C·O·L·E·Ç·Ã·O
EDUCAÇÃO PARA TODOS

Brasil Alfabetizado: caminhos da avaliação

Série Avaliação nº 1

UNESCO

ipea

Ministério da Educação

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Brasil Alfabetizado: caminhos da avaliação

Organização:
Ricardo Henriques
Ricardo Paes de Barros
João Pedro Azevedo

Brasília, dezembro de 2006

Presidente da República
Luis Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação
Fernando Haddad

Secretário-Executivo
José Henrique Paim Fernandes

Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Ricardo Henriques

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
Luiz Henrique Proença Soares

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Diretoria de Estudos Macroeconômicos
Paulo Mansur Levy

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Esplanada dos Ministérios, Bl L, sala 700
Brasília, DF, CEP: 70097-900
Tel: (55 61) 2104-8432
Fax: (55 61) 2104-8476

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Representação no Brasil
SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-914 – Brasília - DF – Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (5561) 3322-4261
Site: www.unesco.org.br
E-mail: grupoeditorial@unesco.org

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA – Brasília
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES
70076-900 – Brasília - DF – Brasil
IPEA – Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51
20020-010 – Rio de Janeiro - RJ – Brasil

C·O·L·E·Ç·Ã·O
EDUCAÇÃO PARA TODOS

Brasil Alfabetizado: caminhos da avaliação

Organização:
Ricardo Henriques
Ricardo Paes de Barros
João Pedro Azevedo

UNESCO
ipea
Ministério da Educação
BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

© 2006. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Conselho Editorial da Coleção Educação para Todos
Adama Ouane

Alberto Melo

Célio da Cunha

Dalila Shepard

Osmar Fávero

Ricardo Henriques

Coordenação Editorial
Felipe Leitão Valadares Roquete

Revisão
Angélica Torres

Diagramação
ITECH – Instituto de Tecnologia do Habitat

Tiragem: 5.000 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Brasil alfabetizado : caminhos da avaliação / organização, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros, João Pedro Azevedo. – Brasília : Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.

216 p. : il. – (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação ; n. 1, v. 18)

ISBN 85-98171-62-X

1. Alfabetização. 2. Avaliação da aprendizagem. 3. Nível de escolaridade. 4. Educação de jovens e adultos. I. Henriques, Ricardo. II. Barros, Ricardo Paes de. III. Azevedo, João Pedro de. IV. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. V. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. VI. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. VII. Série.

CDU 372.415(81)

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos nesse livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO e do Ministério da Educação, nem comprometem a Organização e o Ministério. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO e do Ministério da Educação a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Apresentação

A efetividade das políticas públicas sociais, entendida como o impacto produzido na vida dos beneficiários pelo investimento de recursos públicos na área social, depende de fatores como a eficiência na gestão dos programas, a eficácia das ações desenvolvidas e o quanto se está garantindo de atendimento às reais necessidades do público-alvo.

Por essa razão, o desenho adequado de um programa social, orientado para garantir o máximo possível de efetividade, depende primordialmente, além da identificação precisa do fenômeno sobre o qual se quer atuar, de três variáveis: i) elaboração de diagnóstico detalhado das causas desse fenômeno; ii) construção de conhecimento profundo tanto dos impactos gerados por programas similares aplicados a outras populações quanto das boas práticas de implementação e gestão; e iii) desenvolvimento de sistema de monitoramento e avaliação permanente, que oriente o aperfeiçoamento sistemático do desenho do programa.

Partindo desse entendimento, a fim de contribuir para o fortalecimento de uma cultura institucional comprometida com a avaliação das políticas públicas, foi instituído, no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (Secad/MEC), o Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE).

As avaliações levadas a cabo por esse Departamento têm por objetivo subsidiar os processos de aperfeiçoamento e redesenho dos programas. Para tanto, a utilização de metodologias quantitativas (visando refinar e organizar os objetivos específicos e as ações em indicadores mensuráveis) e de abordagens qualitativas (buscando delinear o contexto dos programas e a situação dos beneficiários) instrumentalizam as equipes das áreas finalísticas da Secad/MEC,permitindo, além disso, que se garanta a qualidade das ações, com utilização mais eficiente dos recursos disponíveis.

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.

Além de dar transparência e compartilhar as experiências na área de avaliação obtidas pela Secad/MEC, a *Série Avaliação* é uma linha editorial concebida para dialogar com as demais obras da *Coleção Educação para Todos*, que problematizam, do ponto de vista conceitual, a realidade que se pretende alterar por meio de programas e ações. Espera-se, ainda, disseminar as metodologias utilizadas e promover o debate sobre sua adequação aos programas implementados, estimulando o leque de sugestões disponíveis para o aprimoramento tanto das avaliações realizadas pela Secad/MEC quanto daquelas realizadas por outras instituições.

Finalmente, a divulgação dos resultados alcançados, assim como das críticas construtivas feitas aos programas, contribui para um maior grau de controle social e indica o caminho a ser trilhado para a melhoria permanente das políticas públicas. Espera-se que essas publicações sejam úteis não apenas aos gestores dos programas e projetos analisados como também a todos os que se debruçam sobre iniciativas – governamentais ou da sociedade civil – voltadas para a transformação da realidade brasileira, em direção a um País de todos e para todos, com igualdade e eqüidade.

Ricardo Henriques
Secretário de Educação Continuada,
Alfabetização e Diversidade

Sumário

Introdução 11

Programa Brasil Alfabetizado:
contexto, particularidades e desafios
Ricardo Henriques 15
Introdução 15
Um breve histórico das iniciativas públicas federais de alfabetização de jovens e adultos no Brasil..... 16
O Desafio do Analfabetismo no Brasil 18
O *Programa Brasil Alfabetizado*..... 24
Considerações Finais..... 34
Referencias 36

Um mapa de avaliação: o caso do *Programa Brasil Alfabetizado*
João Pedro Azevedo, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Ricardo Henriques..... 37
A Necessidade de um Plano de Avaliação 37
Aspectos Conceituais da Avaliação 40
Mobilização de Recursos 47
Grau de Eficiência na Utilização dos Recursos 55
Grau de Eficácia do Programa 66
Considerações Finais..... 94

O *Programa Brasil Alfabetizado* e sua capacidade de mobilização: uma análise a partir dos dados do mapeamento nacional de iniciativas de alfabetização de jovens e adultos

Felipe F. Schwartzman e Marcelo Pessoa 95

O Tamanho da Mobilização 98

A Natureza da Mobilização: Heterogeneidade e divisão do trabalho 109

Impacto da Mobilização sobre o Analfabetismo 117

Conclusões 121

Referências 122

Anexos 123

Avaliação de Processo: a gestão do *Programa Brasil Alfabetizado*

Gabriel Ulyssea, João Pedro Azevedo e Isabel F. Schwartzman 127

Análise Descritiva do *Programa Brasil Alfabetizado* 130

Arcabouço Analítico 142

Avaliação do Desenho 148

Avaliação da Implementação do Programa: 2003, 2004 e 2005 151

Perspectivas Futuras 161

Referências 165

Anexo 167

Uma avaliação da demanda por alfabetização no Brasil
João Pedro Azevedo, Valéria Pero e Luiz Eduardo Cruz..... 173
Conclusões 205
Referências 206
Anexos 207

Introdução

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) buscou, desde o início do processo de sua estruturação em 2004, integrar – de forma institucional – as etapas de planejamento, monitoramento e avaliação de seus programas e projetos. Da intenção ao gesto, transcorreram-se alguns meses, findos os quais surgia o Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE), composto por coordenações ligadas às áreas de acompanhamento e monitoramento de programas, de sistemas de informação e, por óbvio, de estudos e avaliação.

A definição dos parâmetros de um sistema de avaliação e monitoramento, bem como das prioridades das ações de avaliação, constituiu os passos seguintes, cuja direção foi determinada, de forma compartilhada, pelo Gabinete do Secretário e pelos departamentos da Secad.

Nesse ponto, é firmado um Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Inicia-se, então, um intenso trabalho de assessoria que desaguou na escolha do *Programa Brasil Alfabetizado* como o foco inicial das ações de avaliação da Secad. Dessa forma, principia-se aquela que pode ser chamada a "primeira fase" do Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*. Ainda que parte dos desdobramentos dessa fase possa ser deduzida dos capítulos que compõem o presente volume, importa ressaltar o rico processo de debates desenvolvido em torno das possíveis dimensões da avaliação, das condições de avaliabilidade de cada uma dessas dimensões e do leque de opções –ofertadas aos gestores do Programa– que proporcionassem avaliações cujos resultados fossem úteis, tempestivos e viáveis para a tomada de decisão com vistas ao redesenho do Programa.

Concomitantemente, visando reforçar a legitimidade técnica e metodológica do Plano de Avaliação, é constituída a Comissão de Especialistas em Avaliação[1], órgão consultivo independente, vinculado exclusivamente ao Plano de Avaliação

[1] Formalizada pela Portaria nº 576, de 23 de fevereiro de 2006, (Diário Oficial da União nº 41, Seção 02, página 08), possui os seguintes membros titulares: Célio da Cunha, (Unesco), Guilherme Sedlaceck (BID), Maria Cecília Minayo (Fiocruz), Marta Arretche (USP), Pedro Olinto (Banco Mundial), Ricardo Paes de Barros (Ipea), Robert Evan Verhine (UFBA), Ruben Klein (Cesgranrio) e Thereza Penna Firme (Cesgranrio).

do *Programa Brasil Alfabetizado*, cujas principais funções seriam: a) estabelecer parâmetros metodológicos e referenciais éticos para o Plano de Avaliação, b) validar as opções metodológicas, e c) sugerir alterações e aperfeiçoamentos nas dimensões da avaliação. Os debates, questionamentos e sugestões originados das diversas reuniões da Comissão de Especialistas permitiram que o Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado* fosse estruturado em sua feição definitiva.

Dessa forma, inicia-se o que podemos considerar a "segunda fase" do Plano de Avaliação, cujos desdobramentos estão expostos nos três volumes seguintes da *Série Avaliação*– durante a qual outras instituições são integradas ao planejamento e à execução das ações de avaliação –o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale), vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE-UFMG), a Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Science), o Instituto Paulo Montenegro (IPM) e sua mantenedora Ibope/Opinião, a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), todas sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Por se tratar de uma avaliação externa, o processo transcorreu sob coordenação do Ipea, em estreita parceria – no que lhe cabia – com o DAIE. Se, por um lado, tal desenho organizacional permitiu que surgissem dificuldades relacionadas à coordenação dos diversos parceiros territorialmente dispersos e à circulação assimétrica de informações, por outro, possibilitou que cada parceiro atuasse apenas na área de sua *expertise*, agregando conteúdo e qualidade ao processo de avaliação.

Este, o primeiro dos volumes da *Série Avaliação,* dedicada ao Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*, oferece aos leitores um retrato com os contornos iniciais das ações empreendidas durante a "primeira fase" do Plano. Os artigos ora apresentados –verdadeiras molduras que balizaram as ações posteriormente implementadas na "segunda fase"– jogam novas luzes sobre a área de avaliação de políticas públicas, em especial a seara da alfabetização de jovens e adultos.

O primeiro capítulo busca contextualizar o *Programa Brasil Alfabetizado*, apresentando uma linha histórica das ações governamentais federais voltadas à alfabetização de jovens e adultos. Ademais, os desafios com os quais se depara o Programa são analisados, tendo como pano de fundo a situação de alfabetismo da população brasileira frente aos parâmetros internacionais.

O segundo capítulo apresenta a versão final do Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*. Partindo das razões que justificaram a elabora-

ção de um plano de avaliação, passa-se aos aspectos conceituais, sejam eles referentes à avaliação estrito senso, à origem da demanda por avaliação, às condições de avaliabilidade e potencialidades da avaliação ou à ordenação das diversas avaliações possíveis. Tal intróito possibilita que seja compreendido o Mapa de Avaliações ali exposto, o qual descreve, de forma esquemática, as macrofunções, funções e atividades passíveis de avaliação no âmbito do *Programa Brasil Alfabetizado*: questões relacionadas às dimensões de mobilização de recursos, grau de eficiência, grau de eficácia e seleção adequada de beneficiários.

O terceiro capítulo traz uma extensa análise dos dados coletados durante o Mapeamento Nacional de Iniciativas de Alfabetização de Jovens e Adultos, iniciativa inédita da Secad, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), visou identificar as instituições, governamentais ou não, que desenvolviam ações de alfabetização de jovens e adultos. Para além da mera construção de um banco de dados a respeito das experiências existentes, o Mapeamento colheu informações que permitiram a elaboração de diversas estimativas sobre o montante de recursos mobilizados em torno da alfabetização de jovens e adultos, bem como sobre a cobertura, perfil e abrangência desse atendimento.

O quarto capítulo constitui, em última instância, uma fonte preciosa de informações acerca do funcionamento do *Programa Brasil Alfabetizado* durante os anos de 2003, 2004 e 2005. Expressão de efetiva avaliação de processo, no sentido forte do termo, o texto apresenta desde o fluxo de informações do Programa, cadeias de interações e etapas de implementação, até a análise dos dados do Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), registro administrativo que contém informações sobre os alfabetizandos, alfabetizadores, turmas e entidades parceiras. Ademais, elabora os primeiros esboços de indicadores para monitoramento das informações prestadas, via SBA, pelos parceiros, iniciativa que visa construir rotinas para análise e crítica daqueles dados.

Finalmente, o quinto e último capítulo consolida os diagnósticos existentes acerca do nível de escolaridade de jovens e adultos brasileiros. Desde as situações de alfabetismo –absoluto ou funcional, para utilizar terminologia consagrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)– até a demanda potencial por alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, desfiam-se dados oficiais com diversos recortes: raça/cor, regional, gênero, rural/urbano, grupos de idade,

renda domiciliar e anos de estudo. Contudo, não se trata de mero exercício estatístico, mas de pertinente construção de manancial de informações úteis à tomada de decisão pelos gestores do Programa.

A série de publicações sobre o Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*, ora iniciada, não pretende realizar apenas um inventário das ações de avaliação planejadas e implementadas pela Secad. Aqui, o que se almeja, por meio da divulgação de nossos erros, acertos e hesitações, frutos de nossa curta experiência, é fomentar o necessário debate em torno da avaliação das políticas públicas nacionais. O sucesso dessa série, portanto, depende do impacto que os textos venham a causar na prática cotidiana dos gestores e técnicos que atuam na área pública: a "régua" para medi-lo está em suas mãos, caro leitor.

Timothy Denis Ireland
Diretor do Departamento de Educação
de Jovens e Adultos da Secad/MEC

Programa Brasil Alfabetizado: contexto, particularidades e desafios

Ricardo Henriques[1]

Introdução

A alfabetização de jovens e adultos é um dever do Estado e da sociedade. Tal frase, repetida à exaustão pelos mais diversos atores ligados ao tema, costuma ocultar, em que pese sua aparente simplicidade e transparência, uma realidade que teima não se submeter à beleza das palavras de ordem e à aridez dos ditames legais. Fato corriqueiro na história brasileira, a alfabetização de jovens e adultos apresenta-se como um direito humano fundamental –um dentre tantos outros– resguardado por uma miríade de normas jurídicas[2] e que, paradoxalmente, vinha recebendo dos gestores de políticas públicas educacionais uma atenção difusa, o que gerava ações fragmentadas e efêmeras.

Compreender a evolução das ações públicas federais voltadas à alfabetização de jovens e adultos –traçando eventuais linhas de continuidade e pontos de ruptura– e situar os atuais esforços do Governo Lula, esses são os principais objetivos deste artigo. Para tanto, pretendemos apresentar, em primeiro lugar, um breve his-

[1] Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD).

[2] Citemos, a título de exemplificação, a Constituição da República de 1988 (artigo 208, inciso I) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96, Seção V, Capítulo II, Artigo 37)

tórico das ações governamentais empreendidas, em âmbito nacional, em torno da alfabetização de jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria. Em um segundo momento, contextualizaremos a dimensão do desafio que se nos apresenta, tendo como referência os dados oficiais sobre a situação educacional brasileira. Finalmente, descreve-se o *Programa Brasil Alfabetizado* –cuja implementação iniciou-se em 2003–, abarcando seus princípios, objetivos e processos de redesenho. Cabe enfatizar, enfim, que as iniciativas estruturadas em torno do Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado* desempenharam um papel primordial, provendo subsídios em todas as etapas de implementação do programa e, por óbvio, para elaboração dos diagnósticos apresentados neste artigo.

Um breve histórico das iniciativas públicas federais de alfabetização de jovens e adultos no Brasil

A perenidade do problema do analfabetismo e da baixa escolaridade da população brasileira não nos autoriza a arrogar, *a priori*, a inexistência de esforços –seja por parte do governo, seja da sociedade– em torno da consecução de iniciativas voltadas à alfabetização de jovens e adultos. De fato, ao longo do século passado, é possível identificar uma série de ações –diversas em suas concepções, metodologias, estratégias de mobilização, estruturas de implementação– destinadas a enfrentar aquela enorme dívida histórica.

A partir da consolidação, na década de 30, do sistema público brasileiro de ensino fundamental –então chamado "educação elementar"– a atuação do Estado na educação de jovens e adultos dá seus primeiros passos. No ano de 1947, visando à articulação das iniciativas já existentes (e posterior ampliação para as diversas regiões do país), é lançado um projeto nacional intitulado "Campanha de Educação de Adultos". Com objetivo de massificar a oferta de educação para jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, iniciou-se a construção de uma rede de escolas de "ensino supletivo" –posteriormente assumidas por Estados e Municípios– que seriam os *loci* para implementação das diversas etapas da campanha: desde a alfabetização intensiva, com duração de três meses, passando pelo então "curso primário", dividido em dois períodos de sete meses, e culminando na etapa final, nomeada "ação em profundidade", voltada à capacitação profissional e ao desenvolvimento comunitário. Nos estertores da década de 50, contudo, a campanha esmorece, não logrando superar o caráter efêmero das iniciativas de mobilização de grande porte. Dentre as limitações identificadas à época, destacavam-se a dificuldade de enraizamento das ações voltadas à população rural, a descontinuidade admi-

nistrativa dos gestores centrais da campanha, as concepções pedagógicas que estigmatizavam os jovens e adultos atendidos e, finalmente, a unicidade, independente do público e região, do método utilizado.

Em que pesem tais limitações, cabe, ao fim e ao cabo, ressaltar os avanços proporcionados pela "Campanha de Educação de Adultos", que ampliou os debates acerca da alfabetização e educação de jovens e adultos –desvelando um espaço teórico próprio, dentro da pedagogia– e produziu material didático específico para os alfabetizandos adultos.

Outro marco pode ser encontrado em janeiro de 1964, no momento do lançamento do "Plano Nacional de Alfabetização", resultado da convergência de uma série de experiências locais desenvolvidas por movimentos de educação popular e de base desde o final da década anterior. Calcado no método desenvolvido pelo educador Paulo Freire, o plano estabelecia metas para disseminação de projetos de alfabetização de adultos por todo o país.

Mesmo com duração efêmera –haja vista sua revogação após o golpe militar de abril de 1964– o plano permitiu que se avançassem mais alguns passos no desenvolvimento de uma concepção de alfabetização que tomasse o alfabetizando como um sujeito com experiências e conhecimentos próprios, participante ativo do processo educativo.

Para preencher a lacuna deixada, o governo militar cria, em 1967, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (mais conhecido por Mobral). Instituído como um órgão autônomo em relação ao Ministério da Educação (MEC)[3], era responsável pela orientação pedagógica e produção do material didático, coordenando as milhares de comissões municipais –responsáveis pela execução direta das atividades de alfabetização, mas hierarquicamente submetidas ao órgão central– que surgiram com a massificação da campanha de alfabetização. O Mobral visava, basicamente, à alfabetização funcional de jovens e adultos, o que permitiria –segundo sua concepção– não apenas a aquisição e domínio da leitura, escrita e cálculo, mas sua integração à comunidade e ascensão social. Com um orçamento crescente, o Mobral empreendeu novas iniciativas, ampliando o escopo de sua atuação original: surge, então, o Programa de Educação Integrada (PEI). Novidade na seara das campanhas de alfabetização, objetivava permitir a continuidade de estudos dos egressos das turmas de alfabetização e das pessoas com baixa escolaridade, a partir de um "curso supletivo" que condensava os conteúdos do então "curso primário".

[3] A título exemplificativo, poderíamos comparar o Mobral a uma autarquia nos moldes de uma Instituição Federal de Ensino Superior atual, mas com efetiva autonomia gerencial, orçamentária e financeira.

Premido por uma série de pressões –desde aquelas de cunho pedagógico, que advogavam o caráter conservador dos métodos utilizados, até aquelas de caráter político, devido a sua autonomia excessiva– o Mobral é extinto em 1985, logo no início da redemocratização do país.

Em seu lugar, surge nova estrutura, a Fundação Educar, com princípios diversos no que tangia à forma de implementação dos projetos de alfabetização de jovens e adultos: em vez da execução direta, a fundação passou a privilegiar o apoio financeiro e técnico a iniciativas pré-existentes, levadas a cabo por estados, municípios, entidades da sociedade civil e empresas. Fugaz em sua existência, a fundação foi extinta no início dos anos 90.

O vazio institucional foi preenchido apenas em 1997, quando o Conselho da Comunidade Solidária –órgão responsável, à época, pela formulação, desenho e integração das políticas sociais federais– criou o Programa Alfabetização Solidária. Focado na alfabetização de jovens e adultos, o programa possuía um desenho organizacional inédito no âmbito das políticas sociais de abrangência nacional: todo o gerenciamento das ações e atividades ficava a cargo de uma organização não-governamental (ONG) sem fins lucrativos, chamada Associação Alfabetização Solidária (AlfaSol), especialmente criada para tal finalidade. Ao governo federal caberia a definição das prioridades de atendimento, a garantia e repasse dos recursos financeiros que permitisse atingir àquelas metas e, finalmente, a fiscalização das atividades. A AlfaSol seria responsável –em parceria com empresas, instituições de ensino superior, prefeituras etc.– pela mobilização dos alfabetizandos e alfabetizadores, cadastro das turmas, pagamento de bolsas para alfabetizadores, formação inicial dos alfabetizadores, aquisição de material didático e pedagógico: para tanto, centralizaria a gestão dos recursos repassados pelo governo federal.

Ainda que a organização das atividades de alfabetização pudesse indicar um avanço frente às experiências anteriores –ao dedicar um mês para formação inicial dos alfabetizadores e outros cinco meses para alfabetização estrito senso– a gestão autônoma do programa dificultava uma integração efetiva com as ações de Educação de Jovens e Adultos, cuja gestão permanecia de competência do Ministério da Educação, o que trazia empecilhos para o fomento à continuidade de estudos[4].

[4] Tal lacuna foi preenchida apenas em 2001, com a criação do Programa Recomeço, destinado ao financiamento de novas turmas de Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Programa Alvorada (que integrava as políticas sociais federais nos municípios com baixo desenvolvimento humano).

Cabe ressalvar, enfim, que a AlfaSol –seguindo diretrizes do Comunidade Solidária– focalizou o atendimento em municípios com baixo desenvolvimento humano (basicamente nas regiões Norte e Nordeste, dado as elevadas taxas de analfabetismo)[5] e em grandes centros urbanos (dado o elevado número absoluto de analfabetos que concentravam).

Este breve histórico, sem pretensão de exaurir o tema, buscou empreender uma análise de cunho histórico, evitando a opção mais fácil: a tentação do anacronismo. Ler os fatos passados com as "lentes" do presente pode nos deixar mais seguros frente às certezas hoje compartilhadas, mas distorce a realidade pretérita, uma vez que passamos a julgá-la com base em valores e idéias de nossa época. As lições e o aprendizado proporcionados por esse olhar histórico, permitiram que, a partir de 2004, o *Programa Brasil Alfabetizado* fosse redesenhado de forma a acolher os acertos daqueles que nos antecederam –e, da mesma forma, a evitar trilhar caminhos que levaram a resultados ineficazes.

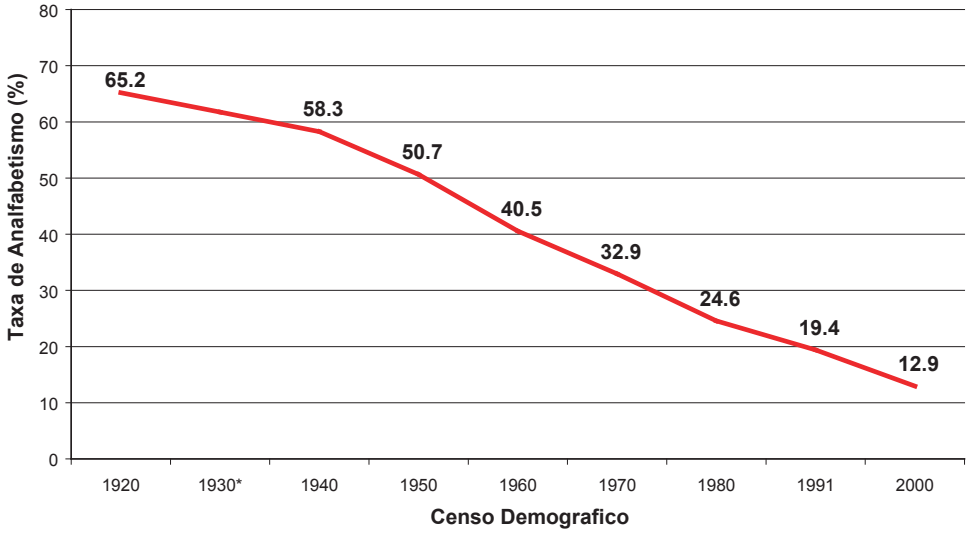
Antes de deslindar os princípios e objetivos do *Programa Brasil Alfabetizado*, objeto da terceira seção, apresentaremos os dados que exprimem a atual situação do analfabetismo no Brasil.

O Desafio do Analfabetismo no Brasil

Embora o país tenha alcançado, nas últimas décadas, significativos avanços no campo da educação, notadamente em relação à educação de jovens e adultos, há ainda muito a ser feito. Conforme pode ser visto nos gráficos abaixo, o progresso no enfrentamento da situação de analfabetismo tem sido constante, porém lento.

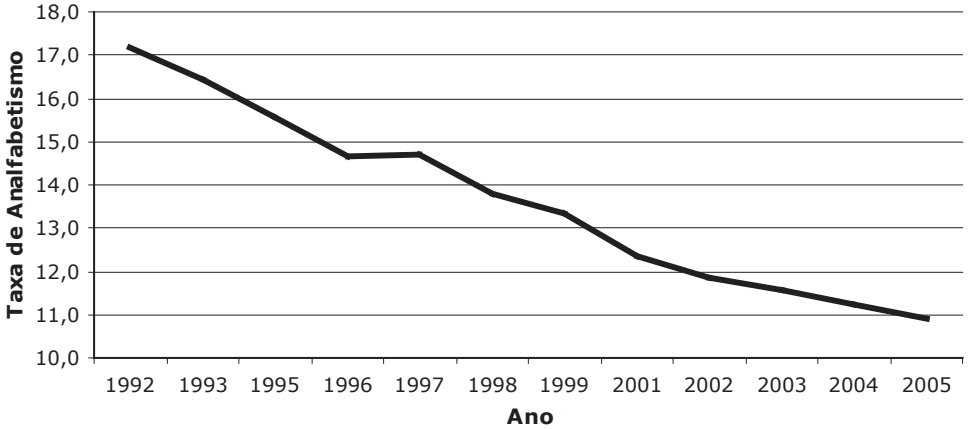
[5] Medidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal (IDH-M), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Gráfico 1 – Evolução da Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade segundo os Censos Demográficos



Fonte: Recenseamento Geral do Brasil - Censo Demográfico de 1920, 1940, 1950, 1960,1970, 1980, 1991 e 2000
Nota: * Em 1930 não foi realizado o Censo Demografico

Gráfico 2 – Evolução da taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade – 1992 a 2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD/IBGE 1992 a 2005

A taxa atual, de 11%, corresponde a 15 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que são analfabetas, o que indica que ainda temos um longo caminho a percorrer para eliminar o analfabetismo no Brasil. No que se refere ao analfabetismo funcional, são praticamente 31 milhões de pessoas, 23,5% da população com 15 ou mais anos de idade, segundo dados da PNAD de 2005. São, portanto, 46 milhões de pessoas que necessitam hoje ser alvo de uma política nacional de alfabetização e de educação de jovens e adultos.

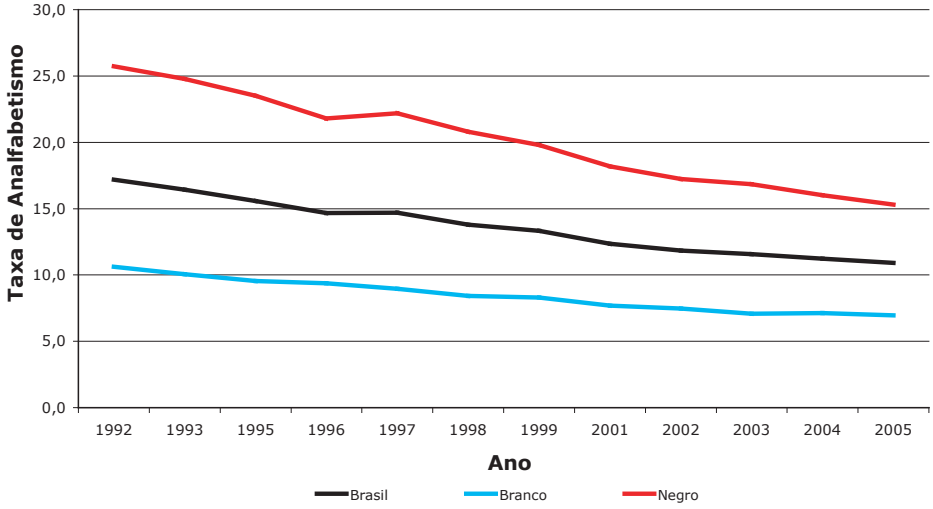
O esforço a ser feito deve buscar não apenas a redução do analfabetismo mas também que isso seja feito o mais rapidamente possível. E esta é uma corrida bastante difícil se levarmos em consideração que em termos de números absolutos a quantidade de analfabetos aumentou e que a população do Brasil continua crescendo. À velocidade apresentada ao longo da última década atingiríamos a situação atual da Argentina e Uruguai somente por volta de 2020.

As hipóteses recentes mais objetivas para essa lentidão estão relacionadas às possíveis deficiências na entrega dos serviços de alfabetização, a um problema de foco do programa, à baixa efetividade e a uma fragilidade em relação à continuidade dos estudos após o período de alfabetização. A urgência do problema, portanto, requer preocupação adicional com eficiência, eficácia e efetividade.

Além disso, e paralelamente a uma melhora universal do sistema educacional do país, a política de enfrentamento ao analfabetismo deve focar públicos específicos, como forma de reduzir as desigualdades educacionais – o que naturalmente terá reflexos nos padrões de desigualdade de uma forma geral – bem como acelerar o declínio das taxas de analfabetismo.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, as diferenças nas taxas de analfabetismo entre brancos e negros são consideráveis. E isso se repente também quando se trata das áreas urbana (8,4%) e rural (25,6%).

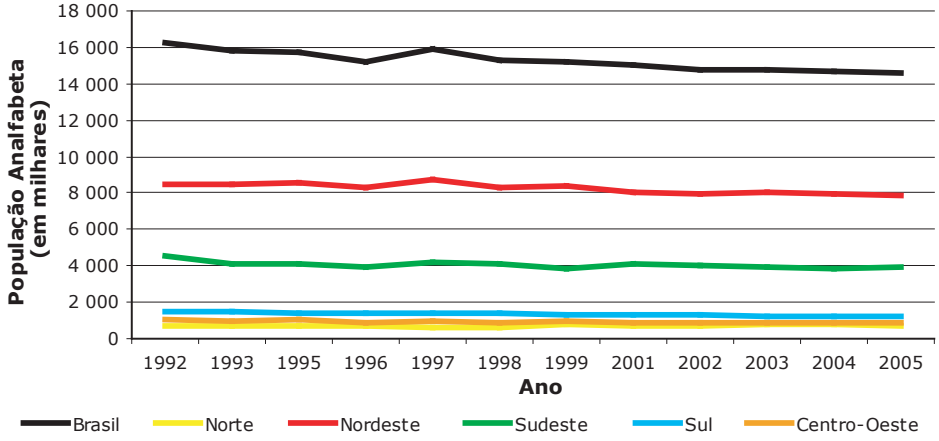
Gráfico 3 – Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por cor/raça – 1992 a 2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD/IBGE 1992 a 2005

Quando analisamos a população analfabeta com o recorte das grandes regiões do Brasil, vemos que o Nordeste aparece com enorme defasagem em relação aos outros.

Gráfico 4 – População Analfabeta de 15 anos ou mais de idade por grandes regiões – 1992 a 2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD/IBGE 1992 a 2005

A política, portanto, deve ser bem focada, baseada em diagnósticos e estatísticas que apontem para os públicos que devem ser priorizados como forma de quebrar o padrão histórico excludente das políticas públicas no Brasil.

Além de o analfabetismo ser por si só um problema, ele está intimamente relacionado a outras questões e é variável importantíssima quando se busca entender diferenças de renda, certos indicadores relacionados à área da saúde e de trabalho e emprego. Sabe-se, por exemplo, que um dos fatores de risco para morte de crianças por determinadas enfermidades é o grau de instrução dos pais. Na mesma linha, a mortalidade infantil está diretamente relacionada aos anos de escolaridade da mãe.

Há também estudos que mostram que a quantidade de anos de escolaridade tem maior impacto global sobre a pobreza do que um simples aumento na oferta de empregos.

Isso tudo demonstra o quanto o analfabetismo é um importante fator de exclusão social. O analfabeto tem maior dificuldade para se inserir no mercado de trabalho e quando o faz recebe baixos salários. De maneira geral suas possibilidades são reduzidas em termos de participações efetivas em atividades econômicas e políticas pelas inúmeras impossibilidades decorrentes da condição de analfabeto.

Isso indica que as políticas devem ser complementares e que o problema na implementação de uma pode afetar os resultados da outra. São necessários, portanto, arranjos institucionais adequados à complexidade do problema e as atividades de monitoramento e avaliação são imprescindíveis ao longo desse processo, como forma de corrigir rumos e proporcionar numa temporalidade apropriada à tomada de medidas que garantam cada vez mais a efetividade à política de alfabetização.

O fator subjetivo da condição de analfabeto em termos de auto-estima e expectativas diante da vida também devem ser levados em consideração. Ou seja, a percepção que o indivíduo tem de que por meio da educação ele terá o retorno que espera. Muitas vezes esse retorno é apenas relacionado a um emprego, muito embora saber ler e escrever esteja relacionado a uma melhor nas condições de empregabilidade.

Deve-se garantir, da mesma forma, que após a alfabetização as pessoas dêem continuidade ao seu processo de escolarização, partindo para a educação de jovens e adultos. A PNAD de 2005 mostra que 65% dos que freqüentaram alfabetização de adultos declaram não saber ler e escrever. À parte o fator subjetivo relacionado a como o indivíduo se vê (analfabeto ou não), considera-se que a não continuidade em Educação de Jovens e Adultos faz com que haja um "retorno" ao analfabetismo.

O desafio do *Programa Brasil Alfabetizado*, portanto, é o de criar os meios para que as oportunidades sociais não se mostrem reduzidas, quando não inexistentes, para os indivíduos a partir do momento em que eles deixem de ser analfabetos funcionais ou absolutos e se tornem efetivos instrumentos de mudança, não apenas para si mesmo, mas para a sociedade como um todo, tanto no sentido social, como econômico e político.

O *Programa Brasil Alfabetizado*

A Gênese do Programa: o desenho de 2003

No início do ano de 2003, durante a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007, gestores e técnicos identificaram a questão do "analfabetismo" como um problema focal, cujo enfrentamento seria fundamental para permitir o início de um ciclo sustentável de desenvolvimento social e econômico no país[6]. O passo seguinte buscou dar densidade institucional ao diagnóstico realizado: a garantia de oferta de cursos de alfabetização à população de jovens e adultos com baixa escolaridade passa a ser uma "meta presidencial".

Para além de um mero "rótulo" burocrático, a caracterização como meta presidencial cria, na verdade, uma série de mecanismos em torno da implementação das ações governamentais: se por um lado, garantem-se os meios para consecução dos objetivos –recursos financeiros, organizacionais e humanos–, por outro, a visibilidade política conquistada impõe a correlata necessidade de monitoramento e avaliação, detidos, dos resultados porventura alcançados.

Nesse contexto, o *Programa Brasil Alfabetizado* é instituído oficialmente, gerido pela Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo. Seu primeiro desenho, elaborado em 2003, já recebeu os influxos positivos de sua qualificação como "meta presidencial": houve um aumento real, de aproximadamente 50%, no aporte de recursos destinados à alfabetização de jovens e adultos, quando comparado a 2002, o ano anterior.

Implementadas no decorrer do ano de 2003, as ações do primeiro desenho do *Programa Brasil Alfabetizado* previam o repasse de recursos para Estados, municípios, organizações não-governamentais, instituições de ensino superior e outras entidades sem fins lucrativos, destinando recursos para o pagamento da formação e

[6] Para uma breve, porém fundamentada, comprovação empírica deste diagnóstico, sugerimos a leitura da seção anterior deste artigo.

das bolsas aos alfabetizadores. O financiamento, restrito a essas duas linhas, visava subsidiar a formação de turmas de alfabetização, cujas atividades deveriam ter até seis meses de duração.

Percebe-se, já no desenho de 2003, que o *Programa Brasil Alfabetizado* empreendeu significativos avanços –que ultrapassam a questão da ampliação de seu orçamento–, principalmente no que se refere à forma de implementação (descentralizada, mas que inclui a participação de Estados e municípios, permitindo o aproveitamento da experiência dos diversos parceiros e o respeito à diversidade das realidades locais) e à pluralidade de métodos pedagógicos (haja vista que o MEC passa a definir apenas parâmetros gerais de qualidade, via Resolução publicada no Diário Oficial, sem optar por qualquer método específico).

No início de 2004, o Ministério da Educação é reestruturado, fruto da primeira reforma ministerial. Os impactos sobre o desenho e gestão do *Programa Brasil Alfabetizado*, significativos, foram sentidos imediatamente: inicia-se, assim, uma nova fase do programa.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad): novo desenho do *Programa Brasil Alfabetizado* (2004)

A reestruturação do Ministério da Educação incluiu, dentre outras iniciativas, a criação de uma nova secretaria, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). Além de ser a nova responsável pela gestão das ações de alfabetização e educação de jovens e adultos –incluindo o *Programa Brasil Alfabetizado*–, a secretaria foi o ponto de convergência de uma série de outras ações, antes dispersas por outras secretarias e ministérios, que visavam promover a inclusão educacional da população tradicionalmente excluída dos sistemas de ensino[7]. Se um primeiro olhar, entre o desavisado e o afoito, quisesse tachar de "esquizofrênica" esta nova estrutura organizacional, bastaria explicitar –como contra-argumento– a concepção que fundamentou sua criação: a tentativa de integração das ações públicas, visando garantir a educação em todo o ciclo de vida, sem olvidar as múltiplas realidades dos sujeitos e suas necessidades de atendimento diferenciado.

[7] Além da alfabetização e educação de jovens e adultos, integram a agenda de inclusão e diversidade da SECAD as seguintes temáticas: educação escolar indígena; educação do campo; educação para as comunidades remanescentes de quilombos; apoio a grupos socialmente desfavorecidos para acesso à universidade; educação para a diversidade étnico-racial e valorização da história e cultura afro-brasileira; educação ambiental; ações educacionais complementares para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social; educação em Direitos Humanos e educação para população prisional.

Nesse contexto, o *Programa Brasil Alfabetizado* recebe os influxos da nova estrutura organizacional. Ainda que o diagnóstico restasse incólume, os princípios que fundamentavam o programa, bem como a forma de implementação das ações, foram alvo de intenso esforço de redesenho.

A partir de 2004, portanto, o *Programa Brasil Alfabetizado* passa a incorporar, em seus princípios e ações, a promoção de estratégias para garantir a continuidade de estudos: os egressos das turmas de alfabetização de jovens e adultos –mas também aqueles cidadãos com baixa escolaridade e afastados do ambiente escolar, e as pessoas sem trajetória escolar prévia– passam a ser estimulados a matricularem-se em turmas de Educação de Jovens e Adultos.

Busca-se, dessa forma, transformar o *Programa Brasil Alfabetizado* em uma verdadeira política pública –perene e sustentável em seus resultados–, afastando-o dos elementos que poderiam caracterizá-lo como mais uma das diversas "campanhas de alfabetização" desenvolvidas ao longo da história brasileira. O programa passa a compreender a alfabetização como um momento de mobilização, uma "porta de entrada" para o ingresso ou re-ingresso no sistema de ensino, via Educação de Jovens e Adultos. Transcendendo a mera decodificação de palavras e números, a alfabetização visaria a uma inserção mais qualificada dos sujeitos no mundo contemporâneo e sua emancipação.

A operacionalização dos novos princípios do programa resultou em uma série de parâmetros e ações, que representaram avanços significativos frente ao desenho de 2003: o período de alfabetização foi ampliado para até oito meses de aulas; para estimular a continuidade de estudos, 68% dos recursos –frente aos 42% do ano anterior– passam a ser destinado a Estados e municípios, responsáveis pela oferta de Educação de Jovens e Adultos; a linha de financiamento para formação inicial e continuada dos alfabetizadores é ampliada em 50%; altera-se a forma de cálculo da bolsa do alfabetizador, estimulando a formação de turmas em regiões com baixa densidade populacional e em comunidades populares de periferias urbanas; e, finalmente, é implantado um sistema integrado de monitoramento e avaliação do programa.

A mera enumeração dos avanços, frutos do redesenho elaborado em 2004, é importante para enfatizar a evolução do *Programa Brasil Alfabetizado*: mas pouco diz sobre a concepção de política pública educacional –mais especificamente, de política de alfabetização e educação de jovens e adultos– adotada pela Secad. Tais elementos podem ser compreendidos, de maneira adequada, a partir do delineamento dos marcos estratégicos do *Programa Brasil Alfabetizado*.

Programa Brasil Alfabetizado: expressão da política de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (2005/2006)

Caracterizar um programa governamental como parte integrante de uma política pública é uma tarefa que transcende o escopo das responsabilidades técnicas da equipe gestora de um dado órgão público. Esta, em verdade, é uma tarefa coletiva, que envolve movimentos sociais, entidades da sociedade civil, representantes das diversas esferas de governo, enfim, uma miríade de atores que conquistaram a legitimidade –não apenas para atuarem como parceiros na implementação das políticas– mas também participarem da (re)definição das prioridades governamentais. Sem um acordo mínimo, produzido por aqueles atores em torno de dada ação pública, não é possível a constituição de uma verdadeira política pública.

É partindo desse pressuposto, que passamos a apresentar os marcos estratégicos que constituem o *Programa Brasil Alfabetizado*. Queremos crer que, ao final de sua leitura, será possível perceber que a trajetória iniciada em 2004 produziu, coletivamente, um rico manancial de estratégias para gestão, implementação e avaliação: o que nos autorizaria a qualificar o programa como uma verdadeira política pública de alfabetização de jovens e adultos.

Redesenho do programa: permeabilidade da gestão

Os processos de redesenho do *Programa Brasil Alfabetizado* estão calcados em dois princípios básicos: em primeiro lugar, representam uma postura incrementalista frente a aperfeiçoamentos nas ações governamentais, mediante a qual se evitam os recorrentes "surtos" de descontinuidade de políticas e programas; em segundo lugar, são o fruto da integração de mecanismos de monitoramento e avaliação à gestão do programa, buscando dar utilidade –como subsídios tempestivos à tomada de decisão– às informações e dados produzidos no âmbito do Plano de Avaliação.

Dessa forma, a Secad busca proporcionar um horizonte de estabilidade, que permita um planejamento mínimo por parte das entidades parceiras responsáveis pela execução direta das ações. Ademais, não se encasula na gestão cotidiana do programa: ao tornar o desenho permeável às contribuições e críticas dos diversos atores, busca consolidar a legitimidade advinda desta participação e controle sociais.

Sustentabilidade dos resultados: a continuidade de estudos

O estímulo à continuidade de estudos –estratégia fundamental do *Programa Brasil Alfabetizado*– representa a faceta operacional da tentativa de garantir a sustentabilidade dos resultados do programa. É correto afirmar que tentar compreender o fenômeno do analfabetismo descurando-se das variáveis relacionadas ao ciclo de vida (que acarretam dificuldades na mobilização de alunos mais idosos) e ao mercado de trabalho (cujo sucesso no acesso leva a uma compreensível elevação da evasão nas turmas de alfabetização) impõe-nos uma série de limitações no tocante à garantia da eficácia do programa. Contudo, mais importante é atentar para o fenômeno, tão recorrente, da reincidência na condição de analfabetismo: egressos das turmas de alfabetização, que concluíram com êxito o curso, afastam-se do ambiente educacional e, algum tempo depois, matriculam-se novamente em turmas de alfabetização.

Por essa razão, a continuidade de estudos –fomentando a matrícula em Educação de Jovens e Adultos dos egressos das turmas de alfabetização– busca enfrentar esses desafios, evitando que o aluno recém-alfabetizado retorne à situação de analfabetismo.

Dessa forma, o atual desenho do *Programa Brasil Alfabetizado* envereda-se por duas dimensões, simultâneas e complementares: se por um lado permite, por intermédio do aproveitamento da capilaridade das instituições parceiras, a constante mobilização de alfabetizandos e alfabetizadores para constituição de turmas de alfabetização –o que, em tese, poderia caracterizá-lo como uma simples "campanha"–, por outro abre possibilidade para uma efetiva integração entre alfabetização e educação de jovens e adultos, enraizando a ação governamental –característica, por excelência, de uma política pública conseqüente.

E essas dimensões foram englobadas no âmbito do sistema federal de planejamento das ações governamentais: a partir 2005, seguindo recomendação da Secad, o Plano Plurianual 2004-2007 passou a possuir um único programa voltado à alfabetização e educação de jovens e adultos[8]. O Programa nº1060, *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos*, ao buscar, segundo o objetivo inscrito no Plano Plurianual, "garantir acesso e permanência de jovens e adultos a programas educacionais que visam atender as suas necessidades específicas de aprendizagem e forma-

[8] Institucionalmente, o condutor do processo de integração das ações de alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, sob o signo da "continuidade de estudos", é o Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA), vinculado à Secad, composta por três coordenações-gerais: Alfabetização; Educação de Jovens e Adultos; Pedagogia de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.

ção", permite que o reagrupamento das ações anteriormente dispersas tornasse palpáveis alguns supostos caros ao planejamento: os ganhos de qualidade advindos do incremento à efetividade na coordenação das diversas ações relacionadas à alfabetização e Educação de Jovens e Adultos e da integração do monitoramento e avaliação dos processos e resultados de um objetivo ora compartilhado representam a vereda pela qual a continuidade de estudos caminha da intenção ao gesto.

Nesse sentido, cabe enfatizar –ainda que haja risco de incorrermos em repetição– o novo papel que a Secad atribui, na implementação do *Programa Brasil Alfabetizado*, a Estados e Municípios. Tais entes federativos passam a ser priorizados na definição das metas de abrangência e cobertura e, portanto, na distribuição de recursos do programa[9]. Dessa forma, passa-se a ter um componente de co-responsabilização entre o MEC e os parceiros: Estados e Municípios, responsáveis constitucionais pela oferta de vagas em Educação de Jovens e Adultos, passam a desenvolver, em parceria com a União, projetos de alfabetização de jovens e adultos. Descortinam-se, assim, novas possibilidades para a efetiva continuidade de estudos.

Unidade na diversidade: métodos de alfabetização e atendimento a segmentos específicos

Há, no *Programa Brasil Alfabetizado*, um aspecto que perpassa sua trajetória, sem qualquer ponto de ruptura: o respeito à pluralidade de métodos de alfabetização. Tal princípio funda-se na crença de que a definição do método de alfabetização depende de um diagnóstico de cada realidade local e do perfil dos potenciais alfabetizandos beneficiários. Contudo, isso não significa a inexistência de parâmetros estabelecidos pela Secad[10], nem tampouco a desconsideração da importância da variável "método" na efetividade do processo de alfabetização. Por essa razão, a Secad utiliza duas estratégias, complementares: em primeiro lugar, fornece às instituições e órgãos parceiros orientações relativas à elaboração de diagnóstico (para desvelamento da situação educacional local –analfabetismo e oferta de Educação de Jovens e Adultos– e conseqüente definição das estratégias de mobilização e metas de cobertura e abrangência das iniciativas de alfabetização), à fundamentação pedagógica das ações (no sentido de que bus-

[9] Atualmente, são publicadas duas Resoluções contendo parâmetros para definição de ações e distribuição de recursos para alfabetização de jovens e adultos: a primeira, exclusiva para projetos apresentados por Estados e Municípios; a segunda, destinada a entidades da sociedade civil e instituições de ensino superior.

[10] Como anexo às Resoluções que definem as balizas para transferência de recursos no âmbito do *Programa Brasil Alfabetizado*, sempre são publicadas "Orientações para elaboração do Plano Pedagógico".

quem explicitar as opções realizadas, nunca com a intenção de tolher o leque de opções disponíveis ou dar preferência a determinado método), ao planejamento das ações de alfabetização e formação de alfabetizadores (de um lado, a partir da descrição das competências e habilidades que se espera ver desenvolvidas nos alfabetizandos ao final do curso, de outro, os conteúdos mínimos que devem ser abordados durante a formação inicial e continuada dos alfabetizadores) e, finalmente, às estratégias de acompanhamento e avaliação (que se iniciam nos procedimentos de avaliação cognitiva dos alfabetizandos e culminam das estratégias de encaminhamento dos egressos para turmas de Educação de Jovens e Adultos); em segundo lugar, inclui no Plano de Avaliação variáveis relacionadas ao método de alfabetização utilizado, visando desvelar os determinantes do sucesso no processo de alfabetização.

Ademais, houve um esforço, por parte da Secad, para instrumentalizar os parâmetros pedagógicos, principalmente no que tange ao incentivo à leitura. No início de 2006, foi lançado o "Concurso Literatura para Todos", que pretendia selecionar obras inéditas[11] –nas categorias contos e novelas, crônicas, poesias, biografias, tradição oral e teatro– destinadas aos neoleitores, em outras palavras, aos jovens e adultos recém-alfabetizados. Iniciativa ao mesmo tempo inovadora –porque buscava oferecer obras de qualidade escritas especialmente aqueles jovens e adultos– e inaugural –porque ampliava a inclusão do saber para um público até então fora das perspectivas do mercado editorial– culminou na publicação, no final de 2006, da Coleção Educação para Todos[12]. Com uma tiragem de 110 mil exemplares de cada obra, as coleções serão distribuídas, no decorrer de 2007, a todas as turmas de alfabetização participantes do programa, bem como às Secretarias de Educação e a todas às bibliotecas públicas integrantes do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.

Parte integrante da proposta de inclusão, mas também expressão do respeito à pluralidade de métodos, o *Programa Brasil Alfabetizado* abre espaços para o atendimento a segmentos específicos. Garante-se, dessa forma, a possibilidade de desenvolvimento de experiências inovadoras, utilizando-se métodos

[11] A comissão julgadora era composta por: Antônio Torres, Heloisa Jahn, Jane Paiva, Lígia Cademartori, Magda Soares, Marcelino Freire, Milton Hatoum, Moacyr Scliar e Rubens Figueiredo.

