamento de como aplicar o material didático fornecido pelo MOBRAL e ensinavam apenas a mecânica da escrita e da leitura, portanto, não alfabetizaram. (SAUNER, 2002, p.59 apud NATH, M.A. (2004).

<sup>5</sup> Extinta em 1990.

Em 1997, foi criado o Programa de Alfabetização Solidária, com o objetivo de ofertar o ensino público para jovens e adultos. Segundo HADDAD, S. (2007), no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) optou-se por entregar à iniciativa privada a gestão da temática da alfabetização de jovens e adultos, através do Programa Alfabetização Solidária, com financiamento de parte das ações com recursos federais. O programa tinha, então, um caráter assistencial sendo a idéia da “adoção de um analfabeto” a marca simbólica do Programa Alfabetização Solidária. Houve redução no índice de pessoas analfabetas. Conseguiu-se, segundo estatísticas, até dezembro de 2001, atender a 2,4 milhões de jovens e adultos sem escolarização.

De acordo com HADDAD, S. (2007), o governo do Presidente Lula reverteu a tendência do caráter assistencial da EJA trazendo para o Ministério da Educação (MEC) a responsabilidade pelo atendimento desta oferta, que hoje está aos cuidados da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Apesar disso, diz o autor, a ação do MEC tem conseguido muito mais “programar a oferta de alfabetização de forma limitada do que estimular e induzir a garantia de acesso a todo o ensino fundamental para jovens e adultos.”

Em 2003, foi criado o Programa Brasil Alfabetizado, com o objetivo de erradicar o analfabetismo e promover a inclusão dos egressos à EJA se constituindo num programa que “busca se firmar como uma política pública que, por ser contínua, além de se preocupar com a alfabetização em português e matemática, se preocupa também com a continuidade dos estudos desses recém-alfabetizados” (MARIANO, M., 2006, p. 15). Posteriormente, por consequência dos monitoramentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e das avaliações realizadas pelo próprio MEC, o programa foi sofrendo algumas alterações até, recentemente, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, ser reorganizado. Mas, antes de aprofundar nas questões do programa, é preciso conhecer um pouco sobre a legislação que rege a educação de jovens e adultos.

### 3. Principais bases legais, políticas, objetivos e metas da EJA

É na Constituição Federal de 1988, que a educação de jovens e adultos surge pela primeira vez como direito de todos. Uma conquista graças às intensas mobilizações dos movimentos sociais que tinham como objetivo a garantia do direito a uma educação pública de qualidade a todas as crianças, aos jovens e aos adultos.

O texto constitucional, em seu artigo 208, prevê como dever do Estado a garantia do “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Entretanto, o conceito da Educação de Jovens e Adultos era de ensino supletivo tendo como principal objetivo a recuperação de estudos.

Somente a partir da promulgação da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>6</sup>, é que a alfabetização de jovens e adultos ganhou a dimensão de Educação de Jovens e Adultos (EJA) sendo tratada como Modalidade da Educação Básica, conforme BORGES, L. (2003). O artigo 37 da LDB preceitua: “a Educação de Jovens e Adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio, na idade própria”. Mas, segundo HADDAD, S. (2007), a nova LDB não trouxe a superação do conceito de ensino supletivo, em favor de um conceito mais voltado à construção de processos próprios e de uma atitude ativa por parte do poder público na convocação e na criação de condições para que o aluno possa freqüentar a escola<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional

<sup>7</sup> HADDAD, S. (2007) diz que na LDB não foi contemplada a garantia de escolas próximas ao local de trabalho e da residência dos alunos, não foram criadas condições para a recepção de teleeducação em local de trabalho que possuísse mais de 100 empregados, faltou a previsão de apoio com programas de alimentação, saúde, material escolar e transporte, a implementação de formas e modalidades diversas que contemplem os estudantes das diferentes regiões do país, entre outras.

Embora não trouxesse a garantia plena da superação de um conceito de recuperação de estudo, em função da LDB, salienta BORGES, L. (2003), surgiu a necessidade de se traçar as diretrizes da EJA haja vista que se concebia que a mesma possuía uma especificidade própria, o que já denotava um avanço, acabando por se concretizar por meio do Parecer nº 11, do Conselho Nacional de Educação (CNE), aprovado em 10/05/2000.

No referido parecer, a EJA foi reconhecida como dívida social para com os brasileiros que não tiveram acesso à escrita e à leitura na escola ou fora dela, consignando que se trata de uma conseqüência da herança histórica do “caráter subalterno atribuído pelas elites dirigentes à educação escolar de negros escravizados, índios reduzidos, caboclos migrantes e trabalhadores braçais, entre outros”. O parecer também reafirma que “a ausência de escolarização não pode e nem deve justificar uma visão preconceituosa do analfabeto ou iletrado como inculto” (Parecer nº 11/00, CNE).