[12] Estas são as obras que fazem parte da Coleção Literatura para Todos: *Família composta* (peça de teatro), de Domingos Pellegrini (PR); *Madalena* (novela), de Cristiane Dantas Costa (RJ); *Cabelos molhados* (conto), de Luís Pimentel (RJ); *Cobras em compota* (conto), de Ana Cristina Araújo Ayer de Oliveira/Índigo (SP); *Quando o gosto pela leitura* (crônica), de Paulo César Dias Rodrigues (RS); *Léo, o pardo* (biografia), de Rinaldo Santos Teixeira (SP); *Batata cozida, mingau de cará* (tradição oral), de Eloí Elizabete Bocheco (SC); *Caravela (redescobrimento)* (poesia), de Gabriel Bicalho (MG); *Entre as junturas dos ossos* (poesia), de Vera Lúcia de Oliveira; e *Abraão e as frutas* (poesia), de Luciana de Mendonça (RJ).

de alfabetização específicos voltados aos jovens de 15 a 29 anos não alfabetizados, às populações indígenas bilíngües, às populações do campo (agricultores familiares, agricultores assalariados, trabalhadores rurais temporários, assentados, ribeirinhos, caiçaras, extrativistas e remanescentes de quilombos), aos pescadores artesanais e trabalhadores da pesca, às pessoas com necessidades educacionais especiais associadas à deficiência ou à população carcerária e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

Gestão descentralizada e controle social

Para além da priorização de Estados e Municípios no momento da definição das metas de cobertura e distribuição de recursos –base da estratégia de fomento à continuidade de estudos–, a Secad buscou estreitar o regime de colaboração com os entes federativos, por intermédio da qual a articulação passa a representar uma etapa incontornável para efetivação de uma descentralização responsável.

De uma forma natural, portanto, o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação (Undime) passam a assumir, desde então, um papel ativo nos processos de redesenho do *Programa Brasil Alfabetizado*. As informações sobre os princípios, objetivos e estratégias do programa passam a fluir, de uma maneira mais célere e eficiente, entre as instâncias: desde as entidades representativas até os órgãos específicos, dentro das estruturas das secretarias estaduais e municipais, responsáveis pelos projetos de alfabetização de jovens e adultos. As vantagens daí advindas são consideráveis, principalmente no que se refere às potenciais conseqüências positivas trazidas pelo compartilhamento, entre os entes parceiros, daqueles princípios e estratégias que fundamentam a implementação do programa.

Outro caminho trilhado pela Secad refere-se à abertura de canais permanentes de diálogo com a sociedade civil. Ao buscar a democratização dos processos de formulação, acompanhamento e implementação de suas ações, a secretaria buscou ampliar a institucionalidade das instâncias de controle social então existentes. Dessa forma, em 2005 a Secad amplia o escopo da então Comissão Nacional de Alfabetização, instituída em 2003, passando a incluir em suas competências, além de questões relacionadas à alfabetização, o assessoramento em temas ligados à Educação de Jovens e Adultos: é criada, assim, a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). Composta por catorze membros, representan-

tes de diferentes instituições da sociedade civil[13], a comissão funciona como um órgão consultivo do Ministério da Educação, principalmente na (re)definição dos mecanismos de financiamento, acompanhamento e implementação dos programas e projetos de alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.

Ademais, haja vista o protagonismo da sociedade civil brasileira no processo de consolidação do direito de acesso à educação, a Secad buscou ampliar a interação com a rede dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos[14], na tentativa –até o presente momento, bem-sucedida– de transformar a experiência dos diversos atores sociais, com longa trajetória na gestão e implementação de projetos de alfabetização e educação de jovens e adultos, em subsídios operacionais para o redesenho do *Programa Brasil Alfabetizado*.

Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*

A prioridade dedicada à avaliação das ações do *Programa Brasil Alfabetizado* encontra sua densificação no Plano de Avaliação, elaborado sob a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)[15]. Expressão não apenas da transparência na gestão das ações da Secad, mas também da busca diuturna pelos determinantes dos resultados alcançados pelo programa, o Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado* consolida as dimensões passíveis de avaliação, oferecendo à equipe gestora diversas possibilidades para geração de informações visando à tomada de decisão.

A intenção, no processo de elaboração do Plano de Avaliação, não se restringia apenas à possibilitar a produção de informações úteis –qualidade necessária tanto à transparência das ações quanto ao fornecimento de subsídios à equipe gestora–, buscando estruturar as avaliações de forma que fossem viáveis e estivessem em linha com os objetivos expostos no desenho do programa.

---

[13] Ver Decreto nº 5.475, de 22 de junho de 2005, que designa a seguinte composição: Neroaldo de Azevedo Pontes (Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED); Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME); Célio da Cunha (UNESCO); Edna Castro de Oliveira (representante dos Fóruns de EJA); Timothy Denis Ireland (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD/MEC); Jeanete Beauchamp (Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC); Heleno Manoel G. de Araújo Filho (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE); Débora Pinto Niquini (Representante das Universidades); Maria Cristina Vargas (MST); Eliene Novaes Rocha (Confederação Nacional dos T rabalhadores na Agricultura – CONTAG); Adelaide Laís Parente Brasileiro (Representante dos Movimentos com Experiência em EJA); Francisca Bezerra da Silva (Segmento Indígena); Isabel Aparecida dos Santos (Segmento Étnico-racial); Daniele Costa (Segmento Juventude); Carlos Rodrigues Brandão (Educação Ambiental); Sérgio Haddad (ONGs com experiência em EJA).

[14] Atualmente existem Fóruns de EJA em todos os Estados e no Distrito Federal, além de 24 Fóruns Regionais.

[15] A descrição detalhada do Plano de Avaliação e de sua operacionalização será objeto dos demais capítulos do presente volume.

A implementação do Plano de Avaliação dá-se no âmbito de uma engenharia institucional inovadora, que congrega uma rede de instituições sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Ao buscar, para cada atividade prevista na avaliação, uma instituição com *expertise* reconhecida na área, a Secad fez uma opção clara pela qualidade na condução das ações. Dessa forma, o Plano de Avaliação, coordenado internamente pelo Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE)[16] e externamente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tem sua implementação a cargo do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale) –responsável pela elaboração das Matrizes de Referência e dos testes cognitivos de Leitura/Escrita e Matemática, bem como pela análise estatística e pedagógica dos resultados–, da Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Science) –cuja equipe técnica elabora os planos amostrais e amostras–, do Instituto Paulo Montenegro (IPM) –que, juntamente com sua mantenedora, o Ibope/Opinião, aplica todos os instrumentos de pesquisa– e da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec) –que colaborou na elaboração dos instrumentos e na análise dos dados.

As metodologias e instrumentos de pesquisa utilizados no âmbito do Plano de Avaliação, no entanto, devem ser considerados como resultantes de um processo de construção coletiva, não como um "produto" acabado elaborado, de forma insulada, por uma determinada instituição. Tal característica não é senão uma conseqüência da forma como o Plano de Avaliação foi elaborado e, também, do papel desempenhado pela Comissão de Especialistas em Avaliação[17], órgão responsável pelo estabelecimento dos referenciais éticos da avaliação e pela validação –e, portanto, com caráter deliberativo– das opções metodológicas.

Grande parte desse processo –suas fragilidades, avanços, inovações e percalços– será delineado, em seus pormenores, nos demais capítulos deste livro e nos outros quatro volumes que compõem a Série Avaliação da Coleção Educação para Todos: ali, os leitores poderão encontrar um rico referencial sobre os reais meandros do desenho, operacionalização e implementação de avaliações de políticas públicas.

---

[16] A Secad possui um Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE), composto por três coordenações: a Coordenação-Geral de Sistemas de Informação, responsável pela sistematização de estatísticas, indicadores e informações; a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Programas, que trabalha no monitoramento dos programas e projetos; e a Coordenação-Geral de Estudos e Avaliação, incumbida de desenvolver e implantar sistema de avaliação e de realizar estudos sobre as políticas da Secretaria.

[17] A Comissão de Especialistas em Avaliação, instituída pela Portaria nº 576 do Ministério da Educação (23 de fevereiro de 2006), possui a seguinte composição: Célio da Cunha (Unesco), Guilherme Sedlaceck (BID), Maria Cecília Minayo (Fiocruz), Marta Arretche (USP), Pedro Olinto (Banco Mundial), Ricardo Paes de Barros (Ipea), Robert Evan Verhine (UFBA), Ruben Klein (Cesgranrio) e Thereza Penna Firme (Cesgranrio).

Considerações Finais

O *Programa Brasil Alfabetizado* é múltiplo, possui facetas diversas, verdadeiro ponto de convergência dos princípios e ações que buscam tornar a "continuidade de estudos" uma efetiva política pública. Se a realidade da educação brasileira nos mostra que o analfabetismo espraia-se, de forma perene, pelo território nacional, o Ministério da Educação e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade vêm assumindo seu papel na definição de prioridades e estratégias para enfrentar esse legado, fruto da ausência sistemática do Estado.

Em que pesem os avanços registrados na gestão e implementação das ações do programa –cujas linhas gerais foram brevemente apresentadas nas seções anteriores– a Secad reconhece que há fértil terreno para enraizar as conquistas e ampliar os horizontes da política de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.

Nesse sentido, os resultados parciais do Plano de Avaliação fornecem subsídios preciosos para a consecução de aperfeiçoamentos no desenho do *Programa Brasil Alfabetizado*. A Secad precisará, a partir de 2007, desenvolver estratégias visando contemplar ações voltadas ao fomento da produção, reprodução e/ou aquisição de materiais didáticos específicos para alfabetização de jovens e adultos. Se a magnitude do impacto da utilização deste tipo de material ainda está por ser medida, a atual carência generalizada –já diagnosticada– impõe limitações reais ao trabalho do alfabetizador em sala de aula.

Da mesma forma, o processo de formação inicial e continuada dos alfabetizadores precisa ser estruturado de forma a que os conteúdos mínimos, contidos nos parâmetros pedagógicos elaborados pela Secad, tenham aplicabilidade prática na sala de aula. Tornam-se primordiais, assim, tanto o aprofundamento das parcerias com instituições especializadas na área de formação, quanto as ações de acompanhamento e monitoramento levadas a cabo pela secretaria.

Outro ponto latente, que permite o enraizamento da política, refere-se à consolidação da integração entre Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos. Expressão institucional da "continuidade de estudos", tal integração pressupõe que os entes federativos responsáveis pela oferta de turmas de EJA –Estados e municípios– sejam protagonistas naquele processo de transição, por intermédio do qual os recém-alfabetizados são encaminhados para a Educação de Jovens e Adultos. Tal protagonismo pode, em algum momento, ser estimulado por um sistema de incentivos –negociado pela Secad com os parceiros– que busque premiar a efetividade do processo de educação continuada.

Há que se ressaltar, também, a necessidade de ampliação –não apenas da cobertura, mas também das temáticas– dos projetos inovadores que atendem segmentos específicos da população jovem e adulta em situação de analfabetismo. O aprendizado proporcionado por tais experiências, principalmente no que se refere aos métodos adotados, pode constituir um importante referencial, cuja disseminação pode vir a reorientar a implementação de vários projetos de alfabetização de jovens e adultos.

O *Programa Brasil Alfabetizado*, enfim, encontra-se –nos estertores de 2006– em um ponto invulgar de sua trajetória: se aos olhos exteriores, desacostumados à dinâmica específica das ações públicas, os contornos assemelham-se a uma encruzilhada, as equipes gestora e técnica da Secad –e, porquê não, nossos parceiros– conseguem distinguir, nos horizontes que se descortinam para 2007, um momento oportuno –e raro, no qual tempo político e tempo administrativo coincidem– para enraizar a política de alfabetização e educação de jovens e adultos. Se a realidade educacional já é amplamente conhecida por nós, resta-nos aliar capacidade técnica e criatividade: este, ao fim e ao cabo, é o nosso desafio.

Referências

Abadzi, Helen (2003) Adult Literacy: A Review of Implementation Experience. Washington; World Bank.

Corrêa, Arlindo Lopes (1979). *Educação de massa e ação comunitária*. Rio de Janeiro: AGGS/MOBRAL.

Freire, Paulo (1997) *Pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

Haddad, Sérgio (2002) *Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-2004)*. Brasília: MEC/INEP/Conped.

Lima, Lauro de Oliveira. (1979) *Estórias da educação no Brasil: de Pombal a Passarinho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasília.

Ministério da Educação – Secretaria da Educação Fundamental (1998) Parâmetros Curriculares Nacionais – Terceiro e Quarto Ciclos do Ensino Fundamental – Temas Transversais. Brasília: Ministério da Educação.

Ministério da Educação – Secretaria Nacional Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (2003) *Alfabetização: Práticas e Reflexões. Subsídios para o Alfabetizador.* Brasília: Editora UNB.

Ireland, Timothy, Machado, Margarida e Paiva, Jane (2004) *Educação de Jovens e Adultos no Brasil: uma memória contemporânea (1996-2004)*. Coleção Educação para Todos, Brasilia: MEC/UNESCO.

Ribeiro, Vera Maria Masagão (1997). Educação de jovens e adultos: proposta curricular para o 1º segmento do ensino fundamental**.** São Paulo: Ação Educativa; Brasília: MEC.

Sen, Amartya Kumar (2000). Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

http://www.centrorefeducacional.com.br/histadul.htm

Um mapa de avaliação: o caso do *Programa Brasil Alfabetizado*

João Pedro Azevedo
Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho[1]
Ricardo Henriques[2]

O dimensionamento, eficácia e eficiência de um programa social podem, em princípio, resultar de diagnósticos sociais detalhados, de avaliações *ex-ante* e do reconhecimento das melhores práticas. Entretanto, como nem tudo pode ser perfeitamente antecipado e as condições sociais e econômicas encontram-se em permanente mudança, esses instrumentos permitem apenas identificar um bom ponto de partida. Assim, para que o programa continue com dimensionamento adequado, desenho eficaz e eficiente, é indispensável contar com um processo amplo e contínuo de avaliação *ex-post* do programa.

A Necessidade de um Plano de Avaliação

Um processo contínuo e amplo de avaliação requer a realização de avaliações de naturezas diversas em momentos diferentes. A seguir, argumentamos que uma ampla avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado* deve contemplar a realização de 36 avaliações específicas, que formam o Mapa de Avaliações. A qualidade e pertinên-

[1] Equipe da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA)
[2] Secretario da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)-(idem)

cia, e daí a utilidade, das diversas avaliações depende, sobremaneira, da existência de um rico sistema integrado de informações sobre o funcionamento e desempenho do programa.

Essas diversas avaliações são, por vezes, concebidas e implementadas de forma isolada, e se baseiam em fontes de informação construídas e coletadas independentemente e exclusivamente para cada avaliação. Um sistema de avaliação pouco integrado eleva os custos e desestimula a construção e o aperfeiçoamento de um sistema único e integrado de informações sobre o programa.

Em contrapartida, uma abordagem integrada de avaliação permite a redução nos custos ao explorar pelo menos três tipos de sinergias. Em primeiro lugar, a coordenação entre as diversas avaliações e o monitoramento facilitam e estimulam a construção e o aperfeiçoamento de um sistema único e integrado de informações, vital tanto para reduzir custos quanto para elevar a qualidade e a possibilidade de avaliações e gerar mecanismos de monitoramento. Em segundo lugar, uma implementação integrada das diversas avaliações permite a especialização e a divisão do trabalho que reduzem custos e elevam a qualidade. Assim, pode-se contar com equipes especializadas para o levantamento de informações primárias encarregadas do desenho dos instrumentos de coleta, amostragem, trabalho de campo e captura das informações que cubram as necessidades de todas as avaliações. Por fim, vale ressaltar que as diversas avaliações são também complementares no uso. Muitas vezes é necessário relacionar o resultado de mais de uma avaliação para que se possa chegar a recomendações para melhoria no desenho ou no funcionamento do programa. Nestes casos, a coordenação entre as avaliações amplia os benefícios de cada uma.

Considerando-se as vantagens de um sistema integrado de avaliações, tais como redução de custos, melhoria na qualidade e utilidade, e ganhos no desenho e no aperfeiçoamento de um sistema de informação, é fundamental desenvolver um detalhado plano de avaliação. Dado um orçamento para avaliação e tantas necessidades de avaliações, inter-relacionadas na produção e na utilização, um plano de avaliação permite mapear as necessidades e a viabilidade de cada avaliação, identificar prioridades e definir a seqüência e distribuição dessas avaliações ao longo do tempo.

Os Componentes de um Plano de Avaliação

Todo plano de avaliação deve possuir cinco componentes. Em primeiro lugar, deve ser elaborado um mapa que apresente o leque de avaliações que necessitam ser realizadas, a partir de uma análise das funções do programa. Esse mapa deve des-

crever com detalhes os objetivos gerais de cada avaliação, como também as questões específicas a serem respondidas com cada uma delas.

Em segundo lugar, é necessário definir as prioridades do processo de avaliação, a partir de uma análise preliminar dos principais desafios relativos ao desenho e entraves ao funcionamento do programa. O plano de avaliação deve ser um instrumento dinâmico que se modifica e atualiza na medida em que os resultados das diversas avaliações se tornam disponíveis. Como em toda investigação, os caminhos a serem seguidos por uma avaliação dificilmente podem ser completamente determinados *a priori*. Em geral, os caminhos da avaliação devem ser atualizados cada vez que os resultados de um novo componente estiverem disponíveis.

Em terceiro lugar, o plano de avaliação necessita delinear a metodologia a ser empregada em cada componente do sistema de avaliação descrito no mapa de avaliação. Além disso, e como insumo ao próprio processo de planejamento, o plano de avaliação necessita apresentar estimativas do custo e duração necessárias para a execução de cada um dos componentes do sistema de avaliação.

Por fim, os dois últimos componentes do plano de avaliação referem-se à definição de como os recursos disponíveis deverão ser distribuídos entre os componentes da avaliação e de como estas avaliações e seus resultados devem ser distribuídos ao longo do tempo. Assim, o plano de avaliação deverá informar, aos gestores do programa, qual o fluxo de recursos necessário à avaliação e também qual o fluxo esperado de resultados decorrentes destas avaliações.

Objetivos e Conteúdo

Este documento pretende ser uma contribuição para a construção do Plano de Avaliação para o *Programa Brasil Alfabetizado*. Ele descreve em detalhes um amplo leque de avaliações necessário para uma avaliação exaustiva de todas as funções do programa. Este é o mapa de avaliações, no qual encontramos uma listagem das avaliações necessárias, seus objetivos e resultados esperados.

Entretanto, antes de tratarmos do mapa de avaliações, é necessário apresentarmos o conceito de avaliação que norteou a construção deste mapa. Este é o conteúdo da primeira parte deste documento. Na segunda, a mais longa e importante, apresentaremos o mapa de avaliação, isto é, o conjunto de 36 avaliações que necessitam ser realizadas para cobrir todas as funções do programa.

Aspectos Conceituais da Avaliação

O conceito de avaliação

A avaliação de um programa é, em última instância, um inquérito a respeito de seu desempenho e, enquanto tal, precisa ser capaz de isolar sua verdadeira contribuição. Além disso, a avaliação dever ser capaz de apontar as causas para o sucesso ou fracasso do programa, e utilizar procedimentos objetivos e transparentes que assegurem a replicabilidade dos resultados.

Para avaliar, por exemplo, o impacto do *Programa Brasil Alfabetizado*, não podemos simplesmente comparar indicadores de resultados antes e depois da intervenção. Afinal, o beneficiário, durante o período em que participa do programa, está sujeito à ação de outros fatores que podem afetar positiva ou negativamente os resultados a que o programa se propõe. Portanto, o aprendizado, ou o não-aprendizado, não pode ser diretamente atribuído ao Programa. Da mesma forma, o acompanhamento de egressos também não deve ser interpretado como uma forma válida de avaliação de impacto, na medida em que não permite isolar a contribuição específica do programa.

O mesmo é válido para as avaliações que prezam pela gestão do programa. Não podem ser consideradas avaliações as meras descrições da implantação ou do funcionamento do programa. É preciso conectar estas formas de implantação e funcionamento aos resultados da gestão do programa. Por exemplo, envolve saber em que medida a forma descentralizada de implantação foi responsável por uma maior população atendida, por redução nos custos e pelo impacto do programa, entre outros fatores.

Mensurar o desempenho do programa, contudo, não deve ser o objetivo único de uma avaliação, posto que seus resultados não devem ser usados apenas para decidir pela continuidade ou não do programa. Os resultados de uma avaliação devem, acima de tudo, servir como insumos para melhorar o funcionamento e o desenho das intervenções. Toda avaliação estará sempre incompleta caso se restrinja apenas a identificar falhas de desempenho, tais como baixas eficiência e eficácia, inadequado grau de focalização etc., sem se preocupar em apontar as causas do fracasso.

Adicionalmente, uma outra propriedade, definidora do que entendemos neste relatório por avaliação, é a "replicabilidade". A percepção e a avaliação subjetiva dos envolvidos no processo de gestão e a avaliação do programa geram informações valiosas, muitas vezes fundamentais para a definição de prioridades. Mas o fato é que, ao final, todos os resultados da avaliação devem se basear em procedimentos objetivos e replicáveis, com representatividade ampla e inquestionável da população beneficiária e de seus subgrupos mais importantes.

Demanda por avaliação

Até então vimos que os gestores dos programas sociais são indubitavelmente grandes demandantes de avaliações. Isso porque os resultados gerados permitem alimentar o redesenho do programa, corrigindo erros e ajustando o programa às constantes mudanças nas necessidades da população beneficiária e nos ambientes sócio-econômico e institucional. Além de extremamente necessárias para um desenho mais adequado, as avaliações também servem para revelar dificuldades e causas para atrasos, desvios, ineficiências e outros resultados relacionados à implementação e ao funcionamento do programa.

Mas não só os gestores são demandantes de avaliações. Existe um conjunto de atores para os quais a utilidade social do programa é informação vital. Para os formuladores de políticas, a utilidade social de um programa é o que justifica uma determinada intervenção, e não outra. Também do ponto de vista democrático, para beneficiários, agentes financiadores e sociedade civil em geral, assim como para os diversos ramos do Executivo e do Legislativo, é fundamental conhecer a utilidade social do programa, de forma a assegurar que recursos e esforços estejam sendo despendidos adequadamente.

Dependendo do ciclo de vida do programa, um ou alguns tipos de demanda podem ser predominantes. Programas iniciantes, em fases de concepção e testes, requerem avaliações voltadas para subsidiar seu desenho e fortalecer sua utilidade social perante os formuladores de políticas (*policy makers*). Já os programas recém-implementados precisam mais de avaliações dos processos de implantação e funcionamento. Quanto mais bem estabelecidos e maduros forem os programas, sua permanência e expansão terão que passar pelo crivo de outros atores para além dos gestores e formuladores de políticas.

Dado que o *Programa Brasil Alfabetizado* foi implementado em um período relativamente recente, com um desenho que não passou por uma fase inicial de testes, neste plano contemplamos avaliações que permitem melhorar o desenho do Programa e também a sua forma de funcionamento.

Definindo as Possibilidades de Avaliação Através das Funções do Programa

A grande dificuldade aqui é o fato de que não existe um conjunto bem limitado de possibilidades de avaliação ao qual se possa submeter um programa. Qualquer programa, desde o nascimento até o fim, deve desempenhar muitas fun-

ções, como, por exemplo, mobilizar recursos públicos e/ou privados, definir o tamanho de sua equipe administrativa, definir e monitorar a qualidade do que é oferecido, definir qual o impacto esperado sobre os beneficiários, monitorar se esse impacto de fato está sendo concretizado etc.. Cada uma dessas funções deveria, em princípio, ser avaliada.

Com o intuito de descrever, de maneira estruturada, o conjunto das possíveis avaliações, propomos um esquema classificatório para as funções do programa. Tal esquema permite identificar, entre o contínuo de funções, quatro grandes grupos, os quais denominaremos de macrofunções. A saber:

- mobilização de recursos,
- eficiência com que os recursos do programa são utilizados,
- eficácia das ações realizadas e
- seleção adequada dos beneficiários.

Cada uma destas macrofunções reúne um conjunto de funções. Note que cada uma das funções estará acoplada a uma ou mais possibilidades de avaliação. Note ainda que as macrofunções são genéricas e se aplicam a qualquer programa social, porém as funções podem variar de um programa para outro, dependendo das especificidades de cada um. A Tabela 1 traz um sumário das macrofunções e das respectivas funções para o *Programa Brasil Alfabetizado*.

Nesta seção, nos limitaremos a definir apenas as quatro macrofunções do esquema classificatório, pois a descrição de cada uma das 36 funções será alvo da próxima parte deste capítulo.

Iniciamos pela macrofunção Capacidade de Mobilização de Recursos. A questão central é que o programa deve ter a capacidade de manter, de forma sustentável e adequada para a magnitude do desafio, o volume de recursos que a sociedade brasileira dedica ao combate do analfabetismo.

Tabela 1 – Mapa de Avaliações do *Programa Brasil Alfabetizado*

Macrofunções	Funções	Avaliações	
1 Mobilização de recursos	1.1 Volume de recursos	1.1.1 Recursos federais	1
		1.1.2 Recursos estaduais	2
		1.1.3 Recursos municipais	3
	1.2 Sustentabilidade		4
	1.3 Adequabilidade dos recursos	1.3.1 Compatibilidade entre recursos e metas	5
		1.3.2 Avaliação da adequabilidade do ritmo	6
2 Grau de eficiência	2.1 Entrega dos serviços contratados		7
	2.2 Grau de utilização dos serviços oferecidos		8
	2.3 Custo de produção	2.3.1 Relação custo-qualidade dos serviços contratados	9
		2.3.2 Eficiência na contratação dos serviços	10
		2.3.3 Componentes de ineficiência	11
	2.4 Adequação dos custos administrativos		12
	2.5 Igualdade de oportunidade no gasto		13
3 Grau de eficácia	3.1 Alfabetização	3.1.1 Programas de alfabetização de jovens e adultos	14
		3.1.2 *Programa Brasil Alfabetizado*	15
		3.1.3 *Programa Brasil Alfabetizado* por tipo de serviço	16
		3.1.4 *Programa Brasil Alfabetizado* por tipo de beneficiário	17
	3.2 Impacto da alfabetização sobre progresso escolar	3.2.1 Continuidade educacional	18
		3.2.2 Nível educacional finalmente atingido	19
	3.3 Condições de vida dos beneficiários	3.3.1 Impactos de curto prazo	20
		3.3.2 Impactos de médio prazo	21
		3.3.3 Impactos de longo prazo da alfabetização	22
	3.4 Valor do programa e da alfabetização		23
	3.5 Determinantes do impacto	3.5.1 Adequação do programa às necessidades dos beneficiários e sua importância para a alfabetização	24
		3.5.2 Avaliação do grau de complementaridade	25
4 Seleção adequada dos Beneficiários	4.1 Adequação do perfil dos beneficiários	4.1.1 Perfil dos beneficiários	26
		4.1.2 Prioridades para seleção dos beneficiários	27
		4.1.3 Grau de focalização	28
	4.2 Demanda por alfabetização		29
	4.3 Distribuição de recursos entre parceiros	4.3.1Adequação das regras para repartição dos recursos	30
		4.3.2 Distribuição atual dos recursos	31
	4.4 Seleção local dos beneficiários	4.4.1 Adequação das regras para seleção local dos beneficiários	32
		4.4.2 Processo de seleção local dos beneficiários	33
		4.4.3 Igualdade de oportunidade no processo de seleção local dos beneficiários	34
	4.5 Percepção dos beneficiários	4.5.1 Percepção dos beneficiários sobre a relação entre os benefícios recebidos e o *Programa Brasil Alfabetizado*	35
		4.5.2 Percepção sobre os beneficiários	36

A macrofunção Grau de Eficiência das Ações Realizadas diz respeito à capacidade de o Programa converter os recursos disponíveis em serviços. Uma avaliação de eficiência pode, por exemplo, analisar em que medida o Programa está maximizando o volume de serviços oferecidos para uma dada qualidade e quantidade de recursos disponíveis. A macrofunção Eficácia das Ações Realizadas refere-se à capacidade do Programa reduzir o analfabetismo, assim como seu efeito sobre a continuidade educacional, e o efeito último sobre a melhora de diversas dimensões do bem-estar do jovem ou do adulto alfabetizado, e de sua família.

Por fim, a macrofunção Seleção Adequada dos Beneficiários equivale à análise da adequação e demanda dos beneficiários e parceiros do Programa. Em última instância, pode-se avaliar em que medida o Programa atinge a todos os que mais necessitam do serviço e àqueles que podem ter o maior benefício possível.

Vale ressaltar que o esquema classificatório proposto para avaliações, o qual conta com quatro macrofunções e 36 funções, não extrapola todas as possibilidades de avaliação. Afinal, é sempre possível chegar a funções adicionais. Contudo, acreditamos que a grande maioria das funções do *Programa Brasil Alfabetizado* está contemplada no presente esquema.

Princípio Básico para Ordenar as Avaliações

Por onde começar o processo avaliativo? Das 36 funções do *Programa Brasil Alfabetizado*, como selecionar quais devem ser prioritariamente avaliadas?

Responder a esta pergunta nos leva a um problema semelhante ao enfrentado por um técnico em eletricidade, por exemplo, ao tentar reparar uma televisão. Imagine que a televisão tenha deixado de funcionar. Vários seriam os procedimentos que o técnico poderia seguir a fim de identificar o problema. Um possível procedimento seria seguir seqüencialmente cada ponto do circuito elétrico até que se descobrisse o defeito. Se, por falta de sorte, o ponto defeituoso fosse o último a ser testado, então o engenheiro seguramente teria despendido mais esforço do que o necessário. Seria de grande valia escutar o dono da televisão, que, com informações objetivas sobre como foi que a televisão parou de funcionar ou com sua própria percepção subjetiva dos fatos, poderia oferecer pistas que encurtassem o tempo gasto pelo técnico para resolver o problema. É claro que estas informações fornecidas pelo dono da televisão não necessariamente revelariam o problema exato, mas indicariam sua localização e quais testes adicionais deveriam ser aplicados para chegar até ele.

As estratégias para a ordenação das possíveis avaliações guardam, na realidade, muita semelhança com o caso de nosso técnico em eletricidade. Inicialmente, poderiam ser ordenadas, a partir de um critério qualquer, as quatro macrofunções, e, em seguida, avaliadas seqüencialmente todas as funções dentro da primeira macrofunção escolhida. Neste caso, o resultado da primeira avaliação realizada não possuiria nenhum efeito sobre a próxima função a ser avaliada. Assim, somente quando fossem esgotadas todas as funções da macrofunção avaliada é que se seguiria adiante. Evidentemente, este procedimento é, como o primeiro de nosso técnico, muito custoso. Afinal, a função mais problemática pode ser justamente uma das últimas a ser avaliada.

Também no caso da avaliação das funções de um programa social, existe a possibilidade de as informações oriundas da percepção dos envolvidos no Programa (os gestores, a população atendida etc.) serem tomadas como atalho. Ao invés de testar um contínuo de funções, o trabalho consistiria em avaliar funções escolhidas levando em conta a percepção dos envolvidos a respeito do que é prioritário. Em outras palavras, também a partir do conhecimento dos envolvidos, se chegaria não só às macrofunções prioritárias, mas também às próprias funções prioritárias. A vantagem desta estratégia é que a resposta produzida por cada avaliação, aliada às percepções dos envolvidos, orienta qual deve ser a função seguinte a ser avaliada, o que, por sua vez, permite chegar com maior rapidez aos verdadeiros problemas.

Vale ressaltar que este plano tem como objetivo central subsidiar o redesenho e o funcionamento geral do *Programa Brasil Alfabetizado*. Portanto, trata da definição de um conjunto de avaliações que permita melhorar o Programa do ponto de vista de seu desenho e gestão centrais. Espera-se que os resultados das avaliações produzidas no âmbito desse plano possam servir também como importantes pontos de partida para a identificação das áreas em que se concentram os grandes problemas e dificuldades locais. Os temas locais seriam como que uma terceira camada de funções a serem avaliadas (macrofunções, funções e funções locais).

Em suma, apesar de as avaliações presentes neste plano oferecerem visões global e nacional das reformas necessárias ao *Programa Brasil Alfabetizado*, elas também valorizam o desenvolvimento de avaliações locais, revelando funções específicas que necessitam ser avaliadas *a nível local* e, conforme veremos mais adiante, na próxima parte, até mesmo oferecendo espaço para que os resultados das avaliações locais possam alimentar a perspectiva global.

A Relação entre Avaliação, Funções e Atividades de um Programa

Até então vimos que as possíveis avaliações serão tantas quantas forem as funções de um programa. Vimos ainda que algumas destas funções são genéricas e, portanto, desempenhadas por qualquer programa social, enquanto outras são mais específicas e variam de programa para programa.

Nesta seção, desejamos chamar a atenção para o fato de que o resultado da avaliação de uma função pode gerar recomendações para o redesenho de várias atividades. Na realidade, é bastante comum que uma mesma atividade receba recomendações para o seu redesenho oriundas da avaliação de diferentes funções.

Por exemplo, consideremos a atividade de selecionar os beneficiários para o programa. Esta atividade seguramente receberá recomendações vindas da avaliação da garantia de igualdade de oportunidades para toda a população-alvo. Avaliar esta função, a grosso modo, significa descobrir se o programa está garantindo a toda a população-alvo igual chance de se beneficiar do programa. Em caso negativo, a avaliação também terá que explicar o porquê do resultado. Na medida em que o programa estiver dando mais chances a determinados grupos em detrimento de outros, serão feitas recomendações para tornar o processo de seleção de beneficiários mais igualitário. Por outro lado, cada desenho alternativo para o processo de seleção de beneficiários está associado a um custo financeiro. Uma avaliação do processo seletivo, em termos de seus custos, se encaixaria nesse plano no que chamamos de eficiência com gastos administrativos ou atividades-meio. Existem processos mais caros e outros mais baratos, alguns capazes de garantir uma maior igualdade de oportunidades e outros com menor capacidade. Atualmente, o *Programa Brasil Alfabetizado* utiliza os próprios alfabetizadores para selecionar os integrantes das turmas de alfabetização. Aproveitar o conhecimento que os alfabetizadores têm das comunidades pode ser uma das alternativas de menor custo, mas, por outro lado, pode também ser a que gera o menor grau de igualdade de oportunidades. Esta é uma situação típica em que as recomendações provenientes da avaliação de diferentes funções podem vir a exigir reformulações contraditórias para uma mesma atividade.

Em suma, embora cada avaliação deva concentrar-se sobre uma única função, ela também deve, ao final, identificar como todas as atividades que são influenciadas por esta função poderiam ser modificadas, ampliadas ou aperfeiçoadas. Pode ocorrer que uma dada atividade do Programa se mostre adequada segundo o desempenho de algumas funções e inadequada segundo o de outras.

Por conseguinte, a opção por atrelar as avaliações a funções do Programa leva a que o trabalho de consolidar as implicações das diversas avaliações sobre o redesenho das atividades do programa se torne uma etapa não-trivial no processo avaliativo.

Para chegar aos determinantes dos resultados encontrados nas diferentes avaliações é necessário compreender melhor o mapa de avaliação. Assim sendo, as seções seguintes referem-se a cada uma das macrofunções acima apresentadas, e descrevem as funções e detalham as avaliações propostas para o *Programa Brasil Alfabetizado*.

Mobilização de Recursos

O sucesso de um programa social depende, em última instância, do volume de recursos com que pode contar e de sua efetividade em traduzir recursos em resultados. A disponibilidade de recursos é tão importante quanto a efetividade. Mesmo que o programa seja extremamente efetivo, isto é, mesmo que para cada real gasto seja gerado o maior impacto possível sobre a vida dos beneficiários, o impacto total do programa ainda dependerá do volume de recursos utilizado. Logo, o êxito de um programa está condicionado à interação entre a disponibilidade de recursos e sua efetividade.

O *Programa Brasil Alfabetizado* não constitui uma exceção. Seu êxito está relacionado à capacidade de mobilizar a atenção nacional para a alfabetização de jovens e adultos e, com isso, aumentar o volume de recursos designados pela sociedade a ações desse tipo. É importante ressaltar que, apesar de ser um programa federal, o seu sucesso depende do volume total de recursos alocados pela sociedade para a alfabetização e não apenas do aporte do governo federal.

Identificamos três desafios para a mobilização de recursos do *Programa Brasil Alfabetizado*: (a) volume, (b) sustentabilidade e (c) adequabilidade. Primeiramente, o volume total de recursos como foco avaliativo é necessário porque o investimento feito pelo restante da sociedade, incluindo governos estaduais e municipais, não é exógeno, mas, pelo contrário, depende do desempenho do Programa. A partir de sua forma de atuação, o Programa pode incentivar ou desestimular os demais agentes a expandirem os recursos que vinham dedicando à alfabetização.

Seu desempenho pode acarretar a substituição dos recursos que adviriam de outros agentes por recursos federais. Por exemplo, se os demais agentes não acreditam que exista a necessidade de aumentar o número de turmas de alfabetização para jovens e adultos, a negativa de investimento daí decorrente fará com que as

verbas federais tenham de financiar turmas que poderiam ser sustentadas, de alguma outra forma, com recursos locais. Os recursos liberados seriam alocados a outras prioridades da sociedade civil e dos governos estaduais e locais. Nesse caso, cada turma financiada com recurso federal não constituiria, verdadeiramente, uma nova turma. Pode ocorrer, assim, uma grande mudança na forma de financiamento, com maior participação federal, sem que o volume total de recursos e turmas cresça significativamente.

Em segundo lugar, se o fim do analfabetismo não ocorrer em um ano ou em alguns poucos anos, também será fundamental garantir sustentabilidade ao Programa, isto é, garantir que haja continuidade na provisão de recursos para tal atividade.

Por fim, é necessário assegurar que os recursos do Programa satisfaçam dois critérios de adequabilidade. Por um lado, devem ser compatíveis com as metas propostas de redução do analfabetismo e, portanto, devem levar em consideração o custo da provisão dos serviços e sua eficácia. Quanto mais custoso e ineficaz o serviço, maior a necessidade de recursos. Por outro lado, é necessário garantir compatibilidade entre a disponibilidade de recursos e o ritmo que se pode imprimir, efetivamente, ao programa, dada a estrutura administrativa com que é possível contar.

A cada um dos desafios – volume, sustentabilidade e adequabilidade – associa-se um conjunto de avaliações, e cada qual, por sua vez, busca quantificar o grau de sucesso do Programa em enfrentar o desafio respectivo e as razões por detrás do sucesso ou do fracasso nessa empreitada. A seguir, cada uma destas avaliações encontra-se descrita com mais detalhes.

Volume dos Recursos

Avaliação do Impacto do Programa Sobre o Volume de Recursos Federais Alocados na Alfabetização de Jovens e Adultos

Com respeito à mobilização de recursos federais, a criação do *Programa Brasil Alfabetizado* serve a dois propósitos. Por um lado, serve para elevar a eficiência, a transparência e, possivelmente, a eficácia da administração pública, ao reunir, em uma única rubrica, recursos federais já disponíveis para ações de alfabetização de jovens e adultos que se encontravam dispersos em uma variedade de programas. Por outro lado, o Programa serve como meio para expandir o volume de recursos federais dedicados a esse tipo de ação. Torna-se relevante, portanto, avaliar o desempenho do Programa nestas duas funções: (a) integração e (b) mobilização. Qual foi a capacidade do programa de integrar os esforços federais que já vinham sendo reali-

zados na área de alfabetização de jovens e adultos? Em que medida a mobilização em torno do programa levou a que um maior volume de recursos federais fosse alocado a esse tipo de ação?

Além de estimar o impacto do Programa sobre o volume de recursos federais alocados à alfabetização de jovens e adultos, é também função desta avaliação identificar os fatores determinantes do sucesso ou fracasso nesse aspecto. Embora a identificação de tais fatores integre a própria avaliação, dois deles despontam por sua importância e merecem, por isso, atenção particular.

Em primeiro lugar, o grau de mobilização depende da qualidade do diagnóstico disponível, indicando a magnitude do analfabetismo, a importância de reduzi-lo e a viabilidade de fazê-lo. Vale ressaltar que melhorias na qualidade do diagnóstico, embora devam sempre levar a uma alocação mais racional dos recursos disponíveis, nem sempre ocasionam um aumento do volume de recursos destinados ao programa. Um excelente diagnóstico que mostre pouca viabilidade ou alto custo para a alfabetização de adultos deverá, corretamente, limitar os recursos destinados ao programa, desviando-os, por exemplo, para a alfabetização de crianças.

Em segundo lugar, o volume de recursos federais alocados no programa prende-se à capacidade gerencial da Secad de aplicá-los de forma eficiente e à percepção que se tem dessa capacidade. Tal prerrogativa por si só não basta. É necessário que seja reconhecida e, para tanto, que esteja documentada e demonstrada.

Avaliação do Impacto do Programa Sobre o Volume de Recursos Estaduais e Municipais Alocados na Alfabetização de Jovens e Adultos

O desempenho do Programa depende da mobilização total de recursos e não apenas da fonte de financiamento federal. É certo, porém, que a mobilização de recursos estaduais e municipais liga-se às ações na esfera federal, em particular, ao volume de recursos federais alocados ao programa. De fato, o montante de investimento destinado pelos governos locais está atrelado tanto às suas prioridades, que podem ser influenciadas pela atuação do governo central, quanto aos incentivos que lhes forem dados para a alocação de seus próprios recursos à alfabetização de jovens e adultos. Dependendo das ações do governo central e de sua relação com os governos locais, aumentos no volume de recursos federais dedicados à alfabetização de jovens e adultos podem ocasionar tanto reduções como incrementos no volume de recursos alocados por estados e municípios.

Assim, uma das funções do Programa é mobilizar os estados e os municípios para ações de alfabetização de jovens e adultos. Esta mobilização influencia o desempenho do Programa, ao mesmo tempo em que por ele é influenciada. Ao menos dois aspectos desse movimento merecem avaliação. Em primeiro lugar, deve-se avaliar o grau de coordenação dos esforços federais, estaduais e municipais. Todos colaboram para a execução de um único programa ou para a execução de um conjunto de ações complementares? Ou será que cada um tem seu próprio programa com possíveis sobreposições e poucas chances de sinergia? Em termos mais gerais, no que se refere ao financiamento, deve-se avaliar em que medida existem papéis bem definidos para os governos estaduais e municipais, em que medida esta divisão de tarefas é adequada e em que medida é respeitada na prática.

Em segundo lugar, deve-se avaliar o impacto do Programa sobre o volume de recursos mobilizados pelos governos estaduais e municipais para a alfabetização de jovens e adultos. Quanto a isso, vale ressaltar que, em alguns casos, o objetivo do governo federal com o Programa é substituir funções dos estados e municípios, responsabilizando o governo central e liberando os governos locais para se preocuparem com outras questões. Nesses casos, espera-se que parte dos recursos federais sirva para substituir recursos locais, levando o Programa a ter um impacto negativo sobre a mobilização local de recursos.

Tão importante quanto estimar o impacto do Programa sobre o volume de recursos estaduais e municipais alocados em ações de alfabetização de jovens e adultos é investigar as suas causas. Que fatores levam ao sucesso ou ao fracasso da mobilização?

Em princípio, a mobilização de recursos pelos governos locais é determinada pela prioridade que estes atribuem à alfabetização de jovens e adultos. Quando consideram de pouca relevância a expansão dos serviços oferecidos, os governos estaduais e municipais devem buscar, naturalmente, reduzir sua participação na medida em que o governo federal avança naquele terreno. Na prática, o comportamento dos governos locais é influenciado também pelos incentivos dados pelo governo federal. Assim, quanto maiores os incentivos federais para as esferas estaduais e municipais tomarem parte na alfabetização de jovens e adultos e quanto maior importância estas atribuírem à expansão da oferta de serviços, maior deverá ser a mobilização de recursos locais para este fim.

O governo central, portanto, tem a capacidade de influenciar a oferta de recursos locais por duas vias. Por um lado, na medida em que exigir contrapartidas, pode incentivar os governos locais a participarem . Por outro, pode modificar o

senso de prioridade dos governos locais, transferindo informações sobre a magnitude, as conseqüências, a viabilidade e os custos da alfabetização de jovens e adultos.

Dessa forma, a avaliação da mobilização local deve investigar em que medida os governos locais estão adequadamente conscientes da proporção do analfabetismo em seus próprios espaços, da importância de diminuí-lo e dos custos de fazê-lo. Caso não estejam, é natural que contribuam com recursos aquém ou além do que seria mais adequado. Nesta situação, é fundamental verificar em que medida essa percepção incorreta nos níveis governamentais resulta de falhas nas ações do governo central voltadas a esclarecer a importância da alfabetização e a auxiliar no dimensionamento local do problema, do volume de serviços necessários e dos custos envolvidos.

A propensão dos governos locais de alocar recursos para a alfabetização depende também da percepção que tenham da viabilidade desse esforço. Quanto mais viável consideram a diminuição do analfabetismo, maior será sua propensão a alocar recursos. Como a assistência técnica federal pode ser muito importante para garantir ou elevar a eficácia dos programas locais de alfabetização, o seu bom desempenho pode ser muito importante para estimular os governos locais a dedicarem maiores verbas à alfabetização. Além disso, a própria complementaridade das ações entre as esferas de governo pode levar a aumentos na efetividade dos recursos locais e, dessa forma, estimular uma mobilização ainda maior desses recursos.

Assim, boa parte da missão do governo federal consiste em informar e dar assistência técnica aos governos estaduais e municipais, de forma a alinhar os objetivos das três esferas de governo. Como nem sempre é possível garantir um alinhamento perfeito entre as metas dos três níveis, em parte o governo central também busca dar incentivos aos governos locais para que se comportem de forma favorável aos seus objetivos. Para este fim, concorrem instrumentos como o monitoramento e o requerimento de contrapartidas. Assim, é necessário, também, avaliar a adequabilidade dos termos de convênios firmados, em função da capacidade de estimular os governos locais a seguirem as diretrizes federais.

Avaliação do Impacto do Programa Sobre o Volume de Recursos Alocados pela Sociedade Civil na Alfabetização de Jovens e Adultos

Como no caso dos estados e municípios, a mobilização da sociedade civil, por um lado, tem impacto sobre o desempenho do Programa e, por outro, é influenciada pela forma de atuação do Programa. Posto que importa para o desempenho do

Programa e, ao mesmo tempo, depende de seu funcionamento, é fundamental avaliar o papel da sociedade civil na alfabetização de jovens e adultos.

Também, como no caso anterior, duas dimensões da mobilização constituem foco avaliativo. Por um lado, deve-se avaliar o grau de coordenação entre os esforços da sociedade civil e dos governos local e central. Os papéis de cada grupo estão bem definidos? Existe cooperação? As sinergias existentes estão sendo aproveitadas? Existe um programa conjunto ou uma série de ações sobrepostas com possíveis redundâncias?

Por outro lado, deve-se avaliar o impacto do programa sobre o grau de mobilização da sociedade civil, em particular, sobre o volume de recursos por ela aportado. A entrada do governo federal para tratar de um problema que tenha se tornado alvo de atenção da sociedade civil (como a alfabetização de jovens e adultos) pode estimular o investimento nessa direção – ou exatamente o oposto. A injeção de novos recursos federais pode tanto reduzir o esforço do terceiro setor e de empresas privadas no combate ao analfabetismo, quanto pode incentivá-los a investir ainda mais. Tudo depende dos objetivos do programa federal e, em última instância, da forma como governo vai se relacionar com a sociedade civil. Pode ser objetivo do programa, inclusive, suplantar a oferta da sociedade civil, como ocorre, por exemplo, quando, por considerar os serviços oferecidos pelo terceiro setor de baixa qualidade, o governo federal opta por substituí-los por serviços produzidos pelo próprio setor público. Nessas situações, o impacto do programa sobre o aporte de recursos da sociedade civil poderá ser negativo.

Esta avaliação deverá não só estimar qual o impacto do Programa sobre o volume de recursos destinados pela sociedade civil à alfabetização de jovens e adultos, mas também buscar identificar os fatores responsáveis pelo sucesso ou fracasso dessa mobilização. É de se esperar que tais fatores sejam muito semelhantes àqueles responsáveis pelo sucesso ou fracasso da mobilização de estados e municípios, afinal, todas estas instituições (estados, municípios e organizações da sociedade civil) relacionam-se de forma similar com o governo federal. O sucesso da mobilização desses agentes depende da capacidade de o governo federal informar-lhes adequadamente a respeito das dimensões do analfabetismo, da importância de eliminá-lo e da viabilidade e custo de fazê-lo. Além disso, o grau de mobilização dependerá da efetividade dos serviços disponíveis. Quanto mais efetivos forem estes serviços, maior será a propensão da sociedade civil a elevar a sua oferta de recursos. Assim, o governo central poderá aumentar o grau

de mobilização da sociedade civil elevando a efetividade dos serviços oferecidos, seja por meio de assistência técnica ou efeito-demonstração, seja por meio de ações complementares às da sociedade civil.

Avaliação do Grau de Sustentabilidade do Programa

A erradicação do analfabetismo não depende apenas do volume de recursos atualmente mobilizados para este fim. Ela depende, sobremaneira, da disponibilidade futura de recursos. Pode ser preferível um menor, mas sustentável, grau de mobilização, a um elevado, porém insustentável. Torna-se vital, portanto, avaliar o grau de sustentabilidade da mobilização de recursos. Em particular, é necessário responder questões como: (a) Quais as perspectivas de que, no futuro, será possível manter o mesmo nível da mobilização atual? (b) Qual o grau de incerteza sobre a disponibilidade futura de recursos para o programa?

Tão importante quanto avaliar as expectativas futuras e as incertezas correspondentes é identificar os fatores que as determinam. Em grande medida, a disponibilidade futura de recursos depende da natureza das fontes de financiamento do programa, em particular, do seu grau de vinculação: o orçamento do programa deve ser rediscutido a cada ano ou representa uma proporção fixa do orçamento da União, estados e municípios? Na medida em que o orçamento precisa ser rediscutido a cada ano, torna-se importante avaliar a capacidade da mobilização de manter seu *momentum*. A sustentabilidade desse *momentum* depende de vários fatores, por exemplo, se o programa foi bem avaliado. Quanto mais bem documentada estiver a eficiência e a eficácia do programa, maiores as suas chances de contar com os recursos necessários no futuro. Embora de impacto incerto, também é importante a evolução da própria taxa de analfabetismo. Quedas na taxa de analfabetismo podem tanto servir para estimular a sociedade, e, assim, permitir que o nível de mobilização mantenha seu fôlego, quanto para levar os recursos a migrarem para outras questões consideradas mais prementes.

Adequabilidade dos Recursos do Programa

Avaliação do Grau de Compatibilidade entre Recursos e Metas do Programa

O *Programa Brasil Alfabetizado*, como a maioria dos programas sociais, conta com um orçamento e com metas para redução do analfabetismo. O futuro do Programa e da mobilização em torno dele dependem, em boa parte, da capacidade de

atingir essas metas. É importante, portanto, avaliar em que medida as metas propostas são compatíveis com os recursos disponíveis.