Além do previsto na Constituição Federal, na LDB e no Parecer do Conselho de Educação, há o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>8</sup>, que segundo BORGES, L. (2003) ressignifica a EJA, considerando os seguintes diagnósticos:

- a) A organização da EJA impõe a articulação entre as diferentes ações do poder públicos, visando a mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade;
- b) Uma concepção ampliada de alfabetização que aborda a formação equivalente às oito séries do Ensino Fundamental;
- c) A necessidade de uma concepção de educação ao longo de toda a vida, voltada ao desenvolvimento de capacidades e que enfrente as transformações científico-tecnológicas e os efeitos da globalização.
- d) A necessidade de produção de materiais didáticos e técnica pedagógicas adequadas e, para tanto, a garantia de efetiva formação dos (as) professores (as).
- e) A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional.(BORGES, L., 2003, p. 18)

---

<sup>8</sup> Aprovado pela Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001 com duração de 10 anos

BORGES, L. (2003) destaca, ainda, que no universo de vinte e seis metas e objetivos a serem cumpridos nos próximos dez anos, as três metas que dizem respeito, especificamente, à superação do analfabetismo são:

1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.
2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.
3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais. ((BORGES, L., 2003, p. 18/19)

Os procedimentos legais e políticos da EJA também sofreram profunda influência dos principais conceitos firmados nas conferências mundiais. A Organização das Nações Unidas (ONU), como contraponto ao modelo neoliberal, realizou, no desenrolar da década de 90, um conjunto de conferências internacionais, cujo eixo foi o da construção de um novo conceito de desenvolvimento. Entre essas reuniões, inclui-se a V CONFITEA, realizada em Hamburgo, Alemanha, em 1997, que contou com organização prévia nos diversos Continentes.

No Brasil, em 1996, houve uma intensa preparação a partir de encontros estaduais, regionais e um Nacional (em Natal/RN). Deste último, produziu-se um documento que continha a situação brasileira sobre o analfabetismo, bem como seus princípios e metas, o qual foi apresentado em Brasília (janeiro de 1997).

HADDAD, S. (2007) também destaca a importância dos fóruns de EJA que nasceu por ocasião do processo preparatório à V CONFITEA e que se tornaram espaços de diálogos entre a sociedade civil, organizações não governamentais, sindicatos e movimentos sociais com representantes dos setores públicos, acadêmicos professores, entre outros, interagindo com as três esferas da administração pública.

Nem sempre de forma harmônica, visto que emergiram várias demandas e vários conflitos em função da aprovação do FUNDEF e da LDB. “A reação governamental foi dura no sentido de não mais reunir os fóruns<sup>9</sup>, não convocar mais a Comissão, assumindo uma postura defensiva frente às reivindicações da sociedade“ (HADDAD, S. 2007, pág. 13)

No documento base nacional preparatório à sexta edição do CONFITEA, que se realizará no Brasil, em 2009, o governo brasileiro reafirma o compromisso político para avançar na garantia do direito à EJA renovado diante dos seguintes fatos:

- o ainda insuficiente nível de oportunidades e de condições oferecidas a jovens e adultos dos setores populares para garantir seu direito à educação básica;
- a persistência de desigualdades sócio-étnico-raciais, de gênero, do campo, das periferias urbanas, entre outros, no processo histórico-estrutural na sociedade;
- a precariedade e vulnerabilidade dos direitos humanos básicos, o que condiciona o direito à educação de jovens e adultos populares;
- o avanço da consciência dos direitos humanos básicos e especificamente do direito à Educação, assim como as pressões pela igualdade do direito à cidadania em nossa sociedade;
- as crescentes pressões de coletivos populares e da diversidade de movimentos sociais para que políticas públicas atendam a especificidade de comunidades indígenas, quilombolas, negras, do campo, de periferias urbanas, de idosos e de pessoas privadas de liberdade que lutam por direitos coletivos e por políticas diferenciadas que revertam a negação histórica de seus direitos como coletivos;
- os avanços que vêm acontecendo nas políticas públicas socioeducativas, de qualificação, de geração de emprego e renda etc. articuladas especificamente para a juventude e vida adulta populares, inaugurando formas compartilhadas de gestão colegiada, notadamente com a participação dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos em instâncias de representação nacional e na Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos;
- os avanços havidos nas políticas de financiamento da educação básica e particularmente da educação de jovens e adultos. (Documento Base Nacional Preparatório à VI CONFITEA, MEC, 2008, pag. 1)

---

<sup>9</sup> Os fóruns deram seguimento ao seu trabalho de forma autônoma, reunindo-se de tempos em tempos, passando a ser um espaço de diálogo e troca de informações, com periodicidades de encontros diversas. Dependendo da natureza do fórum em cada estado e da composição dos seus participantes, os fóruns tornam-se mais ou menos eficazes como força de pressão. Cumprindo as recomendações de Hamburgo, os fóruns vêm assumindo o papel de acompanhar as políticas públicas de EJA, e anualmente reunindo-se nos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJAS). (HADDAD, S. 2007)

Em meio a esse cenário de debate na América Latina, em 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que apresenta metas e ações que visam reforçar o Programa Brasil Alfabetizado que tem com objetivo a erradicação do analfabetismo e enfrentar o desafio de integrar os egressos do programa à Educação de Jovens e Adultos, como se verá um pouco mais adiante, antes, porém, cabe ressaltar alguns aspectos que envolvem a formulação e a implementação de políticas públicas com vistas a contribuir com o debate sobre as ações de combate ao analfabetismo materializadas no Programa Brasil Alfabetizado.

#### 4. Alguns aspectos da formulação e implementação de políticas públicas

Segundo OTTONI (2006, p.38), as sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social. Assim, para sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isso, existem apenas dois meios: coerção pura e simples e a política. A coerção traz como problema que quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Resta, portanto, a política que – de forma ampla – pode ser vista como a resolução pacífica dos conflitos. Delimitando um pouco mais, a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução prática dos conflitos quanto a bens públicos.