A compatibilidade entre recursos e metas depende de três fatores: (a) da eficiência com que o programa transforma recursos em serviços; (b) da eficácia desses serviços, isto é, da sua capacidade de transformar analfabetos em pessoas alfabetizadas e (c) da capacidade do programa de atrair analfabetos em quantidade suficiente para preencher as vagas disponíveis. Para uma dada disponibilidade de recursos, quanto maior a capacidade de atração, eficiência e eficácia, mais ambiciosa a meta a ser atingida. Assim, nessa avaliação, a partir da disponibilidade de recursos e de estimativas da capacidade de atração, eficiência e eficácia, devem-se estimar quais metas de redução do analfabetismo seriam factíveis e como se compararíam à meta do programa. São os recursos e as metas do programa compatíveis, dadas as suas características? Quanto a eficiência e a eficácia deveriam melhorar para que os recursos e as metas do programa se tornassem compatíveis? Qual deveria ser o volume de recursos do programa para que as metas selecionadas se tornassem factíveis? Com os recursos à disposição, que metas seriam exeqüíveis?

Avaliação da Adequabilidade do Ritmo do Programa

O ritmo de um programa (número de pessoas atendidas por ano) nem sempre se encontra ajustado às necessidades da população, tampouco ao volume de recursos disponíveis. Da taxa de analfabetismo entre jovens e adultos existentes no País, e dos benefícios, custos e viabilidade de reduzi-la, resulta um ritmo ideal para o combate ao analfabetismo. Do debate público surge uma meta política. Um dos objetivos da avaliação deve ser, portanto, investigar o grau de adequação entre o ritmo real do programa, seu ritmo ideal e a meta governamental.

Além de avaliar se o ritmo do Programa encontra-se aquém do ideal ou do politicamente estabelecido, é necessário investigar as razões para um ritmo mais lento. A primeira a ser averiguada deve ser a disponibilidade de recursos e o custo dos serviços oferecidos. É evidente que os recursos disponíveis limitam o ritmo que se pode imprimir ao programa. Logo, torna-se fundamental avaliar se os recursos alocados ao programa são compatíveis com o ritmo que dele se espera, dados a qualidade dos serviços que se deseja oferecer e o correspondente custo.

Nem sempre, entretanto, um ritmo mais lento resulta da escassez de recursos. Pode ser que o ritmo esteja limitado pela demanda, isto é, pela dificuldade de atrair a população analfabeta para o programa. Mesmo quando a disponibilidade de re-

cursos e a demanda não são restrições, podem surgir restrições de oferta. É possível que não haja instituições interessadas em oferecer os serviços, ou instrutores capacitados em número insuficiente, entre outras restrições que possam limitar a oferta. Por fim, mas não menos importante, a restrição pode estar ligada à capacidade administrativa do órgão gestor do programa.

No caso das restrições relativas à oferta, à administração e até mesmo à demanda, a razão de sua existência pode estar relacionada ao ritmo de implantação do programa. Um ritmo de implementação muito acelerado tende a gerar esses tipos de gargalo, na medida em que a criação de capacidades produtiva e administrativa e a mobilização da demanda requerem tempo e planejamento. Assim, deve-se avaliar em que medida uma implantação acelerada pode prejudicar severamente o funcionamento do programa.

É sempre possível acelerar o ritmo de execução do programa, caso perdas na qualidade dos serviços e na eficiência e eficácia sejam aceitáveis. Desse modo, importa estimar também a relação existente entre a qualidade e o ritmo do programa, isto é, quanto de qualidade necessitaria ser sacrificada para que a dinâmica do programa pudesse ser acelerada, sem modificações no ambiente institucional. Por fim, seria relevante avaliar como a relação entre qualidade e ritmo do programa poderia ser alterada por investimentos orientados para expandir a capacidade administrativa, ou para eliminar restrições à oferta de serviços, ou ainda para estimular a demanda.

Grau de Eficiência na Utilização dos Recursos

Para o sucesso de um programa social, como o Brasil Alfabetizado, tão importante quanto a disponibilidade de recursos é a efetividade com que estes recursos são utilizados. A efetividade indica em quanto o programa, a cada unidade de recurso utilizada, é capaz de reduzir a taxa de analfabetismo. A efetividade tem dois componentes: eficiência e eficácia. A eficiência é a capacidade do programa de converter os recursos disponíveis em serviços. A eficácia é a capacidade de estes serviços transformarem analfabetos em jovens e adultos alfabetizados. Nessa segunda parte do mapa de avaliação, tratamos das avaliações destinadas a estimar o grau de eficiência do programa.

Um programa é ineficiente quando subutiliza os recursos de que dispõe. Assim, sempre que, com a mesma quantidade de recursos, for possível atender a um volume maior de pessoas, sem gerar, com isso, perda de qualidade no serviço prestado, haverá, então, ineficiência no programa. Da mesma forma, sempre que for

possível aumentar a qualidade dos serviços oferecidos para, ao menos, parte do público já beneficiado, sem reduzir a população atendida ou aumentar o volume de recursos utilizados, o programa estará sendo ineficiente. Além disso, se for possível atender, com um volume menor de recursos, aos beneficiários atuais com serviços da qualidade atual, então, o programa também terá apresentado ineficiência. Enfim, o programa estará funcionando de forma ineficiente sempre que, com menos recursos, for possível produzir um volume maior de melhores serviços.

Num programa descentralizado como o Brasil Alfabetizado, cujos serviços oferecidos são todos subcontratados, a ineficiência pode originar-se de três grandes fontes. Em primeiro lugar, caso os serviços contratados ou, ao menos parte deles, não estejam sendo efetivamente produzidos e oferecidos à população, terá sido diagnosticada ineficiência no programa. Nesse caso, seria claramente possível, com os mesmos recursos, atender a um conjunto maior de beneficiários. Em segundo lugar, o programa estará operando de forma ineficiente quando o grau de utilização dos serviços oferecidos for limitado, devido à baixa matrícula por turma ou a um elevado absenteísmo dos matriculados. Em terceiro lugar, a ineficiência poderá resultar de custos de produção acima dos mínimos. A avaliação de cada uma dessas três fontes de ineficiência será tratada nesta parte do mapa de avaliação.

Custos elevados também têm, por sua vez, três origens possíveis: (a) compra de insumos acima dos preços de mercado, (b) utilização ineficiente dos insumos disponíveis e (c) utilização de uma combinação economicamente inadequada de insumos, dados seus preços relativos. Cada uma delas será também tratada nesta segunda parte do mapa de avaliações.

Para uma dada qualidade dos serviços, quanto menor o custo de produção maior o grau de eficiência. Entretanto, quando a qualidade é variável, reduções nos custos podem apenas significar serviços de pior qualidade. Assim, em geral, para mensurar o grau de eficiência é necessário contrastar a qualidade e o custo dos serviços prestados com a fronteira de custo-qualidade, que expressa o menor custo necessário para atingir dados níveis de qualidade ou a maior qualidade a ser alcançada a um dado custo.

O volume e a qualidade dos serviços oferecidos dependem dos recursos efetivamente alocados na provisão desses serviços e da eficiência com que são utilizados. Contudo, os recursos efetivamente alocados são apenas uma parte dos recursos disponíveis, uma vez que parte deve ser aplicada na administração do programa. A parcela alocada na administração tem um duplo efeito sobre a qualidade e quantidade dos serviços oferecidos. Por um lado, represen-

ta uma parcela de recursos que poderia estar sendo utilizada na atividade-fim e que poderia, portanto, melhorar a qualidade dos serviços prestados ou expandir a sua cobertura. Nesse sentido, aumentos nos gastos administrativos funcionam como reduções de eficiência. Por outro lado, aumentos nos gastos com a administração do programa devem levar a aumentos na eficiência. Assim, até um limite, enquanto os ganhos de eficiência dominam a redução na disponibilidade de recursos para atividades-fim, aumentos nos gastos administrativos acarretam serviços de melhor qualidade e com maior cobertura. Além desse limite, todavia, os benefícios de incrementos nos gastos administrativos são inferiores ao custo, levando a quedas na qualidade ou na taxa de cobertura dos serviços oferecidos. Logo, é fundamental que, além do grau de eficiência, investiguemos ainda um de seus determinantes mais importantes, qual seja, os gastos com a administração do programa. Estão tais gastos excessivamente reduzidos ou, pelo contrário, elevados?

Embora a eficiência seja a característica mais importante de um dado gasto público, certamente não é a única característica relevante. Um segundo aspecto de grande destaque é a igualdade de oportunidades. Entre os parceiros provedores de serviços de alfabetização podem existir vários com igual grau de eficiência, todos capazes de prover serviços ao mesmo custo. Para que o gasto público seja adequado, é importante que os provedores mais eficientes e baratos sejam selecionados, mas todos aqueles com o mesmo grau de eficiência devem ter a mesma oportunidade de contratação. O mesmo vale para a seleção de alfabetizadores e para a escolha dos insumos para a provisão dos serviços de alfabetização. Assim, é fundamental que esta etapa, além de todas as avaliações de eficiência necessárias, também inclua uma avaliação da igualdade de oportunidades nos gastos com o programa.

Avaliação da Entrega dos Serviços Contratados

Por ser o programa operado de forma extremamente descentralizada, é esperado que nem todos os serviços contratados ocorram exatamente no momento combinado ou no local indicado, ou atendam, necessariamente, à população inicialmente prevista. Em alguma extensão, é natural que o executado seja distinto do planejado. A questão é: em que medida esses desvios são bem-vindos, uma vez que servem para adaptar os serviços às necessidades locais e elevar a sua efetividade, ou em que medida eles pioram a qualidade e a eficiência do programa, beneficiando os provedores, prejudicando os beneficiários

e, portanto, devendo ser combatidos? Quando parte dos serviços contratados não é executada, ou parte dos beneficiários que deveria ser atendida não tem acesso ao serviço, então o grau de eficiência do programa será, necessariamente, limitado.

Três são as questões que compõem esta etapa da avaliação: qual a magnitude dos desvios entre o contratado e o executado? Qual o impacto desses desvios sobre a população atendida e sobre a qualidade e a eficácia dos serviços oferecidos? Que fatores motivaram ou permitiram tais desvios?

Ao avaliarmos a magnitude dos desvios entre o contratado e o efetivamente realizado, devemos investigar, em primeiro lugar, que parcela das turmas contratadas jamais iniciou as aulas? Em outras palavras, que parcela dos serviços contratados nunca foram efetivamente entregues à população? Em segundo lugar, devemos investigar as turmas que efetivamente funcionaram:

- Que parcela da meta de atendimento (matrícula) inicialmente acordada foi efetivamente cumprida em cada momento?
- Que parcela esteve funcionando em locais, momentos e horários distintos do que havia sido acordado?
- Que parcela utilizou práticas pedagógicas distintas das acordadas inicialmente?
- Que parcela ofereceu serviços com qualidade inferior à esperada?

Dentre as questões a serem tratadas quanto às conseqüências dos desvios encontrados, as seguintes merecem atenção especial: encontra-se o executado mais bem adaptado às necessidades locais que o contratado? Que parcela da população deixou de ser atendida devido aos desvios identificados? É o serviço executado de pior qualidade que o contratado? Ao final, os desvios encontrados favorecem ou prejudicam os beneficiários?

Por fim, a avaliação precisa identificar que fatores levaram à existência desses desvios. São tais desvios resultados de adaptações imprescindíveis às necessidades ou possibilidades locais? Ou será que constituem o resultado da falta de supervisão que permite alterações favoráveis aos provedores em detrimento dos beneficiários? Em suma, os desvios encontrados são uma demanda dos beneficiários ou uma manifestação dos interesses dos provedores?

Avaliação do Grau de Utilização dos Serviços Oferecidos

A eficiência não pode ser avaliada apenas do ponto de vista da quantidade de vagas oferecidas. Deve também ser avaliada pelo número de beneficiários efetivamente atendidos. Mesmo que um grande número de vagas seja oferecido e mesmo que estas vagas sejam produzidas ao menor custo, se apenas uma parcela delas for preenchida, a eficiência do programa estará comprometida, uma vez que o custo por beneficiário, inevitavelmente, será elevado.

Assim, toda avaliação ampla de eficiência deve incluir uma análise do grau de utilização dos serviços disponíveis. Quanto maior o grau de utilização maior será a eficiência. Quatro noções complementares para o grau de utilização dos serviços disponíveis devem ser utilizadas:

- Taxa de Ocupação: razão entre a matrícula inicial e o número de vagas oferecidas;
- Taxa de Conclusão: a proporção dos matriculados inicialmente que concluem o curso. Também é importante identificar quando ocorrem as evasões. Para isso, deve-se estimar a distribuição dos evadidos segundo o momento que evadem (após quantas semanas de aula);
- Taxa de Reposição*:* quantos dos que evadem são substituídos por novos alunos? Em particular, é importante averiguar como a matrícula evolui ao longo do curso;
- Taxa de Freqüência: com que freqüência os matriculados utilizam os serviços oferecidos? Por exemplo, em média, a quantas aulas um beneficiário falta por mês?

Como em toda avaliação, tão importante quanto estimar o grau de utilização é identificar seus determinantes. Que fatores podem explicar baixas taxas de ocupação, conclusão, reposição e freqüência? Em parte, baixas taxas de ocupação inicial e de reposição podem refletir insuficiente monitoramento – uma vez que, pelos acordos firmados, os parceiros seriam responsáveis por manter um mínimo de ocupação –, ou um desenho inadequado dos incentivos dados aos parceiros. Em parte, a evasão e a baixa freqüência devem-se a fatores diretamente ligados aos beneficiários (interesse, disciplina, persistência, dificuldades de aprendizado ou impedimentos devido a problemas familiares ou profissionais). Por fim, a evasão e a baixa freqüência podem resultar de fatores diretamente ligados à qualidade e à adequabilidade dos serviços oferecidos. Assim, a evasão pode resultar da

baixa qualidade dos alfabetizadores, do material didático ou da infra-estrutura, ou pode, também, resultar da inadequação do horário e local do curso. A inadequação dos métodos pedagógicos às necessidades dos alfabetizandos também pode levar a taxas de evasão elevadas. Estímulos à demanda, como merenda, auxílio-transporte e transferências monetárias, podem ajudar, significativamente, a reduzir a evasão e o absenteísmo.

Em suma, é importante isolar o impacto sobre a taxa de utilização dos serviços dos seguintes fatores: (a) comportamento dos parceiros (monitoramento e incentivos), (b) qualidade dos serviços, (c) adequação dos serviços às necessidades dos alfabetizandos, (d) estímulos e incentivos à demanda (merenda, auxílio-transporte, bolsa) e (e) comportamento, limitações e características dos beneficiários.

Avaliação do Custo de Produção

Quando os serviços são efetivamente produzidos e utilizados pela população, a eficiência passa a ser função da relação entre o custo de produção e a qualidade do serviço produzido. A provisão será ineficiente quando o custo puder ser reduzido sem que seja necessário reduzir a qualidade ou quando a qualidade puder ser elevada sem que seja necessário elevar o custo. Assim, a avaliação da eficiência, em termos de custo, deve proceder em duas etapas. Em primeiro lugar, é necessário estimar a relação custo-qualidade (isto é, o menor custo que permite que uma dada qualidade possa ser atingida ou a maior qualidade que se pode atingir a um dado custo) e o grau de ineficiência, medido pela distância entre custo e qualidade reais e custo e qualidade ideais, ou seja, quão mais caro que o mínimo possível tem sido produzir os serviços de alfabetização ou quão mais baixa tem sido a qualidade dos serviços oferecidos dado seu custo. Em outras palavras, esta avaliação busca descobrir se seria possível oferecer o mesmo curso de alfabetização a um custo menor, ou um curso de melhor qualidade ao mesmo custo. Em segundo lugar, deve-se investigar os possíveis componentes da ineficiência: (a) compra dos serviços a preços acima do mercado, (b) compra dos insumos a preços acima do mercado, (c) uso ineficiente dos insumos, (d) combinação economicamente ineficiente dos insumos.

Avaliação da Relação Custo-Qualidade dos Serviços Contratados

Esta avaliação tem três objetivos: (a) estimar a relação custo-qualidade ideal, (b) identificar o grau de ineficiência de custos, isto é, se, dada a qualidade dos serviços oferecidos, não se está gastando mais do que seria necessário e (c) identificar as causas da ineficiência.

Empiricamente, esta avaliação deve se basear em ampla coleta de informações detalhadas sobre a qualidade e custo dos serviços oferecidos. Vale ressaltar que, para obter o custo total dos serviços oferecidos, é necessário computar tanto os gastos do *Programa Brasil Alfabetizado* como também os de todos os seus parceiros, uma vez que a contribuição do Brasil Alfabetizado definitivamente não é capaz de cobrir todos os custos da alfabetização. Para o cálculo do custo, o valor de todos os insumos utilizados deve ser incluído. Dessa forma, todo trabalho voluntário deve ser valorado ao salário de mercado, assim como o uso gratuito da infra-estrutura deve ser avaliado pelo valor de mercado do aluguel.

De posse dessa informação, é possível identificar as combinações de custo e qualidade mais eficientes e, a partir delas, construir a fronteira custo-qualidade. Uma vez estimada a fronteira, pode-se estimar, para cada provedor, o grau de eficiência medido por sua distância em relação à fronteira custo-qualidade. A distância pode ser medida de duas formas: ou por quanto maior é seu custo em relação ao mínimo, dada a qualidade dos serviços oferecidos; ou por quão inferior é a qualidade dos serviços oferecidos em relação ao que seria possível obter, dada a magnitude dos custos incorridos.

Tipicamente, para cada provedor ineficiente é possível identificar quais os provedores eficientes mais próximos, aqueles que oferecem serviços de qualidade e custo próximos. A possibilidade de comparação com provedores eficientes similares pode ser extremamente útil para que sejam conhecidas as razões da ineficiência. Pode-se, por exemplo, contrastar a composição dos custos.

Agregando-se a ineficiência dos diversos provedores, podem-se obter medidas agregadas para o grau de ineficiência e sua distribuição entre parceiros. O componente final desta avaliação deve tratar das causas dessa ineficiência. Em particular, deve-se avaliar em que medida custos elevados resultam da falta de monitoramento e de informação sobre as contrapartidas e gastos dos parceiros, em que medida resultam da falta de incentivos e concorrência entre parceiros e em que medida resultam da falta de assistência técnica e troca de experiência entre parceiros.

Avaliando a Eficiência na Contratação dos Serviços

O custo pode ser maior que o mínimo necessário por, essencialmente, três motivos: ou os insumos estão sendo adquiridos a preços acima do mercado, ou estes insumos estão sendo utilizados de forma tecnicamente ineficiente na produção dos

serviços, ou estão sendo combinados em uma proporção economicamente ineficiente. A seguir descrevemos como cada um destes componentes deve ser avaliado.

► Avaliando a eficiência na compra de insumos: é evidente que estaremos sempre sendo ineficientes quando, com os recursos disponíveis, for possível adquirir um volume maior de insumos ou insumos de melhor qualidade. De fato, quando os insumos são adquiridos a preços acima dos encontrados no mercado, com os mesmos recursos seria possível aumentar a quantidade e a qualidade dos insumos adquiridos e, dessa forma, aumentar o volume ou qualidade dos serviços oferecidos.

Assim, deve ser parte da avaliação de eficiência investigar em que medida alguns insumos estão sendo adquiridos acima de seus valores de mercado, fazendo com que os custos de produção encontrem-se acima do mínimo. Com este objetivo, deve-se contrastar o custo de produção efetivo, levando-se em consideração os preços dos insumos efetivamente pagos frente ao que poderia ter sido, caso todos os insumos fossem obtidos a preços de mercado. Quanto maior a diferença entre estes dois custos, maior a ineficiência na compra dos insumos. Também, de particular importância, é a identificação dos insumos que foram adquiridos a preços bem acima do mercado. Por sua importância para o custo total, merece atenção especial a remuneração dos alfabetizadores.

Tão importante quanto avaliar o grau de ineficiência na compra dos insumos é identificar suas causas. Dentre as causas merecem destaque e, portanto, atenção especial: a falta de competitividade no processo de aquisição dos insumos, a falta de informação sobre os preços de mercado e as deseconomias de escala nas compras.

► Avaliação da eficiência técnica: existem variadas formas de os insumos disponíveis serem utilizados para produzir serviços de alfabetização. Muitas dessas formas são ineficientes, no sentido de que, com os mesmos insumos, poderia ser atendido um conjunto mais amplo de beneficiários ou, ainda, os mesmos beneficiários poderiam ser atendidos com serviços de melhor qualidade. Assim, deve ser parte da avaliação de eficiência investigar em que medida os insumos adquiridos estão sendo utilizados da forma mais eficiente possível.

Esta avaliação deve proceder em três etapas. Em primeiro lugar, deve-se identificar a fronteira de possibilidades de produção, isto é, para uma dada disponibilidade de insumos e qualidade esperada do serviço, deve-se identificar qual a maior quantidade de beneficiários que poderia ser atendida.

Em segundo lugar, deve-se medir o grau de ineficiência técnica de cada provedor, medida por sua distância da fronteira de possibilidades de produção. Essa distância pode ser medida pelo menos de três formas distintas:

- quantos beneficiários adicionais poderiam ser atendidos utilizando-se os mesmos insumos,
- em quanto a qualidade do atendimento aos beneficiários atuais poderia ser melhorada utilizando-se os insumos já disponíveis,
- em que medida seria possível atender, com a mesma qualidade, o mesmo conjunto de beneficiários utilizando-se um menor volume de insumos ou com base em insumos de pior qualidade.

Agregando-se a distância existente entre os diversos provedores e a fronteira, obtém-se o grau de ineficiência técnica do programa. Este grau indica em quanto a disponibilidade de serviços poderia ser expandida, caso a utilização dos recursos disponíveis fosse otimizada. A fronteira de possibilidades de produção também permite identificar as experiências mais eficientes. Para os provedores ineficientes, essas experiências podem servir de guia na busca de maior eficiência.

Por fim, esta, como toda avaliação, deve também buscar identificar as causas da ineficiência técnica. Que parcela resulta da falta de assistência técnica e pedagógica? Que parcela resulta da falta de incentivos ou monitoramento?

► Avaliação da eficiência econômica: um baixo custo unitário não é apenas função de uma aquisição ou de uma utilização eficiente dos insumos, mas também do quão adequada é a combinação de insumos, dados os seus preços relativos. Por exemplo, se a remuneração dos alfabetizadores é elevada e o material didático barato, poderia ser preferível substituir alfabetizadores por material didático. Neste caso, pode ser que salas de aula um pouco maiores e com ampla disponibilidade de material didático simultaneamente melhorem a qualidade dos serviços e seu custo unitário. Idealmente, o que se deseja é que os insumos sejam utilizados de tal forma que suas produtividades relativas igualem seus preços relativos.

O objetivo desta avaliação é verificar se a combinação de insumos utilizada é a mais econômica, dados os seus preços e produtividades relativas. Dessa forma, a avaliação deve centrar-se em investigar a combinação de insumos utilizada, com particular atenção ao tamanho das classes, à qualificação dos alfabetizadores, à co-

ordenação e monitoramento, à infra-estrutura e ao material didático. Algumas das principais questões são:

- Dado os recursos dedicados ao material didático, estamos despendendo recursos em demasia com a qualificação dos alfabetizadores?
- É preferível ter pequenas turmas de alfabetização em locais improvisados, porém próximos à residência dos beneficiários, ou, na verdade, seriam preferíveis turmas maiores, mais distantes, porém em locais mais adequados?

A resposta a estas indagações requer não apenas um levantamento dos insumos utilizados, de sua qualidade e de seus preços, mas também de estimativas do impacto de cada um desses insumos sobre a qualidade e a eficácia dos serviços oferecidos. Entre os insumos com igual impacto, a opção sempre será pelo de menor custo. Entretanto, pode ser plenamente eficiente a utilização de insumos de maior custo, desde que um maior impacto assim o justifique.

Por fim, esta avaliação deve buscar identificar que fatores poderiam facilitar a utilização de uma combinação de insumos economicamente mais eficiente na provisão dos serviços de alfabetização. Particular atenção deve ser dada ao papel da disponibilidade de informações acerca do impacto dos diversos insumos sobre a qualidade e eficácia da alfabetização, e, portanto, da necessidade de detalhadas avaliações de impacto. Para que essas informações sejam efetivamente utilizadas pelos parceiros, é importante que estes possam contar com assistência técnica e com adequados incentivos do *Programa Brasil Alfabetizado*. Em suma, o uso dos insumos em proporções adequadas pelos parceiros deve depender das informações, incentivos e monitoramento da gestão central do programa.

Avaliação da Adequação dos Custos Administrativos

Conforme mencionado nas avaliações anteriores, a capacidade administrativa do programa tem importante impacto sobre seu desempenho. A eficiência é particularmente dependente de uma boa gestão central, na medida em que depende da qualidade das assistências técnica e pedagógica e das capacidades de monitoramento e avaliação.

Assim, se, por um lado, quanto maiores forem os gastos administrativos menor será a disponibilidade de recursos para a provisão de serviços de alfabetização, por outro lado, uma melhor gestão poderá levar a uma maior eficiência, e daí a ser-

viços de maior quantidade e melhor qualidade. Portanto, não existe uma relação unívoca entre a proporção de gastos administrativos e a oferta de serviços. Aumentos na proporção dos gastos administrativos podem tanto reduzir a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos quanto expandi-los. É de se esperar que exista uma relação na forma de um U invertido. Quando os gastos administrativos são muito pequenos, aumentos deverão melhorar tanto a eficiência quanto a eficácia do programa, e, apesar desses aumentos representarem reduções na disponibilidade de recursos para a provisão de serviços, a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos serão elevadas. Entretanto, a partir de um valor crítico, as vantagens geradas pelos aumentos nos gastos administrativos não mais compensarão a redução dos gastos com a provisão de serviços. A partir desse ponto, aumentos na proporção dos gastos administrativos reduzirão a qualidade e a quantidade dos serviços oferecidos.

O objetivo desta etapa da avaliação é investigar em que medida a magnitude e a estrutura dos gastos com a gestão do programa são adequados. Assim, em primeiro lugar, devem-se mensurar a magnitude e a composição desses gastos. Em segundo lugar, com o intuito de avaliar sua adequabilidade, esses gastos devem ser comparados aos de programas similares no País e no mundo. Em terceiro lugar, deve-se investigar a importância desses gastos, estimando o impacto de mudanças nos seus diversos componentes sobre o desempenho do programa, em particular sobre sua eficiência e eficácia. Em particular, deve-se investigar o impacto sobre a efetividade do programa de aumentos nos gastos com o desenvolvimento de um melhor sistema de informações e monitoramento, com o desenvolvimento, aprimoramento e difusão de práticas pedagógicas e com uma supervisão pedagógica mais intensiva. Em quarto lugar, é necessário avaliar o grau de eficiência administrativa do programa. Com a mesma parcela dos recursos dedicados à administração seria possível contar com uma melhor gestão? Por fim, é importante identificar os fatores determinantes da proporção dos recursos do programa dedicados à administração e de sua eficiência. Particular atenção deve ser dada à velocidade de implantação do programa, fator que pode ter prejudicado o desenvolvimento da estrutura administrativa e sua eficiência.

Avaliação do Grau de Igualdade de Oportunidades no Processo de Seleção de Parceiros e na Aquisição de Insumos

Das características do processo de seleção de parceiros, contratação de serviços e aquisição de insumos, a eficiência é seguramente a mais relevante. Entretanto, não é a única importante. Em particular, por se tratar do uso de recursos públicos,

é fundamental que estes processos garantam igualdade de oportunidades. Portanto, não basta selecionar os parceiros mais aptos e de menor custo. É preciso também que todos os que forem capazes de oferecer serviços com igual qualidade e custo recebam igual tratamento. Da mesma forma, ao contratar supervisores, alfabetizadores e outros recursos humanos, o programa não pode permitir que a seleção e a remuneração destes profissionais seja marcada por qualquer tipo de discriminação. Alfabetizadores, coordenadores e outros profissionais da Educação com a mesma qualificação devem receber igual tratamento, independentemente de cor, gênero ou quaisquer outros atributos não produtivos. O processo de alfabetização utiliza também uma série de outros insumos, como material didático. Uma vez mais, ao comprar esses insumos, o programa não pode privilegiar certos provedores em detrimento de outros de mesma qualidade e custo.

O objetivo desta avaliação é examinar os processos de seleção de parceiros, de contratação de recursos humanos (supervisores, coordenadores e, principalmente, de alfabetizadores), bem como o de aquisição de insumos pedagógicos e não-pedagógicos. Ela deve prosseguir em três passos. Em primeiro lugar, deve-se realizar uma descrição minuciosa desses processos. Em seguida, deve-se conduzir uma avaliação dos graus de competitividade e de igualdade de oportunidades prevalentes no processo de seleção de parceiros, recursos humanos e provedores de insumos. Por fim, a avaliação deve dedicar-se a investigar quais os fatores por detrás desses processos de seleção foram responsáveis por desvios do ideal de igualdade de oportunidades. Aspectos que merecem atenção incluem: necessidade de manter o ritmo de execução do programa, tentativa de reduzir os custos administrativos, busca de melhores preços, insuficiente supervisão e incorretos incentivos.

Grau de Eficácia do Programa

O sucesso de um programa de alfabetização não pode ser medido apenas pela quantidade e qualidade dos serviços que oferece. O sucesso depende também da capacidade desses serviços, efetivamente, alfabetizarem os que deles se beneficiam. O objetivo do programa deve ser alfabetizar e não apenas garantir acesso a classes de alfabetização. Em outras palavras, o sucesso de um programa é particularmente dependente do impacto ou eficácia dos serviços que oferece.

Embora o objetivo final desta terceira parte do mapa seja descrever as avaliações de impacto necessárias para uma avaliação abrangente do programa, antes é necessário tratar de duas questões preliminares, porém fundamentais.

A princípio, é difícil imaginar como um programa de alfabetização não traria benefícios para os que dele participam. Afinal, o simples fato de a participação no programa requerer tempo e esforço leva os alfabetizandos a buscarem o serviço voluntariamente, pois o percebem como algo que os beneficiará. Além disso, todas as teorias existentes enfatizam a importância do conhecimento, e em particular da alfabetização, para melhorar as condições de vida da população e para tornar a inserção dos indivíduos na sociedade mais participativa. Com todos estes argumentos, a resposta à pergunta "por que é necessário avaliar o impacto de um programa de alfabetização?" não é tão óbvia como se poderia imaginar. Por isso, iniciamos clarificando a importância de avaliações de impacto para programas como o Brasil Alfabetizado.

Conforme veremos, existem várias formas de definir impacto. Essas definições ao invés de alternativas, são complementares. É, em grande medida, da variedade de possíveis definições que surge a necessidade de contarmos com um amplo leque de avaliações para uma visão abrangente do impacto do programa. Assim, antes de passarmos a descrever propriamente o leque de avaliações de impacto que compõem este mapa, tratamos de definir com maior precisão as diversas possibilidades existentes de definição do que se entende por impacto de um programa de alfabetização.

Por fim, passaremos a nosso objetivo central: descrever o leque de avaliações que julgamos necessário para contemplar todos os ângulos e nuances do impacto de um programa de alfabetização. Ao todo, dez avaliações complementares são sugeridas e descritas.

Por que é Necessária uma Avaliação de Impacto?

Mesmo reconhecendo que um analfabeto dificilmente participaria voluntariamente de um programa de alfabetização que não tivesse impacto, ainda assim existem diversas razões pelas quais é importante dedicar recursos do programa para avaliar o seu impacto. Nesta seção consideramos quatro razões. Em primeiro lugar, tratamos da diferença entre o impacto *potencial* de um curso ideal de alfabetização e o impacto *efetivo* do *Programa Brasil Alfabetizado*. Em seguida, argumentamos que impacto positivo não é sinônimo de sucesso. Para que um programa seja um sucesso, é necessário que seu impacto não só compense os respectivos custos como também que, dentre os programas com o mesmo custo, este seja o de maior impacto. Por fim, como existe grande heterogeneidade, a avaliação de impacto é necessária para identificar quais métodos e parceiros são mais eficazes e que tipo de beneficiário mais se beneficia do programa.

Impacto Potencial Versus Impacto Efetivo

Embora existam poucas dúvidas de que um programa ideal de alfabetização tenha impactos significativos sobre a vida de seus beneficiários, quando consideramos um programa real atendendo uma população ampla e heterogênea, o resultado costuma ser bem mais incerto.

Via de regra, quando estamos avaliando um programa específico, como o Brasil Alfabetizado, não estamos interessados em impactos teóricos ou potenciais, mas, sim, em estimativas do efetivo impacto do programa. É evidente que o impacto efetivo depende tanto do potencial teórico do programa, quanto de suas deficiências de implantação e funcionamento. Na prática, as condições ideais necessárias para alcançar o impacto potencial não se verificam, levando a impactos efetivos sempre inferiores ao potencial. Dessa forma, mesmo que o impacto potencial seja elevado e perfeitamente conhecido, ainda assim é necessário que o impacto efetivo seja estimado.

Relação Custo-Benefício

Todo programa de alfabetização requer o dispêndio de gastos públicos e/ou privados, além de tempo e esforço dos alfabetizandos. Dessa forma, para que um programa possa ser considerado bem sucedido, não é suficiente que tenha um impacto positivo, é necessário também que o valor deste impacto seja superior aos custos envolvidos. Isto é, que tenha uma relação custo-benefício favorável. Assim, é necessário estimar o impacto, ou seja, a relação custo-efetividade, mesmo de programas que, reconhecidamente, tenham impacto.

O custo do *Programa Brasil Alfabetizado* encontra-se entre R$ 100,00 e R$ 200,00 por alfabetizando. Assim, pode-se argumentar que os benefícios do programa, mesmo que bem inferiores ao ideal, devem ser significativamente mais elevados do que o correspondente custo de provisão. É pouco provável que o valor dos benefícios de um alfabetizando seja inferior a R$ 200,00. Se esta expectativa sobre os benefícios líquidos do programa é verdadeira, qual seria a utilidade de uma avaliação de impacto?

Para compreender a necessidade de uma avaliação de impacto mesmo nesta situação, é necessário reconhecer que a alfabetização é apenas uma maneira, entre muitas existentes, de melhorar as condições de vida da população. Assim, a decisão sobre o uso de recursos adicionais em programas de alfabetização não deve se basear apenas na relação custo-benefício desse programa. A prioridade na aloca-

ção de recursos deve ir para o programa que, para uma dada disponibilidade de recursos, tem o maior impacto, ou, equivalentemente, para o programa capaz de atingir um dado impacto ao menor custo. Este critério é comumente denominado de custo-efetividade.

A necessidade de comparar o desempenho do programa com as alternativas exige que uma avaliação de impacto seja realizada mesmo quando é plenamente reconhecido que os benefícios do programa superam seus custos.

Heterogeneidade

Existe uma variedade de estilos de alfabetização, os quais se diferenciam em relação à forma de motivar os alfabetizandos, à metodologia empregada para alfabetizar, à duração do curso e à disponibilidade e qualidade dos alfabetizadores, do material didático, da infra-estrutura, da supervisão etc.. Em princípio, estas alternativas devem diferir quanto à eficácia e ao custo. Na medida em que efetivamente diferem, a escolha entre elas tem conseqüências sobre a eficiência e eficácia do programa. Para selecionar a melhor alternativa, torna-se necessário contar com informações detalhadas e precisas sobre o impacto e o custo de cada uma.

Dessa forma, mesmo que a alfabetização já seja reconhecidamente o curso com a melhor relação custo-efetividade, ainda assim será necessário investigar o impacto de cada estilo alternativo de alfabetização para que o melhor estilo possa ser selecionado. Por exemplo, com base nas avaliações do impacto e do custo de ações de alfabetização com distinta duração, será possível identificar qual a duração mais custo-efetiva para os cursos. Utilizando procedimentos similares, poderíamos identificar quais processos pedagógicos e que formas de gestão teriam a melhor relação custo-efetividade.

A clientela dos programas de alfabetização tão pouco é homogênea. Ela se diferencia por uma série de fatores que influenciam sua maior ou menor propensão a aprender, entre eles destacamos a faixa etária, o ambiente familiar, o interesse, a motivação etc.. Em princípio, a magnitude do impacto da alfabetização depende do tipo de beneficiário. Identificar quais os segmentos da população-alvo que mais se beneficiam é fundamental para a operação e desenho do programa. No curto prazo, o melhor seria concentrar o atendimento nos segmentos da população-alvo com maior potencial de se beneficiar. Ao mesmo tempo, quanto aos segmentos que têm se beneficiado, as ações de alfabetização já empreendidas não revelam a necessidade de investir em inovações na metodologia, no material didático, nas formas de moti-

vação etc., de forma que se permita aumentar o aproveitamento desses grupos em médio e longo prazos.

Por fim, via de regra, não existem métodos que sejam universalmente superiores ou tipos de beneficiários que, sob todas as circunstâncias, tenham um melhor aproveitamento. Em geral, o desempenho de um método depende das características da clientela atendida e, vice-versa, o aproveitamento dos beneficiários depende da metodologia utilizada. Assim, o sucesso do programa depende de um casamento adequado entre as características dos beneficiários e a metodologia utilizada. Para alcançar este objetivo é necessário conhecer como cada corrente teórica, ou método de alfabetização, funciona para cada realidade ou característica do analfabeto. Qual a melhor forma de alfabetizar jovens? Qual a melhor forma de alfabetizar trabalhadores rurais?

Em suma, como tanto a forma de alfabetização quanto os seus beneficiários são heterogêneos, a melhor forma de alfabetizar um determinado grupo de analfabetos é, em geral, distinta da de alfabetizar outros grupos com características diferentes. Assim, mesmo quando a alfabetização de adultos é reconhecidamente uma das ações com a melhor relação custo-efetividade, é fundamental, para o desenho e operação do programa, estimar como essa relação varia entre estilos alternativos de alfabetização e entre características distintas dos analfabetos.

Definindo o Conceito de Impacto

Na seção anterior, argumentamos sobre a importância de estimar o impacto de um programa de alfabetização, como se o conceito de impacto estivesse bem definido. Apesar disso, não é evidente como, exatamente, o impacto de um programa desse tipo deve ser definido.

Inicialmente, entenderemos por impacto de um programa de alfabetização o contraste entre a situação dos alfabetizandos após terem participado do programa e a situação em que estariam, caso não tivessem tido acesso a ele. Dessa forma, o impacto do programa é definido como o contraste entre duas situações: uma real (a situação dos alfabetizandos após o programa) e outra hipotética (a situação que teriam caso não tivessem participado do programa). Embora esta forma de definir o impacto seja um bom ponto de partida, algumas qualificações se tornam necessárias.

Para os que participaram do programa, "a situação após o programa" encontra-se bem definida e é, em tese, observável. Sua caracterização é essencialmente uma questão empírica. Resta definir quais as dimensões necessárias para caracterizar a situação dos egressos do programa e como mensurar cada uma delas.

Ao contrário, "a situação em que estariam os que participaram do programa, caso não tivessem participado," é hipotética ou contra-factual e existem diversas formas de interpretá-la. Dentre os diversos aspectos envolvidos na definição de impacto, a interpretação de contra-factual é, seguramente, a de maior relevância.

A questão fundamental é: uma vez que o curso de alfabetização consumiu tempo e esforço do alfabetizando, o que teria acontecido com ele caso não tivesse participado do programa? A resposta dependerá de como teria gasto seu tempo e esforço se não tivesse feito o curso. Assim, em princípio, o impacto do programa sobre um indivíduo que teria mantido suas atividades tradicionais inalteradas, caso não tivesse se engajado num programa de alfabetização, é diferente do impacto sobre um indivíduo que teria buscado a ajuda de um amigo para se alfabetizar. Em suma, o impacto do programa depende, crucialmente, de como o alfabetizando teria ocupado seu tempo, caso não tivesse tido acesso ao programa.

De maneira geral, o impacto do programa consiste, em última instância, em um contraste entre o que ocorreu com o indivíduo após o programa, em relação ao que teria ocorrido, caso, em virtude de não ter tido acesso ao programa, seguisse uma trajetória alternativa. Assim, a definição do impacto é completamente determinada por essa escolha.

Idealmente, para medirmos o impacto absoluto de uma dada ação de alfabetização, deveríamos contrastar as condições do alfabetizando após o programa, com o que ele teria caso tivesse se engajado em uma ação de alfabetização reconhecidamente sem qualquer impacto, dedicando o mesmo tempo e esforço. Uma vez que, na prática, o contraste se dá sempre com alternativas mais produtivas que esta, devemos ter em mente que o impacto estimado para o programa não é o seu impacto absoluto, mas sim o impacto relativo à alternativa considerada. Por exemplo, se o alfabetizando, caso não tivesse obtido acesso ao Brasil Alfabetizado, tivesse dedicado seu tempo e esforço para se alfabetizar com a ajuda de um amigo, então, o impacto do programa não indicaria o impacto absoluto do Brasil Alfabetizado, mas, sim, quão maior teria sido o impacto do Brasil Alfabetizado em relação ao impacto do esforço de alfabetização por um amigo.

Essa dependência do impacto em relação à escolha do contra-factual é comum a qualquer avaliação de impacto. Por esse motivo, na área médica, por exemplo, utilizam-se procedimentos conhecidos como "duplamente cegos", que consiste no seguinte: os pacientes que não irão receber um medicamento com um certo conteúdo ativo, recebem, de todo modo, outro medicamento aparentemente idêntico, mas sem tal conteúdo (placebo), além de serem atendidos por médicos que crêem que todos receberam o medicamento com o conteúdo ativo.

Tipos de impacto

Todo programa social, e o Brasil Alfabetizado não é uma exceção, tem vários impactos a serem avaliados. Como vimos acima, para cada escolha de contra-factual teremos um contraste distinto, e daí o impacto de uma intervenção distinta. A escolha do contra-factual define o impacto do que estamos investigando.

Entretanto, existem outras razões para os diversos tipos de impacto. Além de definir o impacto "do que", é necessário definir o impacto "sobre o que", "quando" e "sobre quem". Toda avaliação deve definir qual ou quais desses impactos serão estimados. Nesta seção descrevemos os tipos de impacto que uma avaliação ampla do programa deveria, necessariamente, investigar.

No que se refere ao impacto "do que", em primeiro lugar, deve-se reconhecer que a participação em um curso de alfabetização não é dicotômica. A freqüência e a dedicação podem ser parciais. O alfabetizando pode evadir antes do final do curso. Assim, a cada noção de participação no programa teremos um conceito distinto de impacto. Em segundo lugar, como o *Programa Brasil Alfabetizado* trabalha em cooperação com uma variedade de parceiros que, na maioria das vezes, aportam recursos próprios, é importante definir se estamos avaliando o impacto dos recursos aportados pelo governo federal ou do total de recursos utilizados.

No que se refere ao impacto "sobre o que", deve-se reconhecer que a alfabetização tem impactos diretos e indiretos sobre uma variedade de resultados ao longo de diversas dimensões. No que se refere ao impacto "quando", deve-se reconhecer que a alfabetização tem tanto impactos imediatos quanto de longo prazo.

Por fim, como os beneficiários são heterogêneos, via de regra os que participam do programa têm características distintas dos que irão se incorporar no futuro e também do conjunto da população analfabeta do País. Assim, é central definir se o que se está avaliando é o impacto médio do programa, ou o impacto sobre os beneficiários atuais, ou sobre os que ainda não se beneficiaram. Pode ser também que o objetivo seja avaliar o impacto sobre um grupo específico, como as mulheres analfabetas ou os analfabetos nordestinos em áreas rurais.

Impacto do Quê?

► Acesso, Freqüência e Aprendizado: até o momento temos tratado a avaliação do impacto do programa como se o programa constituísse uma unidade indivisível. Entretanto, na realidade, a relação de um beneficiário com o programa é bastante

heterogênea. Alguns dos que têm acesso ao curso evadem, outros participam de forma intermitente e com baixo aproveitamento, outros terminam o curso e, pelas mais variadas razões, não se alfabetizam, enquanto outros concluem e se alfabetizam.

Por conseguinte, existem diversas formas de avaliar o impacto do programa. Num extremo, podemos avaliar o impacto de uma pessoa ter tido acesso ao programa, isto é, o direito de participar. Neste caso, o impacto estimado é uma média do impacto naqueles que aproveitaram integralmente a oportunidade que tiveram com o impacto daqueles que em nada ou apenas parcialmente aproveitaram esta oportunidade.

No outro extremo, podemos avaliar o impacto apenas sobre aqueles que concluíram o curso com sucesso. Nesse caso, o impacto imediato sobre a alfabetização é trivial, uma vez que, por definição, incluímos apenas os que se alfabetizaram. Entretanto, como a capacidade de ler e escrever pode depreciar, o impacto do programa sobre a alfabetização no médio e longo prazos não é evidente. Além disso, é sempre importante investigar qual o impacto do programa sobre as condições de vida e participação social dos que foram alfabetizados com sucesso.

Entre esses extremos temos varias opções intermediárias. De particular importância é investigar o impacto do programa sobre aqueles que chegaram ao final do curso mantendo uma freqüência mínima. Nesse caso, podemos avaliar tanto o impacto imediato do programa sobre a alfabetização quanto os impactos de curto, médio e longo prazos sobre as condições de vida e participação social dos beneficiados.

Assim, embora exista uma ampla variedade de opções, três alternativas para avaliação de impacto se destacam: (a) avaliar o impacto do acesso ao programa, (b) avaliar o impacto sobre os que efetivamente participaram do curso (chegaram ao final com uma freqüência mínima), (c) avaliar o impacto sobre os que, em função do programa, efetivamente se alfabetizaram. Estas três noções de impacto foram as que utilizamos neste plano de avaliação.

▶ Brasil Alfabetizado *versus* programas de alfabetização: em termos da definição do significado da avaliação de impacto é importante também especificar se estamos avaliando o impacto específico do *Programa Brasil Alfabetizado* ou do conjunto dos programas de alfabetização de jovens e adultos disponíveis no País. Essa diferenciação tem duas componentes.

Em primeiro lugar, e talvez de maior importância, devemos reconhecer que as turmas que compõem o *Programa Brasil Alfabetizado* não são integralmente financiadas com recursos federais. Ao contrário, o Programa visa multiplicar os esforços já existentes, financiando apenas parcialmente a provisão de serviços. Os recur-

sos federais servem, essencialmente, para financiar o treinamento e o pagamento dos instrutores. Assim, como o Programa não financia completamente a provisão do serviço, o impacto do serviço é distinto do impacto do Programa. Na ausência do Programa, o serviço poderia estar mesmo assim sendo ofertado, utilizando um alfabetizador voluntário com pouco ou nenhum treinamento. Nesse caso, *estrito senso*, uma avaliação do impacto do *Programa Brasil Alfabetizado* teria que contrastar o impacto de um curso de alfabetização com o apoio do Programa com o impacto de um curso sem o apoio do Programa. De fato, se o efeito do Programa é elevar a qualidade de ações já existentes ou que existiriam de toda forma, não haveria outra forma de avaliar seu impacto.

Entretanto, os recursos de um programa podem ser utilizados para permitir uma expansão da oferta de serviços, e não para o investimento no aumento da qualidade dos serviços existentes. Nesse caso, os parceiros que necessitavam dedicar parte de seus recursos ao treinamento e remuneração dos instrutores, agora podem destiná-los a outras funções complementares, expandindo a oferta de serviços. Na medida em que o efeito do programa é apenas o de ampliar a oferta de serviços pré-existentes, o seu impacto deve ser avaliado contrastando as condições dos que tiveram acesso a um programa qualquer de alfabetização com as dos que não tiveram acesso. Em suma, a avaliação do programa também depende do que se supõe sobre qual seria a situação da oferta de serviços na sua ausência.

Em segundo lugar, devemos reconhecer que nem todos os cursos de alfabetização disponíveis no País têm a mesma qualidade e, portanto, o mesmo impacto. Além disso, não necessariamente a qualidade média dos cursos disponíveis deve ser igual à média dos que compõem o *Programa Brasil Alfabetizado*. Assim, mesmo quando o Programa leva simplesmente a um aumento na oferta, o impacto pode ser distinto do impacto médio do conjunto dos cursos de alfabetização disponíveis no País.

▶ Heterogeneidade dos serviços: o impacto da alfabetização varia entre ações, uma vez que elas são heterogêneas quanto a conteúdo, duração, tipo de metodologia, disponibilidade de material didático e infra-estrutura etc.. Uma das principais utilidades da avaliação de impacto é permitir a identificação das metodologias que devem ter prioridade, de qual a melhor opção para a duração dos cursos e de qual a melhor forma de motivação dos alfabetizandos. A fim de que a avaliação de impacto possa ser utilizada com este objetivo, é fundamental que estimativas de impacto sejam obtidas de forma desagregada para ações de alfabetização de natureza e durações distintas.

Impacto Sobre o Quê?

Os impactos de um programa de alfabetização podem ser imediatos e diretos ou mais indiretos. Segundo este critério, os impactos do programa podem ser organizados em ao menos três grandes grupos. Num primeiro grupo, temos o impacto cognitivo do programa sobre a capacidade de ler e escrever dos participantes. Este impacto, apesar de ser o mais próximo e base para os demais impactos, pode não ser nem duradouro nem imediato. Por um lado, a capacidade de ler e escrever pode se deteriorar ao longo do tempo. Por outro lado, embora um curso de alfabetização possa não ser bem sucedido em alfabetizar uma pessoa, ele pode ser efetivo em motivá-la para persistir na busca pela alfabetização. Nesse caso, parte do mérito da alfabetização alcançada apenas em um segundo curso deve ser atribuída ao primeiro.

Além desse impacto direto sobre a capacidade de ler e escrever, um curso de alfabetização tem uma variedade de impactos indiretos. O mais imediato dos impactos indiretos é a progressão escolar. Evidentemente que a capacidade de ler e escrever é uma condição necessária para que uma pessoa possa progredir educacionalmente. Dentre os impactos educacionais da alfabetização ou do acesso a um programa de alfabetização, dois se destacam. De imediato, temos o impacto sobre a freqüência das turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). A continuidade da educação com participação no EJA não é apenas uma importantíssima conseqüência de um programa de alfabetização, mas, via de regra, é também essencial para garantir impactos de longo prazo. A evidência disponível indica que, sem continuidade educacional, as chances de manutenção da capacidade de ler e escrever são limitadas.

De forma indireta, a alfabetização, como a educação em geral, tem impacto sobre uma variedade de dimensões das condições de vida dos beneficiados. A alfabetização tem impacto sobre a empregabilidade, a produtividade, a renda dos trabalhadores, as condições de saúde e a taxa de mortalidade e desenvolvimento dos filhos, além de impactar sobre a auto-estima, as atitudes, os valores, a cultura cívica, o capital social e também sobre o interesse e a capacidade de participação dos beneficiários na sociedade e na comunidade em que vivem. Assim, é fundamental que se defina, com clareza, sobre quais resultados se deseja avaliar o impacto do programa.

Impacto Quando?

O impacto de qualquer programa, e do Brasil Alfabetizado em particular, tende a variar com o tempo decorrido desde o atendimento. Por um lado, o impacto do programa tende a declinar, na medida em que os beneficiários vão perdendo

sua capacidade de ler e escrever. Por outro, como a alfabetização pode ser complementar e induzir a continuidade educacional, é possível que o impacto da alfabetização cresça ao longo do tempo.