Para BIO (1985) apud OTTONI (2006, p. 38), o termo política implica em raciocínio planejado derivado da repetição consistente de um tipo de decisão ou da tomada de decisão como resultado do processo de planejamento, sendo constituído das seguintes características:

- ela define os caminhos na direção dos objetivos;
- permite o arbítrio, pois alguém tem que julgar cada caso na direção da decisão;
- ela não estabelece procedimentos ou define funções e responsabilidades;
- reflete o desejo da administração;
- se aplica a todos os casos semelhantes e não a um só caso específico.

Segundo Rua; Carvalho (1998, p. 231-232) apud OTTONI (2006, p. 39), a decisão política representa uma escolha entre alternativas, ressaltando que nem toda decisão política chega a se constituir numa política pública. A decisão política é uma escolha dentre um leque de alternativas, já política pública, que engloba também a decisão política, pode ser entendida como sendo um nexos entre a teoria e a ação. Esta última está relacionada com questões de liberdade e igualdade, ao direito à satisfação das necessidades básicas, como emprego, educação, saúde, habitação, acesso à terra, meio ambiente, transporte etc.

E as políticas públicas, de acordo com BUCCI, M. P. D. et alli. (2001), funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar os interesses da coletividade, se constituindo num instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.

Para ARZABE, M. H. P. in BUCCI, M. P. D. et alli. (2001) as políticas públicas se constituem na garantia da realização dos direitos humanos, sobretudo dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal, impedindo que esses direitos sejam violados. Para tanto, faz-se necessária a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas, por meio de leis, regulamentos e medidas públicas de promoção e fortalecimento desses direitos, fixando de maneira planejada diretrizes e modos para a ação do Poder Público e da sociedade. A materialização das políticas não se dá apenas no âmbito do poder legislativo e do poder executivo, por meio de decretos, leis, resoluções e portarias, mas também por meio de contratos e convênios administrativos, “o que leva habitualmente a se creditar ao poder executivo o principal *locus* de conformação de políticas”, diz (idem, pág. 32).

Ainda segundo a mesma autora, há uma instância recente e pouco estudada de elaboração de políticas públicas, que representa uma redefinição da democracia representativa e uma ampliação sem precedentes dos direitos políticos. São os conselhos de direitos, também denominados conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. Esta atribuição de competência é feita por meio de leis e em alguns setores, a existência do conselho é condição legal para o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios e, na instância intermediária, dos Estados para os Municípios. Muitos conselhos são por isso constituídos não pela mobilização da comunidade, mas por estrita imposição legal.

Em relação aos entes federados, devido às conseqüências políticas e institucionais do princípio da autonomia dos mesmos, BARROS, P. L. B. S; LIAN. N. M. Z. (1999, pág. 25), concluem que “a definição de uma adequada estrutura de incentivos é vital, porque a adesão dos agentes formuladores dependerá de um cálculo dos prováveis custos e benefícios políticos e financeiros da adesão a uma dada política. E, portanto, as formas de transferências de recursos, a metodologia de operação de programa e o provável efeito político-eleitoral da implementação são componentes centrais da decisão dos governos locais.”

Desse modo, concluí-se a revisão teórica deste estudo, passando-se a apresentar o método utilizado para a realização desta pesquisa.

## 5. Metodologia

Para RICHARDSON (1989, p. 29), em sentido amplo, “método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos”. A pesquisa deve ser planejada e executada em conformidade com as normas estatuídas para cada método de investigação. Nesse sentido, o autor aponta pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) como métodos importantes no levantamento de dados.

Quanto à pesquisa de campo, segundo RUIZ (1986) são três as técnicas utilizadas para a coleta de dados em pesquisa de campo: entrevista, questionário e formulário.

Assim, para a realização desta pesquisa, de caráter qualitativo, a coleta de dados se deu por meio de pesquisas documentais (normativos legais, leis, decretos, resoluções, estudos, diagnósticos, pesquisas sobre o tema e relatórios de inspeções de monitoramento realizados pelo TCU) e bibliográficas e por meio de entrevistas com técnicos de dois órgãos gestores do Programa Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Inicialmente, foram realizadas pesquisas bibliográficas para construção do embasamento teórico e levantamento de informações sobre a evolução histórica da Educação de Jovens e Adultos, bases legais, objetivos e metas da EJA, questões sobre formulação e implementação de políticas. Na sequência, procedeu-se ao levantamento de informações sobre a estrutura e o funcionamento do Programa e sobre as mudanças inseridas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Concomitantemente, foram realizadas as entrevistas organizadas de forma estruturada obedecendo-se ao roteiro que se encontra no anexo.

A análise se procedeu de forma interpretativa, levando-se em consideração as informações obtidas nas entrevistas e estabelecendo-se um comparativo entre as resoluções que normatizam o programa a partir do exercício de 2006.

A seguir, apresenta-se a contextualização do Plano de Desenvolvimento da Educação e a estrutura do Programa Brasil Alfabetizado para caracterizar o objeto do presente estudo.

## 6. Contextualização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

O Plano de Desenvolvimento da Educação se traduz num conjunto de programas e ações que visam garantir o alcance das metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e tem por base conceitos de qualidade de ensino ancorados por uma visão sistêmica<sup>10</sup> da educação que implica em reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente.

Além da visão sistêmica, o PDE está sustentado em mais cinco pilares: territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social – “que são desdobramentos conseqüentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro”. (PDE, 2007, pág. 10)

O PDE reafirma a escola pública como cota de responsabilidade do Estado, reconhecendo que a educação formal se desenrola também na família, na comunidade e no trabalho o que exige pensar nos necessários enlances da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, que só se fixa quando as ações do Estado estão alinhadas e os nexos entre elas estão fortalecidos, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade.