Como todos os impactos diretos e indiretos do programa devem variar ao longo do tempo, é fundamental que sejam avaliados em diversos momentos após a conclusão do programa. Devido à maior dificuldade e ao custo de avaliar os impactos de longo prazo, maior atenção deve ser dada à avaliação dos impactos imediatos e de curto prazo.

Impacto Sobre Quem?

► Heterogeneidade geral: via de regra, o impacto de uma ação dealfabetização varia entre os indivíduos que compõem uma dada população. Assim, mesmo quando uma ação de alfabetização é detalhadamente especificada, não se pode falar univocamente do seu impacto, uma vez que esta ação, em realidade, gera uma distribuição de impactos na população. Nestes casos, comumente se opta por estimar a média do impacto sobre a população beneficiada pela ação.

Esta opção enseja, implicitamente, duas escolhas. Por um lado, da variedade de características da distribuição de benefícios em que poderíamos focar a atenção, optamos pela média. Diversas outras opções de interesse poderiam ter sido igualmente adotadas, por exemplo, seria possível concentrarmos a atenção na proporção de beneficiários, cujo benefício fosse positivo ou acima dos custos do programa, ou acima de qualquer outro valor prefixado. Poderíamos, também, concentrar a atenção no benefício mediano ou/e nos quartis da distribuição de benefícios. Ademais, poderia ser de nosso interesse não apenas estimar o benefício médio ou mediano, mas também as medidas do grau de dispersão desses benefícios, como o coeficiente de variação ou a distância interquartílica.

Por outro lado, esta opção centra a atenção no impacto médio para a subpopulação beneficiada pelo programa e não para a população total de analfabetos. Se o objetivo é estimar quanto a população atualmente atendida tem se beneficiado do programa, esta pode ser a opção mais adequada. Todavia, se estivermos tentando avaliar o impacto que uma extensão do programa poderia ter, seria mais importante estimarmos o impacto do programa sobre a população ainda não atendida. Se o programa está ainda em fase de implantação, e espera-se que ele venha a atender toda a população, então, o mais adequado poderia ser calcular o impacto médio do programa para o conjunto de toda a população.

Em suma, sempre que o impacto do programa varia entre os beneficiários, torna-se necessário especificar (a) sobre que características da distribuição de benefícios e (b) sobre que subpopulação desejamos concentrar nossa atenção. Via de regra, a estimação do impacto médio restrito à população de beneficiários é, de longe, a opção mais fácil de ser realizada, quando não se apresenta como a única opção factível.

▶ Heterogeneidade sistemática: embora boa parte da variabilidade dos benefícios de uma ação de alfabetização seja não-sistemática, existe sempre uma parcela que se encontra associada a características observáveis dos beneficiários. Por exemplo, o impacto de uma ação de alfabetização pode variar, sistematicamente, segundo a idade, a cor e o gênero do beneficiado, e também de acordo com sua experiência anterior com programas de alfabetização.

Em toda avaliação é fundamental poder contar com estimativas de como o impacto do programa varia com as características da população beneficiada. Estas estimativas permitirão, por um lado, que o programa possa ser melhor focalizado naqueles segmentos da população-alvo que mais se beneficiam do programa. Por outro lado, estas estimativas permitirão identificar segmentos da população-alvo que não vêm se beneficiando ou vêm se beneficiando muito pouco do programa. Tal identificação é primordial para que esforços sejam dedicados ao desenvolvimento ou aprimoramento de técnicas de alfabetização mais adequadas ao atendimento destes segmentos da população-alvo.

Mapeando as Avaliações de Impacto

Dado os distintos tipos de impacto existentes, toda avaliação deve, necessariamente, contar com um amplo leque de avaliações de impacto. Nesta seção descrevemos o leque necessário para uma avaliação abrangente do *Programa Brasil Alfabetizado*.

Ao todo, 11 avaliações, reunidas em cinco grandes grupos, formam este leque. O primeiro grupo reúne as avaliações voltadas para estimar o impacto imediato do Programa sobre a capacidade de ler e escrever de seus beneficiários no curto e longo prazo. O segundo grupo visa estimar o impacto da alfabetização sobre o progresso educacional. Busca-se identificar se a alfabetização é uma porta de entrada para o sistema educacional ou um fim de linha. O terceiro grupo trata da avaliação dos impactos indiretos do programa sobre as condições de vida dos beneficiários.

Nestes três primeiros grupos o objetivo é sempre limitado a estimar o impacto do programa ou da alfabetização. No quarto grupo, busca-se valorar os benefícios do programa, ingrediente fundamental em qualquer avaliação da relação custo-benefício. Por fim, no último grupo investigamos as razões para a magnitude do impacto ser particularmente limitada ou particularmente elevada. Mais especificamente, tratamos da importância dos serviços oferecidos serem adequados às necessidades de seus beneficiários e da complementaridade entre a alfabetização e outros programas sociais.

Impactos Sobre a Alfabetização

Este grupo de avaliações visa obter estimativas do impacto de programas de alfabetização sobre a capacidade de ler e escrever de seus beneficiários. A obtenção de estimativas, tanto para o Brasil Alfabetizado quanto para outros programas de alfabetização, irá permitir avaliar a eficácia relativa do programa. Estimativas para o curto e longo prazo irão permitir estimar o grau de persistência do impacto do programa. Afinal, a alfabetização é definitiva ou efêmera? O contraste entre estimativas do impacto para concluintes e beneficiários que tiveram acesso ao programa, mas não necessariamente o concluíram, irá permitir examinar em que medida a evasão reduz a eficácia do programa.

Por fim, estimativas de impacto desagregadas por tipo de serviço oferecido e por tipo de beneficiário servirão, por um lado, para identificar as práticas mais eficazes; por outro lado, servirão para identificar grupos que têm participado, mas que não têm se beneficiado do programa e que, portanto, necessitam que práticas mais adequadas às suas necessidades sejam desenvolvidas.

► Avaliação dos impactos sobre a capacidade de ler e escrever de programas de alfabetização de jovens e adultos: programas de alfabetização de jovens e adultos efetivamente têm impacto sobre a capacidade de ler e escrever dos que deles participam? Que parcela daqueles com acesso a um programa de alfabetização efetivamente terminam alfabetizados? Estas são as principais questões a serem tratadas nesta avaliação.

Seu objetivo central consiste em medir o valor adicionado por programas de alfabetização, contrastando a capacidade cognitiva dos beneficiários antes e depois do programa. É importante que esta avaliação seja realizada tanto para uma amostra representativa de beneficiários do Brasil Alfabetizado como também para a de outros programas em andamento. O objetivo é verificar como o desempenho do Brasil Alfabetizado se compara ao dos demais programas existentes.

A avaliação deve buscar medir o valor adicionado tanto para aqueles que completaram o programa como também para um grupo representativo dos que tiveram acesso ao programa, mas não necessariamente o completaram. O objetivo é, com base no contraste entre estes dois impactos, estimar como a baixa freqüência e a evasão podem reduzir a eficácia do programa.

► Avaliação dos impactos de longo prazo sobre a capacidade de ler e escrever do *Programa Brasil Alfabetizado*:.uma das grandes preocupações de um programa de alfabetização é com a persistência do impacto. Em que medida a alfabetização é definitiva? Em que medida o alfabetizado pelo programa tem grande chance de regredir e voltar a ser analfabeto? Em última instância deseja-se conhecer o grau de persistência da alfabetização pelo Programa.

Para responder a estas questões, é necessário avaliar o impacto do programa sobre a capacidade de ler e escrever de seus beneficiários em diversos momentos após o final do programa. No mínimo, deve-se avaliar o impacto imediatamente após o término do curso e um ano depois.

O conhecimento do grau de persistência do impacto do programa é decisivo para a magnitude de seu benefício. Quanto mais persistente o impacto, maior o benefício do programa. Além disso, a efemeridade do impacto é um indicador de que programas complementares são necessários. Recém-alfabetizados perdem rapidamente sua capacidade de ler e escrever quando não têm oportunidades para utilizar ou exercitar suas novas capacidades, ou para desenvolver estas capacidades em turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Assim, uma baixa persistência do impacto do programa estará indicando a necessidade de expandir a oferta de serviços educacionais complementares à alfabetização.

► Avaliação dos impactos sobre a capacidade de ler e escrever do *Programa Brasil Alfabetizado* por tipo de serviço: o *Programa Brasil Alfabetizado* abarca uma ampla variedade de serviços que podem diferir com respeito à metodologia utilizada para motivar e alfabetizar os beneficiários, à qualidade dos insumos utilizados (alfabetizadores , material didático, infra-estrutura), à forma de gestão e supervisão e aos incentivos dados à freqüência (merenda, auxílio transporte, entre outros).

Conhecer como o impacto do programa varia com estas características do serviço prestado é vital para o seu aperfeiçoamento. Por um lado, o conhecimento dessa relação permite identificar as práticas, os métodos e as formas de gestão que mais necessitam de aprimoramento ou devem ser abandonadas.

Por outro lado, o conhecimento da relação entre a eficácia do programa e a natureza do serviço permite identificar os desenhos com a melhor relação custo-efetividade que, portanto, devem ser incentivados. Em particular, essa informação ajuda a responder em que medida recursos adicionais deveriam ser utilizados para elevar a qualidade dos serviços oferecidos ou para aumentar o número de beneficiários atendidos (expandir a cobertura do programa). A resposta a esta questão depende de o valor dos benefícios elevar a qualidade e superar o custo deste aumento na qualidade.

Assim, deve ser parte de qualquer conjunto básico de avaliações do programa, estimar como o impacto do programa sobre a alfabetização varia com a natureza e a qualidade dos serviços oferecidos.

► Avaliação dos impactos sobre a capacidade de ler e escrever do *Programa Brasil Alfabetizado* por tipo beneficiário: o *Programa Brasil Alfabetizado* atende a um amplo leque de beneficiários. Para o aperfeiçoamento do Programa é vital conhecer como o seu impacto varia por tipo de beneficiário. Por um lado, identificar os grupos de beneficiários sobre os quais o programa tem maior impacto permite uma seleção de beneficiários que torne o programa mais eficaz. Quanto mais o Programa privilegiar o atendimento daqueles que mais irão se beneficiar do programa, maior será seu impacto.

Por outro lado, identificar os grupos de beneficiários sobre os quais o Programa tem tido muito pouco impacto, permite identificar que modificações e aprimoramentos têm de ser realizados para que o Programa possa ser mais eficaz no atendimento a esses grupos. Desta forma, permite-se que o Programa se desenvolva na direção de ser eficaz no atendimento de uma população cada vez mais diversificada. Portanto, deve-se buscar estimar não apenas o impacto geral do programa sobre a capacidade cognitiva dos beneficiários, mas também como este impacto varia segundo características do beneficiário que devem interferir em seu processo de aprendizado ou na persistência do impacto do Programa. Tipicamente, as características a serem consideradas são: idade, cor, gênero e localização geográfica, incluindo se o beneficiário vive em área urbana ou rural.

Impacto da Alfabetização Sobre o Progresso Escolar

Os analistas são unânimes em indicar que a continuidade de estudos (matrícula em turmas de EJA) é fundamental tanto no sentido de que só assim se pode garantir uma alfabetização definitiva (persistência do impacto), quanto no sentido

de que, dessa forma, o impacto da alfabetização pode ser mais valorizado (impacto do programa maximizado).

A continuidade educacional tem um componente imediato e um de longo prazo. Para a manutenção da capacidade de ler e escrever, é fundamental o acesso imediato dos egressos das turmas de alfabetização ao EJA. Já o impacto final do programa depende significativamente do progresso educacional que a alfabetização permite. O impacto de um programa de alfabetização será muito mais limitado quando a alfabetização tem apenas um fim em si mesma do que quando ela serve, fundamentalmente, como uma porta de entrada para o sistema educacional.

Esta seção descreve as avaliações necessárias para mensurar o impacto imediato do programa sobre a continuidade e o impacto de longo prazo sobre a escolaridade finalmente atingida por seus beneficiários.

► Avaliação do impacto sobre a continuidade educacional: dada a importância da continuidade educacional para a persistência do impacto sobre a alfabetização, é indispensável que a avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado* conte com um módulo dedicado à continuidade educacional. Este módulo deve investigar: que proporção dos egressos do Programa continua a estudar? Que proporção dos matriculados em EJA é formada de egressos de cursos de alfabetização de jovens e adultos? Ter freqüentado um curso de alfabetização eleva a propensão de um jovem ou adulto matricular-se em EJA e de permanecer e concluir o curso?

Tão importante quanto avaliar o impacto do programa sobre a continuidade é identificar e avaliar seus determinantes. A continuidade claramente depende da oferta local de turmas de EJA e do grau de coordenação local entre as ações de alfabetização e de EJA. Assim, é função desta etapa da avaliação verificar como a continuidade é afetada pela disponibilidade de vagas em EJA e pelo grau de coordenação das ações de alfabetização como a EJA.

Ademais, a continuidade depende das características dos beneficiários. De particular importância são a idade, a inserção no mercado de trabalho e se o beneficiário vive em área urbana ou rural. Assim, esta avaliação deverá também determinar a relação entre a continuidade e as características sócio-demográficas básicas dos beneficiários.

Por fim, vale também ressaltar a importância de incluir uma análise da relação entre continuidade educacional e desempenho do beneficiário no curso de alfabetização. São os alfabetizandos com melhor desempenho os mais prováveis de continuar os estudos? Caso esta relação de fato exista, a avaliação deveria identificar

fatores que estimulem a continuidade educacional mesmo daqueles alfabetizandos que não se encontram entre os mais bem sucedidos nos cursos de alfabetização.

▶ Avaliação do impacto sobre o nível educacional finalmente atingido: a importância de um programa de alfabetização depende sobremaneira do seu impacto sobre a escolaridade finalmente atingida por seus beneficiários. Para alguns, a alfabetização pode ser um fim em si mesma e o ponto final de sua trajetória educacional. Para outros, a alfabetização é apenas a porta de entrada para o sistema educacional. Quanto mais um programa de alfabetização funcionar como porta de entrada, mais facilmente seus benefícios irão superar e, portanto, justificar seus custos.

Assim, toda avaliação de um programa de alfabetização deve, necessariamente, avaliar seus impactos sobre a escolaridade finalmente alcançada por seus beneficiários. Quando uma significativa proporção dos egressos do programa chega à Educação Média, o impacto de longo prazo do programa pode ser varias vezes superior ao de curto prazo.

Em geral, esses impactos devem depender substancialmente da disponibilidade local de serviços educacionais e de características sócio-demográficas dos beneficiários, em particular de sua idade. Portanto, é fundamental investigar a relação entre cada um desses fatores e a magnitude do impacto do programa sobre a escolaridade finalmente atingida por seus beneficiários.

▶ Impacto do programa e da alfabetização sobre as condições de vida dos beneficiários: para a maioria dos alfabetizandos, a alfabetização não é apenas um fim, ela é também um meio para melhorar suas condições de vida. Assim, toda avaliação de um programa de alfabetização deve ir além de seus impactos imediatos sobre a capacidade de ler e escrever, devendo também estimar o impacto sobre uma variedade de indicadores de condições de vida. Nesta seção, descrevemos as avaliações necessárias para alcançar este objetivo.

Em boa medida, o impacto do Brasil Alfabetizado sobre as condições de vida de seus beneficiários ocorre via alfabetização. Na medida em que o Programa alfabetiza e a alfabetização tem influência sobre o emprego, a renda, a saúde e outras dimensões das condições de vida, ele tem impacto sobre estes indicadores. Caso a capacidade de alfabetização seja limitada, ao menos por este caminho, o Programa teria, naturalmente, pouco impacto sobre as condições de vida. Entretanto, pode-se ter impacto direto sobre as condições de vida. Neste caso, é possível ter impacto significativo sobre as condições de vida mesmo quando seu impacto sobre a alfabetização é limitado.

Qualquer avaliação abrangente deve, necessariamente, contar tanto com estimativas do impacto da participação do programa quanto da alfabetização. Como a participação pode ou não levar a alfabetização, o contraste entre estas duas estimativas permite identificar que parcela é impacto direto e que parcela é impacto indireto via alfabetização.

Alguns dos impactos dos programas de alfabetização sobre as condições de vida dos beneficiários são quase que imediatos. Este é o caso dos impactos sobre a auto-estima e motivação. Outros podem levar anos ou mesmo décadas para se manifestar, como é o caso de alguns dos impactos sobre a saúde. Assim, é importante separar a avaliação voltada para os impactos de curto prazo e outra dedicada aos de longo prazo.

► Avaliação dos impactos de curto prazo: espera-se que o *Programa Brasil Alfabetizado* tenha impactos de curto prazo sobre as condições de vida dos que dele se beneficiam. O objetivo deste componente da avaliação é estimar esses impactos de curto prazo.

Parte desse impacto é direto e independe de se o beneficiário se alfabetizou ou não. Outra parte é indireta e decorre da alfabetização. Assim, neste componente deve-se investigar tanto o impacto de curto prazo, derivado do acesso e participação no programa, quanto o impacto de ter-se alfabetizado com sucesso.

Por fim, como estes impactos devem diferir de acordo com as características do alfabetizando e com as de seu entorno sócio-cultural-econômico, deve também ser parte dos objetivos desta avaliação investigar como os impactos de curto prazo do programa sobre as condições de vida dos alfabetizandos variam com suas características e de seu entorno.

► Avaliação dos impactos de médio prazo: boa parte dos impactos da alfabetização sobre as condições de vida não se manifesta de forma imediata. Em vários casos são necessários meses para que o impacto se manifeste, como no caso do impacto sobre o emprego e a renda. Em outros casos, o impacto pode necessitar de anos para manifestar-se. Este é tipicamente o caso do impacto sobre a fecundidade, a mortalidade e as condições de saúde.

Embora alguns necessitem de mais tempo para serem detectados, um ano após o final do programa já é possível captar importantes impactos sobre as condições de vida. Desta forma, o programa deve contar com uma avaliação dos seus impactos sobre as condições de vida dos egressos um ano após o final do curso. Esta avaliação deve captar os impactos de médio prazo sobre as condições de vida.

O contraste dos resultados desta avaliação com a realizada logo após o final do curso permitirá determinar como os impactos do programa sobre as condições de vida variam ao longo do tempo. Alguns desses impactos podem declinar com o tempo, enquanto outros podem crescer. Assim, com base nesta avaliação será possível identificar em que dimensões o impacto do programa é cumulativo e, portanto, crescente no tempo, e em que dimensões o impacto é efêmero e, portanto, declinante.

▶ Avaliação dos impactos de longo prazo da alfabetização: acredita-se que a alfabetização tenha uma variedade de importantes impactos de longo prazo sobre as condições de vida. Estes impactos, entretanto, podem ou não se manifestar no primeiro ano, ou se manifestarem de forma apenas parcial. Alguns desses efeitos podem levar anos para se manifestarem em sua plenitude. Ignorar os impactos de longo prazo pode nos levar a subestimar significativamente os benefícios de ações de alfabetização. É, portanto, fundamental que qualquer avaliação abrangente conte com estimativas destes impactos de longo prazo.

Como podem ser necessários anos para que alguns desses impactos se manifestem em toda sua plenitude, sua estimação é difícil, custosa e demorada. Em particular, quando baseada em informações dos próprios beneficiários do programa. Neste caso, seria necessário acompanhar os egressos do programa e manter grupos de comparação por, pelo menos, uma década.

Dada estas dificuldades, é indispensável, neste tipo de avaliação, lançarmos mão de informações secundárias já disponíveis. Uma opção é utilizar informações de pesquisas domiciliares já disponíveis, como Pesquisa sobre Padrão de Vida (PPV), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde (PNDS), com o objetivo de relacionar a alfabetização ou o acesso a serviços de alfabetização a melhores condições de vida. Esta abordagem tem a vantagem de ser capaz de rapidamente produzir estimativas dos impactos de longo prazo sobre uma ampla variedade de indicadores de condições de vida.

Esta abordagem tem, entretanto, uma série de limitações. Em primeiro lugar, trata-se, naturalmente, de um estudo não experimental onde contrastamos os indicadores dos alfabetizados com o dos não-alfabetizados com características observáveis similares. Nada garante, entretanto, que os dois grupos sejam também comparáveis com relação a suas características não observáveis e, portanto, que as diferenças nas condições de vida existentes entre os dois grupos devam-se exclusivamente à alfabetização.

Em segundo lugar, este procedimento não é capaz de identificar quando ou onde ocorreu a alfabetização. Grande parte das pessoas alfabetizadas, consideradas na análise, foram alfabetizadas na infância em cursos regulares. Além disso, o impacto da alfabetização alcançada no ensino regular deve diferir de forma marcante da alcançada em cursos para jovens e adultos e deve depender da idade com que a pessoa foi alfabetizada. Assim, as estimativas obtidas com base em informação secundária podem diferir de forma marcante do verdadeiro impacto da alfabetização via programas de alfabetização de jovens e adultos.

Por fim, vale ressaltar que, com base neste procedimento, não é possível avaliar o impacto do acesso ou da alfabetização via *Programa Brasil Alfabetizado*, pois o que se avalia é o impacto do acesso ou da alfabetização em um programa típico utilizado no País para alfabetização ao longo das últimas cinco décadas.

Vale ressaltar que, como nos demais componentes deste bloco de avaliações, esta avaliação deve ter duas características. Em primeiro lugar, deve-se concentrar em estimar tanto o impacto da alfabetização quanto o impacto do acesso a programas de alfabetização. Do contraste entre eles será possível isolar o impacto direto do acesso ao programa do seu impacto indireto via alfabetização. Em segundo lugar, a avaliação deve fornecer ampla informação sobre a variabilidade dos impactos de acordo com características dos beneficiários. Que tipo de beneficiário mais se beneficia da alfabetização?

Avaliando o Valor do Programa e da Alfabetização

O impacto de um programa de alfabetização é multidimensional e distribuído no tempo. Para efeito de comparação com outros programas sociais, que competem pelo mesmo orçamento, é fundamental contar com uma medida agregada do valor do programa para o beneficiário (benefício privado) e para a sociedade (benefício social). O objetivo deste componente seria obter estimativas do valor tanto do acesso ao *Programa Brasil Alfabetizado* quanto de uma alfabetização bem sucedida.

Existem, essencialmente, duas formas de obter estes valores. Uma consiste em, a partir de estimativas dos diversos impactos do programa, buscar valorar cada um e somá-los para obter o valor total. Esta é a abordagem típica seguida numa avaliação de custo-benefício e deverá também ser utilizada neste módulo da avaliação.

Existem, entretanto, alternativas que podem e devem ser utilizadas neste módulo. Uma alternativa seria obter estimativas do valor dos benefícios diretamente de entrevistas com os beneficiários, perguntando quanto estariam dispostos a pagar

pelo serviço recebido. Outra alternativa, seria obter estas estimativas indiretamente, a partir do comportamento dos alfabetizandos. Tipicamente, obtêm-se estas estimativas a partir do quanto os alfabetizandos tiveram que abrir mão para participar do curso, em termos do tempo que tiveram que alocar e dos recursos que tiveram que desembolsar.

Determinantes do Impacto

Tão importante quanto estimar o impacto de um programa é investigar seus determinantes. Afinal, é atuando sobre os determinantes que se pode melhorar o desempenho do programa. Assim, nesta última seção da avaliação de eficácia, ressaltamos a importância de duas avaliações voltadas à identificação e quantificação dos determinantes do impacto do *Programa Brasil Alfabetizado*. A primeira avalia o grau de adequação do programa às necessidades dos beneficiários e suas conseqüências sobre o impacto do Programa. A segunda trata da relação entre o desempenho do *Programa Brasil Alfabetizado* e sua integração com outros programas sociais.

► Avaliação do grau de adequação do programa às necessidades dos beneficiários e sua importância para a alfabetização: por vezes, o impacto de um programa de alfabetização é limitado não pela qualidade dos serviços prestados, mas pela falta de adequação destes serviços às necessidades específicas dos alfabetizandos. A inadequação está relacionada a fatores operacionais, por exemplo, quando a baixa freqüência e a alta evasão estão relacionadas ao local e horário selecionados para o curso. A inadequação pode levar à baixa motivação dos estudantes quando os temas e exemplos tratados em sala de aula são distantes da realidade local. A dificuldade de aprendizado pode estar relacionada à excessiva heterogeneidade dos alunos numa mesma turma ou à inadequada duração do curso.

Assim, é fundamental incluir dois componentes no leque de avaliações. Por um lado, deve-se investigar qual o grau de adequação dos serviços oferecidos pelo Brasil Alfabetizado às necessidades de seus beneficiários. Por outro lado, deve-se incluir uma avaliação da sensibilidade do impacto do programa a eventuais inadequações no seu desenho e operação.

No primeiro caso, devem-se, com base em entrevistas com alfabetizadores, supervisores e principalmente com alfabetizandos, identificar os principais focos de inadequação e qual o perfil dos alfabetizandos que mais sofreram com a inadequação. Dessa primeira etapa resultam estimativas do grau de adequação dos serviços oferecidos por tipo de beneficiário.

Num segundo passo, devemos relacionar esse grau de inadequação por tipo de beneficiário com a capacidade de alfabetização do programa por tipo de beneficiário.Caso falhas na adequação sejam importantes para a eficácia do programa, deverá existir uma forte associação inversa entre o grau de inadequação e o impacto do programa sobre a alfabetização.

Em suma, esta avaliação serve a dois propósitos. Por um lado, indica em que extensão o impacto do programa tem sido limitado por inadequações às necessidades dos seus beneficiários. Por outro lado, permite identificar os aspectos do desenho e da operação do programa que necessitam ser modificados ou aperfeiçoados para que se tornem mais adequados às necessidades dos beneficiários.

▶ Avaliação do grau de complementaridade: Os impactos dos programas sociais não são independentes, no sentido de que o impacto de um conjunto de programas não é igual à soma dos seus impactos individuais. Na medida em que os programas se complementam, o impacto do conjunto tende a ser maior que a soma dos impactos individuais. O impacto de um programa é influenciado pela presença ou ausência de outros programas. A presença de um outro programa pode tanto elevar como reduzir a eficácia de um dado programa, tudo depende de se eles são complementares ou substitutos.

Assim, para completar a avaliação de eficácia do *Programa Brasil Alfabetizado*, é fundamental investigar como os impactos do programa são influenciados pela presença de outros importantes programas sociais brasileiros como Fazendo Escola, Bolsa Família, Saúde da Família, PRONAF e programas de geração de trabalho e renda, entre outros.

Seleção Adequada dos Beneficiários

O sucesso de um programa social depende tanto da sua capacidade de mobilizar recursos e de sua efetividade quanto da sua habilidade de identificar e priorizar seu público alvo. Efetividade é a capacidade de transformar recursos em resultados, tanto através de um desenho eficiente quanto de um eficaz. A identificação e o direcionamento ao público alvo são a capacidade do programa de identificar e atender prioritariamente aqueles indivíduos que mais necessitam e que podem se beneficiar mais do programa. Efetividade e direcionamento não são objetivos isolados, mas, sim, complementares. Todo programa será mais efetivo se priorizar, dentro do grupo necessitado, os indivíduos que mais necessitam do programa e sobre os quais o programa terá maior impacto.

No caso do *Programa Brasil Alfabetizado*, esta avaliação ganha uma importância especial tendo em vista que os gestores do Programa optaram por não definir explicitamente nenhum tipo de critério objetivo de elegibilidade para determinar os beneficiários. Estes critérios poderiam ser criados através da elaboração de um padrão máximo de habilidade de leitura e escrita para os alunos do Programa, ou por meio do estabelecimento de idades prioritárias como focos diferenciados na população jovem ou idosa, ou através de um critério de cotas raciais ou sociais concedidas por meio de declaração de cor ou renda, ou ainda através da definição das áreas geográficas a serem prioritariamente atendidas, a exemplo dos locais com elevada concentração de pessoas que não sabem ler e escrever, seja em termos absolutos, seja em relativos. Ou seja, para um indivíduo participar do programa basta ele se apresentar a uma das turmas e declarar que não sabe ler e escrever. A hipótese implícita neste modelo é que a auto-seleção dos beneficiários é a melhor forma possível para determinar os indivíduos que serão ou não atendidos pelo Programa.

Assim, para avaliar a adequação e a demanda dos beneficiários e parceiros do Programa, deve-se analisar em que medida todos os indivíduos que mais necessitam do serviço são atingidos e também os que têm maior benefício possível com o Programa. Para tanto, é necessário avaliar a adequação dos beneficiários, a demanda por alfabetização, a seleção local dos beneficiários e a percepção dos beneficiários sobre o impacto do programa, conforme será descrito a seguir.

Adequação do Perfil dos Beneficiários

Perfil dos Beneficiários

Uma forma de avaliar a adequação do perfil dos beneficiários de um programa é através da descrição das características dos beneficiários quanto ao gênero, faixa etária, região de residência, área rural ou urbana, renda, entre outros. Com isso, é possível compreender a heterogeneidade do perfil e, junto com o parceiro, escolher a metodologia mais adequada ao perfil dos beneficiários.

Como já apresentamos anteriormente, o *Programa Brasil Alfabetizado* não determina, nas suas resoluções, um critério ou critérios de elegibilidade para determinar os beneficiários. Isto posto, vale notar que, não necessariamente, os parceiros do Programa podem estar, na prática, compartilhando desse objetivo, além disso, é também possível que a estratégia de auto-seleção dos beneficiários resulte em algum tipo de viés, no qual alunos com determinadas características físicas podem ser sobre ou sub-representados. Ou seja, como o Programa não determina, explicitamen-

te, que apenas pessoas que não sabem ler e escrever um bilhete simples participem do programa, pode ser que, por alguma razão, esteja sendo atraído um contingente significativo de indivíduos aptos a ler e escrever um bilhete simples. Da mesma forma, como o programa não possui nenhuma ênfase etária, de cor ou regional, pode ser que grupos específicos encontrem-se sub ou sobre-representados entre os atuais participantes do programa, em função de algumas especificidades desses segmentos, as quais podem se tornar o alvo futuro de redesenho do Programa.

Com isso, será possível identificar as falhas e apontar caminhos para atrair o público desejado. Por exemplo, se uma região apresenta um baixo atendimento a jovens, o programa deve utilizar, prioritariamente em rodadas futuras, metodologias que demonstraram uma melhor capacidade de atrair indivíduos na faixa etária em questão. A identificação do perfil dos beneficiários e a avaliação da adequação desse perfil podem ser feitas tanto com a coleta primária de dados, quanto com registros administrativos do programa e com bases de dados secundárias, como o censo, a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad) e a Pesquisa Mensal do Emprego (PME).

Prioridades para Seleção dos Beneficiários

A adequação do perfil dos beneficiários depende também das prioridades no seu processo de seleção. Primeiramente, é preciso avaliar em que medida o programa está priorizando o atendimento a determinados grupos em detrimento de outros. Isso é importante para avaliar se os benefícios do programa estão sendo direcionados prioritariamente para os grupos em que a efetividade é a maior possível.

Em segundo lugar, é necessário determinar essa priorização, o que pode ser feito de duas formas: determinando (i) os fatores internos ao programa, como o próprio desenho que define regras e regulamentos para seleção de beneficiários, e (2) os fatores externos, como capital social e grau de parentesco, entre outros. Mesmo considerando que os grupos priorizados seriam os mesmos, independentemente da forma, se a seleção ocorreu a partir de fatores externos tem-se um problema de igualdade de oportunidades. Em outras palavras, o programa está atendendo prioritariamente àqueles que têm acesso à rede social e de informações formada por relações com pessoas ligadas ao programa.

Uma característica forte dos programas de alfabetização de jovens e adultos é o uso da rede de capital social do alfabetizador para localizar e mobilizar os benefi-

ciários do programa. A avaliação das prioridades de seleção deve ser capaz de identificar em que medida, por exemplo, o contato prévio com o alfabetizador afeta a probabilidade de participação no programa.

Grau de Focalização

Um programa é focalizado se priorizar, dentro do grupo necessitado, os indivíduos que mais precisam do benefício e para os quais o programa terá maior impacto. A avaliação do grau de focalização, por conseguinte, consiste em analisar se o programa está atendendo as pessoas que mais precisam dele. Isso pode ser feito tanto a partir de dados primários e secundários quanto utilizando em conjunto com os registros administrativos do programa.

No caso do *Programa Brasil Alfabetizado*, o uso dos dados primários, em particular do teste cognitivo, deve permitir identificar em que medida a população atendida pelo já sabe ler e escrever. Esta análise pode identificar eventuais vazamentos dos recursos, como um atendimento elevado de indivíduos que já declaram na primeira semana de aula saber ler e escrever um bilhete simples.

Diz-se que um programa tem uma distribuição espacial perfeitamente focalizada, se a distribuição de pessoas atendidas pelo programa for igual à distribuição espacial de carências determinadas pelos objetivos do programa social, ou seja, igual à distribuição espacial da população que não sabe ler e escrever. Esta avaliação pode ser feita com base nos registros administrativos do programa e nas bases secundárias com representatividade espacial, como o censo, para municípios, e a Pnad, para as unidades da federação.

Da mesma forma, esta análise pode indicar se os parceiros do programa estão conseguindo mobilizar um maior contingente de alunos naquelas regiões com mais pessoas que, em termos relativos ou absolutos, não sabem ler nem escrever. Resultados assim têm uma implicação direta sobre a capacidade do programa de atingir a sua meta dentro de tempo estipulado, e deve, portanto, ser alvo de uma avaliação.

► Demanda por alfabetização: uma das dificuldades de análises da demanda futura por programas sociais, é que não podemos utilizar os registros administrativos do programa, uma vez que estes apenas revelam as características da demanda atendida, a qual pode ser muito diferente da demanda futura do programa. Assim sendo, uma avaliação desse tipo necessita de bases de dados representativas da população como um todo e de perguntas relacionadas ao tipo de intervenção analisada.

Em princípio, dimensionar a população-alvo e as características socioeconômicas de um programa como o Brasil Alfabetizado não é problema complicado. Por exemplo, o público-alvo do programa pode ser estimado a partir das informações disponíveis sobre pessoas que não sabem ler e escrever no âmbito do Sistema Estatístico Nacional. A estimativa da demanda por alfabetização é fundamental para o planejamento de expansão do programa e, portanto, para prever o grau de mobilização de recursos e o ritmo e sustentabilidade necessários para que o programa atinja a sua meta.

Por outro lado, para entender a demanda por programas como o Brasil Alfabetizado, é importante ser capaz de ir além do dimensionamento do seu público-alvo. Esta avaliação deve analisar os aspectos motivacionais e de percepção que fazem com que alguns indivíduos na população-alvo optem por buscar um curso de alfabetização e outros não. Só assim será possível fazer uma estimativa mais realista da demanda pelo programa.

Distribuição de Recursos entre Parceiros

Após identificar o perfil da população atendida e avaliar o grau de focalização, um programa será mais eficaz se, para executá-lo, forem selecionados os melhores parceiros. Em outras palavras, o programa será mais eficaz se a distribuição de recursos estiver baseada nas parcerias mais adequadas ao perfil da população beneficiada. Nesse aspecto, é importante avaliar, por exemplo, qual a melhor combinação de parceiros dos setores público e privado para garantir a cobertura espacial do programa. No caso do Brasil Alfabetizado, esta avaliação ganha uma importância particular tendo em vista a grande diversidade institucional das parcerias feitas para a sua execução (i.e. estados, municípios, ONGs, instituições de ensino superior).

A partir de registros administrativos do programa, é possível identificar que determinado tipo de parceiro possui foco de atuação específico e, portanto, se o direcionamento de recursos para esse tipo de entidade implica priorização dos grupos beneficiados. No caso de programas de alfabetização de adultos, alguns parceiros, por exemplo, as ONGs, podem ter mais capilaridade no interior e uma metodologia mais apropriada para pessoas mais velhas, o que levaria a um impacto maior do que se a execução do programa fosse feita pelos municípios. No entanto, o nicho de atuação do parceiro pode estar associado à perda de continuidade do programa, por exemplo, em relação à possibilidade de passar de um curso de alfabetização de jovens e adultos (AJA) para outro de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Adequação das Regras para Repartição dos Recursos

As regras para a distribuição dos recursos devem facilitar a organização dos procedimentos necessários para atender a demanda. A avaliação da adequação das regras para repartição dos recursos deve analisar em que medida os critérios ou regras existentes para a distribuição de recursos do programa estão estabelecendo prioridades de maneira condizente com as características da demanda pelo serviço. Assim sendo, esta avaliação deve analisar se os aspectos institucionais referentes às resoluções, convênios e projetos que regem o programa são adequados às características da demanda pelo programa.

Isso pode ser realizado combinando uma análise qualitativa sobre desenho e prática institucional do programa com uma análise empírica sobre o perfil dos beneficiários e da demanda, a partir tanto de registros administrativos do programa quanto de bases secundárias, como censo e Pnad.

Distribuição Atual dos Recursos

Esse ponto trata de avaliar se o programa está presente onde mais precisam dele. Se considerarmos a dimensão espacial para análise, diz-se que um programa tem uma distribuição espacial de recursos perfeitamente focalizada se é igual à distribuição espacial de carências determinadas pelos objetivos do programa social. Esse tipo de avaliação deve combinar informações dos registros administrativos do programa com bases secundárias, como censo e Pnad.

Seleção Local dos Beneficiários

Essa avaliação consiste em verificar se, na seleção local, o programa atende as pessoas que mais precisam dele. No caso de programas de alfabetização, seria avaliar a seleção dos alunos na turma. Se, por exemplo, uma parte dos alunos que freqüenta o curso de alfabetização de jovens e adultos já sabe ler e escrever, é preciso compreender o processo de seleção local – analfabetos absolutos ou funcionais – para avaliar se o programa está mal focalizado. Para tanto, é preciso realizar uma pesquisa de campo com os beneficiários do programa.

Adequação das Regras para Seleção Local dos Beneficiários

A adequação das regras institucionais definidas no desenho do programa no âmbito federal deve contemplar também a aplicação na ponta, ou seja, em que

formato o programa chega ao local. A avaliação da adequação das regras para seleção local dos beneficiários pode indicar a necessidade de os parceiros criarem aditivos que complementem as regras em função das especificidades locais. Para esse nível de detalhamento de como as regras são aplicadas na ponta, ou seja, na sala de aula, essa avaliação deveria ser feita a partir de pesquisa de campo com os beneficiários.

Processo de Seleção Local dos Beneficiários

Avalia se o processo de seleção local prioriza as pessoas que mais se beneficiam do programa. Note que, nesse caso, faz-se a avaliação do processo local, ou seja, é avaliado se o processo de seleção local é o mais adequado. Essas informações podem ser obtidas a partir de pesquisa de campo com os beneficiários e devem conter perguntas que permitam comparar as diferentes perspectivas dos atores envolvidos no processo (alunos, alfabetizadores e supervisores).

Igualdade de Oportunidade no Processo de Seleção Local dos Beneficiários

A questão central nessa avaliação é se o processo de seleção local é igualitário ou não. A partir de uma pesquisa de campo é possível colocar questões para identificar se o capital social, ou a rede de conhecimentos interpessoais (por exemplo, grau de parentesco dos alunos com alfabetizadores), no local importa no momento da seleção dos beneficiários ou, mais especificamente, da turma.

Percepção dos Beneficiários

Percepção dos Beneficiários Sobre a Relação Entre os Benefícios Recebidos e o *Programa Brasil Alfabetizado*

Uma outra forma de avaliar se a demanda foi bem atendida é a partir da percepção dos beneficiários. A idéia é analisar se os beneficiários acham que aprenderam com o curso de alfabetização. Uma pesquisa de campo com os beneficiários deve buscar informações que permitam comparar medidas objetivas e subjetivas de impacto e desempenho cognitivo dos alunos.

Percepção Sobre os Beneficiários

Apesar dos cursos de alfabetização serem efetivos em desenvolver as habilidades cognitivas dos beneficiários, também modificam a percepção dos beneficiários sobre o que significa ser alfabetizado. O resultado é que muitos dos egressos, apesar de saberem mais, não se consideram alfabetizados.

Para avaliar a percepção sobre os beneficiários é necessário comparar indicadores objetivos de alfabetização com informações qualitativas sobre questões mais subjetivas de alfabetização. Essas informações devem ser obtidas a partir de uma pesquisa de campo com os beneficiários.

Considerações Finais

A apresentação do Mapa de Avaliação, em que foram descritas 36 avaliações necessárias, seus objetivos e resultados esperados, tem como finalidade contribuir para a construção de um Plano de Avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*. A importância desse Plano pode ser vista tanto a partir das vantagens de um sistema integrado de avaliações – como redução de custos e melhoria na qualidade do sistema de informações e do desenho –, quanto a partir de um melhor planejamento dos custos, das necessidades e das prioridades destas avaliações ao longo do tempo.

No mapa de avaliação foram contempladas avaliações que permitem tanto melhorar o desenho do Programa quanto sua forma de funcionamento. Nesse sentido, oferece, aos gestores e formuladores de políticas públicas, uma orientação para, de acordo com as necessidades e problemas detectados, tomar as decisões sobre os rumos da avaliação e, com os resultados, melhorar a efetividade do *Programa Brasil Alfabetizado*.

O *Programa Brasil Alfabetizado* e sua capacidade de mobilização: uma análise a partir dos dados do mapeamento nacional de iniciativas de alfabetização de jovens e adultos

Felipe F. Schwartzman
Marcelo Pessoa[1]

O sucesso de um programa depende, em última instância, de sua capacidade de mobilizar recursos e da efetividade em traduzi-los em resultados. Avaliar a mobilização de um programa é investigar se a quantidade de recursos disponíveis é compatível com os objetivos e prazos definidos. É também verificar se as regras e o desenho institucional estimulam a liberação de recursos por partes de parceiros, sejam eles entidades públicas de nível federal, estadual, municipal, sejam eles organizações privadas (ONGs e Oscips).

O investimento de recursos em programas de combate ao analfabetismo de jovens e adultos parece, à primeira vista, ser algo com o qual todos deveriam concordar. Por um lado, para uma pessoa que se torna alfabetizada, os ganhos são imensos, na forma de maior inserção social, auto-estima e capacidade de decidir os caminhos de sua vida. Além disso, conforme será discutido no capítulo *Avaliação do Impacto da Alfabetização de Adultos sobre o Desenvolvimento Humano: Uma análise com dados secundários*, mulheres que se tornam alfabetizadas são mais propensas a querer investir na educação dos filhos, de modo que programas desse tipo geram ganhos para futuras gerações. Por fim, programas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) beneficiam, necessariamente, as camadas mais pobres e excluídas da po-

[1] Consultores da Diretoria de Avaliação e Estudos Educacionais (DAIE/Secad/MEC)

pulação, sendo, dessa forma, importantes para a construção de uma sociedade mais igualitária. Por outro lado, considerando sua importância social, o custo de um aluno de AJA é muito baixo se comparado ao custo de um aluno do curso básico regular, e é insignificante se comparado ao custo de um aluno de nível superior. No jargão econômico, programas de AJA aparentam oferecer uma taxa de retorno social altíssima. Deveriam ser, portanto, uma política pública ideal[2].

Entretanto, desde a década de 1970 parece haver pouco interesse por parte dos governos de países em desenvolvimento e de grandes financiadores e doadores em promover programas de AJA. Segundo Abadzi (2003)[3], em relatório para o Banco Mundial, isso ocorre porque esses programas mostraram resultados insatisfatórios. A fração dos alunos efetivamente beneficiados ficou muito abaixo da expectativa, de tal forma que o custo por alfabetizado teria sido muito maior do que o custo por aluno. Os governos e doadores teriam perdido o interesse em investir nesse tipo de programa, limitando o seu desenvolvimento. No final da década de 1990 surgiu um renovado interesse, por parte de doadores e financiadores, nesse tipo de programa, com ênfase em maior participação da sociedade civil.

O Brasil dos anos 1980 se caracteriza pela consolidação do direito formal da população jovem e adulta à Educação Básica com o processo de redemocratização da sociedade. Não ocorreram, contudo, melhorias nos programas implementados e reformulados na década de 70 (como o Mobral e seus desdobramentos) que caracterizassem uma mudança prática na política pública. De acordo com Haddad e Di Pierro (2000), esse período foi caracterizado pela negação de políticas públicas concretas nessa área.

Na década de 90, o governo federal diminuiu o seu papel de executor nesse processo, sem, contudo, assumir por completo a função de coordenador, deixando um vácuo institucional, que foi ocupado por iniciativas locais da sociedade civil organizada. A partir de meados dos anos 1990, retomou-se a importância de programas voltados para o ensino de jovens e adultos, impulsionados pela V Conferência Internacional de Educação de Adultos, que gerou uma articulação de fóruns e redes da sociedade civil – como os Fóruns de Educação de Jovens e Adulto –, com a Unesco, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (DI PIERRO; GRACIANO, 2003).

---

[2] Uma política pública é ideal se possui excelente relação custo-benefício e afeta positivamente os diferentes segmentos da sociedade. Ou seja, uma política pública ideal é altamente desejada pela sociedade em geral (é paretiana, no sentido de Keneth Arrow, Social Choice and Individual Values, 1951, 2. ed., 1963).

[3] Abadzi, H. *Improving Adult Literacy Outcomes*: Lessons from cognitive countries. Banco Mundial, 2003.

Em 2003, mudou a relação do governo federal com os estados e municípios através da disponibilização de recursos para a alfabetização de jovens e adultos, que passou também a ser executada por esses atores, visando a uma maior aproximação entre os cursos de alfabetização e a Educação de Jovens e Adultos. É nesse contexto que o *Programa Brasil Alfabetizado* (PBA) se insere. Segundo Abadzi (2003), os dados apontam que essa nova geração de programas tem apresentado resultados marginalmente mais satisfatórios que a antiga, principalmente no que diz respeito a manter os alunos nas salas de aula, mas ainda não há dados suficientes para avaliar se houve uma melhora na eficiência do ensino em relação aos programas da década de 1970.

O objetivo desse capítulo é avaliar o tamanho e a natureza da mobilização de recursos financeiros e organizacionais em curso e o impacto que essa mobilização pode ter sobre a eficiência do programa para diferentes cenários. Este capítulo não pretende avaliar a eficiência do programa, mas, sim, o papel do governo federal na mobilização. Isso será feito através da análise da proporção do aporte financeiro por ele oferecido no montante total de recursos despendidos em programas de alfabetização de jovens e adultos. Além do montante e proporção, será analisado se a atuação tende a complementar ou competir com a mobilização de outros atores, públicos ou privados. A mobilização governamental é competitiva quando provoca a desmobilização dos demais atores, ou seja, quando o efeito no total de recursos é pequeno ou nulo. É complementar quando não provoca essa desmobilização, ou seja, quando consegue de fato ampliar os recursos totais disponíveis. Para realizar essa análise foram usados dados do cadastro do *Programa Brasil Alfabetizado* e do Mapeamento Nacional de Iniciativas de Alfabetização de Jovens e Adultos[4] apoiados pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do Ministério da Educação (MEC).

O capítulo está estruturado da seguinte forma. Na segunda seção serão discutidos alguns grandes números da mobilização, com foco na quantidade de alunos atendidos e na estimativa do volume de recursos mobilizados, além das causas da heterogeneidade na distribuição regional de alunos e recursos. A terceira seção pretende discutir a natureza da mobilização, focando em fontes de heterogeneidade entre os atores envolvidos e em que medida de divisão do trabalho existe entre esses atores heterogêneos. A quarta seção analisará o impacto da mobilização sobre o

[4] O Mapeamento Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos é um cadastro criado pela Secad/MEC para fornecer ao pesquisador/avaliador uma base de dados permitindo identificar as relações entre parceiros, quantidade de alunos, direção e intensidade dos fluxos de recursos. Visa incluir todas as entidades envolvidas com AJA no País, não por obrigação, mas, sim, por engajamento. Para detalhes, consulte o Anexo.

ritmo de redução do analfabetismo para diferentes cenários acerca da eficiência do programa. A discussão dessa seção permitirá avaliar a sustentabilidade política e econômica dessa mobilização. A última seção apresentará conclusões e direções para trabalhos futuros.

O Tamanho da Mobilização

O objetivo desta seção é apresentar a base de dados e a amostra utilizadas neste capítulo e fornecer uma idéia do tamanho e da natureza da mobilização no País em prol da alfabetização de jovens e adultos. Aspectos a serem analisados nesta seção são: as características gerais da população estudada, a distribuição regional da mobilização, bem como uma estimativa do custo desta mobilização para a sociedade.

Dados, Universo de Análise e Características Gerais

A principal fonte dos dados analisados nesta e na próxima seção foi o Mapeamento Nacional de Iniciativas de Alfabetização de Jovens e Adultos, conforme dados referentes ao ano de 2004 e coletados até julho de 2005. Esta base de dados foi construída a partir de uma iniciativa conjunta da Secad, Inep, Consed, Unesco e Ipea e teve como principal objetivo identificar as entidades que apoiavam direta ou indiretamente a alfabetização de jovens e adultos no Brasil. Os instrumentos utilizados foram desenvolvidos tanto em uma versão impressa quanto em um módulo eletrônico, e a estratégia de coleta foi executada com apoio das coordenações de Educação de Jovens e Adultos das secretarias estaduais de educação (Seducs) de diversas unidades da federação. Além do apoio das Seducs, esta iniciativa também contou com o suporte da Undime, que mobilizou seus associados para responder o questionário. Vale notar que este instrumento teve uma intenção censitária, mas, como foi desenhado para ser auto-respondido, seus resultados devem ser interpretados com cautela. A auto-resposta do representante da entidade e o caráter inovador da pesquisa podem levar a um erro sistemático. Por isso, as 942 entidades respondentes, que atendem em torno de 1,5 milhão de alunos, podem permitir a identificação de alguns padrões muito importantes sobre a natureza da mobilização na alfabetização de jovens e adultos no Brasil.

Essa base de dados contém informações de instituições executoras e financiadoras de projetos de alfabetização de jovens e adultos. As primeiras são

aquelas que declararam somente repassar recursos monetários, sem ter qualquer atuação adicional na execução dos programas, enquanto o segundo grupo inclui todas as que, de alguma forma, se envolvem com o processo. O universo de análise deste capítulo foi restrito às entidades executoras, pois a análise crítica das respostas das instituições financiadoras apresentou algumas inconsistências.

A Tabela 1 mostra os diferentes recortes utilizados (já excluindo entidades financiadoras). Dentro do grupo das executoras, foi destacado o grupo de entidades que está diretamente envolvido com a alfabetização. Essa subdivisão, além de permitir diferenciar entidades que estão em contato direto com o usuário final, também permite ter uma estimativa conservadora do número de alunos atendidos. Isso foi feito incluindo na contagem apenas os alunos cujas entidades alfabetizadoras declaram estar em programas em que elas estão envolvidas com a alfabetização. Essa estimativa é conservadora porque, por um lado, evita a dupla contagem que ocorreria ao serem incluídos alunos atendidos por entidades que não estão envolvidas diretamente no ensino e que têm aquelas como parceiras. Por outro lado, ela é conservadora na medida em que exclui alunos atendidos por entidades que não estão no Mapeamento e que poderiam ser parceiras de entidades que estão[5]. Vale notar que foram utilizadas duas definições de entidades que atuam em múltiplas UFs. A primeira considera a mesma entidade que atua em duas UFs como duas entidades (com dupla contagem); a segunda considera estas entidades como uma única entidade (sem dupla contagem). Além disso, ocorreu de mais de uma organização se inscrever como alfabetizadora de uma mesma turma[6]. Neste caso, pode ocorrer uma dupla ou mesmo tripla contagem.

[5] Para que não haja dupla contagem, trabalho com a hipótese de que as entidades que estão diretamente envolvidas com alfabetização contabilizaram apenas os alunos atendidos por elas em um programa, e não os atendidos por outras entidades que, por ventura, sejam parceiras no mesmo programa e também estejam envolvidas na alfabetização.

[6] Por exemplo, um município pode alegar ser alfabetizador de 50 turmas, quando na verdade terceirizou a alfabetização de 20 delas. Neste caso, pode ocorrer a contagem equivocada de 70 turmas.

Tabela 1: Número de entidades e alunos atendidos por tipo de entidade:

	Número de Entidades				Alunos Atendidos	
	Número (*) (a)	% das Executoras	Sem dupla contagem (b)	Dupla contagem (a – b)	Número (milhares)	% das Alfabetizad.
Entidades Executoras	942	100,00%	881	61	1827	124,46%
Ent. Alfabetizadoras	622	66,03%	567	55	1468	100,00%
Ent. Parceiras do MEC	149	15,82%	107	42	1050	71,53%
Ent. Alfabetizadoras	107	11,36%	78	29	988	67,30%
Entidades incluídas no cálculo de V.A.	202	21,44%	202	0	364	24,80%

(*) Entidades que atuam em diferentes UFs são contadas como entidades separadas

Outro recorte analisado é o das entidades que estão diretamente envolvidas com projetos de alfabetização e declararam no questionário todo o fluxo de recursos associado a esses projetos. Conforme discutido adiante, esse subgrupo também exclui entidades que declararam adicionar uma quantidade de recursos negativo ou excessivamente alto para AJA. Esse recorte permite obter uma estimativa do custo por aluno para diferentes categorias.

Por fim, um dos subgrupos analisados é o de entidades que responderam ao Mapeamento e que são parceiras do Ministério da Educação (MEC), isso é, que recebem recursos do *Programa Brasil Alfabetizado*. Esse último grupo também foi usado para obter uma estimativa da taxa de atrito da amostra[7]. Conforme mencionado acima, a estimativa do número de alunos é conservadora na medida em que não inclui alunos atendidos por entidades que não responderam ao Mapeamento. Um cálculo simples é comparar os números (encontrados no Mapeamento) referentes às entidades e aos alunos atendidos por entidades parceiras do MEC com os totais no SBA. Com isso, é possível obter uma estimativa da taxa de atrito e utilizá-la para extrapolar o número de alunos atendidos que aparecem no Mapeamento para se obter uma estimativa do número total de alunos atendidos.

[7] Estamos chamando de taxa atrito a porcentagem de turmas do SBA que não participa do Mapeamento.

A Tabela 2 indica que o Mapeamento pode estar ignorando pouco menos da metade dos alunos e mais de dois terços das entidades. A diferença deve-se ao fato de que as entidades muito grandes (mais de dez mil alunos), que respondem por uma fração substancial dos alunos, em geral responderam ao Mapeamento. Entretanto, para entidades de porte menor não foi possível discernir um padrão de atrito claro. Uma análise mais aprofundada poderia permitir realizar projeções mais detalhadas. Entretanto, quanto maior o nível de detalhamento, menor a amostra de entidades parceiras do MEC, sendo que a amostra inicial de 116 já é bastante reduzida, de modo que as estimativas de taxa de atrito tenderiam a ser menos confiáveis. Além disso, a validade dessas estimativas para as entidades que não são parceiras do MEC não é garantida, já que estas poderiam ter incentivos diferentes para preencher o questionário[8]. No que se segue, a não ser quando indicado, os resultados serão apresentados sem a extrapolação, entretanto, o leitor deve manter em mente o quanto as quantidades apresentadas podem estar subestimadas.

Tabela 2: Comparação dos registros administrativos do *Programa Brasil Alfabetizado* e os dados do Mapeamento (por entidade e alunos):

	Número de Entidades	Número de Alunos (milhares)
Total no Brasil Alfabetizado (a)*	374	1644
Parceiras do MEC no Mapeamento (b)	116	913
Cobertura da Amostra (b/a)	31.0%	55.5%
Executoras no Mapeamento	942	1827
Alfabetizadoras no Mapeamento	622	1468
Total de Executoras	***3037***	***3290***
Total de Alfabetizadoras	***2005***	***2643***

Fonte: Mapeamento, 2005

* Registros Administrativos do Programa Brasil Alfabetizado

Números grifados são extrapolações a partir da taxa de cobertura

A Tabela 2 também apresenta as características gerais da mobilização do Brasil, tanto as que podem ser retiradas diretamente do Mapeamento quanto as extrapolações realizadas a partir da estimativa de taxa de atrito realizada. De acordo com os dados do Mapeamento, as entidades que atuam na alfabetização atenderam em seus programas um total de 1,4 milhões de alunos no Brasil inteiro. Isso corresponde a aproximadamente 10% do total de analfabetos de mais de 15 anos no Brasil. Se de fato todos esses alunos são analfabetos, trata-se de uma taxa de cober-

[8] Por exemplo, as entidades parceiras do MEC receberam o questionário por e-mail, de modo que, para essas entidades, a informação da existência do Mapeamento não foi um fator relevante.

tura considerável. Mais ainda, quando extrapolados para dar conta da taxa de atrito chega-se a um total de 2,6 milhões de alunos no Brasil inteiro ou aproximadamente 18% dos analfabetos. Esses números agregados dão uma noção do considerável tamanho da mobilização.

Estimativa do custo por aluno

O cálculo do custo exige atenção do pesquisador, pois os dados fornecem poucas indicações nesse sentido. O questionário do Mapeamento incluía campos para que os respondentes declarassem o montante de recursos aplicado em cada programa, bem como o montante recebido e enviado para parceiros. Dessa forma, pretendia-se calcular o valor adicionado[9] por cada entidade para a mobilização e, a partir da soma desses valores, calcular o total gasto e o custo por aluno.

Entretanto, a maior parte das entidades não listou os parceiros nos programas, apenas mencionou o montante de recursos próprios investidos. Como o questionário não incluía uma pergunta acerca da existência ou não de parceiros, mas apenas solicitava que esses parceiros fossem listados, não é possível saber se a ausência de resposta indica ausência de parceiros ou se esses foram omitidos. Ao eliminar as entidades que não preencheram esse item do questionário, a amostra é reduzida para 243, ou 26,3% das entidades executoras de projetos de AJA. Por outro lado, ao eliminar as entidades que realmente não têm parceiros nos programas, pode-se gerar um viés. Entretanto, este viés depende da correlação entre fazer ou não parcerias e o montante de gasto. Caso essa correlação seja fraca, é preferível esta inclusão à inclusão das parcerias invisíveis.

Foi calculado, então, para cada uma dessas entidades o valor adicionado por elas aos programas de AJA. Algumas apresentaram valor adicionado negativo, o que não faz sentido, e outras apresentaram valores adicionados altíssimos para o seu porte. Optou-se por retirar da amostra todas as entidades que apresentassem valor adicionado negativo ou acima de mil reais por aluno atendido nos programas em que atuavam, atribuindo-se esses resultados a erros de medição. A nova amostra inclui 202 entidades, ou 83% das que listaram as parcerias e 22% do total das respondentes. O valor agregado por essas entidades totalizou 52,8 milhões de reais.

[9] Analogamente às Contas Nacionais, o valor adicionado aqui é definido como recursos próprios + transferências recebidas – transferências realizadas. Essa forma de calcular o valor agregado tem o mérito de evitar dupla contagem e de incluir transferências advindas de outras entidades que não aparecem na amostra. Ele exclui transferências para entidades fora da amostra. Entretanto, como veremos adiante, esse problema é menos importante que a exclusão das transferências recebidas, já que o governo federal provê grande parte dos recursos através do *Programa Brasil Alfabetizado*, e este não está incluído na amostra.

Por fim, para que fosse calculado o custo por aluno, foi necessário criar uma estimativa do número de alunos atendidos por essas entidades. Cada uma delas declara quantos alunos são atendidos em seus programas, mas a soma pode gerar uma sobreestimativa do número de alunos atendidos: há o risco de dupla contagem, devido às várias razões expostas acima. A estratégia de contar apenas os alunos atendidos por entidades que alfabetizam tampouco é satisfatória, pois, dado que os respondentes representam uma fração do universo, isso excluiria muitos alunos que são atendidos por entidades que não alfabetizam, mas que não são alfabetizados por nenhuma das entidades que responderam à pesquisa. Por outro lado, ao ser considerado o recorte que inclui todas as entidades que estão no Mapeamento, é possível ter maior confiança de que grande parte dos alunos atendidos por esse número maior de entidades está entre os atendidos pelas entidades diretamente envolvidas com alfabetização. Em termos nacionais, a razão entre o número de alunos atendidos pelas entidades que alfabetizam e o número de pessoas atendidas por todas as entidades é de 80,4%. Aplicando-se essa proporção para a soma do número de alunos das 202 entidades que foram incluídas no cálculo de valor adicionado, chegou-se a uma estimativa de 293 mil alunos atendidos por essas entidades, a um custo médio por aluno, contando todo o período do curso, de aproximadamente 180 reais.

Conforme o leitor terá percebido, o cálculo desse número se baseou em uma seqüência de hipóteses e simplificações e está sujeito a todo tipo de viés. Para poder ter mais confiança nesse número, seria necessária uma pesquisa mais aprofundada do grau de representatividade das entidades incluídas nesse recorte. Entretanto, esse tipo de análise é complicado pelo reduzido tamanho de observações. Além de questões de representatividade e do erro de medição, a forma pela qual o cálculo foi realizado introduz uma fonte de viés ao excluir transferências de recursos em espécie, como materiais escolares, merenda, transporte etc.. Além disso, freqüentemente instituições que estão envolvidas em vários programas, como é o caso de entidades públicas, não contam o gasto com espaço físico e energia como sendo gastos específicos dos programas de alfabetização. Uma contabilização mais detalhada do uso desses recursos, bem como a imputação de valores para eles, seria necessária para chegar a uma estimativa mais adequada.

A partir dessa estimativa de custo por aluno, é possível realizar uma estimativa para o total de recursos mobilizado pela sociedade para programas de AJA. O total estimado, considerando-se o total de alunos atendidos por insti-

tuições que alfabetizam e responderam ao Mapeamento, foi de 264,5 milhões de reais. Esse número ainda envolve uma subestimativa, na medida em que nem todas as instituições envolvidas em projetos de AJA responderam ao Mapeamento. Incluindo-se a estimativa de taxa de atrito calculada acima, pode-se chegar a uma estimativa global de 476,2 milhões de reais para esses recursos.

Tabela 3: Total de recursos gastos com AJA em 2004 (estimativas)

R$ por Aluno[1]	**180,20**
Recursos do Governo Federal no PBA (R$ milhares) (a)	167.180
Alunos no PBA (milhares, fonte: SBA)	1643
Gasto Total com Alunos no PBA (R$ milhares, estimativa)[3] (b)	296.069
a/b	56,5%
Gasto com Alunos no Mapeamento (R$ milhares)[3] (c)	264.534
a/c	63,2%
Total de Recursos Gastos (R$ milhares) [2,3] (d)	476.269
a/d	35,1%

Números grifados são estimativas elaboradas pelo autor

(1) Estimativa a partir do mapeamento

(2) Extrapolação a partir da taxa de atrito estimada

(3) Calculado multiplicando R$ por aluno pelo número de alunos relevante

A execução orçamentária de 2004 acusa um gasto de 167 milhões de reais do governo federal com o PBA. Esse montante responde por 63,2% do gasto total com programas de AJA medido pelo Mapeamento, ou aproximadamente 35,1%, se adotada a extrapolação pela taxa de atrito. Mesmo no segundo caso, no qual o governo federal não responde pela maior parte desses gastos, sua participação é ainda substancial, de modo que não seria inadequado concluir que, na ausência do PBA, a mobilização seria seriamente comprometida.

A Tabela 3 acima também apresenta uma estimativa da participação dos recursos federais no montante de recursos alocados para alfabetização de alunos atendidos pelo PBA. Adotando-se a estimativa de 180 reais por aluno e assumindo-se que o número de alunos listados no SBA representa o total de alunos efetivamente atendidos por esses programas, chega-se a uma participação de 56,5%. Esse número indicaria que as entidades parceiras estariam con-

tribuindo com quase metade do custo, representando uma taxa de alavancagem substancial para o programa. Naturalmente, não procede a interpretação de que na ausência do programa esses recursos não seriam alocados para alfabetização de um número menor de alunos. Para poder chegar a conclusões nesse sentido seria necessário um estudo mais aprofundado. Esse número pode também estar sendo excessivamente otimista na medida em que o dado sobre o número de alunos do SBA pode representar uma superestimativa do número de alunos efetivamente atendidos por esse programa, uma vez que representa uma declaração de intenção por parte das entidades, as quais têm incentivos para exagerar essas intenções[10].

A Tabela 4 mostra a evolução dos recursos federais aplicados para AJA desde 2000 em termos reais[11], bem como, para comparação, o total de recursos federais aplicados em Educação. O *Programa Brasil Alfabetizado* foi implementado a partir de 2003 em substituição ao Alfabetização Solidária, programa implementado pela administração anterior. Uma das principais diferenças é que, enquanto o Alfabetização Solidária se baseava na articulação do governo com uma única entidade sem fins lucrativos, o *Programa Brasil Alfabetizado* pretende articular Seducs e Semeds no sentido da continuidade de estudos. Como se pode observar, a implementação do *Programa Brasil Alfabetizado* foi acompanhada por um aumento real de mais de 50% dos recursos aplicados em AJA. Isso ocorreu no mesmo ano em que o gasto real com Educação foi reduzido em 12,4% como parte do grande esforço fiscal realizado pelo governo federal naquele ano[12]. O resultado é que a proporção de recursos de Educação dedicados ao AJA quase dobrou, subindo de 0,66% para 1,14% do total de recursos. Esse aumento demonstra a priorização dada à AJA pela nova administração. De toda forma, a proporção continua pequena, confirmando a impressão de que o combate ao analfabetismo é uma política educacional relativamente barata.

---

[10] Esse problema pode ser amenizado pelo uso do dado de alunos atendidos por entidades parceiras do MEC em programas onde essa parceria é efetiva, conforme declarado no Mapeamento. Infelizmente, esse dado ainda não está disponível, mas será utilizado em versões posteriores deste texto.

[11] O deflator utilizado foi o IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Esse deflator foi escolhido por ser o utilizado pelo Tesouro Nacional nos cálculos disponíveis na internet. Além de pretender representar o nível geral de preços na economia, o IGP é relevante para contas do governo, pois muitos dos contratos assinados pelo governo são corrigidos por esse índice. Além disso, o IGP tende a ser muito afetado por variações cambiais, que foram importantes componentes na variação da dívida pública no período analisado. Cabe ressaltar que, por ser muito influenciado pelo câmbio, o IGP tende a ser mais variável que outros índices, como o IPCA, exagerando as variações reais apresentadas.

[12] Usando outros deflatores, a queda nos gastos com Educação teria sido menor, pois no período entre 2002 e 2004 o IGP-DI foi bastante superior a outras medidas. Como não existe deflator ideal, é preferível ainda assim utilizar o IGP-DI, pois reflete bem a variação dos custos do governo. Ver Nota 7.

Tabela 4: Gastos do governo federal com AJA

	Recursos para Alfabetização em R$ milhares de 20041,3 (a)	Var %	Gasto com Educação em R$ milhares de 20042,3 (b)	Var %	a/b
2000	40.894	-	17.864.797	-	0,23%
2001	120.680	195,1%	17.743.538	-0,7%	0,68%
2002	117.788	-2,4%	17.761.543	0,1%	0,66%
2003	177.360	50,6%	15.561.104	-12,4%	1,14%
2004	167.180	-5,7%	14.532.927	-6,6%	1,15%

(1) Execução Orçamentária. Fonte para 2000 até 2002: TCU. Fonte de 2003 e 2004: SECAD/MEC

(2) Despesa Liquidada. Fonte: Tesouro Nacional

(3) Valores deflacionados pelo IGP-DI

Cobertura Regional

Além da análise dos valores globais, é interessante olhar como a mobilização se distribui regionalmente. A tabela abaixo apresenta o número de alunos por estado em 2004, o número de analfabetos segundo o Censo de 2000 e a taxa de cobertura correspondente[13]. Esta taxa é denominada "bruta", pois inclui no numerador todos os alunos do programa, enquanto que uma taxa "líquida" a ser eventualmente calculada exigiria uma estimativa do número de alunos no programa que já entraram sabendo ler e escrever. A taxa de cobertura está provavelmente subestimada, tanto pelo denominador, que é uma estimativa conservadora do número de alunos, quanto pelo numerador, que, por se referir a um ano anterior a 2004, exagera um pouco o número de analfabetos.

O estado com a maior taxa de cobertura é o Amapá, seguido de Roraima e Piauí, mas a grande região com maior taxa de cobertura é a região Centro-Oeste. Os estados com menores taxas de cobertura são Santa Catarina, São Paulo e Rondônia, e a região com menor cobertura é a Sudeste.

Chama a atenção que justamente as regiões mais ricas (Sul e Sudeste) apresentam as menores taxas de cobertura. Esse dado pode ser interpretado de duas formas distintas. A interpretação mais imediata é que as maiores taxas de analfabetismo nas regiões mais pobres do País levou a que muito investimento fosse direcionado para o combate ao analfabetismo nessas regiões. Pode-se tam-

[13] O uso da Pnad de 2003, ao invés do Censo de 2001, pouco afeta a taxa de cobertura, com exceção da Região Norte, para a qual as áreas rurais não são incluídas na Pnad.

bém aventar a hipótese de que, nas regiões mais ricas e que congregam o maior número absoluto de analfabetos, o custo de oportunidade dos potenciais alunos é maior. Resumindo, os alunos das regiões mais ricas têm um menor incentivo para cursar AJA. A natureza descoordenada da mobilização também levou a que esse direcionamento fosse excessivo. Se essa interpretação é correta, os dados do Mapeamento exerceram a importante função de disseminar essa heterogeneidade, permitindo que os esforços sejam redirecionados futuramente de forma mais igualitária[14].

[14] Este comentário parte do princípio de que, idealmente, todos os analfabetos deveriam ter a mesma probabilidade de serem atendidos, o que não necessariamente é verdade. Uma outra perspectiva poderia ser a de que o mais importante é atacar com mais vigor áreas onde a taxa de analfabetismo é mais alta, ou ainda que se deve buscar a igualdade entre regiões, mais do que a igualdade entre pessoas de diferentes regiões.

Tabela 5: Taxa de cobertura

Estado	População Analfabeta 15 ou mais, (Censo 2000)	Alunos de Entidades que Alfabetizam	Taxa Bruta de Cobertura
Rondônia	112 434	574	0,4%
Acre	80 917	3 589	3,5%
Amazonas	259 731	38 795	13,8%
Roraima	25 305	4 994	31,8%
Pará	626 031	47 852	4,3%
Amapá	33 863	4 271	78,2%
Tocantins	133 916	6 595	2,2%
NORTE	**1 272 197**	**106 670**	**8,1%**
Maranhão	961 821	135 343	8,3%
Piauí	550 940	157 160	29,1%
Ceará	1 233 116	122 751	10,7%
Rio Grande do Norte	454 028	48 170	11,2%
Paraíba	666 714	141 175	13,4%
Pernambuco	1 258 185	124 015	11,7%
Alagoas	584 734	49 225	13,0%
Sergipe	283 647	40 363	22,7%
Bahia	1 963 728	246 349	7,8%
NORDESTE	**7 956 913**	**1 064 551**	**12,0%**
Minas Gerais	1 469 480	27 902	8,8%
Espírito Santo	240 789	18 468	10,9%
Rio de Janeiro	670 319	41 374	6,2%
São Paulo	1 702 537	33 795	1,6%
SUDESTE	**4 083 126**	**121 539**	**5,6%**
Paraná	615 719	38 344	7,4%
Santa Catarina	226 273	1 361	0,6%
Rio Grande do Sul	473 378	34 054	7,2%
SUL	**1 315 370**	**73 759**	**6,2%**
Mato Grosso do Sul	155 524	42 910	27,6%
Mato Grosso	198 969	3 460	1,7%
Goiás	401 957	50 839	12,6%
Distrito Federal	79 188	5 984	5,9%
CENTRO OESTE	**835 637**	**103 193**	**12,2%**
BRASIL	**15 463 243**	**1 469 712**	**9,5%**

Outra interpretação é que existe um viés regional na propensão das entidades responderem o questionário. O resultado poderia ser uma conseqüência de, por algum motivo, entidades em regiões mais ricas terem menos disposição para preencher o questionário. Nesse caso, o que esses dados mostram é em que ponto o esforço futuro do Mapeamento deve ser alocado. Essa interpretação é perigosa na medida em que guiar o processo de amostragem pelos dados pode tender a enviesar esses dados. Antes de usá-la, seria necessário pensar com cuidado que motivos poderiam levar a esse viés de seleção.

A Natureza da Mobilização: Heterogeneidade e divisão do trabalho

Concentração na AJA

Um fato interessante a respeito das entidades que responderam ao Mapeamento é o alto grau de concentração das atividades e recursos de AJA nas mãos de poucas entidades. As Tabelas 6 e 7 mostram a distribuição de instituições (executoras) e alunos (atendidos por alfabetizadoras) por região.

Analisando-se primeiramente os dados totais, um fato que de imediato chama a atenção é que, enquanto aproximadamente 80% das entidades atendem menos de mil alunos, 78,4% dos alunos são atendidos por entidades que atendem a mais de dez mil alunos. Em particular, uma única dessas entidades com atuação em todo o território nacional (sendo, portanto, contada como 21 unidades por atuar em 21 estados) atende a quase 40% dos alunos contados no Mapeamento. Essa entidade é uma entidade sem fins lucrativos e executa projetos de alfabetização no Brasil inteiro. Entretanto, a presença dessa entidade não altera o *ranking* das grandes regiões com maior taxa de atendimento e tem pouco efeito sobre o *ranking* por estado. Sua atividade beneficia principalmente a Região Nordeste, respondendo por pouco mais da metade dos alunos lá atendidos.

De forma análoga ao que ocorreu na interpretação das taxas de cobertura, duas interpretações se oferecem para o fato observado. Uma interpretação é que existem importantes economias de escala em projetos de alfabetização, por exemplo, no custo dos cursos de formação inicial e continuada dos alfabetizadores. À primeira vista, essa interpretação parece conflitar com a visão de que esses projetos devem idealmente ser delegados a entidades pequenas que, por seu reduzido tamanho, seriam capazes de prover serviços mais direcionados às necessidades específicas das populações locais. Por outro lado, dados de recursos (não reportados) indicam

Tabela 6: Entidades por grande região e número de alunos atendidos (*)

Grande Região	0 a 60 alunos	60 a 300 alunos	300 a 1000 alunos	1000 a 3000 alunos	3000 a 10000 alunos	Mais de 10000 alunos	Total
NORTE	15	32	20	12	3	3	85
	17,6%	37,6%	23,5%	14,1%	3,5%	3,5%	100,0%
NORDESTE	16	86	190	84	21	26	423
	3,8%	20,3%	44,9%	19,9%	5,0%	6,1%	100,0%
SUDESTE	154	105	39	13	5	4	320
	48,1%	32,8%	12,2%	4,1%	1,6%	1,3%	100,0%
SUL	18	25	11	7	2	2	65
	27,7%	38,5%	16,9%	10,8%	3,1%	3,1%	100,0%
CENTRO-OESTE	9	15	12	5	4	4	49
	18,4%	30,6%	24,5%	10,2%	8,2%	8,2%	100,0%
BRASIL	**212**	**263**	**272**	**121**	**35**	**39**	**942**
	22,5%	**27,9%**	**28,9%**	**12,8%**	**3,7%**	**4,1%**	**100,0%**

(*) Entidades que atuam em diferentes Ufs são contadas como entidades diferentes, sendo o número de alunos usado para definir seu tamanho aquele que detém em cada UF

Tabela 7: Entidades que alfabetizam, por grande região e número de alunos atendidos (milhares)

Grande Região	0 a 60 alunos	60 a 300 alunos	300 a 1000 alunos	1000 a 3000 alunos	3000 a 10000 alunos	Mais de 10000 alunos	Total
NORTE	0,2	3,1	7,2	15,3	16,3	64,6	106,7
	0,2%	2,9%	6,7%	14,3%	15,3%	60,6%	100,0%
NORDESTE	0,2	6,6	42,2	51,1	48,7	915,6	1064,6
	0,0%	0,6%	4,0%	4,8%	4,6%	86,0%	100,0%
SUDESTE	4,0	11,4	18,0	15,7	15,6	56,8	121,5
	3,3%	9,3%	14,8%	12,9%	12,8%	46,7%	100,0%
SUL	0,5	2,8	5,1	9,7	11,1	44,4	73,8
	0,7%	3,8%	7,0%	13,1%	15,1%	60,3%	100,0%
CENTRO-OESTE	0,2	1,9	4,6	8,0	18,2	70,4	103,2
	0,2%	1,8%	4,5%	7,8%	17,6%	68,2%	100,0%
BRASIL	**5,2**	**25,8**	**77,2**	**99,8**	**109,9**	**1151,9**	**1469,7**
	0,4%	**1,8%**	**5,3%**	**6,8%**	**7,5%**	**78,4%**	**100,0%**

que a concentração de recursos próprios é ainda maior que a de alunos, indicando que as grandes entidades reconhecem a necessidade de descentralizar a atuação, mas não o fazem mais por causa de custos de agência[15].

As Tabelas 6 e 7 acima também mostram a abertura por região. O que chama mais atenção é que a Região Nordeste apresenta a maior concentração, com 86% dos alunos atendidos por instituições de mais de dez mil alunos, enquanto que a Região Sudeste apresenta um grau de concentração muito menor que as outras regiões. Um motivo é que, como apontado acima, a maior de todas as entidades concentra sua atuação no Nordeste.

Natureza Jurídica das Entidades Alfabetizadoras

As entidades envolvidas no Mapeamento são de naturezas jurídicas distintas, incluindo entidades estatais das diversas esferas de governo, entidades empresariais e entidades sem fins lucrativos. A Tabela 8 abaixo apresenta a distribuição das instituições por grande região e natureza jurídica. O primeiro dado interessante de ser observado é que a grande maioria das entidades que responderam ao Mapeamento é composta por entidades municipais, isto é, principalmente prefeituras, respondendo por aproximadamente dois terços dos respondentes. Em segundo lugar surgem as sociedades sem fins lucrativos, respondendo por aproximadamente um quarto do total. Entidades federais e estaduais, bem como entidades empresariais, respondem pelo resto.

Mais interessante é observar como o esforço está dividido regionalmente. Enquanto nas Regiões Sul e Norte e, em menor medida, na Centro-Oeste, o número de entidades mantém aproximadamente as mesmas proporções que as observadas nacionalmente, as Regiões Nordeste e Sudeste apresentam perfis bastante diferenciados. Na Região Nordeste o número de entidades governamentais de nível municipal é mais proeminente, respondendo por mais de quatro quintos do total de entidades, enquanto que no Sudeste as entidades sem fins lucrativos têm uma participação muito maior do que na média nacional, respondendo por mais da metade do número de entidades envolvidas com AJA. Vale lembrar que, como os municípios são normalmente os executores da EJA-fundamental, a AJA beneficia, e pode se beneficiar, da participação desse nível de governo.

[15] Custos de agência são os custos incorridos por uma organização no controle e monitoramento quando diante de uma situação em que os diferentes níveis hierárquicos possuem objetivos e informações dessemelhantes.

Combinando essa observação com a menor taxa de cobertura, encontrada na Região Sudeste, pode-se inferir que a maior participação de entidades sem fins lucrativos no Sudeste é uma reação da sociedade civil à baixa prioridade dada pelos governos locais ao combate ao analfabetismo. Essa interpretação é reforçada pelo fato de que as entidades sem fins lucrativos estão localizadas predominantemente na Região Sudeste[16].

Outro dado interessante é a distribuição de projetos executados por entidades empresariais. A maior parte dessas entidades (aproximadamente um quarto) tende a atuar na Região Sudeste, que é também a mais industrializada do País. Entretanto, o que mais chama a atenção é que elas tendem a ser mais importantes no Centro-Oeste, onde respondem por aproximadamente 13% das entidades que lá atuam.

A Tabela 9 mostra como o número de alunos é distribuído por cada grande região e de acordo com a natureza jurídica das entidades. A ordem de importância dos tipos de entidades nas diferentes regiões se altera dramaticamente quando se observa a questão sob essa perspectiva. As entidades sem fins lucrativos passam a responder pelo grosso do número de alunos, sendo então seguidas pelas entidades estaduais e municipais. Isso se explica pelo diferente porte dessas entidades. Cabe ressaltar, entretanto, que aproximadamente três quartos dos alunos de entidades sem fins lucrativos são atendidos por apenas uma dessas entidades, que concentra seus esforços maciçamente na Região Nordeste do País, onde responde por quase metade dos alunos de alfabetização, enquanto que na Região Sudeste atende a pouco mais de um quinto dos estudantes.

[16] Naturalmente, essa não é a única interpretação possível. Pode-se argumentar também que, por ser mais desenvolvida, a Região Sudeste conta com uma sociedade civil mais organizada, de forma que o poder local se vê desobrigado de atuar na AJA. Entretanto, nesse caso os municípios estariam agindo baseados numa percepção errônea, uma vez que as entidades sem fins lucrativos não são capazes de oferecer uma taxa de cobertura compatível com a da Região Nordeste.

Tabela 8: Entidades por grande região e natureza jurídica

Grande Região	Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Muncipal	Entidade Empresarial	Entidade Sem Fins Lucrativos	Total
NORTE	5	6	50	4	20	85
	5,9%	7,1%	58,8%	4,7%	23,5%	100,0%
NORDESTE	4	14	353	5	47	423
	0,9%	3,3%	83,5%	1,2%	11,1%	100,0%
SUDESTE	3	13	106	9	189	320
	0,9%	4,1%	33,1%	2,8%	59,1%	100,0%
SUL	0	3	45	2	15	65
	0,0%	4,6%	69,2%	3,1%	23,1%	100,0%
CENTRO-OESTE	2	4	23	6	14	49
	4,1%	8,2%	46,9%	12,2%	28,6%	100,0%
BRASIL	**14**	**40**	**577**	**26**	**285**	**942**
	1,5%	**4,2%**	**61,3%**	**2,8%**	**30,3%**	**100,0%**

(*) Entidades que atuam em diferentes Ufs são contadas como entidades diferentes, sendo o número de alunos usado para definir seu tamanho aquele que detém em cada UF

Tabela 9: Alunos Atendidos por entidade que alfabetizam por grande região e natureza jurídica (milhares)

Grande Região	Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Muncipal	Entidade Empresarial	Entidade Sem Fins Lucrativos	Total
NORTE	3 552	35 497	21 258	10 894	35 059	106 260
	3,3%	33,4%	20,0%	10,3%	33,0%	100,0%
NORDESTE	9 433	237 904	110 569	950	705 695	1 064 551
	0,9%	22,3%	10,4%	0,1%	66,3%	100,0%
SUDESTE	2 346	13 111	31 561	204	74 317	121 539
	1,9%	10,8%	26,0%	0,2%	61,1%	100,0%
SUL	0	44 564	11 835	1 500	15 860	73 759
	0,0%	60,4%	16,0%	2,0%	21,5%	100,0%
CENTRO-OESTE	4 575	65 041	18 921	1 631	13 435	103 603
	4,4%	62,8%	18,3%	1,6%	13,0%	100,0%
BRASIL	**19 906**	**396 117**	**194 144**	**15 179**	**844 366**	**1 469 712**
	1,4%	**27,0%**	**13,2%**	**1,0%**	**57,5%**	**100,0%**

Esta diferença também pode ser responsável pelo menor número de entidades sem fins lucrativos atuando na Região Nordeste em comparação com a Região Sudeste. A confluência de entidades sem fins lucrativos de porte menor para o Sudeste faz com que as duas regiões acabem com uma proporção parecida de alunos atendidos por esse tipo de entidade.

Também é digno de nota a alteração da participação dos estados em relação aos municípios nas diferentes regiões. Enquanto nas Regiões Sul e Centro-Oeste a AJA é basicamente uma atividade exercida pelos estados, na Região Sudeste a participação dos municípios se torna mais importante. É importante ressaltar que a continuidade, sendo um dos objetivos do *Programa Brasil Alfabetizado*, beneficia e pode se beneficiar da participação dos municípios, que são os executores da EJA-fundamental. Um dado surpreendente é que a Região Nordeste, apesar de contar com proporcionalmente o maior número de municípios, responde por uma menor parcela dos alunos.

Divisão do Trabalho: Funções exercidas pelos diferentes atores

O questionário do Mapeamento solicitava que as entidades, além de listarem os programas em que atuavam, listassem quais funções exerciam nos programas. As Tabelas 10, 11 e 12 abaixo apresentam os resultados de acordo com diferentes classificações. O primeiro fato que chama a atenção é que, apesar da heterogeneidade no tamanho e tipo de entidades que atuam em AJA, parece haver pouca divisão do trabalho entre elas, com a maior parte das atividades sendo realizadas pela maior parte das entidades. As não-alfabetizadoras parecem ser mais especializadas que as alfabetizadoras, apresentando proporções menores em todas as categorias. Por outro lado, as entidades participantes do Mapeamento, que eram parceiras do PBA, parecem ser menos especializadas que a média, com maior proporção destas em todas as atividades.

Os dados são interessantes, mas permitem pouca inferência sobre divisão do trabalho. Um fato que chama a atenção é que a alfabetização de jovens e adultos é uma atividade exercida por uma porcentagem alta de entidades muito pequenas e muito grandes, mas reduzida em entidades de porte médio. Também chama a atenção o fato de as instituições estaduais terem maior participação do que as municipais, sendo que os municípios são os principais executores da EJA-fundamental. Naturalmente, uma análise mais fina desses resultados exigiria saber quantos recursos as diferentes entidades alocam para as atividades, informação que não pode ser obtida do Mapeamento.

Tabela 10: Funções realizadas pelas entidades por classificação

	Alfabetizadoras	Não-Alfabetizadoras	Parceiras do PBA	Total
3.1 Planejamento, avaliação e administração	-	-	-	-
Planejamento e avaliação	91,6%	79,2%	93,3%	86,7%
Administração	83,3%	75,9%	94,2%	80,4%
3.2 Produção de materiais e desenvolvimento pedagógico	86,2%	69,6%	89,4%	79,6%
3.3 Formação de alfabetizadores/professores	85,6%	76,9%	94,2%	82,1%
3.4 Gestão local de programas/ projetos	90,2%	83,5%	92,3%	87,5%
3.5 Apoio à alfabetização de alunos	-	-	-	-
Auxílio/apoio aos alunos	61,9%	57,0%	67,3%	59,9%
Fornecimento de materiais e recursos pedagógicos	87,1%	77,6%	93,3%	83,3%
Remuneração ou auxílio financeiros a alfabetizadores/ professores	73,4%	59,9%	81,7%	68,0%
Remuneração ou auxílio a outros profissionais	75,1%	55,0%	76,9%	67,1%
Espaços físicos e manutenção (salas de aula, bibliotecas etc.)	81,3%	71,2%	85,6%	77,3%
3.6 Alfabetização de alunos	100,0%	0,0%	72,1%	60,1%
3.7 Outra(s) forma(s) não listada(s)	9,6%	8,0%	12,5%	8,9%

(*) Entidades que atuam em diferentes UFs são contadas como entidades diferentes, sendo o número de alunos usado para definir seu tamanho o número de alunos que detém em cada UF onde atua.

Tabela 11: Funções realizadas pelas entidades por natureza jurídica

	Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal	Entidade Empresarial	Entidade Sem Fins Lucrativos
3.1 Planejamento, avaliação e administração	95,0%	100,0%	88,2%	92,3%	87,7%
Planejamento e avaliação	95,0%	100,0%	85,1%	92,3%	86,7%
Administração	95,0%	100,0%	82,3%	88,5%	67,9%
3.2 Produção de materiais e desenvolvimento pedagógico	90,0%	94,5%	76,7%	92,3%	83,3%
3.3 Formação de alfabetizadores/professores	80,0%	98,2%	81,3%	92,3%	81,8%
3.4 Gestão local de programas/projetos	90,0%	98,2%	87,3%	92,3%	85,5%
3.5 Apoio à alfabetização de alunos	-	-	-	-	-
Auxílio/apoio aos alunos	50,0%	52,7%	64,7%	65,4%	46,0%
Fornecimento de materiais e recursos pedagógicos	85,0%	96,4%	83,7%	76,9%	79,9%
Remuneração ou auxílio financeiro a alfabetizadores/ professores	75,0%	89,1%	71,0%	61,5%	55,2%
Remuneração ou auxílio a outros profissionais	85,0%	65,5%	67,1%	61,5%	66,4%
Espaços físicos e manutenção (salas de aula, bibliotecas etc.)	45,0%	74,5%	80,3%	57,7%	73,1%
3.6 Alfabetização de alunos	80,0%	61,8%	49,8%	69,2%	85,5%
3.7 Outra(s) forma(s) não listada(s)	5,0%	14,5%	7,4%	15,4%	11,4%

(*) Entidades que atuam em diferentes UFs são contadas como entidades diferentes, sendo o número de alunos usado para definir seu tamanho o número de alunos que detém em cada UF onde atua.

Tabela 12: Funções realizadas pelas entidades por tamanho

	0 a 60 alunos	60 a 300 alunos	300 a 1000 alunos	1000 a 3000 alunos	3000 a 10000 alunos	Mais de 10000 alunos
3.1 Planejamento, avaliação e administração	-	-	-	-	-	-
Planejamento e avaliação	91,5%	91,6%	88,4%	91,6%	90,0%	100,0%
Administração	65,1%	85,4%	85,1%	92,4%	93,3%	100,0%
3.2 Produção de materiais e desenvolvimento pedagógico	88,7%	85,4%	78,4%	87,4%	93,3%	93,1%
3.3 Formação de alfabetizadores/ professores	81,6%	85,8%	86,2%	93,3%	96,7%	100,0%
3.4 Gestão local de programas/ projetos	89,2%	89,3%	92,5%	94,1%	86,7%	100,0%
3.5 Apoio à alfabetização de alunos	-	-	-	-	-	-
Auxílio/apoio aos alunos	51,4%	68,6%	67,9%	72,3%	56,7%	55,2%
Fornecimento de materiais e recursos pedagógicos	87,7%	85,8%	89,6%	91,6%	73,3%	89,7%
Remuneração ou auxílio financeiro a alfabetizadores/professores	54,7%	75,1%	74,3%	82,4%	76,7%	89,7%
Remuneração ou auxílio a outros profissionais	70,8%	70,1%	75,0%	76,5%	66,7%	75,9%
Espaços físicos e manutenção (salas de aula, bibliotecas etc.)	87,3%	84,3%	83,6%	80,7%	53,3%	55,2%
3.6 Alfabetização de alunos	81,6%	68,6%	52,6%	53,8%	60,0%	82,8%
3.7 Outra(s) forma(s) não listada(s)	10,4%	11,9%	9,7%	16,0%	6,7%	17,2%

(*) Entidades que atuam em diferentes UFs são contadas como entidades diferentes, sendo o número de alunos usado para definir seu tamanho o número de alunos que detém em cada UF onde atua.

Impacto da Mobilização sobre o Analfabetismo

Um dos objetivos da avaliação de mobilização é, além de avaliar o ritmo com o qual o programa vem sendo implementado, se esse ritmo é adequado e se pode ser sustentado no futuro. Essa parte da avaliação foi feita com base em um modelo de projeção descrito em anexo.

A análise que se segue parte do reconhecimento de que a redução da taxa de analfabetismo pode se dar tanto por fatores demográficos quanto através de políti-

cas específicas. Do ponto de vista demográfico, a taxa de analfabetismo tende a ser reduzida ao longo tempo, pois gerações mais novas são mais alfabetizadas que as gerações mais velhas. Além disso, a redução da taxa de analfabetismo pode ser acelerada através de ações e mobilizações de alfabetização de adultos.

Entretanto, para que essa avaliação seja feita, o modelo deve levar em conta a eficiência do programa. Por um lado, nem todos os beneficiários do programa são analfabetos, de modo que a oferta de curso de alfabetização para essas pessoas não tem impacto sobre a taxa de analfabetismo. Por outro lado, nem todos os beneficiários do programa de fato se beneficiam dele, aprendendo a ler e a escrever. Muitos se inscrevem no curso, mas não freqüentam, outros freqüentam, mas não adquirem a capacidade de ler e escrever. Por fim, existe uma parcela que freqüenta, adquire a capacidade de ler e escrever, mas perde as habilidades adquiridas em pouco tempo.

O grau de ineficiência dos programas de alfabetização em geral[17] é mostrado nos dados da Pnad de diferentes anos, segundo os quais aproximadamente 60% dos entrevistados cujo último curso foi o de alfabetização se declaram analfabetos[18]. Esse número varia pouco ao longo dos anos. Se considerarmos que parte das pessoas que passam por esses programas já entrou neles alfabetizada,, a taxa de jovens e adultos alfabetizados por esse tipo de mobilização tem sido historicamente ainda mais baixa. Conforme está mais detalhadamente explicado no segundo item do Anexo, as simulações serão realizadas sob a hipótese de que 25% dos alunos dos cursos de alfabetização aprendem a ler e a escrever. Essa taxa é otimista se comparada com o fato típico levantado por Abadzi (2003) para os programas realizados nas décadas de 1960 e 1970, nos quais metade dos alunos não completava os cursos, metade dos que completavam não passava nos exames finais e metade dos que passavam nesses exames não conseguia mais ler nem escrever depois de poucos anos, sugerindo que apenas 12,5% dos alunos analfabetos aprenderiam a ler e a escrever.

Foram realizadas ao todo seis projeções. O primeiro grupo de três projeções partiu da hipótese de que o volume de recursos como proporção do PIB seria mantido ao longo do tempo. Isso implica que, à medida que a população de analfabetos for gradativamente reduzida, a taxa de cobertura vai aumentar. A hipótese é que a

[17] A alfabetização foi incentivada não apenas pelo Brasil Alfabetizado, mas também por diversos outros programas, como o Mobral. Seria positivo tratar da eficiência de cada um deles em separado, porém o dado da Pnad se refere a todos os programas de alfabetização conjuntamente.

[18] É importante ressaltar que, segundo pedagogos, fazer AJA leva a pessoa a descobrir que não sabe ler e escrever. Assim, alguns indivíduos que se consideravam alfabetizados podem, após fazer um curso de AJA, mudar de opinião. Dessa forma, o número de pessoas que não sabem ler e escrever e não fizeram AJA na Pnad está subestimado, e cursar AJA revela um número maior. Conclusão: a variação do número de pessoas que não sabem ler e escrever é subestimada pela Pnad.

sociedade, a partir do momento em que se compromete em destinar uma fração de sua produção anual para programas de AJA, se comprometeria em manter essa proporção no futuro. O segundo grupo de simulações parte do princípio de que o objetivo da mobilização seria manter, anualmente e de forma constante, uma determinada taxa de cobertura, de modo que, à medida que o número de analfabetos fosse sendo reduzido, também se reduziria o montante de recursos mobilizados.

O Gráfico 1 apresenta as simulações do primeiro grupo. A linha de cima representa a trajetória da taxa de analfabetismo sob a hipótese de que o programa não é capaz de alfabetizar ninguém. O decréscimo da taxa de analfabetismo se dá unicamente pela morte de gerações mais velhas nas quais as taxas de analfabetismo são mais altas e a reposição dessas por gerações mais novas com menor taxa de analfabetismo. A linha de baixo representa o programa mais eficiente possível dado um custo fixo por aluno, no qual todos os alunos entram analfabetos e saem alfabetizados. A linha do meio apresenta o resultado com os parâmetros de eficiência do modelo calibrados como descrito no segundo item do Anexo. Como se pode notar, ela está bem distante da linha de baixo, a mais otimista de todas, e isso se deve somente às ineficiências do programa. Além disso, mesmo para a parametrização apresentada, esse modelo apresenta um resultado otimista. O motivo é que seria de esperar que certos grupos da população fossem mais facilmente alcançáveis por programas de alfabetização por viverem em áreas urbanas, por questões de idade etc., enquanto que outros grupos, como moradores de áreas rurais, populações mais idosas ou pessoas com necessidades especiais, exigiriam atenção e esforços mais concentrados. Os grupos da população mais facilmente atingíveis seriam alfabetizados primeiro, de modo que o custo por aluno da alfabetização tenderia a se tornar maior com o tempo. Isso se traduziria em uma queda menos acentuada da taxa de analfabetismo. No limite, a curva do meio poderia se aproximar muito da curva de cima. O Gráfico 2 apresenta, conforme seria de esperar, uma redução muito mais lenta da taxa de analfabetismo em todos os cenários, mas, para além disso, os resultados são qualitativamente os mesmos.

Provavelmente, a principal informação que esses gráficos apresentam é a incerteza sobre os efeitos e, logo, sobre a sustentabilidade de projetos de alfabetização na ausência de pesquisas mais aprofundadas a respeito da eficiência desses programas e das medidas que podem ser tomadas para alterá-la, caso isso se faça necessário. Caso a eficiência desses programas esteja colocando a trajetória do analfabetismo próxima da linha de cima, é de esperar que a resistência aos esforços existentes se aprofunde e o pouco ganho existente seja abortado. Por outro lado, se for possível demonstrar que a trajetória inferior é a mais provável, não haverá motivos para resistência a um programa tão barato e com resultados tão substanciais num prazo tão curto.

Gráfico 1: Razão recursos/PIB constante

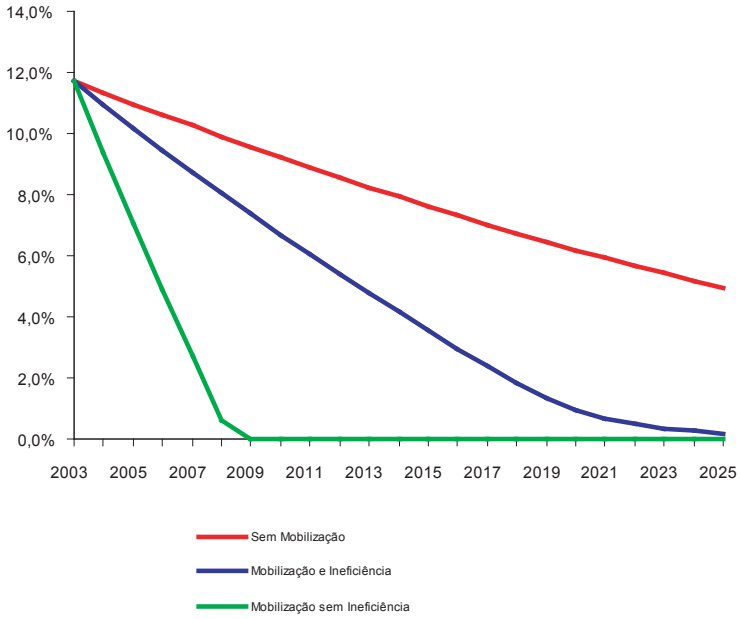
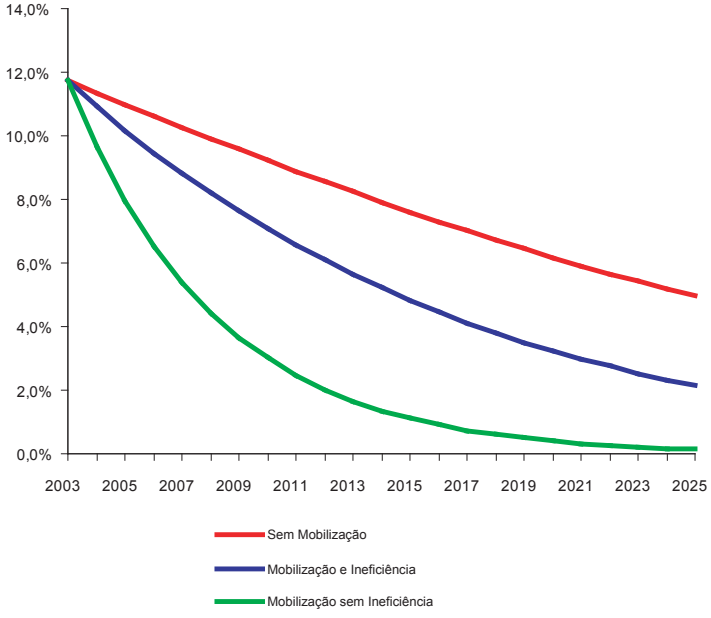


Gráfico 2: Taxa de Cobertura Constante



Conclusões

A análise dos dados do Mapeamento Nacional de Iniciativas de Alfabetização de Jovens e Adultos aponta para uma importante mobilização de recursos por parte da sociedade com vistas à Alfabetização de Jovens e Adultos, atendendo a uma quantidade substancial de alunos. Essa mobilização é facilitada pelo fato de que o custo por aluno de um curso de alfabetização é bastante baixo, de forma que, com uma quantidade relativamente modesta de recursos, é possível atender a uma quantidade grande de alunos. O governo federal, que desde o início da presente administração tem mostrado grande interesse pela questão do analfabetismo de jovens e adultos, está especialmente empenhado nessa mobilização, aumentando a quantidade de recursos alocados para essas atividades e respondendo por algo entre um e dois terços do total de recursos mobilizados.

Em termos de distribuição regional, esses recursos parecem estar alocados de forma desproporcional nas Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do País, em detrimento das Regiões Sul e Sudeste. Esse resultado parece contra-intuitivo na medida em que essas duas são exatamente as regiões mais ricas e com menor taxa de analfabetismo do País, mas, aparentemente, esse fato trabalhou contra elas no sentido de atrapalhar a mobilização de recursos. Além disso, um fato importante da mobilização é que ela é muito concentrada em poucas entidades gigantes, algumas delas com presença nacional e prioridades regionais claras. Esse fato faz com que decisões estratégicas dessas instituições enviesem a mobilização em sentidos que podem ou não ser os mais adequados para os fins desejados.

Entretanto, não é possível realizar uma projeção confiável do impacto dessa mobilização sobre taxas de analfabetismo no futuro. O motivo é que essas projeções dependem, fundamentalmente, de um conhecimento detalhado da eficiência dos projetos de alfabetização existentes, bem como de características da população atendida, que pode vir a dar informações a respeito de retornos decrescentes ao longo do tempo. Na ausência dessas informações, a sustentabilidade da mobilização fica sujeita a julgamentos subjetivos realizados pelos diferentes atores que, se no momento é favorável à execução de projetos de alfabetização, pode vir a mudar no médio prazo como resposta à lentidão da obtenção de resultados discerníveis.

Referências:

ABADZI, Helen. *Improving Adult Literacy Outcomes*: Lessons from cognitive research for developing countries. Washington, D.C.: Operations Evaluation Department,The World Bank, 2003.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, mai-ago, 2000, p.108-130.

ARROW. Keneth, *Social Choice and Individual Values1951*. 2 ed., 1963.