O plano tem por desafio enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais e reduzir desigualdades sociais e regionais.

Em relação à EJA, o PDE pretende superar a oposição que se estabeleceu nos modelos educacionais que dissocia a alfabetização da EJA:

---

<sup>10</sup> onde níveis, etapas e modalidades são vistos como momentos de um processo, cada qual com seu objetivo particular, mas integrados numa unidade geral que se reforçam mutuamente (PDE, 2007)

As ações de alfabetização sob responsabilidade da União nunca estiveram sob a alçada do Ministério da Educação e jamais foram articuladas com a EJA. Promoviam-se campanhas, não programas estruturados de educação continuada em colaboração com os sistemas educacionais. Além disso, perdia-se de vista a elevada dívida educacional com grupos sociais historicamente fragilizados. Nesse sentido, a exclusão da EJA do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi simbólica: significou o repúdio, por parte do Estado, da dívida social com aqueles que não exerceram a tempo por razões inteiramente alheias a sua vontade, seu direito de aprender – direito adquirido tomado por direito alienado. (PDE, 2007, pág. 8)

O PDE ressalta a inclusão da EJA no FUNDEB<sup>11</sup> e a integração da EJA dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio à educação profissional pelo PROJOVEM e pelo PROEJA, respectivamente, e tem como desafio integrar o Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental que, muitos educadores recomendam deixar de lado devido à baixa efetividade dos vários programas brasileiros de alfabetização como Mobral, Alfabetização Solidária e a primeira versão do Brasil Alfabetizado.

Mas, o diagnóstico do analfabetismo no Brasil é grave e é regional como demonstra o PDE:

As taxas médias de analfabetismo na faixa de população de 15 a 29 anos, ela é de 2,6% nas regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste e Norte, enquanto na região Nordeste ela alcança 12,5%. Ou seja, quase cinco vezes a média das demais regiões. Sobre isso, o PNE já alertava: “Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País. Cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste”. Dentre os mil municípios com os menores IDEB, 80,7% estão no Nordeste e, destes, 86% têm taxa de analfabetismo superior a 30%. (PDE, 2007, pág. 35)

---

<sup>11</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - instituído pela Lei nº 11.494, de 20/06/2007, substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006 e passa a atender toda a educação básica. A conquista de espaço no Fundo, contudo, não foi integral, uma vez criado o limite de destinação de 15% dos recursos do Fundo, em cada estado, para a modalidade de EJA e a contabilização de um educando de EJA como equivalente a 0,7 de outro, estudante das séries iniciais do ensino fundamental urbano.

O PDE aponta como saída para a superação do problema do analfabetismo por meio da nova versão do Programa Brasil Alfabetizado:

o aprofundamento da visão sistêmica da educação, integrando, em cada município, a alfabetização à EJA. As salas de alfabetização, a cada formatura, devem ser transformadas em salas de educação continuada de jovens e adultos, o que ocorrerá com maior frequência se os equipamentos públicos e os professores da rede pública forem incorporados ao programa, sobretudo no campo – o que não significa prescindir da sociedade civil organizada, que pode desempenhar importante papel na mobilização da comunidade e na formação especializada dos alfabetizadores, concretizando as dimensões da transparência e da mobilização social, fundamentais ao PDE. (PDE, 2007, pág. 35)

Ressaltados os princípios e os objetivos do PDE para o Brasil Alfabetizado, segue-se, então, para a caracterização do programa com destaque para as principais alterações inseridas pelo PDE e, subseqüentemente, para as reflexões sobre essas mudanças.

## 7. O Programa Brasil Alfabetizado

Trata-se de um programa que foi criado em 2003, na gestão do então Ministro da Educação Cristovam Buarque por meio do Decreto nº 4.384, de 08 de setembro de 2003, com o objetivo de combater o analfabetismo no País, em consonância com o que preceitua o art. 214 da Constituição Federal a qual determina ao Poder Público o estabelecimento de ações que conduzam, entre outras, à erradicação do analfabetismo.

O Programa é gerido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação através da Coordenação-Geral de Alfabetização do Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA). O Programa consiste na transferência automática<sup>12</sup> de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visando à universalização do ensino fundamental por meio de ações de alfabetização de jovens e adultos e de formação inicial e continuada de alfabetizadores da rede pública<sup>13</sup> e populares.

Em 2007, sob a gestão do atual Ministro da Educação Fernando Haddad, com base nos preceitos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o programa foi reorganizado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, passando a ter como objetivo principal a erradicação do analfabetismo e o progressivo atendimento a jovens e adultos no primeiro segmento de educação de jovens e adultos, até 2017. Dessa forma, a alfabetização de jovens e adultos passa a ser vista como responsabilidade solidária da União com estados, Distrito Federal e municípios.

A seguir apresenta-se a estrutura do programa, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 36 de 22 de julho de 2008.

---

<sup>12</sup> Até 2006, havia transferência voluntária por meio de convênios para entidades privadas.

<sup>13</sup> A partir de 2007, com o PDE 70% do corpo de alfabetizadores deverá ser constituída de professores da rede pública – Resolução CD/FNDE nº 45 de 18/09/2007.