Anexos

Questionário do Mapeamento

O Mapeamento Nacional de Iniciativas de Alfabetização de Jovens e Adultos é um cadastro criado pela Secad/MEC que visava incluir todas as entidades envolvidas em projetos de AJA no País. A coleta foi feita em parceria com as secretarias estaduais de Educação dos diferentes estados, e cada estado contava com um agente de coleta contratado pela Secad. A coleta foi realizada por meio eletrônico ou em papel, e depois transferida pelos agentes para o sistema *on-line*. A idéia era que os agentes de coleta atuassem numa primeira fase para mobilizar as entidades no sentido de estimulá-las a participarem e que, com o tempo, o Mapeamento ganhasse um *momentum* próprio. Para estimular a participação, uma campanha de mídia acompanhou o processo de coleta dos dados. O Mapeamento consistia de duas fases: uma primeira a respeito das instituições envolvidas em AJA e outra que visava obter informações mais detalhadas sobre as turmas de alfabetização. Até o momento, apenas a primeira fase foi realizada, originando os dados analisados neste capítulo. O questionário *on-line* está disponível continuamente, de modo que a atualização é permanente. Os dados utilizados neste texto foram coletados até julho de 2005 e se referem às atividades de alfabetização realizadas em 2004.

O questionário convida as entidades a declararem se forneceram recursos para alfabetização ou se estiveram diretamente envolvidas em projetos de alfabetização. Neste segundo caso, pede-se que as entidades informem em que projetos e municípios atuaram e, para cada projeto, quantos alunos foram atendidos, que funções exerceram, com que parceiros trabalharam, quantos recursos receberam ou transferiram de ou para outros parceiros. Idealmente, esse banco de dados forneceria ao pesquisador/avaliador uma base relacional de dados que permitiria a análise de todas as ligações existentes na atividade, bem como a direção e tamanho dos fluxos de recursos. Entretanto, a base de dados ainda apresenta uma série de problemas que fazem com que análises mais detalhadas sejam pouco confiáveis. Por isso, a análise neste texto se limitou a dados mais agregados, de número de alunos atendidos e instituições atuantes, sendo que os dados de recursos foram utilizados apenas para construir uma estimativa não muito precisa do custo médio por aluno de programas de AJA.

Uma característica dos dados analisados abaixo é que o Mapeamento pediu para instituições que atuavam em UFs diferentes que preenchessem um questionário separado para cada UF, aparecendo, assim, como instituições diferentes. Essa prática pode ter levado a algum grau de dupla contagem/viés em estimativas que envolveram o número de instituições, mas esse fator não tem qualquer efeito sobre

números de alunos. Na maior parte das tabelas, preferiu-se manter essa convenção, adotando-se uma interpretação de que as unidades estaduais das entidades funcionam como entidades diferentes. Essa interpretação não é sempre válida, de forma que os resultados devem ser interpretados com cuidado.

O Modelo de Projeção

O modelo toma uma posição simplificada sobre todas essas questões. A justificativa para as simplificações apresentadas é que, por um lado, os dados não permitem parametrizar um modelo com maior grau de sofisticação, e, por outro lado, o seu objetivo é mais dar uma noção da ordem de grandeza do esforço necessário e possível do que realizar projeções precisas.

O modelo trabalha a partir de um conjunto de equações que determinam o número de analfabetos em cada coorte a partir de um contingente inicial. Estas equações são dadas por:

Analfabetos de idade i+1 = S_i *x* Analfabetos de idade i *x* $(1 - p_t q)$

onde S_i é a fração de analfabetos de idade i que sobrevivem à idade i+1, p_t é a probabilidade de um analfabeto ser incluído em um programa de alfabetização no ano t (a taxa de cobertura líquida) e q é a probabilidade de um analfabeto incluído em um curso de alfabetização aprender a ler e a escrever. A variável p_t rege o alcance da mobilização e q a sua eficiência. O total de recursos gastos na mobilização é dado por:

Recursos no ano t = custo por analfabeto *x* Analfabetos no ano t *x* p_t *x* (1 / (1-h))

onde h é a proporção de pessoas alfabetizadas atendidas por programas de alfabetização. A equação acima permite, dados os parâmetros de eficiência custo por analfabeto e h, tanto encontrar o volume de recursos gastos para dadas taxas de cobertura líquida pt quanto encontrar a taxa de cobertura líquida compatível com um determinado nível de recursos[19].

A parametrização do modelo foi realizada da seguinte forma: as taxas de sobrevivência para idades de 15 a 80 anos foram retiradas das Tabelas de Mortalidade colocadas à disposição em meio eletrônico pelo IBGE. As taxas de sobrevivência para idades acima de 80 anos foram projetadas a partir de uma aproximação polinomial das taxas de sobrevivência disponíveis. O contingente inicial de analfa-

[19] Naturalmente pt tem de ser menor do que 1, de modo que, se o volume de recursos sugerir um pt maior que 1, o modelo trabalha com pt=1.

betos para cada faixa etária foi retirado da Pnad de 2003. A proporção de alfabetizados nos cursos de alfabetização foi estimada a partir da proporção de alunos com mais de dois anos de escolaridade nos cursos atendidos pelo Brasil Alfabetizado. Ainda que não seja verdade que todos os alunos com mais de dois anos de estudo saibam ler, também é verdade que parte dos alunos com menos de dois anos possam saber ler e escrever, de forma que essa estimativa não deve estar muito enviesada. Combinando-se a taxa de 20% de alunos alfabetizados com o dado obtido da Pnad, segundo o qual 60% das pessoas que informam ter feito cursos de alfabetização se declaram analfabetas, calculou-se a probabilidade de 25% de os alunos analfabetos do Programa aprenderem a ler e a escrever. Os dados globais de população e PIB foram calculados respectivamente a partir das projeções do IBGE e de uma extrapolação a partir do PIB de 2005, acrescentando-se uma taxa de crescimento de 2,5% ao ano, seguindo a tendência observada desde a década de 1990.

Os dados iniciais de cobertura líquida e de recursos aplicados foram os dados globais calculados a partir das extrapolações realizadas na seção um acima. Em um conjunto de simulações, a relação gastos/PIB foi mantida constante e, em outro conjunto, a taxa de cobertura líquida foi mantida constante.

Avaliação de Processo: a gestão do *Programa Brasil Alfabetizado*[1]

Gabriel Ulyssea
João Pedro Azevedo[2]
Isabel F. Schwartzman[3]

O *Programa Brasil Alfabetizado* foi lançado pelo governo federal em 2003, tendo como principal objetivo promover a alfabetização dos jovens e adultos. Em seus três primeiros anos de funcionamento, o Programa atendeu a cerca de 5,3 milhões de alunos, o que representa aproximadamente 36% da população de jovens e adultos analfabetos existente no Brasil em 2005 (dados da Pnad)[4]. Em 2003, participaram, recebendo recursos diretos do Programa, 188 entidades, número que quase triplicou no ano seguinte, alcançando 382 entidade, em 2005 este número passou para 642. Trata-se, portanto, de um Programa de grande porte, tanto em termos do número de alunos atendidos quanto de entidades recebendo recursos diretos da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad).

---

[1] Os autores agradecem à equipe responsável por esta publicação pelos comentários valiosos e a toda a equipe envolvida na gestão do *Programa Brasil Alfabetizado* na Secad/MEC pelas entrevistas concedidas e as informações utilizadas neste documento.

[2] Equipe da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA)

[3] Consultora da Diretoria de Avaliação e Estudos Educacionais (DAIE/SECAD/MEC)

[4] É importante destacar que o P*Programa Brasil Alfabetizado* não impõe aos seus parceiros nenhum critério de seleção de beneficiários, dessa forma é possível que sejam atendidos pelo PPrograma indivíduos que já saibam ler escrever um bilhete simples no momento que iniciam o curso.

Apesar do substantivo esforço, o número de jovens e adultos analfabetos vem apresentado uma redução excessivamente gradual nos últimos 14 anos: de 1990 a 2003 ele caiu a uma taxa de 1% ao ano, saindo de um total de mais de 17 milhões em 1990 e chegando a cerca de 14,8 milhões em 2003 (PERO; AZEVEDO; CRUZ, 2005). De 2003 a 2005 o quadro é ainda mais desanimador, pois, mesmo com o atendimento de aproximadamente 10% da população-alvo entre 2003 e 2005, o número de analfabetos manteve uma taxa de redução inferior a 0,5%, chegando a 14,6 milhões em 2005.

Estes números parecem sugerir que o *Programa Brasil Alfabetizado* apresenta um baixo grau de efetividade no que diz respeito ao objetivo de reduzir o número de jovens e adultos analfabetos. Entretanto, dada a inexistência, até o momento, dos resultados da avaliação de eficácia do Programa, em particular de mensurações objetivos de seu valor adicionado, não é possível fazer qualquer afirmativa em relação ao seu grau de efetividade e impacto. Vale notar que o Plano de Avaliação do Brasil Alfabetizado (AZEVEDO, *et al*, 2006) contempla esta avaliação, Plano, aliás, que se encontra em andamento. Mais ainda: mesmo que um eventual estudo de avaliação do impacto do Programa apresentasse indícios de uma baixa efetividade, não seria possível distinguir se esse resultado seria conseqüência do fato de o Programa ser inadequado ou em virtude de falhas em sua implementação. Essa distinção é fundamental do ponto de vista da formulação de políticas, pois se, de fato, o Programa é inadequado, então é necessário substituí-lo por outro com um melhor desenho. Por outro lado, se o problema reside na implementação do Programa, então talvez seja possível torná-lo mais efetivo apenas por meio de correções em sua gestão.

A importância desta questão não se restringe aos programas de alfabetização de jovens e adultos, pois a literatura de avaliação de maneira geral – em particular nas ciências biomédicas e em outras áreas das ciências sociais – tem crescentemente destacado a importância das avaliações de processo na avaliação de diferentes tipos de programas. O argumento central dessa literatura é que a avaliação não deve se restringir a uma abordagem do tipo "caixa-preta" (*black box approach*), em que apenas se avaliam os impactos finais do programa sem considerar a forma como ele foi implementado. Ao contrário, é preciso analisar o processo de implementação e gestão do programa em suas diferentes etapas, de forma que seja possível identificar eventuais falhas (McLAUGHLIN,1987; HaRACHI *et al,*1999).

No caso específico do *Programa Brasil Alfabetizado*, uma primeira questão deve ser levada em conta neste tipo de análise: as atividades-fim do Programa não são executadas pela equipe central responsável pela gestão central. Ao contrário,

a Secad delega às entidades parceiras a execução destas atividades, oferecendo em troca recursos financeiros. Em outras palavras, o Programa está calcado em um sistema de distribuição direcionada de recursos mediante a prestação de uma série de contrapartidas por parte das entidades parceiras. A relação entre a Secad e as entidades se dá por meio de convênios e acordos (declarações de compromisso) que são estabelecidos dentro de um marco institucional definido a cada ano por resoluções elaboradas pela Secad. Entre os diversos fatores relativos ao desenho do Programa, estas Resoluções definem quatro aspectos centrais para o seu funcionamento: (i) definição dos critérios de seleção dos parceiros, (ii) determinação das contrapartidas e das penalidades no caso do não-cumprimento, (iii) definição dos critérios de distribuição dos recursos, e (iv) o desenho do sistema de informações do Programa.

De forma geral, essas resoluções definem dois tipos de contrapartidas que devem ser cumpridas pelas entidades: aquelas associadas às atividades-fim do Programa, tais como a formação inicial e continuada de alfabetizadores e as ações de alfabetização, e aquelas associadas às atividades intermediárias, tais como o fornecimento de informações sobre alfabetizadores, alfabetizandos e turmas, e a prestação de contas da execução do Programa. Além disso, nas Resoluções também estão definidas as atividades intermediárias que cabem à gestão central, sendo as principais delas as atividades de verificação e auditoria das informações fornecidas pelas entidades e o monitoramento e avaliação da implementação das atividades-fim do Programa.

Diante disto, uma primeira questão fundamental que se coloca é determinar se os serviços contratados junto às entidades parceiras (as atividades-fim) estão sendo de fato executados. Em caso positivo, resta ainda determinar o grau de aderência entre o que foi contratado e o que está sendo executado na prática, ou seja, é preciso avaliar se os serviços de alfabetização estão sendo executados de acordo com os termos definidos pela Secad. Embora fundamental, a análise do grau de aderência do Programa não é uma questão trivial, pois não há como abordá-la com os dados hoje disponíveis, sendo necessária a realização de uma pesquisa de campo.

Apesar disso, no que concerne às atividades intermediárias do Programa, as informações hoje disponíveis permitem realizar uma avaliação da implementação e do grau de aderência entre o que estava previsto no desenho e o que ocorreu de fato. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação do processo de implementação e da gestão do *Programa Brasil Alfabetizado*. A análise se concentra em dois aspectos fundamentais: (i) na avaliação do desenho do Programa e de seus

possíveis impactos sobre o seu grau de efetividade e (ii) na avaliação da execução do Programa, em particular do grau de aderência entre o que consta no desenho e o que de fato foi realizado.

No primeiro caso, são utilizadas as resoluções que determinaram o desenho e o funcionamento do Programa de 2003 a 2005, além do registro dos convênios já firmados entre a Secad e as entidades parceiras. No segundo caso, utiliza-se o sistema de informações do Programa, que conta com um cadastro administrativo que, a despeito de suas limitações, é capaz de fornecer um volume substancial de informações. A análise da implementação do Programa se limita aos seus três primeiros anos de funcionamento, pois até o momento da elaboração deste artigo apenas as Resoluções de 2003, 2004 e 2005 haviam sido publicadas e o processo de seleção dos parceiros havia apenas começado. Portanto, o Programa ainda não havia iniciado suas atividades plenamente, de forma que somente foi possível incluir uma análise de seu desenho e as perspectivas para o seu funcionamento.

O restante do artigo está estruturado da seguinte forma. Na segunda seção será feita uma análise descritiva do Programa,contemplando sua evolução ao longo dos três últimos anos. A terceira seção apresentará o arcabouço analítico utilizado na avaliação do Programa. Na quarta, será feita uma avaliação do desenho do Programa e, na quinta seção, haverá uma avaliação de sua implementação nos anos de 2003, 2004 e 2005. Finalmente, a sexta seção apresentará as perspectivas futuras do Programa com base nas inovações que constam no desenho definido nas Resoluções de 2005.

Análise Descritiva do *Programa Brasil Alfabetizado*

O *Programa Brasil Alfabetizado* constitui, essencialmente, um sistema de distribuição direcionada de recursos mediante o estabelecimento de convênios e acordos com as entidades parceiras. Estes convênios e acordos são firmados dentro do marco institucional do Programa, que é definido a cada ano por Resoluções que são responsáveis por determinar seu desenho e a forma de seu funcionamento naquele ano específico.

Dentre os principais aspectos contemplados nestas Resoluções, podemos destacar quatro que são de fundamental importância para a gestão do Programa: (i) definição dos critérios de seleção das entidades parceiras; (ii) determinação das contrapartidas que devem ser atendidas pelas entidades e as penalidades cabíveis no caso do não cumprimento das mesmas; (iii) definição dos critérios de distribuição

dos recursos concedidos às entidades; e (iv) o desenho do sistema de informações do Programa. Devido à sua importância, estes quatro aspectos são discutidos em mais detalhes nas subseções seguintes.

Seleção de parceiros

O critério de seleção de parceiros do Programa sofreu significativas mudanças ao longo de seus três primeiros anos de existência. Em 2003, uma mesma Resolução regulamentava a participação de estados, municípios, entidades federais, estaduais, municipais e privadas (sem fins lucrativos) de ensino superior, ONGs e Oscips. Embora não houvesse um critério de seleção explícito na Resolução, foram priorizados os projetos que previam o atendimento da Região Nordeste ou de municípios que apresentavam um baixo IDH. Portanto, os critérios (implícitos) de seleção de parceiros estavam relacionados ao baixo desenvolvimento das áreas a serem atendidas e não a questões relativas à distribuição geográfica do Programa.

Em 2004, houve uma mudança significativa no processo de seleção dos parceiros, que se traduz na publicação de duas resoluções distintas: uma para estados, Distrito Federal e municípios e outra para as organizações da sociedade civil e instituições de ensino superior. A partir dessa separação, foi determinado que estados e municípios deveriam receber transferências diretas de recursos financeiros, "sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere" (FNDE, 2005).[5] Além disso, a Resolução para estados e municípios passaria a ser publicada antes da resolução para os demais parceiros, os quais só teriam acesso aos recursos depois de definido o aporte a ser realizado para os entes federados.

Como conseqüência dessas mudanças, ocorreu uma inversão na participação de estados e municípios e demais entidades no total de beneficiários do Programa. Em 2003, 60% dos alunos estavam concentrados em ONGs e instituições de ensino superior (IES), enquanto que estados e municípios correspondiam a aproximadamente 40% dos beneficiários. Em 2004 esta relação se inverteu: estados e municípios passaram a responder por 52% dos alunos, enquanto que entidades da sociedade civil organizada reduziram sua participação para 48% dos beneficiários do Programa. Já em 2005, estados e municípios passaram a responder por 56% dos alunos, enquanto as entidades da sociedade civil responderam por 44%.

[5] A opção pela transferência direta no caso de estados e municípios advém da compreensão de que estes entes, por serem responsáveis pelas redes formais de ensino, também têm responsabilidade pela prestação do serviço de alfabetização à população e, portanto, devem ter acesso direto aos recursos.

À semelhança de 2003, a Resolução de 2004 não apresentava qualquer consideração acerca da distribuição geográfica do Programa como um parâmetro explícito na seleção dos parceiros. Entretanto, esperava-se que ocorresse uma distribuição espacial mais equilibrada dos beneficiários do Programa como uma conseqüência natural da priorização da participação de estados e municípios, pois a atuação de algumas ONGs de grande porte era muito concentrada em determinadas regiões do País. Além disso, esta mudança baseava-se em uma estratégia de ampliar a cobertura geográfica do Programa, buscando uma universalização da participação por parte dos entes federados, em particular dos municípios.

Com efeito, entre 2003 e 2004 ocorreu também uma mudança importante na distribuição geográfica do Programa que se tornou mais equilibrada. A participação da Região Nordeste caiu de 71,85% para 41,3%, enquanto que todas as demais regiões aumentaram sua participação no número de beneficiários atendidos. Os fatos que mais chamam a atenção dizem respeito à Região Sul, que dobrou sua participação (ainda que esta se mantenha muito pequena, apenas 5,8% dos beneficiários), e à Região Centro-Oeste que ampliou sua participação de 8% para 29,4%.

Embora já presente de forma incipiente nas resoluções de 2004, a questão da focalização espacial[6] ganhou um papel fundamental no processo de seleção de estados e municípios em 2005, ano em que foi incorporado um critério baseado em indicadores de fragilidade educacional tanto municipal quanto estadual (Ifeja) (para mais detalhes sobre essa metodologia ver Anexo A3). A partir desse indicador, a Secad introduziu uma metodologia de cálculo de tetos municipais para o total de vagas que poderiam ser pleiteadas por secretarias municipais e estaduais no âmbito do *Programa Brasil Alfabetizado*. A metodologia foi determinada de forma que municípios que apresentam uma maior fragilidade relativa (dentro de cada estado) sejam priorizados.[7] O objetivo desta inovação é elevar o grau de focalização do Programa, de forma a compensar, por exemplo, eventuais problemas existentes no processo de seleção dos beneficiários. Além disso, espera-se que o sistema de tetos incentive a participação de municípios de pequeno porte, o quais passam a ter acesso a um determinado volume de recursos correspondente ao quantitativo apresentado em seu projeto de alfabetização. Assim, esses municípios têm a possibilidade de melhor se planejarem, uma vez que passam a contar com um critério objetivo que sinaliza um número máximo de vagas disponíveis no seu território[8].

---

[6] A Resolução de 2004 faz menção à priorização de projetos que atendam municípios que apresentem tanto uma elevada taxa de analfabetismo quanto um alto número de analfabetos.

[7] Esta metodologia foi elaborada no âmbito da avaliação do *Programa Brasil Alfabetizado*. Para uma discussão detalhada, ver Azevedo e Ulyssea (2005).

[8] Vale notar que estas vagas deverão ser compartilhadas com todas as entidades parceiras do Programa que atuam numa mesma localidade.

Contrapartidas e o Regime de Desembolso de Recursos

Tanto na Resolução de 2003 quanto nas Resoluções de 2004 e 2005 há um grande número de contrapartidas e exigências que devem ser cumpridas pelas entidades parceiras. Estas contrapartidas estão essencialmente relacionadas ao fornecimento de informações por parte das entidades e, em menor medida, a aspectos relacionados aos parâmetros de qualidade estabelecidos pela Secad ou à definição dos serviços que a Secretaria deseja contratar.

No que diz respeito ao segundo grupo, é possível observar um avanço nas resoluções a partir de 2004, em especial no que diz respeito a um maior detalhamento do serviço de alfabetização que se deseja acordar com os parceiros. A Resolução de 2003 não especificava a carga horária dos cursos de alfabetização e era pouco detalhada com relação às informações que deveriam constar no Plano de Trabalho das entidades. Já as Resoluções de 2004 e 2005 tratavam tais questões com mais rigor, especificando cargas horárias mínima e máxima para o curso de alfabetização, e evidenciando uma maior preocupação com questões importantes que não eram mencionadas na Resolução do ano anterior, a saber: estabelecimento de um limite ou, mais adequadamente, de valores de referência para o que seria um número aceitável de evasões e substituições de alunos e alfabetizadores (exclusivo a 2004); a questão da articulação com os cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) por meio da mobilização dos próprios alfabetizadores; e a inclusão da focalização espacial nos critérios para a seleção de projetos de alfabetização.

Além dos parâmetros definidos nas resoluções, em 2004 foi incluído um anexo contendo um formulário para a formatação do convênio e um plano de trabalho, ambos quesitos obrigatórios. O objetivo era homogeneizar a qualidade dos projetos, o volume e a qualidade das informações fornecidas pelas entidades. Entretanto, da forma como foi apresentado em 2004, o formulário para o plano de trabalho não era adequado para cumprir esses objetivos. Por ser constituído por perguntas excessivamente abertas, o volume e o detalhe das informações variou enormemente de uma entidade para outra, oscilando de planos de trabalho extremamente detalhados a planos muito superficiais. Em 2005 foram introduzidas novas modificações que procuraram minimizar o problema. Em particular, o desenvolvimento de um modelo de plano pedagógico, que deve ser fornecido pelos parceiros, foi um avanço tanto na direção de homogeneizar as informações fornecidas quanto no sentido de assegurar uma maior qualidade dos serviços a serem prestados pelos parceiros.

A Tabela 1 apresenta, de forma sintética, as contrapartidas exigidas das entidades parceiras em 2004 e 2005.[9]

[9] O conjunto de exigências e contrapartidas existente em 2004 contém aquele existente no ano anterior, uma vez que todas as obrigações que existiam em 2003 foram mantidas nas resoluções do ano seguinte. Por essa razão, a análise e a Tabela 1 apresentam apenas as contrapartidas de 2004 e 2005, excluindo 2003.

Tabela 1: Contrapartidas em 2004 e 2005

Contrapartida	2004		2005	
	Estados e Municípios	Demais Entidades	Estados e Municípios	Demais Entidades
Entrega da Declaração de Compromisso	**Não**	**Não**	**Sim**	**Não**
Elaboração do Plano Pedagógico	**Não**	**Não**	**Sim**	**Sim**
Critérios para a aplicação dos recursos	**Sim**	**Sim**	**Sim**	**Sim**
Carga horária mín. p/formação e p/as ações de alfabetização.	**Sim**	**Sim**	**Sim**	**Sim**
Cadastros iniciais e finais de alunos, alfabetizadores e turmas.	**Sim**	**Sim** + dados dos alunos não-alfabetizados. **Condição p/recadastram.**	**Sim** e prazo de 60 dias após a publicação da resolução para fornecer o cadastro	**Sim** e prazo de 45 dias após a publicação para fornecer o cadastro
1o mês: registro da data de início; relat. da form. inicial; programa da form. continuada	**Não**	**Não**	**Sim**	**Não**
Relat. parcial das ações de alfabetização e formação até o 4o mês.	**Não**	**Não**	**Sim**	**Sim**
Capacitação dos alfabetizadores p/auxiliar na obtenção de documentos.	**Não**	**Sim**	Não	Sim
Capacitação dos alfabetizadores p/o encaminhamento para cursos de EJA.	**Não**	**Sim**	Não	Sim
Controle de subst. de alfabetizandos e alfabetizadores, c/justificativas.	**Sim**	**Sim**	Não	Sim
Prazo de ___ dias após o encerramento das ações para a entrega de _____.	60 dias; entrega do Relatório Sintético	30 dias; entrega dos cadastros finais	30 dias; entrega do relatório final de ações.	30 dias; entrega do relatório final de ações.
Prestação de contas de recursos recebidos no âmbito do programa.	Não	Sim	Não	Sim
Armazenamento, por 5 anos, de planilhas de controle de freqüência de alunos	Sim	**Sim** + controle **mensal** de freq. +.limite de evasões	Sim	**Sim** + limite de evasões permitidas por turma
Armazenam. (5 anos): produção escrita e relat. da formação inicial e continuada.	Sim	**Sim** + armazenam. **mensal** produção escrita dos alunos.	**Sim** + e dados de alfabetizadores.	**Sim** (s/exigência de manter com dados de alfabetizadores).

Fonte: elaboração própria a partir das resoluções do Programa_em 2003, 2004 e 2005.

Assim como ocorre no caso das contrapartidas, tanto o critério de cálculo quanto o regime de desembolso dos recursos disponíveis para cada entidade parceira mudaram de forma substancial desde 2003. Um primeiro aspecto fundamental diz respeito à definição do valor e ao peso dado a cada aspecto que compõe as ações de alfabetização. Em 2003, a Resolução do Programa previa um pagamento às entidades no valor de R$15,00 por aluno a ser alfabetizado e um valor único de R$80,00 por alfabetizador a título de sua formação inicial. Este sistema foi completamente modificado em 2004, pois a remuneração do alfabetizador deixou de ser totalmente variável de acordo com o número de alunos e passou a apresentar um componente fixo (de R$120,00), enquanto que o componente variável passou a ser de R$7,00 por aluno. Além disso, o valor do montante fornecido para formação (inicial e continuada) dos alfabetizadores aumentou de R$80,00 para R$120,00.

Com estas mudanças criou-se um piso de remuneração que viabilizava a criação de turmas de menor tamanho e, conseqüentemente, facilitava a formação de turmas em locais de elevada carência educacional e baixa densidade populacional. É preciso considerar, contudo, os possíveis impactos sobre os incentivos dos alfabetizadores. Por um lado, ao reduzir o componente variável, a Secad reduziu os incentivos dos alfabetizadores ao ampliar o número de beneficiários do Programa (respeitando o teto de 25 alunos por turma). Por outro lado, é possível que a remuneração 100% variável gerasse incentivos negativos para os alfabetizadores, pois este tenderia a completar o quantitativo de alunos de maneira apressada, muitas vezes utilizando critérios questionáveis de seleção.

Quanto ao regime de desembolso de recursos para as entidades parceiras, a separação das resoluções a partir de 2004 acarretou mudanças em aspectos cruciais do relacionamento da Secad com as demais entidades. Em 2003, o desembolso para todos os parceiros ocorria da mesma forma, sem distinção: a primeira parcela, correspondente a 70% do valor total, era transferida antes do início das ações de alfabetização e mediante a apresentação do cadastro inicial, e a segunda parcela – com os 30% restantes – era entregue ao término das ações financiadas. Em 2004 ocorreu uma mudança profunda (mantida em 2005) que determinava que estados e municípios deveriam receber transferências diretas de recursos financeiros.[10] Além disso, o desembolso passou a ser dividido em uma primeira

[10] Diante da percepção de que estados e municípios devem ter acesso direto aos recursos para alfabetização (ver Subseção 2.1), a opção pela transferência direta é mais adequada por uma série de motivos: não requer a aprovação de um projeto; permite a inclusão de um número maior de municípios que, caso contrário, não teriam condições de participar do Programa através de convênio; há menos exigências burocráticas; e há uma maior agilidade no processo de seleção, pois os projetos chegam diretamente na Secad para serem avaliados e só depois são encaminhados ao FNDE.

parcela (referente aos recursos para formação dos alfabetizadores – parcela única – e à primeira parcela da ação de alfabetização), seguida de outras quatro parcelas correspondentes às ações de alfabetização.

O regime de desembolso dos demais tipos de entidades (organizações não governamentais e instituições de ensino superior) também sofreu modificações importantes, sendo mantida a divisão em duas etapas existente em 2003, mas alterando significativamente o percentual, e, principalmente, sua temporalidade: a primeira parcela passa a ser de 60% do valor total e continua sendo repassada quando da celebração do convênio, contudo, a segunda parcela (de 40%) deixa de ser realizada ao final do convênio e passa a ocorrer no quarto mês de execução do projeto, ou seja, exatamente na metade do tempo previsto para a duração do curso.

Em 2005, houve uma redução no volume de contrapartidas anteriormente exigidas das ONGs, o que parece refletir uma intenção de aumentar a racionalidade das exigências e tornar seu cumprimento mais factível. Ao mesmo tempo, houve uma maior preocupação de atrelar o fornecimento de algumas contrapartidas básicas, por parte de estados e municípios, ao desembolso das parcelas de recursos. A Tabela 2 apresenta, de forma sintética, a evolução do critério de desembolso de recursos e seus condicionantes.Tabela 2: Regime de desembolso e seus condicionantes – 2003 a 2005

Tabela 2: Regime de desembolso e seus condicionantes – 2003 a 2005

			1º mês	2º mês	3º mês	4º mês	5º mês	6º mês	7º mês	8º mês
2003	Estados/ Municípios	*Parcela:*	**1ª** (70% do total)	—	—	—	—	—	—	**2ª** (30% do total)
		Condição de recebimento:	Plano de Trabalho; Cadastro Inicial.	—	—	—	—	—	—	(i) Planilha freq.; (ii) cadast. final.
	ONGs/IES	*Parcela:*	**1ª** (70% do total)	—	—	—	—	—	—	**2ª** (30% do total)
		Condição de recebimento:	Plano de Trabalho; Cadastro Inicial.							(i) Planilha freq.; (ii) cadast. final.
2004	Estados/ Municípios	*Parcela:*	**1ª** (formação+1ª de alfabetização).	**2a - 5a** (4 parcelas restantes relativas às ações de alfabetização)						
		Condição de recebimento:	Plano de Trabalho; Cadastro Inicial.	Não há						
	ONGs/IES	*Parcela:*	**1ª** (60% do total)	—	—	**2ª** (40% do total)	—	—	—	—
		Condição de recebimento:	Plano de Trabalho; Cadastro Inicial.			Apresentação do cadastro consolidado				
2005	Estados/ Municípios	*Parcela:*	**1ª** (não há percentual definido).	**2a e 3a**			**4a e 5a**			
		Condição de recebimento:	(i) Declaração de Comprom.; (ii) Plano Pedagog.; (iii) Cad. Inicial.	Efetivação de datas de início e término e do horários das turmas; relat. form. inicial e programa da form. continuada.			Relatório parcial das ações de alfabetização e formação dos alfabetizadores			
	ONGs/IES	*Parcela:*	**1ª** (60% do total)	—	—	**2ª** (40% do total)	—	—	—	—
		Condição de recebimento:	(i) Prest. de contas ano anterior; (ii) Plano de Trabalho; (iii) Cadastro Inicial.	—	—	Relat. parcial das ações de alfab.; Rel. da formação inicial e contin.	—	—	—	—

Fonte: elaboração própria a partir das resoluções do Programa em 2003, 2004 e 2005.

O Sistema de Informações

O sistema de informações do Programa contém dois tipos de dados: aqueles relativos ao acompanhamento dos projetos até a sua aprovação e os cadastros administrativos de entidades, turmas, alfabetizadores e alfabetizandos. No que diz respeito àquele primeiro tipo de informação, o Programa conta com um sistema de acompanhamento dos projetos desenvolvidos e gerenciados pelo FNDE[11]. Em 2003, este era o único sistema de acompanhamento existente, pois a Secad não tinha um sistema interno de controle. Em 2004, a Secad desenvolveu o Quadro Geral de Controle (QGC), que passou a ser utilizado para acompanhar internamente os projetos até a sua aprovação.[12] Em 2004 foi desenvolvido ainda o Quadro Geral de Controle por Município (QGC-M), com o objetivo de registrar e controlar as informações sobre as áreas de atendimento das entidades parceiras do Programa. Os objetivos da criação desse instrumento foram identificar sobreposições de diferentes entidades em um mesmo município e realizar ajustes quando necessário. A partir de 2005, esse sistema de controle e acompanhamento do projeto até a sua aprovação foi ampliado, e teve os seus registros integrados ao Sistema Brasil Alfabetizado (SBA).

Por sua vez, o segundo tipo de dados, os cadastros administrativos, certamente representa o principal componente do sistema de informações do Programa. O SBA constitui um amplo cadastro de entidades, turmas, alfabetizadores e alfabetizandos que compõem o Programa em um dado ano. Este sistema é, potencialmente, um instrumento de gestão extremamente eficaz, pois possibilita a realização das atividades de monitoramento e fiscalização e, portanto, deveria ser um instrumento indispensável para o bom funcionamento do sistema de incentivos do Programa. Por essa razão, a análise relativa ao sistema de informações se concentra no funcionamento e nos dados do SBA.

O Fluxo de Informações do Programa

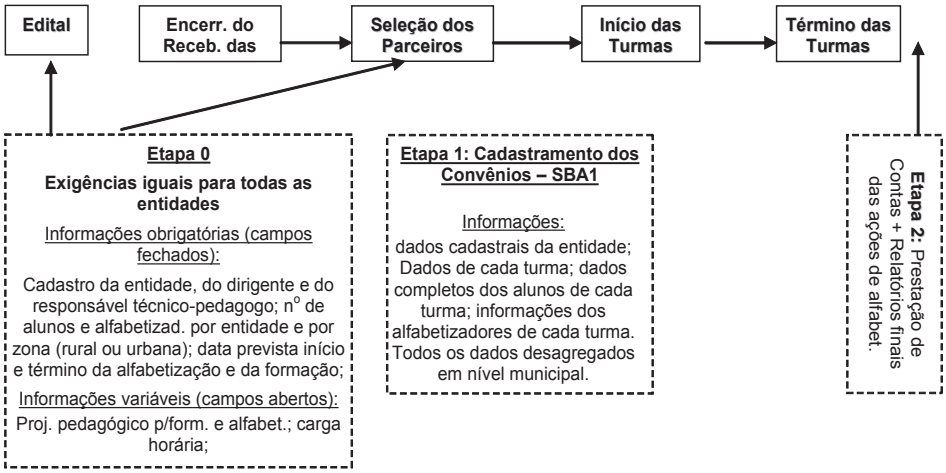
Um aspecto fundamental relativo ao sistema de informações é a temporalidade com que estas são disponibilizadas, vale dizer, de que forma ocorre o fluxo de informações no *Programa Brasil Alfabetizado*. A forma como se dá o fluxo também é definida nas resoluções de cada ano e, portanto, está sujeita às mesmas oscilações destacadas na análise das subseções anteriores. Para tornar mais clara a análise deste tópico, foram construídos três diagramas que retratam, de forma estilizada, das

[11] Trata-se do Sistema de Acompanhamento de Projetos Educacionais (Sape), que é o sistema utilizado pelo FNDE para todos os projetos do Ministério.

[12] O QGC tem a função de registrar as informações constantes nos planos de trabalho apresentados à Secretaria pelos potenciais parceiros e controlar as informações durante a tramitação dos projetos.

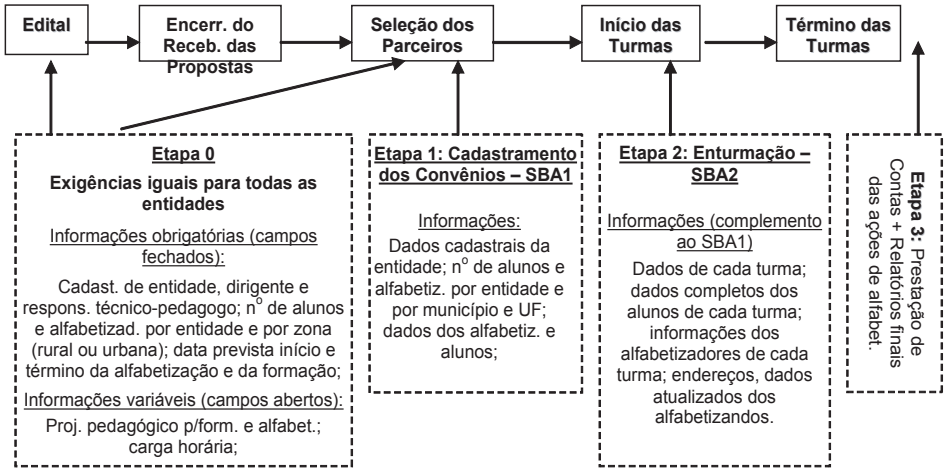
principais características do fluxo informacional do Programa nos seus três anos de existência. Os diagramas buscam capturar, de forma geral, os principais aspectos do sistema de informações do Programa que caracterizaram seu funcionamento em 2003 e 2004, bem como os que estavam previstos para 2005/2006.

Figura 1: Fluxo de informações do Programa em 2003



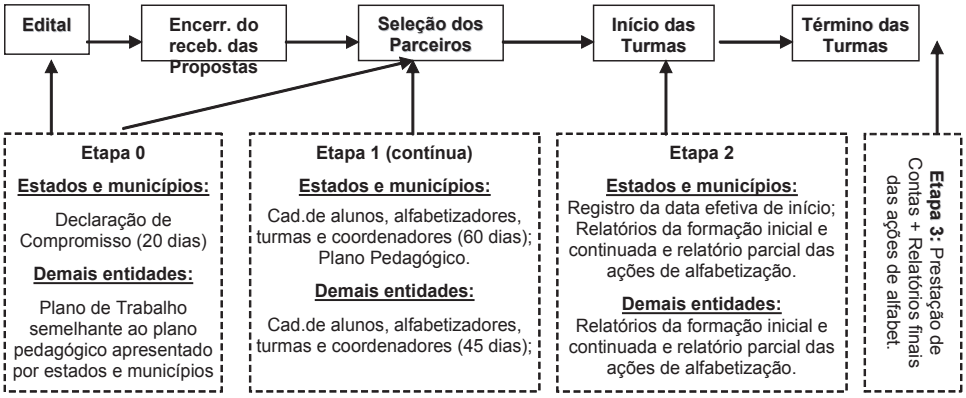
Fonte: elaboração própria a partir da Resolução de 2003

Figura 2: Fluxo de informações do Programa em 2004



Fonte: elaboração própria a partir da Resolução de 2004

Figura 3: Fluxo de informações do Programa previsto para 2005/2006



Fonte: elaboração própria a partir da Resolução de 2005

A partir dos diagramas acima, é possível constatar que um dos aspectos que foi significativamente alterado de um ano para o outro foi o *timing* do fornecimento das informações por parte das entidades (como já indicado na Tabela 2). Em 2003, as Etapas 1 e 2 discriminadas na Figura 2 ocorreram de forma simultânea à apresentação do cadastro inicial das entidades, ou seja, na Etapa 1. Logo, o cadastro inicial de 2003 já contava com informações sobre as turmas em que estavam alocados alfabetizandos e alfabetizadores, bem como alguns detalhes relativos ao local e hora de funcionamento. Quanto à etapa 3, ela não ocorreu de fato e, portanto, o cadastro final não existe.

Em 2004, o fluxo de informações foi programado para ocorrer de acordo com a divisão nas quatro etapas apresentadas na Figura 2. Contudo, a Etapa 2 ocorreu de forma bastante desorganizada e a Secad recebeu cadastros em cinco momentos diferentes ao longo de 2005. Mesmo quando o Programa estava próximo do *timing* previsto para a Etapa 3, a Etapa 2 ainda não havia sido plenamente concluída (ver Figura 6 na subseção 5.1, onde esta questão é discutida em mais detalhes). Em 2005, houve algumas mudanças importantes no que tange ao fluxo de informações, já inseridas nas resoluções publicadas para estados, municípios e demais entidades.[13] A Resolução determina claramente que os parceiros deveriam

[13] Uma parte significativa dessas mudanças resultou de sugestões apresentadas em notas técnicas da equipe da avaliação e em versões anteriores deste mesmo artigo, acompanhados de discussões subseqüentes com a equipe da Secad.

fornecer o cadastro inicial de alfabetizandos, alfabetizadores, turmas e coordenadores de turmas e, posteriormente, a data de início efetivo das turmas. Além disso, informes auxiliares determinaram que durante a execução do Programa o cadastro deveria permanecer aberto continuamente para a atualização dos dados pelos parceiros, que também deveriam enviar dois relatórios parciais de suas ações. Ao término da execução, os parceiros deveriam preencher o cadastro consolidado, enviar um relatório final e a prestação de contas.

Uma segunda inovação das resoluções de 2005 é a exigência de entrega da declaração de compromisso de estados e municípios na etapa zero. Esta declaração especifica o número de alfabetizandos a serem atendidos e tem a função de auxiliar no processo de definição da distribuição de recursos entre os parceiros. Além disso, outra inovação relevante é que, até 2004, o plano pedagógico antecedia o cadastro, enquanto que, em 2005, os dois passaram a ser concomitantes. Esta mudança pretendeu trazer maior qualidade ao plano pedagógico, pois o planejamento passou a ser feito com informações a respeito do tamanho do público a ser atendido.

Por fim, é importante destacar uma característica fundamental do sistema de informações do *Programa Brasil Alfabetizado* e, de forma mais particular, do sistema SBA. Da forma como estava organizado até 2004, o SBA não possuía campos para o registro de informações como data de início e término das turmas, horário de funcionamento e dias da semana de operação da turma, demonstrando uma clara inconsistência entre a exigência de informações na Resolução e as ferramentas disponibilizadas aos parceiros do Programa. Além disso, o sistema também não possuía memória do fluxo de informações recebidas, o que significa que cada nova atualização do cadastro feita pelas entidades substituía a informação previamente existente. Assim, até 2004 não havia um registro do histórico e da evolução das informações, o que impedia, por exemplo, saber rapidamente quantos dos alunos que constavam da primeira versão do cadastro foram substituídos e quantos permaneceram no Programa. Isto, por seu turno, impossibilitava uma série de averiguações fundamentais para o monitoramento e auditoria do Programa.

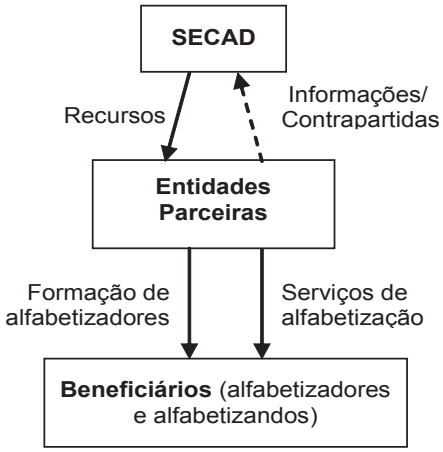
Vale destacar que a interação entre a equipe da avaliação e os gestores do Programa fez com que grande parte dessas inconsistências fossem notadas pelos desenvolvedores do sistema, e já não mais se aplicaram à versão 2005/2006 do SBA. Estas mudanças representaram um ganho significativo em termos de capacidade de gestão central do Programa.

Arcabouço Analítico

Aspectos Teóricos Relativos ao Desenho do Programa

A partir da análise da seção anterior, fica claro que o relacionamento entre a Secad e as entidades parceiras pode ser caracterizado como o estabelecimento de um contrato,[14] cujo desenho é determinado nas resoluções do Programa. Neste contrato, a Secad delega às entidades parceiras a execução da formação de alfabetizadores e das ações de alfabetização e, em troca, fornece recursos financeiros. Este contrato prevê uma série de condições e parâmetros, definidos pela Secad, que devem pautar a execução das ações que cabem aos parceiros. Portanto, a Secad estabelece o que deve ser feito (alfabetizar um determinado quantitativo de indivíduos, por exemplo) e como fazê-lo (limite superior e inferior de alunos por turma, carga horária mínima e máxima, entre outros). Além disso, o contrato estabelecido pela Secad com as entidades parceiras implica o fornecimento de uma série de contrapartidas intermediárias que não estão diretamente vinculadas à realização da atividade fim, tais como o fornecimento dos cadastros de turmas, alunos e alfabetizadores. A Figura 4 representa, de forma sintética esta cadeia de interações.

Figura 4: Cadeia de interações do Programa



[14] O termo "contrato" não é utilizado aqui no sentido jurídico, mas econômico, que é derivado da Teoria dos Contratos. Da mesma forma, outros termos utilizados ao longo desta seção – tais como "principal", "agente", "seleção adversa" e "risco moral" – não têm a conotação usual, mas são jargões específicos deste arcabouço teórico [ver, entre outros, Salanié,1997].

Um primeiro aspecto importante na relação representada na Figura 4 é o fato de o conjunto de entidades parceiras não ser exógeno ou fixo no tempo, ao contrário, o número e o perfil dos parceiros é endógeno ao desenho do Programa. Em outras palavras, as características e a quantidade de entidades que se apresentam para fazer parte do Programa podem ser influenciadas, entre outras coisas, pelos critérios, contrapartidas e penalidades previstos nas Resoluções definidas pela Secad. Isso não apenas confere maior flexibilidade e poder de decisão para a gestão do Programa, mas também insere um complicador em sua análise.

Um segundo aspecto fundamental que deve ser considerado é o fato de a Secad não observar, diretamente, as ações de formação e alfabetização acordadas com seus parceiros. Portanto, os gestores do Programa não podem verificar, de forma imediata e sem custo, se de fato as entidades estão executando as atividades contratadas e, caso estejam, se essas atividades estão sendo feitas nas condições previstas no contrato. Além disso, no momento em que ocorre o processo de seleção a Secad tampouco tem informação perfeita a respeito de todos os seus potenciais parceiros[15]. Em particular, ela não tem informação direta a respeito do grau de comprometimento do potencial parceiro com os objetivos do Programa e com o cumprimento dos parâmetros e contrapartidas estabelecidas[16].

Diante disso, parece ser possível analisar a relação entre a Secad e entidades parceiras a partir do modelo de principal-agente, em que a Secretaria é a parte com informação parcial (o principal) e as entidades constituem a parte plenamente informada (os agentes). Como mencionado, o problema de informação pode ser separado em dois: (i) a "não-observabilidade" perfeita das ações das entidades e (ii) a falta de informação em relação aos potenciais parceiros que serão selecionados. Portanto, estão presentes dois problemas distintos: o problema de seleção adversa e o de risco moral (*moral hazard*). O primeiro advém do fato de a Secad não ter informação perfeita a respeito das características das entidades, enquanto que o segundo decorre do fato de a Secretaria não estar plenamente informada das ações dos parceiros.

De maneira geral, quando se tem uma situação do tipo principal-agente e o problema de risco moral,[17] o principal deve criar uma estrutura contratual que defina

[15] Uma das primeiras tentativas de colher informações foi o Mapeamento Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos realizado em 2004-2005. O Mapeamento foi criado pela Secad/MEC para fornecer ao pesquisador/avaliador uma base de dados, permitindo identificar as relações entre parceiros, quantidade de alunos, direção e intensidade dos fluxos de recursos. Visava incluir todas as entidades envolvidas com AJA no País, não por obrigação, mas, sim, por engajamento.

[16] Note que, nesse caso, a natureza intertemporal da relação entre a Secad e as entidades parceiras certamente contribui para minorar o problema. Na medida em que os mesmos parceiros se repetem período após período, a gestão do Programa pode adquirir cada vez mais informações a respeito deles, reduzindo, com isso, o problema informacional.

[17] Ou seja, uma situação em que duas partes estabelecem um contrato em que o contratante delega ao contratado uma determinada atividade e as ações do contratado não são perfeitamente observáveis.

de forma clara as obrigações e contrapartidas que cabem aos agentes. Dado isso, é preciso que o contrato inclua um sistema de incentivos que motive o agente a executar a atividade de acordo com os seus interesses e objetivos. Em outras palavras, o contrato deve contar com um sistema de incentivos que associe obrigações e contrapartidas do contratado a benefícios e penalidades, de forma que este tenha os incentivos corretos para executar suas atividades de acordo com os interesses do contratante.

Ainda que o sistema de incentivos esteja desenhado de forma correta, para que ele seja efetivo e operacional é preciso que haja informações suficientes para que um eventual desvio por parte do contratado seja passível de detecção, e, assim, as conseqüentes penalidades previstas no desenho do contrato possam ser aplicadas. Se tais informações não existirem ou se as penalidades previstas no contrato não forem críveis, ou seja, se não forem exeqüíveis do ponto de vista prático, então as contrapartidas previstas no contrato tornam-se inócuas e passam a depender apenas do interesse dos contratados. Em outras palavras, se o sistema de informações, monitoramento e penalidades não for bem desenhado, as contrapartidas e os serviços contratados somente serão realizados de forma plenamente adequada se os objetivos do contratante e do contratado coincidirem perfeitamente. Mais ainda, quanto maior for a diferença entre os objetivos de ambos (contratante e contratado), maior será a diferença entre aquilo que foi acordado e o que de fato for executado.

Contudo, cabe ressaltar que a importância do sistema de incentivos e monitoramento pode ser reduzida se o processo de seleção de parceiros for extremamente bem desenhado e bem sucedido. Nesse caso, a distância entre os objetivos da Secad e das entidades será a menor possível e, portanto, a realização das atividades e o fornecimento das contrapartidas tenderão a ser adequados. Ainda assim, as atividades de monitoramento são importantes. Mesmo parceiros cujos objetivos estão perfeitamente alinhados com os da Secad podem enfrentar diferentes dificuldades na implementação do que foi contratado. Nesses casos, cabe à Secretaria identificar dificuldades e intervir, prestando o auxílio técnico necessário.

Avaliação de Processo

Além da etapa da definição de seu desenho, o processo de execução e implementação do Programa envolve uma série de outras atividades cruciais para a gestão do Programa, tais como o processo de seleção de parceiros e o monitoramento. Embora as principais características dessas atividades sejam definidas no desenho do Programa (critérios de seleção, intensidade do monitoramento, entre outras), o

grau de fidelidade entre a sua implementação e aquilo que foi determinado nas resoluções pode variar de forma substancial. Se essas atividades e a forma como elas são executadas importam para a efetividade final do Programa, então avaliar em que medida o que foi executado corresponde ao que foi estabelecido no desenho do Programa é fundamental para entender os resultados observados em uma eventual avaliação de impacto. Em particular, no caso em que se constata uma baixa efetividade do Programa, torna-se possível identificar se o Programa é inadequado ou se houve falhas em sua implementação (HARACHI *et al*, 1999).

A literatura de avaliação em outras áreas das ciências sociais e biomédicas tem crescentemente destacado a importância das avaliações de processo na avaliação de diferentes tipos de programas. Argumenta-se que a avaliação não deve se restringir à abordagem do tipo "caixa-preta" (*black box approach*), em que apenas se avalia os impactos finais do programa sem considerar a forma como ele foi implementado[18]. Ao contrário, é preciso desmembrar o processo de implementação do programa em suas diferentes etapas e identificar os pontos em que ocorreram falhas.