Para participar do Brasil Alfabetizado, os entes federados preenchem e enviam um termo de adesão disponível no portal do Ministério da Educação. O documento é encaminhado por meio eletrônico, pelo Sistema Brasil Alfabetizado. Além disso, devem apresentar um plano plurianual de alfabetização, com as ações de gestão e supervisão pedagógicas previstas, as metas a serem atingidas com o programa, a abrangência e a implementação das ações propostas. Somente os proponentes que enviam também a cópia integral do material pedagógico que pretendem utilizar tem suas propostas avaliadas e recebem repasses de recursos e bolsas. Isto se deve ao fato de que se respeitar as especificidades e diferenças de cada região.

Os beneficiários do Programa Brasil Alfabetizado são jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos não alfabetizados, denominados alfabetizandos; b) voluntários alfabetizadores<sup>14</sup>; c) voluntários tradutores intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), que assessorarão os alfabetizadores em turmas com deficientes auditivos; d) voluntários coordenadores de turmas<sup>15</sup>

As transferências automáticas dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado contemplam:

- a) a alfabetização de jovens, adultos e idosos;
- b) a tradução e interpretação de LIBRAS;
- c) a formação inicial e continuada dos alfabetizadores, coordenadores-alfabetizadores e tradutores intérpretes de LIBRAS;
- d) a coordenação de turmas de alfabetização;
- e) o transporte para alfabetizandos;

---

<sup>14</sup> preferencialmente, professores da educação básica da rede pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

<sup>15</sup> Escolaridade mínima de nível médio e, preferencialmente, professores da educação básica da rede pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

- f) o apoio à aquisição de gêneros alimentícios destinados, exclusivamente, ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos cadastrados e freqüentes no âmbito do Programa, na edição de 2007;
- g) a aquisição de material escolar;
- h) a aquisição de material pedagógico.

Os recursos referentes às mencionadas ações de apoio à alfabetização de jovens e adultos são repassados por transferência automática, de acordo com o número de alfabetizandos cadastrados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), sendo o total de recursos resultante da seguinte fórmula:

$$VA = [(Ar/10 \times 200 \times m) + (Au/20 \times 200 \times m)] \times 0,50, \text{ onde:}$$

VA: Valor do apoio

Ar: número de alfabetizandos da zona rural

Au: número de alfabetizandos da zona urbana

10: número médio de alfabetizandos nas salas de aula rurais

20: número médio de alfabetizandos nas salas de aula urbanas

200: valor da bolsa mensal do alfabetizador

m: número de meses do Programa

O valor do apoio (VA) deve ser gasto obedecendo aos seguintes critérios:

- entre 35% e 60% na ação de formação de alfabetizadores e de coordenadores de turmas;
- até 5% para a aquisição de material escolar;
- até 3% para a aquisição de material para o alfabetizador;
- até 30% para a aquisição de gêneros alimentícios;
- até 20% para o transporte de alfabetizandos;
- até 15% para material pedagógico.

Os recursos destinados à formação inicial e continuada dos alfabetizadores, dos coordenadores de turmas e dos tradutores intérpretes de LIBRAS podem ser utilizados para as seguintes ações:

- despesas com profissionais responsáveis pela formação de alfabetizadores e de coordenadores de turmas;

- hospedagem, alimentação e transporte dos profissionais responsáveis pela formação de alfabetizadores e de coordenadores de turmas;

- hospedagem, alimentação e transporte dos alfabetizadores e coordenadores de turmas quando em atividade de formação inicial ou continuada; e/ou material de consumo e material instrucional a ser utilizado na formação.

Os alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores intérpretes de LIBRAS também recebem uma bolsa mensal, durante o período de alfabetização<sup>16</sup>, paga diretamente pelo MEC à conta do beneficiário mediante comprovação do efetivo exercício das atividades. Para tal, o Gestor Local do Programa Brasil Alfabetizado, na SEDUC ou Prefeitura, preenche no SBA o “Relatório de Ocorrências”, até o 15º dia útil de cada mês.

Os beneficiários acima compreendem: professores da educação básica da rede pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; professores não habilitados para o magistério, em exercício na rede pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; educadores populares, que deverão ter, no mínimo, nível médio de escolaridade; coordenadores-alfabetizadores que supervisionam o andamento do processo de aprendizagem e a tradutores intérpretes de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais).

---

<sup>16</sup> Entre 6 e 8 meses

O valor das bolsas corresponde a:

- Bolsa mensal aos alfabetizadores no valor de R\$ 250,00;
- Bolsa mensal aos alfabetizadores que atendam turmas com alfabetizandos com necessidades educacionais especiais ou populações carcerárias e jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas no valor de R\$ 275,00;
- Bolsa mensal ao tradutor-intérprete de LIBRAS que auxilia o alfabetizador de turma ativa que inclui jovens e adultos surdos no valor de R\$ 250,00
- Bolsa mensal aos coordenadores das turmas no valor de R\$ 500,00;

A formação inicial dos alfabetizadores e coordenadores de turma tem carga horária de, no mínimo, 60 horas e a formação continuada, presencial e coletiva, dos alfabetizadores é de responsabilidade dos coordenadores de turmas e tem carga horária de, no mínimo, 2 horas semanais.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem indicar instituições formadoras - entidades públicas e privadas, incluídas as instituições de educação superior, com comprovada experiência na área de alfabetização de jovens e adultos – para executar a formação inicial e a supervisão da formação continuada e prestar assessoria técnico pedagógica.

Os cursos de alfabetização tem carga horária total de 240 horas para curso de 6 meses; 280 horas para curso de 7 meses; 320 horas para curso de 8 meses, com carga horária semanal: no mínimo de 10 horas em 4 dias por semana – reservando o quinto dia para a formação continuada.

Em relação ao número de alunos os entes federados devem obedecer aos seguintes parâmetros nas áreas rurais, turmas formadas por no mínimo 7 e no máximo 25 e nas áreas urbanas, turmas com no mínimo 14 e no máximo 25. Um mesmo alfabetizador pode desenvolver atividades em duas turmas em horários distintos que contenham pelo menos uma das turmas 20 alunos.

Aos alunos deve-se aplicar testes de entrada (até o 15º dia após o início das aulas) e saída (nos últimos 10 dias de aula) utilizando a matriz de referência e os testes oferecidos pela SECAD/MEC.

São agentes do Programa Brasil Alfabetizado:

a) a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), órgão responsável do Ministério da Educação por formular políticas para o atendimento à alfabetização de jovens, adultos e idosos e para a continuidade da escolarização na Educação de Jovens e Adultos;

b) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), órgão responsável pela execução das políticas educacionais do Ministério da Educação, mediante a captação de recursos e o financiamento de projetos de ensino e pagamento de bolsa de incentivo;

c) os Estados, Distrito Federal e Municípios, doravante denominados Entes Executores (EEx), órgãos responsáveis pela execução das ações previstas nesta Resolução, destinadas à plena consecução dos objetivos do Programa;

d) a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), órgão de caráter consultivo responsável pelo assessoramento na formulação e implementação das políticas nacionais e no acompanhamento das ações do Programa Brasil Alfabetizado, na forma estabelecida no Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, e conforme as suas atribuições regimentais.

Quando concluídas as ações do programa, os entes encaminham a prestação de contas dos recursos recebidos ao FNDE até o dia 31 de março do exercício seguinte ao do repasse. Após analisar as contas, se forem detectadas falhas formais ou regulamentares, o FNDE notifica a entidade e caso não sejam feitas as devidas correções, a entidade penalizações como bloqueio de novos repasses financeiros e é instaurada Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor responsável pela irregularidade.

Após a apresentação da estrutura do programa, segue-se às inferências sobre as implicações das principais mudanças ocorridas.

## 8. Inferências sobre as implicações das mudanças inseridas pelo PDE no Programa Brasil Alfabetizado

Um dos maiores desafios do PDE para combater de vez com o analfabetismo no Brasil, além de promover a alfabetização de jovens, adultos e idosos sem escolarização é o de promover a inclusão dessa clientela aos estudos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos, ou seja, integrar o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) às séries iniciais da EJA. Para vencer esse desafio, o PDE inseriu algumas mudanças no PBA com base numa visão sistêmica da educação e em demais preceitos que visam à equidade e a qualidade da educação.

A começar pela definição clara das responsabilidades dos agentes públicos, os responsáveis pelo sistema de EJA, que é a continuidade da alfabetização. As organizações não-governamentais têm um papel importante no programa, mas com as mudanças esse papel passa a ser complementar. O programa cria a oportunidade para as pessoas com mais de 15 anos se alfabetizarem e oferece a oportunidade de continuarem estudando em turmas de EJA. Mas, para que essa continuidade de estudos seja garantida é importante que os entes federados estejam engajados nas ações do programa, sejam chamados a assumirem as suas responsabilidades, pois são os entes os responsáveis pelas vagas em EJA, nos estados e municípios brasileiros, concluem os entrevistados

Os municípios têm a responsabilidade de mobilizar os analfabetos, e de selecionar os professores e coordenadores e, ainda, supervisionar sua capacitação inicial e a realização das atividades que lhes são inerentes. O governo auxilia transferindo recursos aos estados e municípios com vistas a apoiar financeiramente a capacitação dos alfabetizadores antes e durante todo o período dos cursos de alfabetização de acordo com as normas estabelecidas nas resoluções pertinentes. A União também se encarrega de efetuar o pagamento das bolsas aos alfabetizadores, coordenadores e tradutores de LIBRAS e destina recursos para material didático, alimentação, transporte, aquisição de óculos para os jovens, adultos e idosos que necessitam usá-los e para o trabalho de supervisão das turmas.

Os municípios recebem 80% dos recursos<sup>17</sup>, mas têm de assumir mais compromissos: definir metas e diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, que são revistos anualmente.

Para dar conta do recado, houve um aumento no montante dos recursos repassados para financiamento das ações do programa, na ordem de mais de 100 milhões<sup>18</sup> de 2006 para 2007 ao tempo em que dobrou o valor do repasse por aluno/ano para R\$ 200,00 em 2006. Maiores recursos viabilizam o alcance de maior número de pessoas atendidas bem como a adesão de mais parceiros, refletem os entrevistados. Em 2008, houve um repasse de R\$ 267 milhões, que foram usados em ações como inscrição de alunos, alfabetizadores e coordenadores; montagem das turmas, formação inicial e continuada de alfabetizadores; aquisição de material escolar para alunos, merenda escolar e pagamento de bolsas-auxílio a alfabetizadores, coordenadores e intérpretes de LIBRAS. Houve maior oportunidade de continuidade da escolarização de jovens e adultos, a partir do aumento de 42% para 68% do percentual dos recursos alocados para estados e municípios, conforme dados disponíveis no portal do MEC.

Ainda quanto aos recursos, o estabelecimento de um piso para o valor da bolsa paga ao alfabetizador, lembrou um dos entrevistados, significou um aumento da quantidade de turmas em regiões com baixa densidade populacional e em comunidades populares de periferias urbanas.