Não há, no entanto, uma única forma possível de fazer uma avaliação de processo, e nesta seção são apresentadas duas de especial importância para a presente análise. A primeira é a abordagem baseada na teoria (*theory-based evaluation*) que busca identificar as hipóteses teóricas subjacentes ao desenho do programa em termos de uma seqüência lógica de causas e efeitos. Identificadas estas hipóteses e as etapas da seqüência de causa-efeito, é preciso coletar os dados necessários para avaliar em que medida as etapas foram implementadas de fato ou não. Assim, quando se constata que uma determinada etapa não foi cumprida, é possível prever seus efeitos sobre a efetividade do programa a partir da relação causa-efeito identificada previamente (CARVALHO; WHITE,2004). Em termos das etapas consideradas, a literatura usualmente se concentra na avaliação da implementação das intervenções na ponta dos programas, ou seja, diretamente na população-alvo do programa.

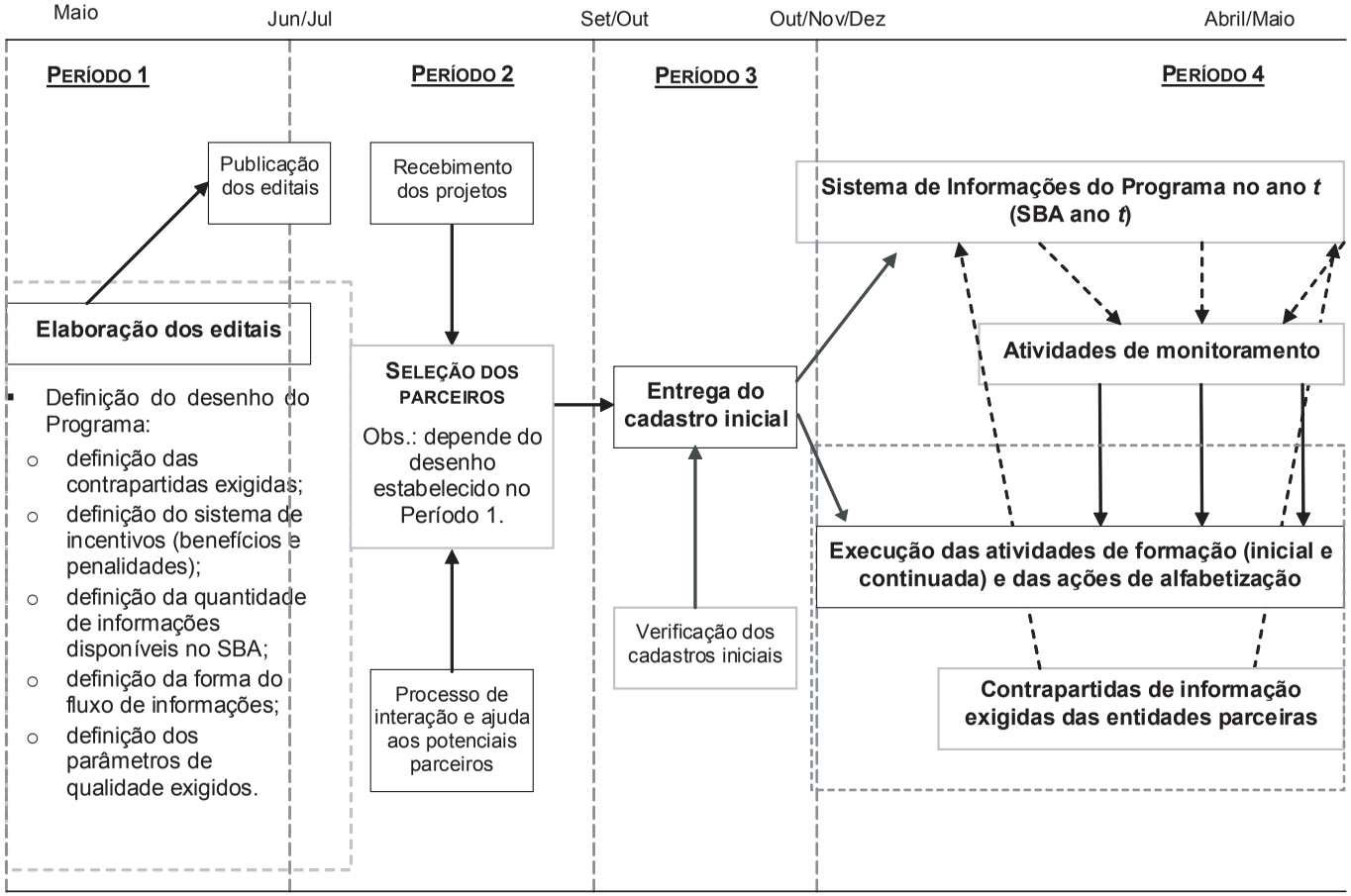
Uma segunda abordagem – em certo sentido complementar à primeira – é baseada em critérios de fidelidade (*fidelity criteria*). Em programas com um número limitado de componentes/etapas, a fidelidade seria definida como a proporção desses componentes que de fato foram implementados. Entretanto, esta é uma definição extremamente genérica e a dificuldade central em uma avaliação baseada em critérios de fidelidade é exatamente definir de forma precisa indicadores de fidelidade. Em geral, estes critérios são definidos como desvios

[18] Ver McLaughlin (1987) e Harachi et al (1999).

em relação a um parâmetro estabelecido a partir de um consenso entre especialistas, ou em relação a dado programa cuja implementação foi comprovadamente bem-sucedida (MOWBRAY *et al*, 2003).

Em ambos os casos, uma questão fundamental é identificar as diferentes etapas da implementação do programa, de forma que seja possível avaliar em que medida elas foram adequadamente executadas. No caso do *Programa Brasil Alfabetizado*, a Figura 5 constitui uma primeira tentativa de identificar tais etapas. Ela representa, de forma estilizada, as principais etapas e atividades do Programa, de acordo com o que está previsto em suas resoluções (a seqüência apresentada é geral e comporta seus três anos de existência). As etapas destacadas em cinza são aquelas que serão objeto de avaliação ao longo deste artigo.

Figura 5: etapas da implementação do *Programa Brasil Alfabetizado*



A partir da observação da Figura 5 é possível notar uma primeira diferença entre a avaliação do processo que é feita aqui e aquelas discutidas anteriormente. Ao contrário daquelas, a presente análise não se concentra na análise de implementação das atividades-fim do Programa – se a formação está sendo realizada, se está sendo realizada de acordo com os parâmetros determinados pela Secad, se todos os alunos declarados nos planos de trabalho estão sendo atendidos, entre outros. Embora esta seja uma análise fundamental, a sua realização depende de dados da pesquisa de campo que está sendo realizada junto aos executores e beneficiários do Programa, cuja a análise não faz parte do escopo do presente trabalho (para mais detalhes ver Volume 2 da série com os instrumentos utilizado no trabalho de campo). Os objetos de análise desta avaliação são as atividades intermediárias do Programa, tais como o fornecimento de informações por parte das entidades e a realização de monitoramento e verificações por parte da Secad. Além disso, o próprio desenho do Programa é avaliado com base no arcabouço descrito na seção anterior.

Uma segunda diferença importante em relação às avaliações discutidas é o referencial utilizado para avaliar em que medida determinadas etapas do Programa foram ou não implementadas. O referencial utilizado aqui não constitui uma teoria do Programa extraída a partir de seu desenho ou de um *benchmark* estabelecido com base na implementação de outros programas. O referencial utilizado na análise advém, em parte, do arcabouço apresentado na terceira seção. Portanto, parte da análise consiste em verificar que incentivos podem estar sendo gerados quando uma determinada atividade não é realizada e quais as possíveis conseqüências para o desempenho do Programa. Um segundo aspecto que compõe o referencial é o próprio desenho do Programa, ou seja, avalia-se em que medida determinadas atividades fundamentais que constavam nas resoluções foram de fato realizadas.

Avaliação do Desenho

Conforme será discutido posteriormente, quando há uma situação em que o agente delega ao outro a execução de uma determinada tarefa, o contratante (principal) deve definir de forma clara as obrigações e contrapartidas que cabem aos agentes. Além disso, é necessário incluir um sistema de incentivos que leve o contratado (agente) a executar a atividade de acordo com os objetivos do contratante. Embora a primeira condição possa ser verificada nas resoluções do Programa, a segunda apresenta alguns pontos falhos em sua evolução ao longo do tempo.

No *Programa Brasil Alfabetizado* há basicamente duas formas de penalidades que podem ser impostas aos parceiros: (i) a redução ou retenção dos recursos acordado e (ii) a restrição ou mesmo impedimento da participação da entidade no Programa no ano seguinte.[19] No primeiro caso, a compatibilização do cronograma de desembolso com o cronograma de execução das atividades contratadas e as contrapartidas exigidas é crucial para que o sistema de penalidades seja crível do ponto vista prático. Caso contrário, a penalização do não-cumprimento de uma determinada atividade ou contrapartida deixa de ser possível.

Embora teoricamente válida, esta alternativa não é viável do ponto de vista prático, pois ela impõe dificuldades que vão além de uma eventual falta de capacidade gerencial por parte do Ministério da Educação. Em primeiro lugar, atrelar o cronograma de desembolsos às contrapartidas pode adiar a disponibilização dos recursos aos parceiros a ponto de inviabilizar a implementação do projeto. Segundo, os parceiros podem, de fato, não ter condições de atender a todas as contrapartidas requeridas, seja por não dispor do tempo ou dos recursos (humanos, financeiros e organizacionais) necessários, seja porque as contrapartidas exigidas são excessivas ou pouco razoáveis. Terceiro, a punição dos parceiros com corte de recursos também acaba por prejudicar gravemente os beneficiários do Programa, que têm suas aulas interrompidas e, portanto, seu processo de aprendizagem severamente prejudicado.

Dessa forma, a introdução de intertemporalidade no relacionamento da Secad com os parceiros é a única forma factível de colocar em prática um desenho de penalidades que seja suficientemente crível e que, ao mesmo tempo, não se apóie em demasia na execução freqüente de punições. Ao condicionar o reingresso[20] da entidade no Programa ao cumprimento adequado de todas as contrapartidas, a Secretaria garante uma maior capacidade de financiamento aos parceiros e, ao mesmo tempo, assegura um desenho adequado de incentivos. Cabe ressaltar, no entanto, que este condicionante não deve ser binário – participa ou não participa. Ao contrário, é preciso definir categorias de aderência às contrapartidas exigidas, de forma que o acesso aos recursos seja inversamente proporcional ao grau de descolamento entre o que foi exigido e o que de fato foi cumprido pela entidade.

[19] Seria possível imaginar outras formas de penalidades não-monetárias, tais como exposição pública de más condutas por parte dos parceiros. Se os parceiros têm preocupações quanto a sua reputação junto à sociedade, isso poderia constituir um sistema efetivo de penalidades. No entanto, há também inúmeros limites legais e morais que constrangeriam a utilização desse tipo de prática por parte da Secad.

[20] O reingresso é o ato pelo qual uma entidade parceira do Brasil Alfabetizado ingressa novamente no Programa em um período subseqüente à conclusão se sua "primeira" participação.

Isso posto, é imediato constatar que o sistema de incentivos da Resolução de 2003 não era adequado. O sistema de penalidades se baseava exclusivamente na retenção de recursos, uma vez que o segundo desembolso deveria ocorrer somente ao término da execução das ações financiadas e, em teoria, estaria condicionado à apresentação de um cadastro final com uma planilha de comprovação de freqüência dos alunos (Tabela 2). Dessa forma, caso as contrapartidas tivessem sido fornecidas ou não estivessem corretas, a Secad deveria reter a segunda parcela de pagamento.

Com as mudanças promovidas em 2004 (e mantidas em 2005), a Secad continuou a se basear na compatibilização contemporânea do cronograma de desembolso com o cronograma das ações. No entanto, passou a haver uma diferenciação entre estados e municípios e demais entidades. Em relação aos primeiros, a Secad ampliou sua capacidade de penalizar desvios e irregularidades, mas em relação às demais entidades esta capacidade foi reduzida. Embora se exija a apresentação do cadastro consolidado no quarto mês do convênio, como condição para a liberação da segunda parcela do pagamento, durante toda a segunda metade do convênio o sistema de incentivos (e penalidades) é anulado. Isso ocorre porque a Secad perde o instrumento contemporâneo de penalização e, ao mesmo tempo, não dispõe do critério intertemporal. Com isso, a Secretaria passa a depender apenas do grau de comprometimento de cada entidade com o fornecimento das informações e com a prestação dos serviços de alfabetização.[21]

Essa mudança pode representar um grave problema, pois, mesmo depois do pagamento da totalidade dos recursos (no quarto mês de execução), um volume considerável de informações cruciais para a gestão e avaliação dos impactos do Programa ainda não foi apresentado: o cadastro final de alfabetizandos, alfabetizadores e turmas, assim como os dados relativos à freqüência, evasão e substituição de alunos (Figura 2 e Tabela 1). Com isso, o que se tem é uma situação pouco desejável do ponto de vista do desenho de contrato e do mecanismo de incentivos. Por um lado, há serviços que se deseja que sejam realizados (a entrega das informações) com um elevado nível de detalhe e qualidade. Por outro lado, não há incentivos diretos e tampouco penalidades que possam ser aplicadas caso os parceiros não satisfaçam os requerimentos impostos pela Secad.

Por fim, em 2005 houve uma redução do volume de contrapartidas anteriormente exigidas das ONGs, conforme apresentado na Tabela 2. Além disso, algu-

[21] O objetivo da antecipação da segunda parcela para o quarto mês de execução do convênio é exatamente viabilizar financeiramente a existência de pequenas entidades da sociedade civil, em particular aquelas responsáveis pelo atendimento a segmentos específicos (comunidades indígenas, quilombolas, entre outros).

mas das obrigações das entidades passaram a estar completamente vinculadas ao recebimento dos recursos, ainda que o cadastro e relatório finais não estivessem vinculados como condição para nenhum desembolso ou para a participação no Programa no ano seguinte. Assim, o Programa continua se baseando fortemente em um sistema de penalidades que não é muito factível, pois é pouco provável que uma determinada entidade tenha seus recursos suspensos durante a execução das atividades de alfabetização.

Este problema é atenuado pela introdução da prestação de contas e pela regularização de pendências de rodadas anteriores do Programa como condições para o recebimento da primeira (ou segunda) parcela dos recursos. Ela é fundamental porque inclui, de forma explícita, o caráter intertemporal do relacionamento da Secad com os parceiros. Entretanto, esta prestação de contas é ainda pouco adequada, pois se limita a aspectos contábeis da execução das ações de alfabetização realizadas no âmbito do Programa. Nesse sentido, é especialmente grave a ausência de cobranças relativas às contrapartidas de fornecimento de informações que deveriam ter sido cumpridas pelos parceiros, mas não foram, como, por exemplo, o preenchimento do encerramento do SBA 2003, o qual deveria conter informações nominais sobre os alunos que concluíram o curso, assim como o porquê de eventuais não-conclusões, e o encaminhamento que teria sido dados aos egressos, com particular ênfase na continuidade dos estudos para a Educação de Jovens e Adultos.

Avaliação da Implementação do Programa: 2003, 2004 e 2005

Cumprimento das Contrapartidas por Parte das Entidades

Um dos aspectos necessários para a realização das atividades de monitoramento e para a credibilidade do sistema de penalidades do Programa é o cumprimento das contrapartidas relativas ao fornecimento de informações. Assim, o não fornecimento dessas informações implica, a um só tempo, o descumprimento de contrapartidas explicitamente exigidas e o comprometimento das atividades de monitoramento, além de minar o sistema de incentivos do Programa. Sendo assim, a grande diferença observada entre o que se demandou e o que de fato se obteve em termos de informações concedidas pelos parceiros nos últimos dois anos é preocupante (i.e. 2004 e 2005).

Em 2003, estavam previstas três grandes rodadas de informação: (i) os planos de trabalho, (ii) o cadastro inicial e (iii) o cadastro final de alunos e alfabetizadores.

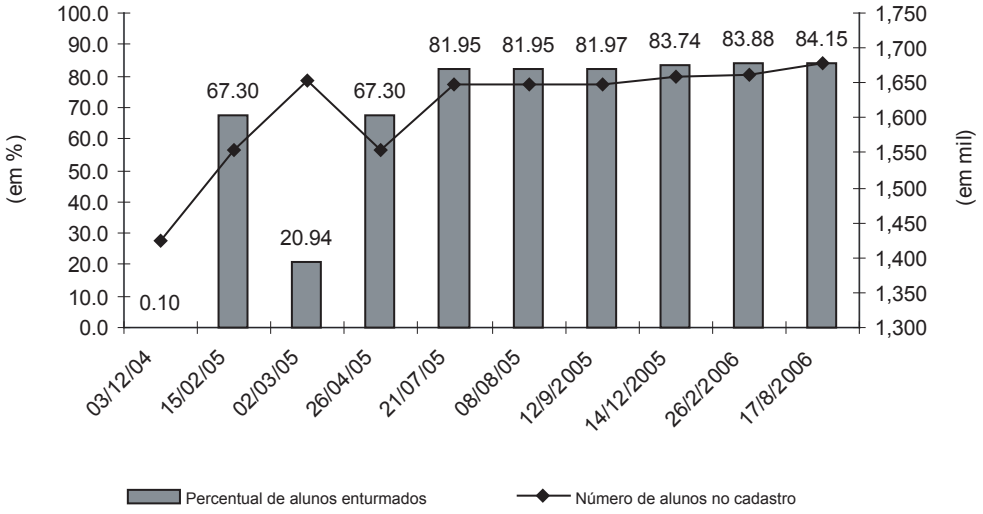
Além disso, estavam previstos relatórios mensais relativos às ações de formação dos alfabetizadores, bem como o armazenamento mensal da produção escrita dos alfabetizandos e do seu registro de freqüência. Desse montante de informação, apenas as duas primeiras grandes rodadas ocorreram de fato. Não há registro sistematizado – dentro da Secad – das informações mensais que deveriam ter sido fornecidas pelas entidades parceiras, e a apresentação dos cadastros finais não aconteceu. Assim, algumas das contrapartidas e exigências que constam na Resolução de 2003 não foram respeitadas e nenhuma delas foi verificada, uma vez que as informações necessárias para tal verificação não foram fornecidas pelos parceiros[22]. Vale notar que em 2003 o *Programa Brasil Alfabetizado* era de responsabilidade de uma outra secretária do MEC, só tendo sido passado para a Secad em 2004.

Este problema se manteve em 2004, ano em que as entidades parceiras forneceram um conjunto inicial de informações inferior àquele apresentado em 2003, condicionado ao fato de que seria fornecido um cadastro consolidado no quarto mês de execução do convênio. Contudo, a apresentação do cadastro consolidado não ocorreu de forma homogênea entre as diferentes entidades e tampouco no prazo previsto. Isto significou que, na prática, inúmeras entidades receberam a totalidade dos recursos sem cumprir a contrapartida de apresentação do cadastro consolidado com a relação de alunos e alfabetizadores vinculados a suas respectivas turmas ("enturmação")[23]. Como resultado, em agosto de 2005 apenas 81,9% dos alunos haviam sido "enturmados":

[22] Além disso, como será analisado mais adiante, mesmo as informações que estavam disponíveis não foram utilizadas para detectar eventuais problemas existentes nos cadastros fornecidos pelas entidades, ainda que esse tipo de auditoria estivesse previsto na Resolução de 2003.

[23] O termo "enturmação" é utilizado pelos gestores do Programa para designar o processo de vinculação dos alunos registrados no SBA ao endereço de uma turma e ao nome de um alfabetizador.

Figura 6: Evolução do grau de enturmação e total de alunos cadastrados no SBA 2004



Portanto, a divisão do fluxo de informações em quatro etapas (ver Figura 2) não foi útil do ponto de vista do monitoramento do Programa, uma vez que, em termos práticos, as Etapas 2 e 3 ocorreram de forma quase que sobreposta. Além disso, todos os desembolsos já haviam sido realizados mesmo antes da conclusão da Etapa 2. Entretanto, é possível utilizar estas seis rodadas de informações relativas ao SBA 2004, e discriminadas na Figura 6, para fazer uma análise *ex post* do grau de fidelidade entre o que previa o desenho e o que de fato foi implementado em 2004.

As atividades de Monitoramento e Verificação de Cadastro

Uma questão central para que o esquema de penalidades seja crível é a existência de um sistema de monitoramento. Mais ainda, a não realização das atividades de monitoramento previstas no desenho do Programa gera um prejuízo duplo para a sua gestão. Por um lado, a inexistência das atividades de monitoramento inviabiliza boa parte do sistema de incentivos, pois é impossível detectar eventuais desvios e, conseqüentemente, aplicar as sanções previstas no desenho do Programa.

Por outro lado, há uma conseqüência de caráter intertemporal: o fato de a Secad não executar as atividades de monitoramento previstas no desenho – e, portanto, não ter implementado as punições previstas – faz com que a sua credibilida-

de, em rodadas futuras do Programa, seja severamente prejudicada. Diante disso, fica cada vez mais custoso para a Secretaria implementar um sistema de penalidades que seja crível, pois as entidades parceiras passam a ter uma expectativa de que este não será implementado na prática. Com isso, torna-se necessário criar um sistema de penalidades mais severo ou um sistema de monitoramento mais intensivo. Além disso, é provável que sejam necessárias algumas rodadas do Programa para que a Secad restabeleça a credibilidade de seu sistema de penalidades[24].

Diante disso, é fundamental avaliar em que medida as atividades de monitoramento, verificação e fiscalização foram realizadas. Nesta seção, a avaliação do grau de fidelidade entre o que foi previsto no desenho do Programa e o que de fato se verificou na prática é feita com base na análise do sistema de informações do Programa (SBA), sendo que esta está dividida em três partes: análise dos cadastros dos alfabetizadores, análise dos cadastros dos alfabetizandos e construção, a partir desses dois cadastros e do cadastro de turmas, de indicadores para o monitoramento.

Essa escolha foi feita porque a maior parte das contrapartidas exigidas consiste no fornecimento de informações, das quais os componentes mais importantes são as informações que constam nos cadastros de alunos, alfabetizadores e turmas. Além disso, o desenho do Programa previa uma série de atividades de verificação desses cadastros e qualquer problema ou irregularidade constatada seria passível de punição (via retenção de recursos). Como não foi aplicada nenhuma penalidade ao longo do período analisado, qualquer problema encontrado nos cadastros implica que as atividades de verificação não foram realizadas ou, se foram, as penalidades cabíveis não foram aplicadas.

O Cadastro dos Alfabetizadores

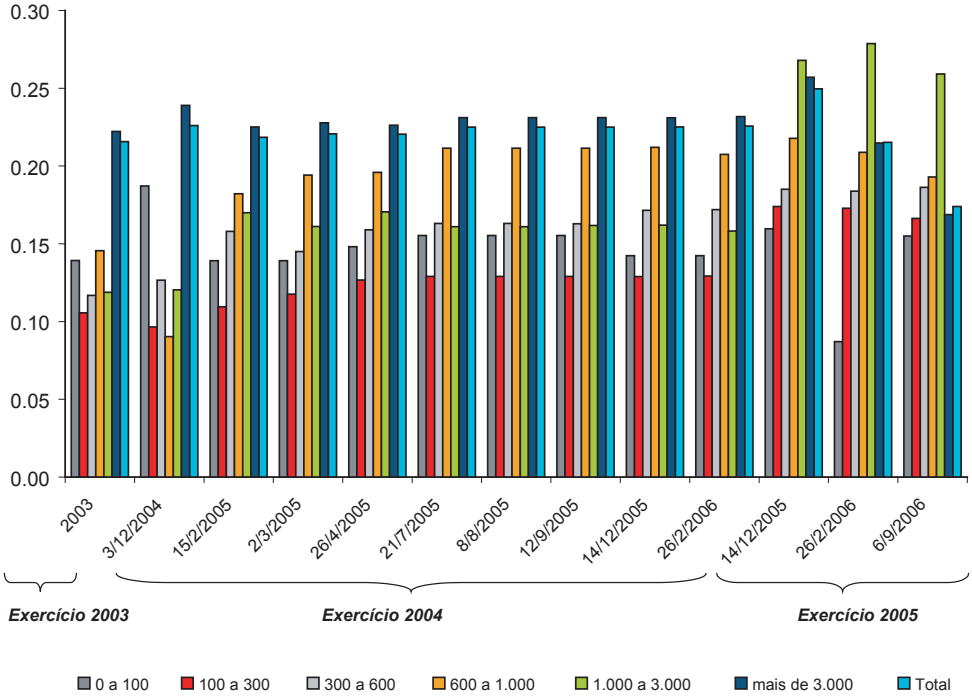
A análise desta subseção se concentra em dois aspectos básicos do cadastro de alfabetizadores: a proporção que não possuía CPF registrado no cadastro e, daqueles que o possuíam, a proporção de CPFs repetidos pelo menos uma vez.[25] A partir dessas duas informações, foi construído um indicador de fidelidade que é simplesmente a média dessas duas proporções (as tabelas com as proporções desagregadas se encontram anexadas). Logo, quanto mais próximo este indicador estiver de um, menor será

[24] Até o presente momento a Secad já organizou três rodadas de visitas a turmas e entidades parceiras do Programa, contudo o número limitado de visitas, assim como a ausência de uma estratégia amostral clara e sistemática, impossibilita considerar esse esforço como evidência da existência de um sistema de monitoramento do Programa em pleno funcionamento.

[25] Em 2003, o CPF do alfabetizador era informação obrigatória e na Resolução de 2004, ainda que não estivesse claro que houvesse obrigatoriedade, era uma informação explicitamente requisitada.

a qualidade do cadastro, o que implica um grau de fidelidade baixo em relação ao que estava previsto no desenho do Programa. A Figura 7 apresenta a evolução desse indicador desde o SBA 2003 até a última rodada relativa ao SBA 2005, desagregando as entidades em seis faixas de tamanho (medido em número de alunos).

Figura 7: Indicador de fidelidade com base nos cadastros de alfabetizadores



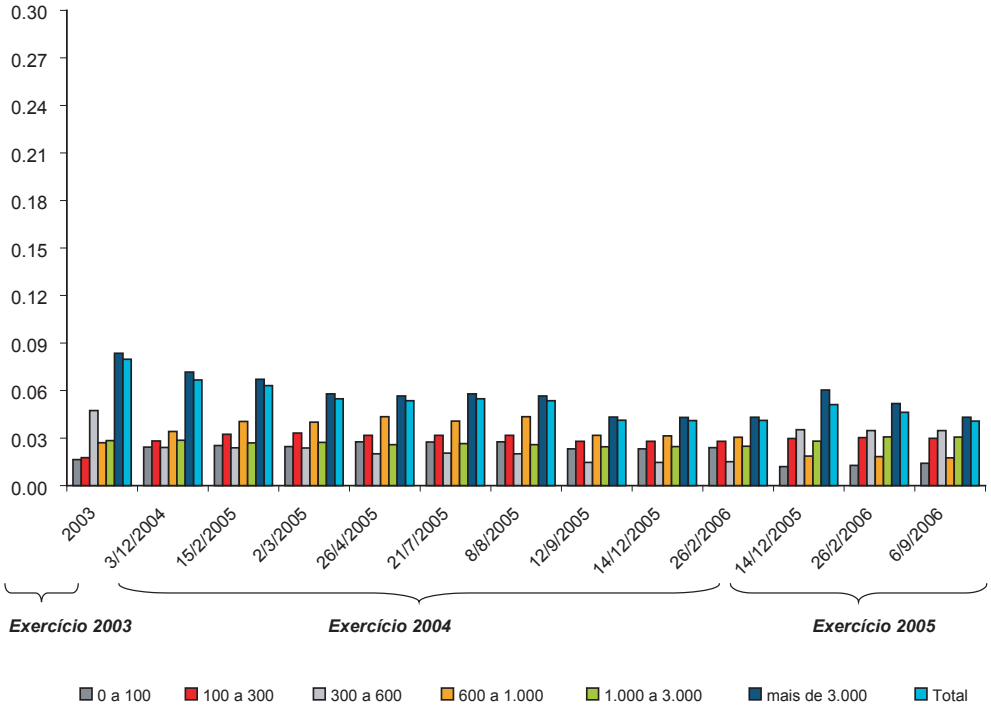
A partir da Figura 7, fica claro que a qualidade não pode ser considerada excelente para nenhum dos cadastros apresentados (o indicador apresenta uma média de 0,22 para o período como um todo, considerando todas as entidades) e, mais do que isso, não houve praticamente mudança na qualidade entre 2003, 2004 e 2005. Assim, de acordo com esse aspecto dos cadastros de alfabetizadores, é regular o grau de fidelidade entre o que estava previsto no desenho e o que de fato foi executado. Note, contudo, que a qualidade do cadastro apresenta níveis diferenciados segundo o tipo de entidade, sendo mais forte entre as entidades de maior porte (com mais de três mil alunos), que correspondem a mais de 80% dos alfabetizadores do Programa, seguido pelas entidades que alfabetizam entre 600 e mil alunos.

Não cabe aqui discutir as razões dessa discrepância entre a qualidade dos cadastros apresentados pelos diferentes tipos de entidades. O que é relevante para a presente análise é que as atividades de verificação dos cadastros previstas nas resoluções não foram realizadas ou, se foram, as penalidades cabíveis não foram aplicadas. Como discutido, isso pode ser extremamente prejudicial ao sistema de incentivos do Programa, especialmente quando considerado o impacto intertemporal. Isso fica claro na evolução do indicador entre as entidades de maior porte, que são aquelas que atuam reiteradamente em todos os anos do Programa. Do SBA 2003 para o primeiro cadastro do SBA 2004, não foi possível detectar nenhuma melhora significativa (i.e. o indicador permaneceu em torno de 0,22 em todos os cadastros do exercício de 2004). Já no primeiro cadastro de 2005, houve uma pequena queda no indicador, que passou para 0,25, sinalizando uma pequena piora da qualidade do cadastro. Assim, como não houve qualquer sanção por parte da Secad diante dos problemas apresentados nos cadastros de 2003, as entidades não tiveram qualquer incentivo para cumprir estas contrapartidas, levando a uma piora sucessiva em 2004 e 2005 e a uma estabilização em um nível mínimo de qualidade.

O Cadastro dos Alfabetizandos

No caso do registro dos alfabetizandos, a análise de existência de um documento de identificação não faz muito sentido do ponto de vista da gestão, pois uma parte significativa desses indivíduos sequer possui documento. Portanto, uma questão importante é, novamente, a presença de documentação repetida. De fato, entre os alfabetizandos que apresentam documentação cadastrada, o índice de repetição é baixo, como mostra a Figura 8. Porém não houve nenhuma melhora significativa, visto que os níveis ficaram praticamente estáveis, oscilando entre 0,07 e 0,05 para todos os períodos.

Figura 8: Indicador de fidelidade com base nos cadastros de alfabetizandos



Vale notar que todas as rotinas desenvolvidas para checar a consistência do SBA foram compartilhadas com os programadores e estatísticos da Secad, permitindo uma rápida internalização desses procedimentos e conseqüente melhoria da crítica do sistema.

Por fim, é importante destacar que, para os três anos, tanto os cadastros de alfabetizandos quanto os de alfabetizadores apresentaram algumas falhas que deveriam ter sido sistematicamente eliminadas por meio de um processo rotineiro de crítica interna. Um exemplo desse tipo de falha é a existência de entidades com apenas um aluno registrado. Embora isso não represente algo relevante no universo do Programa, e tampouco signifique que houve distribuição inadequada de recursos, é importante ressaltar que o objetivo de aperfeiçoar o SBA como uma ferramenta de gestão passa, necessariamente, pela eliminação desse tipo de problema.

Indicadores para o Monitoramento

Apesar dos problemas relativos aos cadastros apresentados pelas entidades, eles contêm inúmeras informações úteis para o monitoramento, as quais já poderiam ter sido utilizadas tanto em 2003 quanto em 2004, 2005 e 2006[26]. Analisando-se esses cadastros é possível obter alguns indicadores básicos de qualidade do serviço de alfabetização prestado pelas entidades, tais como o número de alunos por turma e por alfabetizador. Além de indicadores fundamentais do ponto de vista da qualidade dos serviços de alfabetização, pelo fato de serem parâmetros explicitamente determinados nos convênios estabelecidos, eles estão diretamente ligados à gestão do Programa.

As Tabelas 3 e 4 mostram que, em 2003, esses indicadores apresentaram um comportamento adequado tanto do ponto de vista da gestão quanto da perspectiva da qualidade dos serviços de alfabetização. Os valores médios e máximos dos indicadores estão dentro dos limites estipulados pela Secad, não havendo qualquer sinal de inconsistência e, portanto, não parecendo haver motivos para preocupação em relação aos resultados de 2003.

Já em 2004, o cenário muda de forma expressiva. Em primeiro lugar, o cadastro de 15 de fevereiro apresenta resultados extremamente distorcidos, especialmente entre as entidades de maior porte. Isso apenas reflete a má qualidade do cadastro e o fato de que ele não foi verificado, reforçando, portanto, a análise das subseções anteriores. Apesar disso, no que diz respeito ao número médio de alunos por alfabetizador, o valor desse indicador se estabiliza, a partir do cadastro de 26 de abril, em patamares razoáveis. Isso pode estar indicando que a Secad realizou um trabalho de verificação e análise dos cadastros – levando a um refinamento desse material – ou que este processo ocorreu de forma espontânea.

Os dados da Tabela 4 indicam que a primeira hipótese é pouco provável, pois os números médio e máximo de alunos por turma apresentam valores distorcidos em todos os cadastros e, mais uma vez, de forma especialmente acentuada entre as entidades de grande porte. Logo, não parece ter havido um trabalho consistente de análise dos cadastros e tampouco o monitoramento, que deveria ser uma decorrência natural desses resultados. Cabe notar, ainda, que os resultados desse indicador refletem os problemas observados no processo de fornecimento do cadastro consolidado e o baixo grau de "enturmação" apontado na Figura 6.

[26] Em novembro de 2004, houve uma iniciativa de monitoramento de turmas de 2003 ainda em andamento, com o objetivo de obter informações sobre as turmas daquele ano antes do término das aulas. Entretanto, houve pouco planejamento para esta atividade e não foi possível desenhar uma amostra representativa, pois a maioria das turmas já havia terminado suas atividades naquele período. Portanto, essa não foi uma iniciativa de monitoramento muito efetiva.

Figura 3: indicador de número médio de alunos por alfabetizador desagregado por tipo de entidade (em número de alunos)

(continua)

Tipo de Entidade	SBA 2003		SBA 2004													
			3/12/2004		15/02/05		02/03/05		26/04/05		21/07/05		08/08/05		12/9/05	
(em nº de alunos)	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo
0 a 100	20.7	50.0	N.D.	N.D.	16.3	25.0	16.6	25.0	16.3	25.0	15.6	25.0	15.6	25.0	15.6	25.0
100 a 300	19.3	23.0	N.D.	N.D.	18.8	27.0	18.6	35.0	18.4	47.0	18.3	47.0	18.3	47.0	18.4	47.0
300 a 600	20.5	29.0	N.D.	N.D.	18.6	38.0	18.0	38.0	18.1	50.0	18.7	50.0	18.7	50.0	18.7	50.0
600 a 1.000	19.9	34.7	N.D.	N.D.	19.1	25.0	18.7	25.0	19.5	100.0	19.7	100.0	19.7	100.0	19.7	100.0
1.000 a 3.000	21.4	50.0	N.D.	N.D.	24.0	100.0	23.5	100.0	22.5	100.0	22.0	100.0	22.0	100.0	22.1	100.0
mais de 3.000	20.7	26.3	N.D.	N.D.	19.8	81.0	20.3	210.0	20.5	84.0	20.9	151.0	20.9	151.0	20.9	151.0
Total	**22.2**	**49.0**	**N.D.**	**N.D.**	**20.0**	**100.0**	**20.3**	**210.0**	**20.5**	**100.0**	**20.8**	**151.0**	**20.8**	**151.0**	**20.8**	**151.0**

(conclusão)

Tipo de Entidade	SBA 2004										*SBA 2005*					
	14/12/05		26/2/06		17/8/06		6/9/06		14/12/05		26/2/06		17/8/06		6/9/06	
(em nº de alunos)	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo
0 a 100	15.8	25.0	15.8	25.0	15.9	25.0	15.9	25.0	17.6	50.0	17.3	50.0	18.0	48.0	18.0	48.0
100 a 300	18.4	47.0	18.4	47.0	18.4	47.0	18.4	47.0	18.5	63.0	18.6	63.0	19.0	65.0	19.0	65.0
300 a 600	18.7	50.0	18.6	50.0	18.6	50.0	18.6	50.0	18.7	50.0	18.8	50.0	18.9	50.0	18.9	50.0
600 a 1.000	20.1	100.0	20.5	100.0	20.6	100.0	20.6	100.0	19.5	75.0	19.5	75.0	19.5	54.0	19.5	54.0
1.000 a 3.000	21.9	100.0	21.8	100.0	21.7	100.0	21.7	100.0	21.6	98.0	21.8	100.0	22.8	111.0	22.8	111.0
mais de 3.000	21.0	151.0	21.0	151.0	21.2	151.0	21.2	151.0	20.4	102.0	20.7	124.0	20.5	124.0	20.5	124.0
Total	**20.9**	**151.0**	**21.0**	**151.0**	**21.1**	**151.0**	**21.1**	**151.0**	**20.3**	**102.0**	**20.6**	**124.0**	**20.5**	**124.0**	**20.5**	**124.0**

Figura 4: indicador de número médio de alunos por turma desagregado por tipo de entidade (em número de alunos)

(continua)

Tipo de Entidade	SBA 2003		SBA 2004													
			3/12/2004		15/02/05		02/03/05		26/04/05		21/07/05		08/08/05		12/9/05	
(em nº de alunos)	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo
0 a 100	19.8	25.0	N.D.	N.D.	16.2	25.0	16.4	25.0	16.0	25.0	15.1	25.0	15.1	25.0	15.1	25.0
100 a 300	19.3	23.0	N.D.	N.D.	18.6	25.0	18.4	25.0	18.2	25.0	18.2	25.0	18.2	25.0	18.2	25.0
300 a 600	20.2	25.0	N.D.	N.D.	18.5	25.0	18.0	25.0	18.0	25.0	18.4	25.0	18.4	25.0	18.4	25.0
600 a 1.000	19.3	24.7	N.D.	N.D.	19.1	25.0	18.7	25.0	19.3	25.0	19.3	25.0	19.3	25.0	19.3	25.0
1.000 a 3.000	19.8	25.0	N.D.	N.D.	22.3	25.0	22.0	25.0	21.1	25.0	20.7	25.0	20.7	25.0	20.8	27.0
mais de 3.000	20.1	24.5	N.D.	N.D.	19.7	81.0	19.7	81.0	19.8	81.0	20.2	81.0	20.2	81.0	20.2	81.0
Total	**19.9**	**24.9**	**N.D.**	**N.D.**	**19.8**	**81.0**	**19.7**	**81.0**	**19.8**	**81.0**	**20.2**	**81.0**	**20.2**	**81.0**	**20.2**	**81.0**

(conclusão)

Tipo de Entidade	SBA 2004										*SBA 2005*					
	14/12/05		26/2/06		17/8/06		6/9/06		14/12/05		26/2/06		17/8/06		6/9/06	
(em nº de alunos)	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo	Média	Máximo
0 a 100	15.4	25.0	15.4	25.0	15.4	25.0	15.4	25.0	17.2	48.0	16.9	48.0	17.6	48.0	17.6	48.0
100 a 300	18.2	25.0	18.2	25.0	18.2	25.0	18.2	25.0	18.1	42.0	18.2	42.0	18.6	48.0	18.6	48.0
300 a 600	18.4	25.0	18.3	25.0	18.3	25.0	18.3	25.0	18.4	44.0	18.4	44.0	18.4	44.0	18.4	44.0
600 a 1.000	19.7	37.0	20.0	49.0	20.2	49.0	20.2	49.0	18.9	38.0	18.8	46.0	19.0	38.0	19.0	38.0
1.000 a 3.000	20.6	32.0	20.4	37.0	20.4	37.0	20.4	37.0	20.0	47.0	20.2	47.0	20.8	48.0	20.8	48.0
mais de 3.000	20.2	81.0	20.3	81.0	20.4	81.0	20.4	81.0	19.5	49.0	19.8	50.0	19.6	56.0	19.6	56.0
Total	**20.2**	**81.0**	**20.2**	**81.0**	**20.4**	**81.0**	**20.4**	**81.0**	**19.4**	**49.0**	**19.7**	**50.0**	**19.6**	**56.0**	**19.6**	**56.0**

Portanto, uma possível aplicação do sistema SBA em sua forma atual seria a sua utilização para a produção de alertas para a equipe da Secad em relação às instituições que podem não estar cumprindo os parâmetros mínimos exigidos. Se uma determinada entidade apresenta uma relação demasiadamente elevada entre alunos e alfabetizadores, então ela deveria sofrer uma sondagem para esclarecer se (i) a informação está correta e, (ii) se correta, verificar se está havendo prejuízo da qualidade do serviço de alfabetização devido a uma sobrecarga dos alfabetizadores. Com os dados disponíveis em 2003, 2004 e 2005 teria sido possível realizar essa rotina de monitoramento, mas , nesse sentido, os resultados apresentados são negativos em três aspectos diferentes:

(i) à semelhança da análise das subseções 5.1 e 5.2, eles mostram que não foram realizadas as atividades de verificação e auditoria dos cadastros previstas nas resoluções, comprometendo o sistema de incentivos ao Programa,

(ii) indicam que, mesmo com as informações necessárias para realizar atividades de monitoramento, estas não foram realizadas, e

(iii) levantam dúvidas em relação ao grau de aderência entre o que foi contratado e o que de fato está sendo realizado na ponta do Programa, uma vez que as atividades intermediárias apresentam um baixo grau de aderência e não existe um sistema de monitoramento efetivo.

Perspectivas Futuras

Ao longo deste artigo, fica claro que os principais avanços em termos da gestão do Programa ocorreram nos aspectos relativos ao sistema de incentivos e, de forma especialmente acentuada, no sistema de informações e monitoramento. De fato, as resoluções de 2005 já apontam para avanços significativos nesses campos. Dentre estes, talvez o mais importante seja o fato de o SBA deixar de ser apenas um cadastro de informações dos parceiros e passar a constituir de fato um sistema integrado de informações do Programa.

O Quadro Geral de Controle (QGC) deixa de existir e se torna parte do SBA, que passa a centralizar todas as informações das etapas de análise de projetos/planos pedagógicos e de distribuição de recursos (declarações de compromisso, plano pedagógico, entre outros). Além disso, o novo sistema agrega os relatórios de acompanhamento dos parceiros, que incluem campos fechados, podendo ser rapidamente sistematizados e utilizados como indicadores para o monitoramento do Programa, e campos abertos, que podem ser analisados por amostragem, gerando,

para a equipe pedagógica, informações com maior detalhamento sobre os projetos. Outra mudança importante ocorrida em 2005 é o fato de agora o sistema poder ser acessado também pelos parceiros, enquanto que, em 2004, o acesso era restrito à equipe do MEC. Além de auxiliar na gestão local do Programa, espera-se que, ao tornar o cadastro útil para o parceiro, este reconheça a sua importância e tenha uma maior preocupação com a qualidade e fidedignidade dos dados fornecidos.

O Mapa do Brasil Alfabetizado foi efetivado (http://www.mec.gov.br/Secad/sba/inicio.asp), disponibilizando para sociedade uma ferramenta de transparência e controle social através da internet (Figura 1).

Figura 5: Interface de consulta através da internet

Um segundo avanço significativo do ponto de vista de gestão e, principalmente, de integração das políticas sociais federais, é o esforço por parte da Secad de buscar atribuir o Número de Identificador Social (NIS) a cada alfabetizando atendido pelo Programa. Embora o procedimento ainda não tenha sido efetivado, ele já indica uma importante iniciativa na direção de um controle e maior integração das políticas sociais brasileiras. Do ponto de vista da gestão, a atribuição do NIS é importante porque significa a existência de um código identificador verdadeiramente

único para alfabetizandos. Com isso, o código atribuído pelo sistema a um determinado indivíduo não pode ser inserido novamente por nenhuma outra entidade em nenhum outro ponto do tempo, o que faz com que este código de fato se torne um atributo específico a cada indivíduo e não às entidades de um determinado ano. Dessa forma, cada vez que um alfabetizador transitar de uma entidade para outra, mesmo que com uma defasagem de anos, será possível identificar facilmente tal mudança. Além disso, é possível identificar, de forma mais direta, os alfabetizandos que retornam sistematicamente ao Programa, mesmo que mudem de entidades.

Do ponto de vista da coordenação com outras políticas sociais, a atribuição do NIS irá permitir uma rápida integração com outros programas, como o Bolsa Família, e com o cadastro do Sistema Único de Saúde (SUS). Finalmente, torna-se possível averiguar e acompanhar a continuidade dos egressos do Programa nos sistemas formais de ensino, dado que os alunos da Educação de Jovens e Adultos também possuem o NIS. Este último ponto é fundamental para as ações de acompanhamento, tendo em vista a perspectiva do acesso à Educação Básica (continuidade de estudos) como um dos principais objetivos do Programa.

Finalmente, uma inovação fundamental em 2005 foi o início da criação de um sistema de monitoramento do Programa. A criação e a implementação desse sistema estão intimamente ligadas às inovações introduzidas no sistema de informações, entre as quais destacamos: a nova rotina com a declaração de compromisso, o cadastro de turmas e o plano pedagógico (que inclui uma previsão do quantitativo de alunos). Além disso, a validação de datas e horários das turmas e o contato dos coordenadores locais também são fundamentais para o monitoramento, pois permitem uma rápida localização das turmas efetivamente em funcionamento. Da mesma forma, os relatórios parciais permitem a identificação de inconsistências ou problemas de qualidade nas informações fornecidas, podendo ser utilizados como indicadores para a realização de verificações nos locais de execução das ações.[27] Finalmente, ainda que os relatórios finais não possam ser utilizados como instrumento de monitoramento das ações (dado que as ações já estão encerradas), eles podem ser importantes para orientar a Secad em rodadas futuras do Programa, pois os parceiros tendem a se repetir nos diferentes anos.[28]

[27] Os relatórios parciais trazem informações detalhadas sobre a qualidade das ações, tais como carga horária, freqüência, planejamento, temas e periodicidade das formações de alfabetizadores. Além disso, há também dados sobre o material didático, recursos pedagógicos e acompanhamento dos alfabetizadores nas ações de alfabetização.

[28] Embora mais sucinto do que os relatórios parciais, o relatório final traz informações importantes para a gestão do Programa como um todo, a saber: número de evasões, quantos alunos se alfabetizaram, quantos não se alfabetizaram (acompanhado da justificativa), quantos alfabetizadores foram substituídos e quantos recém-alfabetizados foram matriculados na Educação de Jovens e Adultos.

Por fim, cumpre ressaltar que, apesar da importância do monitoramento *in loco*, a gestão do Programa na Secad não possui estrutura suficiente para realizar esse tipo de atividade em larga escala. Portanto, é necessário realizar o monitoramento de forma pontual, a partir dos indicadores gerados pelo sistema de informações. Além disso, é preciso divulgar amplamente os resultados do monitoramento de forma a criar um "efeito-reputação" que incentive os parceiros a agir conforme o estipulado nas resoluções. Associado a isso, incentivar e viabilizar o controle social por meio dos próprios parceiros ou de outras instâncias locais envolvidas com a Educação de Jovens e Adultos pode tornar o monitoramento mais efetivo.

Referência

AZEVEDO, J. P. *et al*. *Plano de Avaliação para o Programa Brasil Alfabetizado*. v. 1, cap. 2, 2006.

AZEVEDO, J. P.; ULYSSEA, G. *Reflexões sobre o sistema de informação do Programa Brasil Alfabetizado*. Ipea, 2005. Mimeografado.

CARVALHO, S.; WHITE, H. Theory-based evaluation: The case of social funds. *American Journal of Evaluation*, v.25, n.2, 2004.

PERO, V.; AZEVEDO, J. P. *et al*. *Avaliando a demanda por programas de alfabetização de adultos*. v.1, cap. 7, 2006.

FNDE *Resolução/CD/FNDE nº 23*, 8 de junho de 2005. Estabelece os critérios e os procedimentos para transferência automática dos recursos financeiros do *Programa Brasil Alfabetizado* aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. MEC, Brasília, Distrito Federal.

HARACHI, T.W. *et al*. Opening the black box: Using process evaluation measures to asses implementation and program building. *American Journal of Community Psychology*, v.27, n.5, 1999.

MOWBRAY, C.T.; HOLTER, M.C.; TEAGUE, G.B.; BYBEE, D. Fidelity criteria: development, measurement, and validation. American Journal of Evaluation, v.24, n.3, 2003.

SLANIÉ, B. The economics of contracts: A primer. *MIT Press*, 1997.

Anexo

A.1 Estrutura Organizacional do *Programa Brasil Alfabetizado*

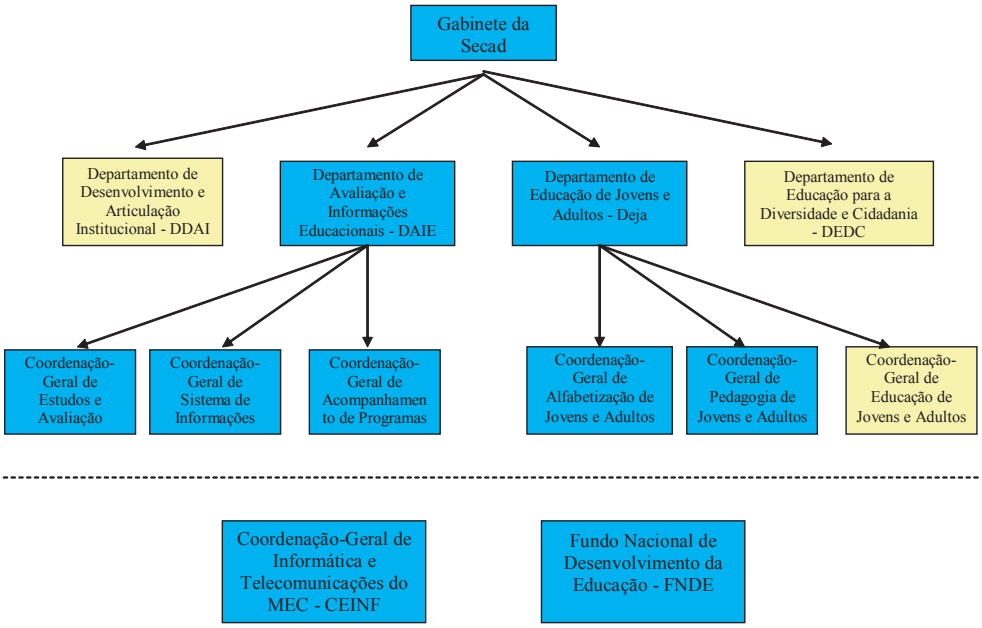
A gestão do Programa – sob responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) – está estruturada de forma transversal, sendo compartilhada por diferentes unidades internas e externas à Secad.[29] A fase de elaboração da resolução é coordenada diretamente pelo Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Deja) em conjunto com o Gabinete da Secad e com o auxílio do Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE).[30] Dentro do Deja, a Coordenação-Geral de Pedagogia é responsável pela definição do marco teórico que orienta a elaboração das resoluções – em particular a definição dos parâmetros de qualidade do Programa – e pela análise dos planos de trabalho encaminhados pelos potenciais parceiros. Além disso, a Coordenação-Geral de Pedagogia é ainda responsável pelo acompanhamento pedagógico do Programa

A Coordenação-Geral de Alfabetização define a distribuição de recursos para cada parceiro e encaminha os processos ao FNDE, que é responsável pela execução orçamentária. A partir daí, a coordenação se ocupa do acompanhamento da execução financeira pelo FNDE e do fornecimento das contrapartidas de informação pelos parceiros no sistema informatizado. O monitoramento está a cargo da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Programas e do FNDE. A Figura A.1 apresenta o organograma da estrutura organizacional do Programa.