Quanto ao quadro de alfabetizadores, tornou-se preferencial a inclusão de professores da educação básica da rede pública de ensino e de professores não habilitados para o magistério, em exercício na rede pública de ensino, além dos educadores populares, que deverão ter, no mínimo, nível médio de escolaridade; assim como para os coordenadores de turmas e tradutores intérpretes de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS).

---

<sup>17</sup> Em 2006, receberam 60%

<sup>18</sup> Em 2007 foram investidos R\$ 315 milhões contra R\$ 207 milhões em 2006

Isto também significou um aumento no atendimento aos alunos do campo, haja vista que muitos professores da zona rural, especialmente no Nordeste, têm carga horária de 20 horas semanais e assim têm disponibilidade de ministrar aulas no contraturno das suas atividades na rede pública. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), cerca de 62% dos professores têm carga horária reduzida. Isto também implica numa melhoria do nível salarial da categoria, devido ao incentivo por meio de bolsas que em 2007 foi de R\$ 200,00 e em 2008 passou para R\$ 250,00 mensais por turma (entre sete e vinte e cinco alunos). Os valores aumentam conforme o perfil dos alunos na turma, em caso de alunos da população carcerária e/ou jovens em cumprimento de medidas sócio educativas ou que tiver alunos com necessidades educacionais especiais, o auxílio sobe para R\$ 230,00, conforme estabelecido nas resoluções pertinentes.

Com o PDE a prioridade passou a ser os jovens e adultos de 15 a 29 anos que se encontram na região Nordeste – são 1.103 municípios em que mais de 35% da população com 15 anos ou mais são analfabetos, sendo o Nordeste o responsável por concentrar 90% dos analfabetos brasileiros, de acordo com dados do Censo 2000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2008, o foco foram os municípios com taxa de analfabetismo superior a 25%. É importante priorizar as áreas com maior índice de analfabetos, porém sem deixar de lado o restante do País e, ainda, deve-se priorizar não somente a alfabetização, mas também o acesso às turmas de EJA, conclui um dos entrevistados.

A ampliação do período de alfabetização de seis para até oito meses e a aceitação de diversas metodologias de ensino, definidas conforme as características da entidade de ensino e das particularidades do público atendido refletem positivamente, pois conforme RIBEIRO, 1998 apud BORGES, L. (2003) recentes estudos sobre analfabetismo e letramento evidenciam como é complexa a aquisição da leitura e da escrita, sendo muito difícil que apenas uma linha de intervenção seja suficiente para a solução dos problemas decorrentes do analfabetismo, o que se confirma com WAGNER, 1992 apud BORGES, L. (2003), segundo o qual é equivocada a imagem da alfabetização como uma vacina, que uma vez aplicada na criança ou no adulto erradica para sempre o mal do analfabetismo.

As políticas de intervenção nesse campo devem fundar-se numa visão integrada dos processos de aquisição, manutenção e desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita entre crianças, jovens e adultos, no trabalho, na escola, na família e nas organizações da coletividade, estabelecendo nexos entre a educação básica e a educação continuada. (...) Um, dois e até três anos pode ser o tempo despendido para se atingir um nível básico de habilidade, salienta RIBEIRO (1998:11) apud BORGES, L. (2003).

Maior rigor e exigência de formação também aos tradutores de LIBRAS, implicando em qualificação dos professores o que é condição fundamental para a melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem, e, ainda, facilitação da adaptação ao trabalho com jovens, adultos e idosos. A melhoria da qualidade da educação básica depende da formação de seus professores, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes, discorre um dos entrevistados.

Implantação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação do programa permanente, que oriente o aperfeiçoamento sistemático do desenho do programa. Esta é a incumbência do Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE) da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (Secad/MEC) em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como pelos parceiros, que avaliam seus próprios projetos. As avaliações realizadas nesse Departamento objetivam subsidiar os processos de aperfeiçoamento e redesenho dos programas.

Essa forma inovadora de fazer política torna mais criterioso o processo de revisão das ações implementadas a cada ano e proporciona aos gestores e agentes uma oportunidade para repensarem dinamicamente suas atuações, frente aos objetivos postos pelos diferentes programas. A execução de um programa, acompanhada de processos avaliativos sistematizados, tanto pela equipe central quanto pelos parceiros, não é prática comum na administração pública brasileira. Embora já se tenha evoluído nesse sentido, ainda não há uma cultura de avaliação consolidada no setor público. (MARIANO, M., 2006, p. 8)

Finalizando as inferências sobre as implicações das mudanças inseridas no Programa Brasil Alfabetizado, destaca-se a criação de dois selos: Cidade Livre do Analfabetismo, que será concedido a toda cidade que alcançar 97% de alfabetização; e o Cidade Alfabetizadora, para o município que, em 2010, tiver reduzido a taxa de analfabetismo em 50% em comparação com os dados de 2001. A criação desses selos objetivou estimular os gestores municipais a participar da luta contra o analfabetismo. Isto implica num incentivo a uma maior cooperação dos participantes visando também a contribuir com o sucesso do programa. Essas iniciativas que visam a obtenção de ação cooperativa encontram respaldo na literatura conforme segue:

o grau de sucesso de um programa federal, implementado através de relações intergovernamentais, depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados. Na verdade, a taxa de sucesso depende da cooperação não apenas dos agentes institucionalmente vinculados aos demais níveis de governo, mas de centenas de potenciais beneficiários e provedores cujo comportamento precisa ser coordenado. (STEIN, 1984 apud SILVA, B. e LIAN, Z. 1999, p. 25)

Por fim, ao final do curso de alfabetização, os estudantes são estimulados a se matricular em uma turma da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em funcionamento nas escolas das redes públicas estadual e municipal pelos próprios entes federados conforme consignado nas resoluções que regem o programa.

Quanto aos resultados já alcançados, estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) indicam que o esforço realizado para a redução do analfabetismo no país tem apresentado resultados positivos, constatados pela observação das taxas de analfabetismo através dos anos. Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE, em 1960 a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais era de 39,7%; passando a 33,7% em 1970; 25,9% em 1980; 19,7% em 1991 e 13,6% em 2000.

Indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2007 mostram que a taxa de analfabetismo de jovens e adultos no país está em 10%. Na faixa etária de 15 a 24 anos, o índice é de 2,2%; na de 25 anos ou mais, 12,5%.

Em 2004, o programa Brasil Alfabetizado investiu R\$ 168 milhões para atender cerca de três mil municípios brasileiros. O programa firmou parceria com 23 governos estaduais, sendo no Amazonas por meio das universidades estaduais e, no Espírito Santo, da universidade federal. Cerca de 380 municípios também participaram do programa, em parceria direta com o governo federal.

Em 2005, só por meio de repasse direto, o Ministério da Educação atendeu mais de 1,1 milhão de pessoas. Outros 713 mil alunos foram atendidos por intermédio de convênios assinados com organizações não-governamentais. O investimento no programa foi de R\$ 186,6 milhões.

## 9. Conclusão

Como se verificou neste trabalho, já houve no Brasil diversas campanhas e políticas com o objetivo de tentar diminuir as taxas de analfabetismo, mas poucas delas com grande efetividade, muitas vezes o curto período de tempo de duração das ações acabaram impelindo os indivíduos a passarem de projeto em projeto, sem a possibilidade de empreender a continuidade do processo educacional. Havia alunos que se matriculavam no curso de alfabetização, mas não havia a preocupação, por parte dos promotores dos cursos, com a continuidade dos estudos após a alfabetização.

Ao longo da história da EJA, pôde ser visto os avanços e as estagnações, movidas e influenciadas por interesses políticos das classes dominantes. Muitas vezes, não havia um interesse desprovido de influências políticas de se acabar com o analfabetismo. É chegada a hora do Brasil finalmente acabar com o analfabetismo, executando um programa que não seja influenciado pelos interesses do governo que estiver no poder. Que haja continuidade. Esta é a proposta do PDE. Um plano de educação com qualidade, de responsabilização dos gestores e participantes do programa de conscientização e chamamento público, de priorizar as áreas mais carentes e numerosas de analfabetos, de respeito à grande diversidade cultural e racial do Brasil.

E a nova versão do Programa Brasil Alfabetizado espelha o enfrentamento desse desafio respeitante, principalmente, às diferenças, de melhoria da qualificação dos professores, de valorização também por meio do estabelecimento de um piso para a bolsa. grande medida, se deve a questões que envolvem a implantação do FUNDEB o que tende a solucionar esta situação no sentido de ajudar a criar um fluxo sistêmico de atendimento entre os programas de alfabetização e cursos de EJA de educação básica. HADDAD, S. (2007),

Mas, ainda há um longo caminho a ser percorrido, necessitando de mais recursos, mais controle, comprometimento e conscientização dos agentes.

## 10. Referências

ALMEIDA, J. R. P. Instrução Pública no Brasil (1500-1889). História e legislação. São Paulo. EDUC, 2000.

ARZABE, P. H. M. in BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001.

BARROS, P. L. B. S.; LIAN, N. M. Z., Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários – Relatório Final – Campinas, 1999 – Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil – Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação.

BORGES, L. in FARIA, D. S. Alfabetização: Práticas e Reflexões – Subsídios para o Alfabetizador. Editora Universidade de Brasília. 2003

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001.

HADDAD, S. Por uma Nova Cultura na Educação de Jovens e Adultos. Um Balanço de Experiências de Poder Local. PUC-SP 2007 <<http://www.anped.org.br>>

HADDAD, S.; GRACIANO. M. A educação no Brasil na era Lula, um breve balanço. <<http://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio031.htm>> acesso em out/2008

MARIANO, M. Brasil Alfabetizado: experiências de avaliação dos parceiros. Série Avaliação nº 5. 1ª Edição. Brasília, 2006

NATH, M. A. Alfabetização de Jovens e Adultos em Cascavel: uma história em construção. CASCAVEL, 2004.

OTTONI, C. Indicadores Sociais na Formulação de Políticas Públicas Federais Brasileiras: Teoria e Prática. Dissertação de Mestrado em Gestão Social e Trabalho. Brasília, 2006.

Portal do Ministério da Educação. <<http://www.mec.gov.br>>

Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. <<http://www.fnde.gov.br>>

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999

RUIZ, João Álvaro. Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Atlas, 1986.

## 11. Anexo

### Roteiro de Entrevista

Entrevistado:			
Posição anterior:			
Posição atual:			
Data:	Horário:	Local:	

**Questão:** Implicações das mudanças inseridas no Programa Brasil Alfabetizado pelo Plano de Desenvolvimento da Silva

1. O Senhor conhece quais foram as mudanças inseridas no Programa Brasil Alfabetizado?
2. Como o Senhor vê essas mudanças?
3. O Senhor pode falar um pouco sobre as implicações dessas mudanças dando exemplo de como funcionava antes do PDE?
4. Qual a visão geral que o Senhor tem desse processo e das mudanças que ocorreram? Pode falar um pouco sobre as perspectivas para o alcance das metas do programa com as mudanças ocorridas?