[29] Internamente, além da Coordenação-Geral de Pedagogia de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CGPaeja) e da Coordenação-Geral de Alfabetização (CGAlfa) do Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Deja), está envolvido na gestão central do Programa o Departamento de Avaliação e Informações Educacionais (DAIE). Externamente, participam a Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações MEC (CEINF) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

[30] Além de participar no desenho do Programa, a Coordenação de Alfabetização é responsável direta pela elaboração do sistema de informações do Programa junto ao Departamento de Avaliação e Informações Educacionais e à CEINF.

Figura A.1: Organograma da Gestão do *Programa Brasil Alfabetizado*



Qualidade dos Cadastros de Alfabetizadores e Alfabetizandos

Evolução da proporção de alfabetizadores sem CPF cadastrado.

Tipo de Entidade	SBA 2003	SBA 2004									SBA 2005		
		3/12/04	15/2/05	2/3/05	26/4/05	21/7/05	8/8/05	12/9/05	14/12/05	26/2/06	14/12/05	26/2/06	6/9/06
0 a 100	27.8	35.1	27.8	27.8	29.6	31.1	31.1	31.1	28.5	28.5	31.9	31.5	31.0
100 a 300	20.5	18.8	21.9	23.5	25.3	25.8	25.8	25.8	25.8	25.9	34.8	34.6	33.3
300 a 600	23.4	25.3	31.6	29.0	31.8	32.6	32.6	32.6	34.3	34.4	37.0	36.8	37.3
600 a 1.000	28.8	18.1	36.4	38.8	39.2	42.3	42.3	42.3	42.4	41.5	43.6	41.8	38.6
1.000 a 3.000	22.6	24.1	34.0	32.2	34.1	32.2	32.2	32.4	32.4	31.6	53.6	55.7	51.8
mais de 3.000	42.0	47.8	45.0	45.5	45.2	46.2	46.2	46.2	46.2	46.3	51.4	43.0	33.8
Total	40.8	45.2	43.7	44.1	44.1	45.0	45.0	45.0	45.0	45.1	49.9	43.0	34.8

Índice de Fragilidade Educacional de Jovens e Adultos (Ifeja)

O texto descreve, resumidamente, os critérios para o calculo do Ifeja. O Índice foi calculado para o conjunto dos estados e municípios brasileiros, observando que o calculo do Ifeja estadual e do municipal é independente, sendo utilizado para cada um deles os seus respectivos indicadores.

Indicadores Utilizados

Dos indicadores utilizados dois deles foram obtidos a partir do conceito de número de anos de estudo. Para cada indivíduo, este conceito se define como o número de séries por ele já completadas, sendo obtido através da identificação da última série cursada e do grau escolar concluído com aprovação. Os indicadores utilizados para o calculo do Índice de Fragilidade de Educação de Jovens e Adultos para os estados e municípios foram:

- taxa de analfabetismo: percentual das pessoas com 15 anos e mais de idade incapazes de ler ou escrever um bilhete simples,
- taxa de Analfabetismo Funcional, definido como o percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo (incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade), e
- percentual de pessoas com 25 anos ou mais de idade com menos de oito anos de estudo (incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade). Representa a porcentagem da população neste segmento etário que não tem nem o primeiro grau completo.

Metodologia

A metodologia básica adotada na construção do Ifeja segue duas etapas. A primeira consiste em transformar os diversos indicadores em índices cujos valores variem entre zero e um, de tal forma que valores mais elevados indiquem melhores condições educacionais. Obter, a partir de um indicador, um índice com estas características requer: (i) escolher o pior e o melhor valor possível do indicador (estes valores podem representar tanto os limites teóricos para o indicador quanto o intervalo de variação em que se espera que este deva recair para todos os efeitos práticos), e, (ii) com base no valor observado para o indicador e nos limites estabelecidos para ele, obter o índice através da fórmula:

$$Índice = \frac{(pior.valor - observado)}{(pior.valor - melhor.valor)}$$

Como todos os indicadores são a razão entre duas populações, o pior valor possível para o indicador será de 100 % e o melhor valor para o indicador será de 0%. O que faz com que a fórmula para o índice passe a ser:

$$Índice = \frac{(100 - observado)}{(100 - 0)} = \frac{(100 - observado)}{100}$$

Esta expressão garante que o índice permaneça sempre entre zero e um, pelo menos enquanto o valor observado pelo indicador continuar dentro dos limites estabelecidos. Assim, quanto mais o valor observado se aproximar do valor delimitado como melhor, mais o índice tenderá ao valor um (melhor situação). Na situação oposta, quando o valor observado se aproximar do pior valor, o índice tenderá pa zero (pior situação).

A segunda etapa consiste em compor um único índice, baseado nos três índices calculados anteriormente, utilizando-se os indicadores previamente selecionados. Foi dado para os três indicadores o mesmo grau de importância concedido à Educação de Jovens e Adultos, portanto, deu-se peso igual para o cálculo do índice composto. O Ifeja, tanto o estadual quanto o municipal, é calculado pela seguinte formula:

$IFEJA = \frac{I_ANALF + I_FUNC + I_FUND}{3}$, onde I_ANALF é o índice para a taxa de analfabetismo, I_FUNC é o índice para a taxa de analfabetismo funcional e I_FUND é o índice para a porcentagem da população de 25 anos ou mais de idade com menos de oito anos de estudo.

Uma avaliação da demanda por alfabetização no Brasil

João Pedro Azevedo[1]
Valéria Pero
Luiz Eduardo Cruz[2]

O desafio da alfabetização de jovens e adultos tem sido incorporado à política pública de inclusão social nos últimos governos brasileiros e, mais recentemente, a partir do *Programa Brasil Alfabetizado* (PBA).[3] Apesar de representar uma estratégia de pagar uma dívida social em relação às pessoas que não tiveram acesso ao sistema educacional e, portanto, de caminhar no sentido de garantir o direito universal à alfabetização, o tema ainda gera controvérsias.

O analfabetismo no Brasil é mais freqüente nas populações mais velhas residentes nas áreas rurais mais pobres da Região Nordeste. Argumenta-se que, para essas pessoas analfabetas, o processo de aprendizado com os programas de alfabetização de adultos é muito difícil, devido, em grande medida, ao fato de nem sempre utilizarem a prática da leitura e da escrita na vida cotidiana. Assim, os esforços deveriam ser concentrados no problema do analfabetismo infantil, ou seja, nas crianças que, apesar de estarem na escola, não aprendem a ler e escrever e muitas vezes permanecem na condição de semi-analfabetas por toda a vida (SCHWARTZMAN, 2006).

---

[1] Tecnico da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA)

[2] Consultores da Diretoria de Avaliação e Estudos Educacionais (DAIE/SECAD/MEC)

[3] Di Pierro (2005) apresenta uma análise sobre a evolução da política educacional de jovens e adultos a partir da V Conferência Internacional de Educação de Adultos em Hamburgo, onde foi aprovado como meta na *Agenda para o Futuro* o direito universal à alfabetização e à Educação Básica.

O debate sobre a Educação de Adultos foi ganhando força com a percepção de que a educação para todos é um instrumento importante para o desenvolvimento com equidade e justiça social. Um indicador que ilustra o problema da alfabetização brasileira é considerar o índice de desenvolvimento humano (IDH), medido a partir de variáveis sobre escolaridade, saúde e renda. O Brasil perde muitas posições no ranking entre os países devido à baixa escolaridade e, em particular, à elevada taxa de analfabetismo. Comparando com alguns países latino-americanos, a taxa de analfabetismo é aproximadamente quatro vezes maior do que na Argentina e no Chile (Unesco, 2004).

O avanço no debate sobre política educacional de jovens e adultos caminharou na direção de um formato institucional baseado em parcerias com redes municipais e estaduais de ensino, e com representantes da sociedade civil organizada, e de uma concepção do programa de uma forma articulada com políticas culturais e de outros conteúdos educacionais (Saúde, Meio Ambiente, Cidadania), de qualificação profissional, de renda mínima e de geração de trabalho e renda. Esses pontos contribuíram para o desenho do PBA destinado à população com mais de 15 anos de idade e que visa, não somente, inserir o adulto na escola, mas também estimulá-lo a continuar seus estudos na rede escolar.

O esforço dessa política e, principalmente, a praticamente universalização da Educação Básica para as crianças gerou, segundo a Pnad, um declínio contínuo da taxa de analfabetismo nos últimos dez anos, passando de 16% em 1994 para 11% em 2004. O analfabetismo funcional (medido pela proporção de pessoas com menos de quatro anos de estudo) também diminuiu, passando de 32% para 27%, e a escolaridade média aumentou de 5,8 para 6,4 anos. Vale destacar ainda que as proporções de analfabetos que estudam e de jovens e adultos com baixa escolaridade cursando o ensino fundamental cresceram nesse período.

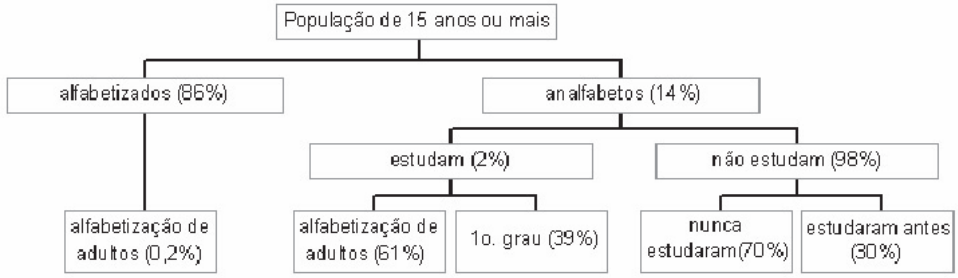
Este capítulo tem como objetivo analisar, com base em diversas características – como região de residência, sexo, faixa etária, renda e escolaridade, a evolução do número de analfabetos e de analfabetos que estudavam entre 1990 e 2005. Entre os analfabetos que estudavam nesse período, é possível analisar a evolução da contribuição dos cursos de alfabetização de adultos e dos cursos regulares. Com isso, pretende-se avaliar quais grupos foram mais beneficiados pela alfabetização e em que tipo de curso. Além disso, são realizadas uma estimativa da demanda não-realizada por alfabetização e uma avaliação do número de pessoas dispostas a freqüentar um curso de alfabetização.

Assim sendo, este capítulo está estruturado da forma como segue. Na primeira seção, analisa-se a evolução, por diversas características, da taxa de analfabetismo entre 1990 e 2005. A seção seguinte descreve a evolução da proporção de analfabetos que estudavam e em qual tipo de curso se encontravam, dependendo das seguintes características por região, sexo, idade, renda e escolaridade. A terceira seção realiza as estimativas da demanda por alfabetização. Por fim, apresentam-se as principais conclusões deste capítulo.

Perfil e Tendências do Analfabetismo de Jovens e Adultos no Brasil entre 1990 e 2005

O foco deste trabalho é a população de analfabetos com 15 anos ou mais no período 1990-2005. O Gráfico 1 mostra que os analfabetos representavam 14% do total das pessoas de 15 anos ou mais e, conseqüentemente, quase 90% de jovens e adultos eram alfabetizados. Os analfabetos, por sua vez, podem ser divididos em analfabetos que estudavam e os que não freqüentavam a escola[4]. Em média, 98% dos analfabetos não freqüentavam a escola. Destes 2% de analfabetos que estudavam, 61% freqüentavam cursos de alfabetização de adultos, enquanto um pouco menos de 40% freqüentavam o ensino fundamental (regular ou de jovens e adultos) no período em questão.

Grafico 1



Não só a grande maioria dos analfabetos de 15 anos ou mais não estudavam, mas também a maioria deles nunca havia freqüentado escola. Apenas 30% dos anal-

[4] Analfabeto, segundo a PNAD, é o indivíduo que declarou não saber ler e escrever um bilhete simples. Uma pequena fração destes em cada ano freqüenta a escola.

fabetos que declararam não estudar já tinham freqüentado escola antes. Esse fato, à primeira vista, pode revelar um enorme potencial de crescimento para a demanda por alfabetização de jovens e adultos, uma vez que uma razoável parcela dos analfabetos pode nunca ter estudado por falta de escolas ou cursos de alfabetização na localidade onde residem.

O gráfico mostra, também, que uma pequena parcela dos alfabetizados freqüentava cursos de alfabetização de adultos. Esta pequena fração de alfabetizados, no entanto, corresponde, em média, a aproximadamente 50% das pessoas que cursavam alfabetização de adultos. Ou seja, praticamente metade dos estudantes em alfabetização de adultos declararou saber ler e escrever[5].

O Gráfico 1 revela como a população analfabeta de 15 anos ou mais pode ser dividida em termos da demanda por cursos de alfabetização. Mas como se comporta a tendência do analfabetismo e da demanda por escola dos analfabetos ao longo do tempo?

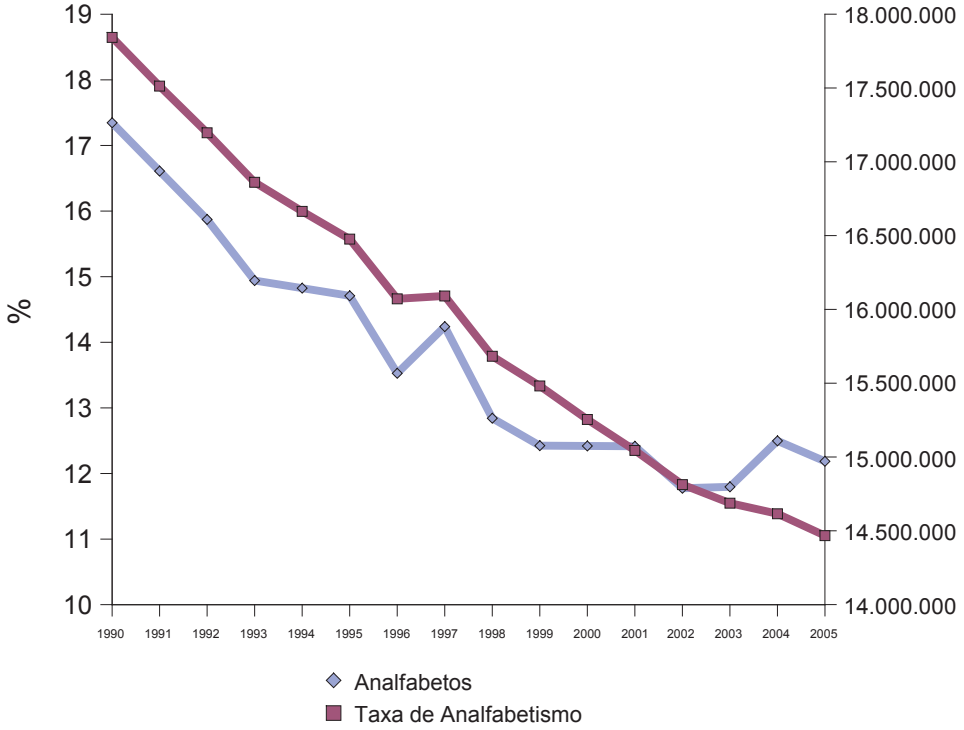
No período 1990 a 2005, o número de analfabetos caiu a uma taxa de aproximadamente 1% ao ano[6]. O Gráfico 2 mostra que a população de analfabetos de jovens e adultos no Brasil diminuiu de mais de 17 milhões em 1990 para 15 milhões em 2005.[7] Em conseqüência, a taxa de analfabetismo no Brasil caiu aproximadamente oito pontos percentuais, passando de 18.7% em 1990 para 11.1% em 2005.

[5] Este fato pode ser verificado a partir do Gráfico 1. Os analfabetos em alfabetização de adultos no período 1990-2005 representavam 0,17 % da população de 15 anos ou mais (no gráfico, 61% x 2% x 14%), enquanto os alfabetizados nesses cursos de alfabetização correspondiam a aproximadamente 0,16% dessa população (no Gráfico 1, 0,2% x 86%).

[6] Esta é apenas a taxa de variação média da população de analfabetos. Em alguns períodos, como 1996-1997 e 2003-2005, o total de analfabetos até cresceu de um ano para outro. No último período, em particular, o crescimento do número de analfabetos observado no Gráfico 2 se deve basicamente ao aumento da população analfabeta na Região Norte, por causa da maior cobertura da Pnad 2005 nas áreas rurais nessa região.

[7] Os dados da Pnad estão disponíveis para os seguintes anos: 1990, 1992-1993, 1995-1999, 2001-2005. Os anos de 1991, 1994 e 2000 mostrados nos gráficos são interpolações.

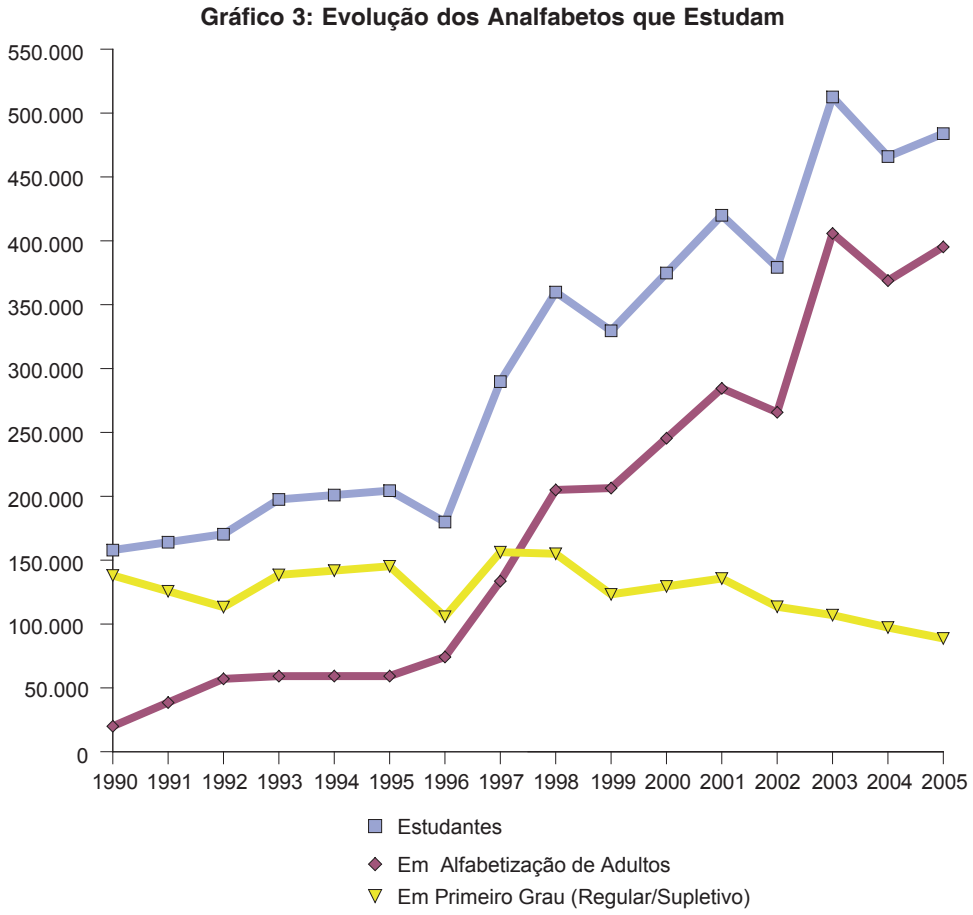
Gráfico 2:Taxa de Analfabetismo e Total de Analfabetos



O número de analfabetos que estudam, no entanto, cresceu em números absolutos e também proporcionalmente à população de analfabetos (Gráfico 3). Em 2005, o número de analfatebos estudantes havia mais que triplicado se comparado aos dados de 1990. Esse grupo de analfabetos freqüentava dois tipos de cursos: alfabetização de adultos (AJA)[8] e o primeiro grau/fundamental (regular ou supletivo).

A evolução do número de analfabetos que estudavam teve uma trajetória semelhante à dos analfabetos que freqüentavam alfabetização de adultos, especialmente para anos mais recentes. Isso se deve à crescente importância dos analfabetos em AJA, que representavam cerca de 13% dos analfabetos que estudavam em 1990. Essa taxa, entretanto, subiu para 82 % em 2005.

[8] A sigla AJA significa alfabetização de jovens e adultos. No caso da Pnad, parte das pessoas que freqüentam cursos denominados "alfabetização de adultos" tem menos de 18 anos. Como a população considerada aqui é de pessoas de 15 anos ou mais, neste trabalho, os termos AJA e alfabetização de adultos serão utilizados como sinônimos.



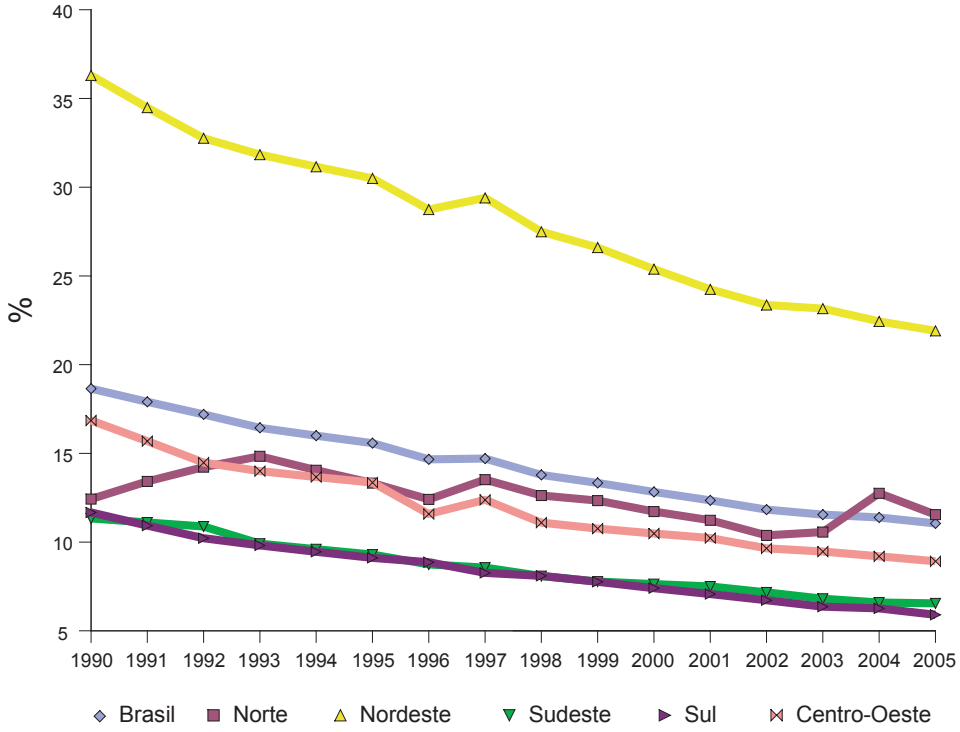
O número absoluto de analfabetos cursando o primeiro grau, por sua vez, flutuou, no período em questão, entre 88 e 155 mil pessoas. Além disso, devido à queda do número de analfabetos e ao crescimento do número de analfabetos que estudavam, a proporção de analfabetos que estudavam atingiu 3.2% em 2005, sendo que no começo da década de 1990 era de aproximadamente 1%. Apesar do avanço, os dados mostram que a percentagem de analfabetos que nunca estudaram, ou que estudaram sem conseguir se alfabetizar, nunca chegou a menos de 97% em cada ano.

Essas duas populações (analfabetos e analfabetos que estudam) serão os focos de todo este trabalho. A próxima seção iniciará a análise sobre o analfabetismo, considerando características da população e a relação destas com a evolução da taxa de analfabetismo nacional.

Taxa de Analfabetismo e Características da População

Ao estudar a evolução do analfabetismo com relação a diferentes características da população, várias medidas podem ser utilizadas. Assim, por exemplo, pode-se perguntar qual é a taxa de analfabetismo na Região Nordeste ou ainda qual é a proporção do total de analfabetos que está na Região Nordeste. Estas duas medidas revelam aspectos distintos da realidade do analfabetismo. A primeira diz qual a proporção de analfabetos na população do Nordeste, a segunda considera o universo de analfabetos e mede a proporção dos que estão no Nordeste.

Gráfico 4: Taxa de Analfabetismo
Grandes Regiões

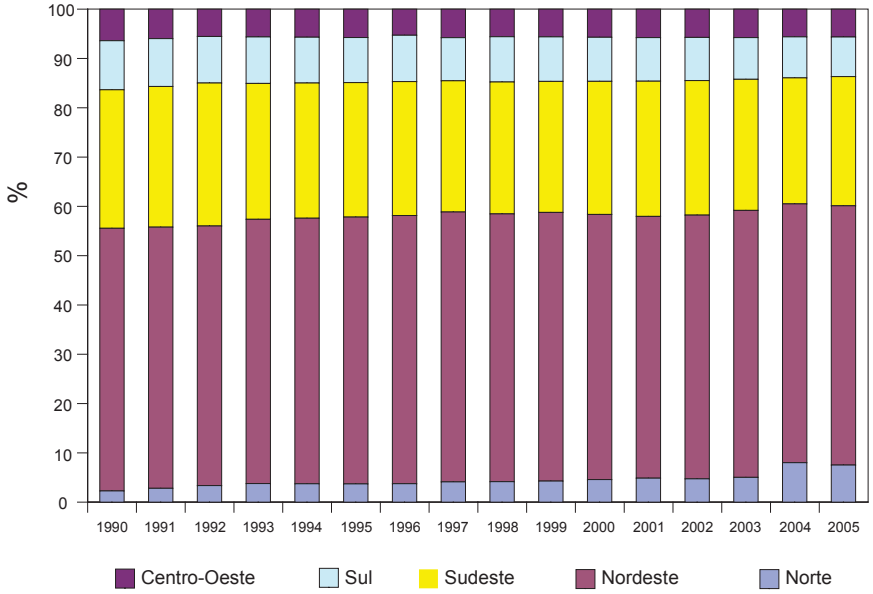


A determinação da medida mais importante depende do contexto da política pública a ser desenhada. Programas com o objetivo de diminuir nacionalmente o analfabetismo podem reduzir a primeira medida e não alterar a segunda, uma vez

que a participação do Nordeste no total de analfabetos pode permanecer inalterada. Se, no entanto, o objetivo é reduzir a desigualdade regional do analfabetismo, a segunda medida pode ser a mais relevante.

Os Gráficos 4, 5 e 6 mostram a evolução dessas duas medidas, bem como o perfil regional da população de 15 anos ou mais. Assim, o Gráfico 4 mostra que a taxa de analfabetismo de praticamente todas as grandes regiões seguiu o comportamento da taxa de analfabetismo nacional, caindo no período analisado[9]. Além disso, as Regiões Sudeste e Sul apresentaram as menores taxas, enquanto a taxa de analfabetismo no Nordeste variou de 36% a 22% de 1990 a 2005.

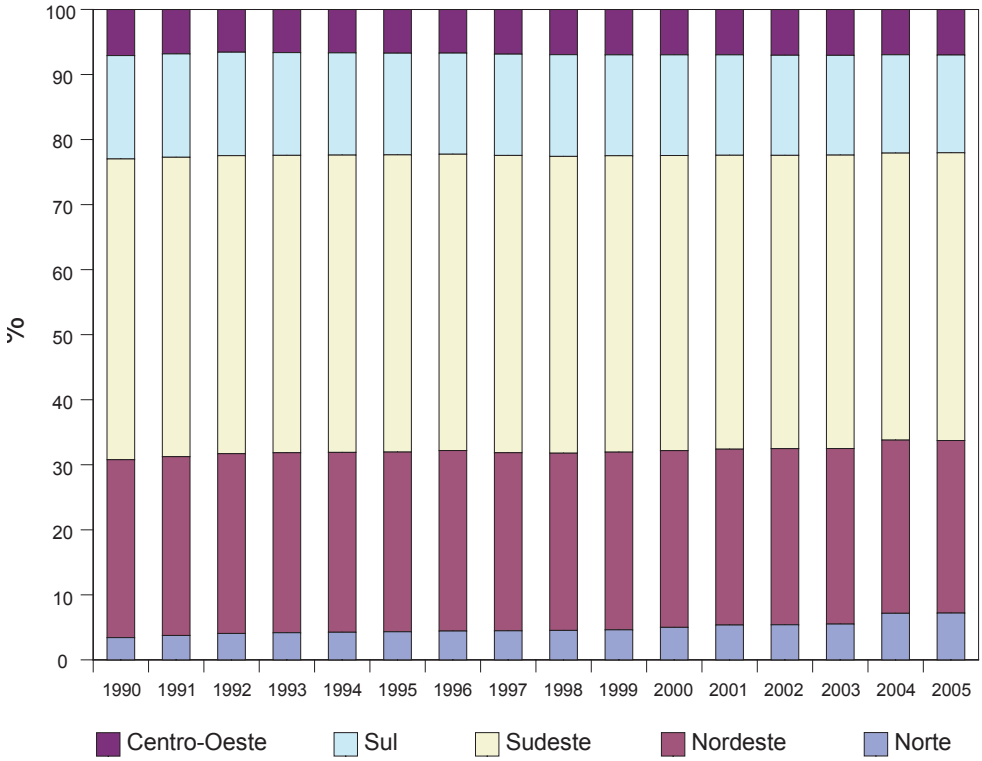
Gráfico 5: Perfil dos Analfabetos
Grandes Regiões



[9] A exceção é a Região Norte, que apresentou uma taxa de analfabetismo maior em 2004 do que em 1990. A taxa em 2005 foi praticamente a mesma de 1990: de 12%. No entanto, e necessário cuidado ao considerar a Região Norte em virtude de dois fatos importantes: a) em 1990, ano de menor valor para a taxa de analfabetismo, a Pnad considerava apenas áreas urbanas desta região, não incluindo toda a área rural; b) o anos de 2004 mostra, em relação ao ano anterior, um crescimento na população de 15 anos ou mais de quase 10 vezes na área rural da região, o que se deve à maior cobertura desta área na pesquisa. Em contraste, a população da área urbana da região cresce 5% entre 2003 e 2004. Como o analfabetismo da população de 15 anos ou mais está sobre-representado em áreas rurais, isto explica porque a taxa de analfabetismo de 1990 é relativamente mais baixa que a dos anos seguinte (as Pnads de 1992 em diante incluem áreas rurais e urbanas da Região Norte), e porque a taxa de analfabetismo da região é relativamente alta em 2004 e 2005 (a participação da população rural no total da população de 15 anos ou mais no Norte em 2004 e 2005 é 25% contra 3% para o período 2001-2003). Se, no caso da Região Norte, a análise excluísse o ano de 1990 e considerasse que a proporção de residentes em áreas rurais na região fosse para os anos de 2004 e 2005 a mesma que a observada em 2001-2003, a série mostraria que também para esta região a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais apresentaria uma tendência à queda.

O Gráfico 5 mostra a evolução do perfil regional dos analfabetos. Mais de 50% deles estavam no Nordeste no período em questão. A Região Sudeste era responsável por, em média, 27% dos analfabetos, enquanto as Regiões Sul, Norte e Centro-Oeste somavam 19% dos analfabetos. Estas participações se mantiveram ao longo do tempo. Ou seja, apesar de quase todas as regiões terem experimentado queda na incidência de analfabetismo em suas populações, as participações de cada região no total de analfabetos mudaram pouco[10]. Finalmente, o Gráfico 6 mostra a evolução do perfil da população de 15 anos ou mais. Enquanto a maioria dos analfabetos estava no Nordeste, somente 27% da população residia nessa região, e mais de 45% da população vivia no Sudeste.

Gráfico 6: Perfil da População de 15 anos ou mais
Grandes Regiões



[10] A exceção é a Região Norte, pelas razões discutidas na nota de rodapé anterior.

A taxa de analfabetismo e os perfis dos analfabetos e da população estão relacionados, como pode ser visto na seguinte discussão. Usando o exemplo acima, considere a taxa de analfabetismo do Nordeste, que pode ser entendida, heuristicamente, como a probabilidade de uma pessoa da região ser analfabeta[11]. Esta expressão pode ser reescrita da seguinte maneira:

$$\text{Taxa de Analfabetismo no NE} = \text{Taxa de analfabetismo no Brasil} \cdot \left(\frac{\text{Proporção de analfabetos no NE}}{\text{Proporção da população no NE}} \right)$$

A fórmula mostra como a taxa de analfabetismo e os perfis mostrados nos gráficos estão relacionados. Assim, a taxa de analfabetismo no Nordeste é uma função da taxa de analfabetismo nacional vezes a razão entre a proporção de analfabetos que estão no Nordeste sobre a proporção da população que reside na região.

Ao comparar taxas de analfabetismo de diferentes regiões, o que importa são as razões entre a participação dos analfabetos sobre a participação da população. Segundo o Gráfico 5, os analfabetos estão mais concentrados no Nordeste do que o total da população. Isto faz com que o Nordeste tenha uma taxa maior que a nacional. O Sudeste, por sua vez, tem 45% da população, mas apenas 27% dos analfabetos, fazendo com que a taxa seja menor que a da média nacional, e, conseqüentemente, que a do Nordeste.

Os Gráficos 4 e 5 mostram a estabilidade dos perfis no período 1990-2005. Esta estabilidade se preserva para a maioria das diferentes características consideradas neste artigo (gênero, áreas urbana e rural etc.). Mesmo quando o perfil de uma característica muda ao longo do tempo, como é o caso do crescimento da importância dos idosos na população, por exemplo, essa tendência se repete para o grupo de analfabetos, fazendo com que a razão das proporções na fórmula pouco se altere. Desta forma, para um dado ano, ou para o período 1990-2005 como um todo, a razão das proporções para uma dada característica considerada serve para dizer se a taxa de analfabetismo é maior que a média ou que algum outro grupo.

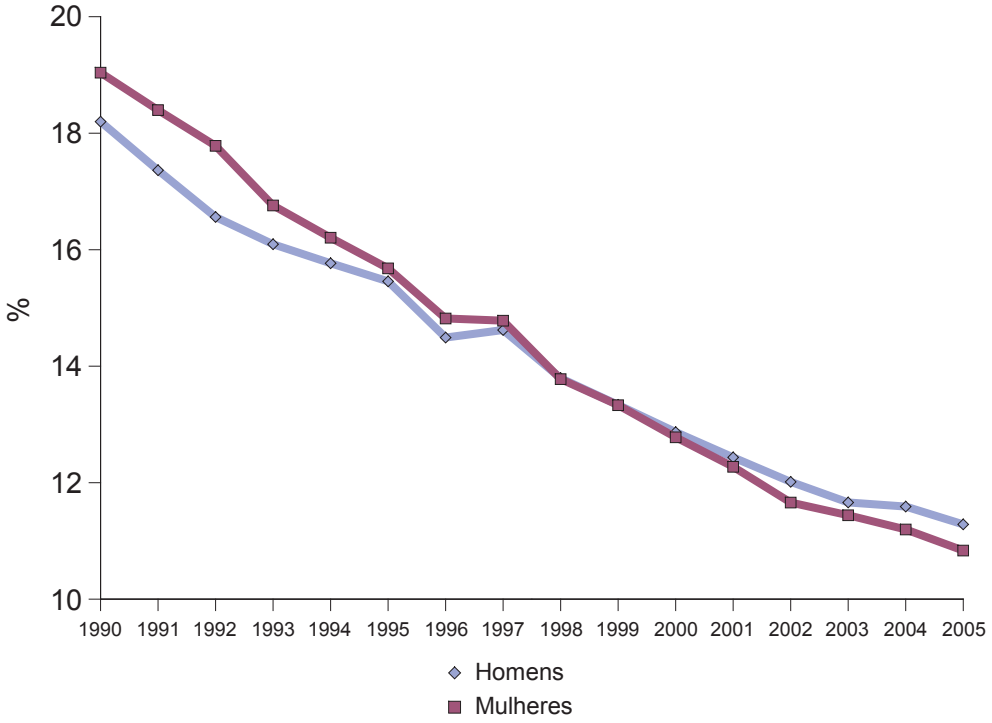
A Tabela 1 do Apêndice mostra, entre outras informações, os perfis dos analfabetos e da população de 15 anos ou mais para o período 1990-2005 como um todo (colunas dois e três). Como a razão dessas proporções muda pouco ao longo do tempo, é possível tirar conclusões sobre a taxa de analfabetismo das características consideradas. O Nordeste tem, em média, 54% dos analfabetos, mas apenas 27%

[11] Nesta discussão é fundamental explicitar o universo populacional utilizado. Em toda a análise da taxa de analfabetismo a seguir, o universo é da população de 15 anos ou mais para cada característica considerada.

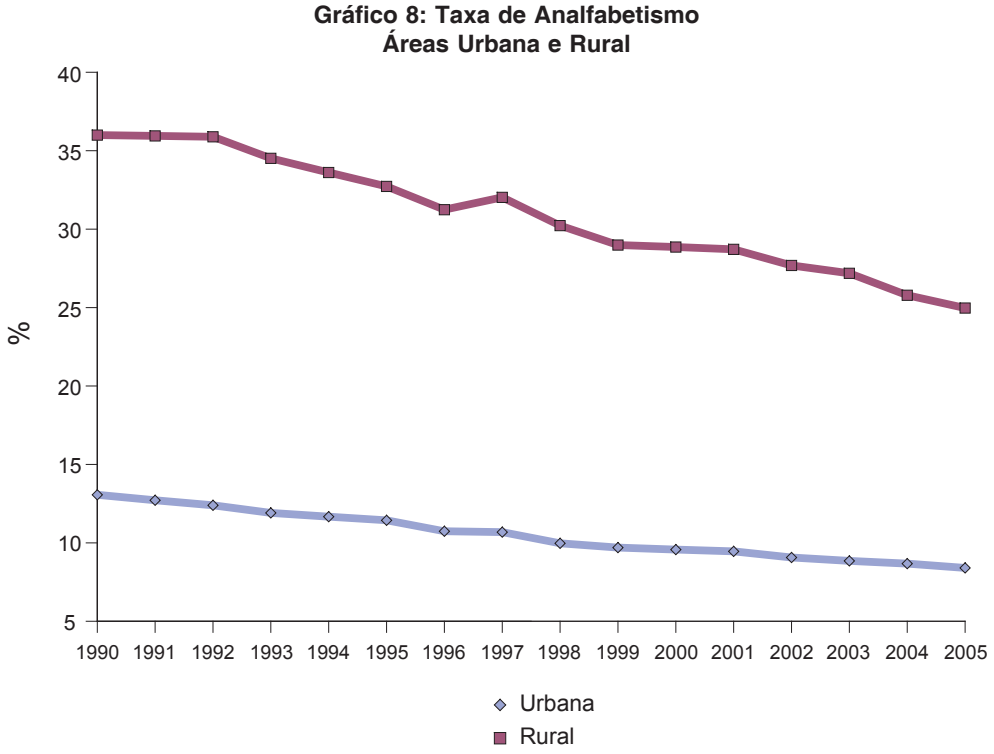
da população. No Sudeste, por sua vez, estão apenas 27% dos analfabetos, mas 45% da população. Isto implica que, no período analisado, a taxa de analfabetismo do Nordeste estava acima da média nacional e a do Sudeste, abaixo[12].

Em suma, esta discussão permite olhar para a taxa de analfabetismo de uma certa característica considerando os seguintes fatores: a) a taxa de analfabetismo para qualquer característica analisada é uma função da taxa de analfabetismo nacional, como esta caiu no período em questão (Gráfico 2), os gráficos para as características consideradas apresentam uma tendência semelhante; b) comparações entre taxas de analfabetismo de diferentes características podem ser feitas comparando-se a razão da presença da característica na população de analfabetos sobre a presença desta na população de 15 anos ou mais.

Gráfico 7: Taxa de Analfabetismo
Gênero



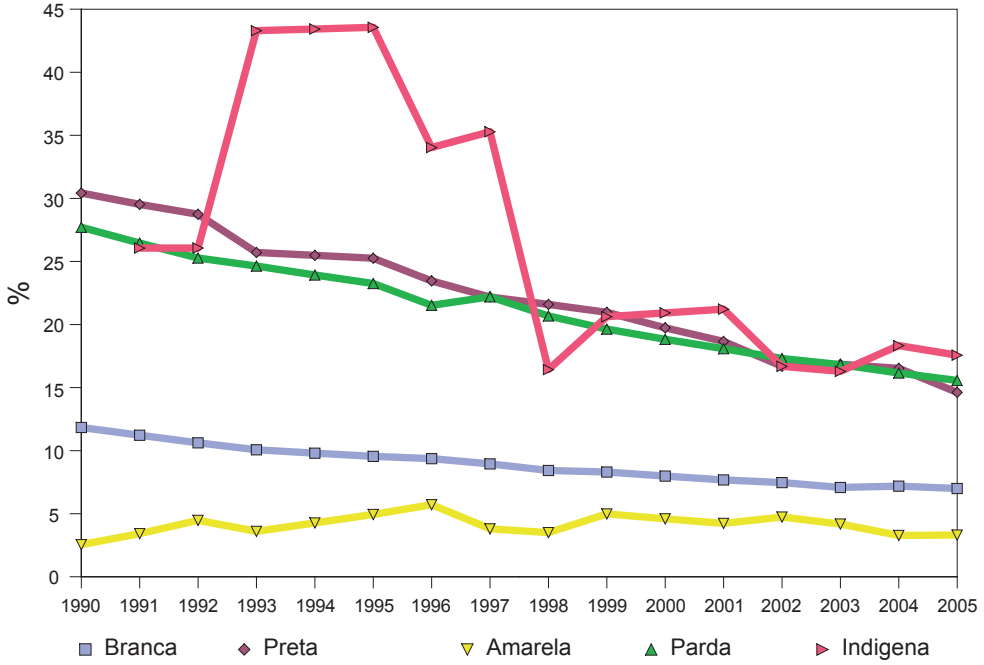
[12] Neste caso, mais que isso, que, em média, a taxa de analfabetismo do Nordeste é maior do que a do Sudeste. $233\% = 2{,}33 = \left[\left(\frac{54{,}6/27{,}1}{27{,}2/45{,}3}\right) - 1\right]$



Os Gráficos 7 a 12 mostram a evolução das taxas de analfabetismo para diferentes características da população. Até 1997, as mulheres apresentavam taxa de analfabetismo maior do que a dos homens. A partir de então, mulheres passaram a ter uma menor taxa de analfabetismo, embora a diferença entre as taxas seja pequena (para o período como um todo, mulheres apresentaram uma taxa de analfabetismo média de 13,8%, enquanto homens apresentaram uma taxa de 13,7%). A Tabela 1 do Apêndice revela que a taxa média de analfabetismo das mulheres é praticamente a mesma da dos homens. Mulheres são a maioria da população de 15 anos ou mais e também a maioria dos analfabetos. A razão entre essas duas proporções é praticamente a mesma que a obtida para a razão dos homens.

O Gráfico 8 mostra a evolução da taxa de analfabetismo em áreas urbanas e rurais. Áreas urbanas apresentam sempre uma menor taxa de analfabetismo que rurais. Em média, áreas rurais têm uma taxa três vezes maior que urbanas. A maior parte da população e dos analfabetos se encontra em áreas urbanas, mas analfabetos estão relativamente mais concentrados em áreas rurais do que a população (Tabela 1). Assim, enquanto apenas 18% da população se encontra em áreas rurais, 40 % dos analfabetos se encontram nestas áreas.

Gráfico 9: Taxa de Analfabetismo
Cor ou Raça

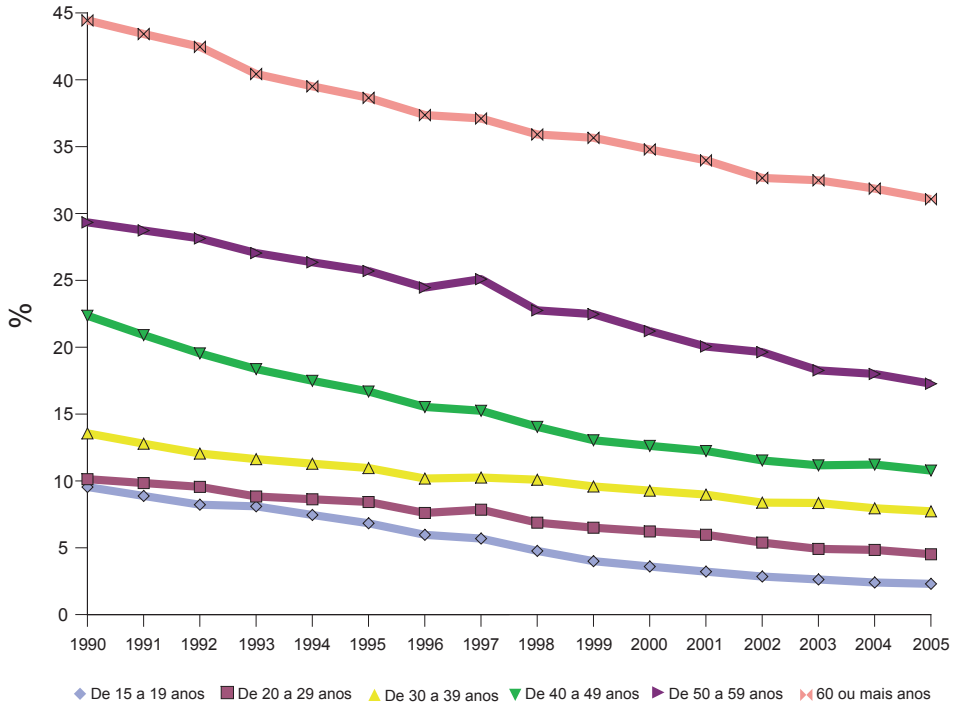


O Gráfico 9 revela as taxas de analfabetismo para as diferentes raças. Pretos e pardos têm taxas semelhantes (21% e 20%, em média, respectivamente), enquanto brancos e amarelos apresentam as menores taxas[11]. A diferença entre as taxas de analfabetismo de brancos, pretos e pardos decresceu no período. Em 1990, a taxa de analfabetismo entre brancos representava 39% da taxa de negros e 43% da taxa de pardos. Em 2005, estes números foram 48% e 45% respectivamente. Houve, portanto, uma pequena convergência entre as taxas, principalmente no caso de brancos e pretos. Além disso, brancos representam 55% da população, mas apenas 34% dos analfabetos (Tabela 1). Pretos e pardos, por sua vez, estão sobre-representados entre os analfabetos, e são, respectivamente, 9% e 56% dos analfabetos, mas apenas 6% e 38% da população.

[13] O gráfico mostra ainda a evolução da taxa de analfabetismo entre os indígenas. A série começa em 1992, porque antes disto, os indígenas eram incluídos entre os pardos. O movimento desta série é muito errático em virtude do pequeno tamanho da amostra.

O analfabetismo está mais presente entre os mais velhos. O Gráfico 10 apresenta a evolução das taxas para grupos etários. Jovens, pessoas de 15 a 19 anos, apresentavam uma taxa de analfabetismo que variava de 9.5% em 1990 a 2.5% em 2005. Ou seja, a taxa de analfabetismo entre os mais jovens em 2005 era aproximadamente ¼ da taxa observada em 1990. De fato, esse grupo foi o que apresentou a maior queda nas taxas de analfabetismo no período. A taxa de analfabetismo caiu para todos os grupos de idade, mas quanto mais velho o grupo, menor foi a taxa de redução do analfabetismo[14]. Em conseqüência, apesar da idade média da população de 15 anos ou mais ter crescido no período, o ritmo de envelhecimento dos analfabetos foi mais rápido. Ou seja, analfabetos são mais velhos que a população como um todo. Idosos e jovens são, por exemplo, 33% e 5% dos analfabetos, respectivamente, mas 13% e 15% da população de 15 anos ou mais.

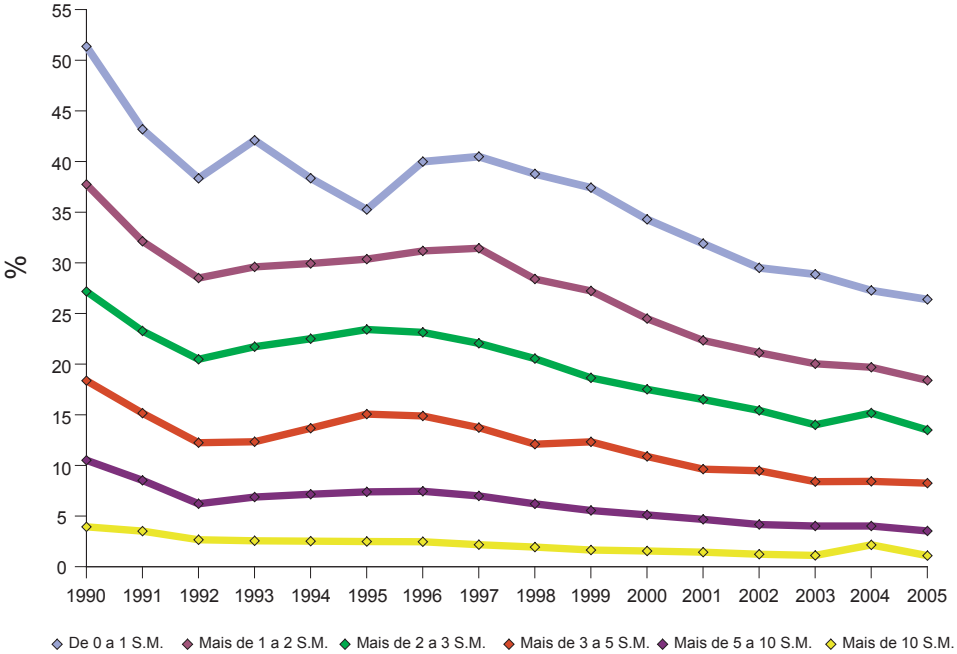
Gráfico 10: Taxa de Analfabetismo
Grupos de Idade



[14] A taxa de analfabetismo das pessoas de 60 anos ou mais cai a uma taxa aproximada de 2% ao ano, enquanto a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 a 17 anos cai a uma taxa de 9% em média. Os outros grupos de idade apresentam quedas entre estes dois extremos, com as taxas de analfabetismo de grupos mais jovens caindo mais rapidamente que as de grupos mais velhos.

Taxas de analfabetismo são menores quanto maior a renda domiciliar[15] medida em salários mínimos (S.M.) (Gráfico 11). Apesar de as taxas terem diminuído para todas as faixas de renda, a taxa média de analfabetismo para domicílios entre zero e um salário mínimo foi de 35%. A taxa foi de 2% para domicílios com mais de dez salários mínimos. de rendimento. A Tabela 1 mostra por que a taxa de analfabetismo está inversamente relacionada à faixa de rendimento. A participação de analfabetos cresce à medida que a renda do domicílio cai, indo de apenas 3% para domicílio com renda domiciliar acima de dez salários mínimos para 22% em domicílios com até um salário mínimo.

Gráfico 11: Taxa de Analfabetismo
Renda Domiciliar em Salários Mínimos (S.M.)



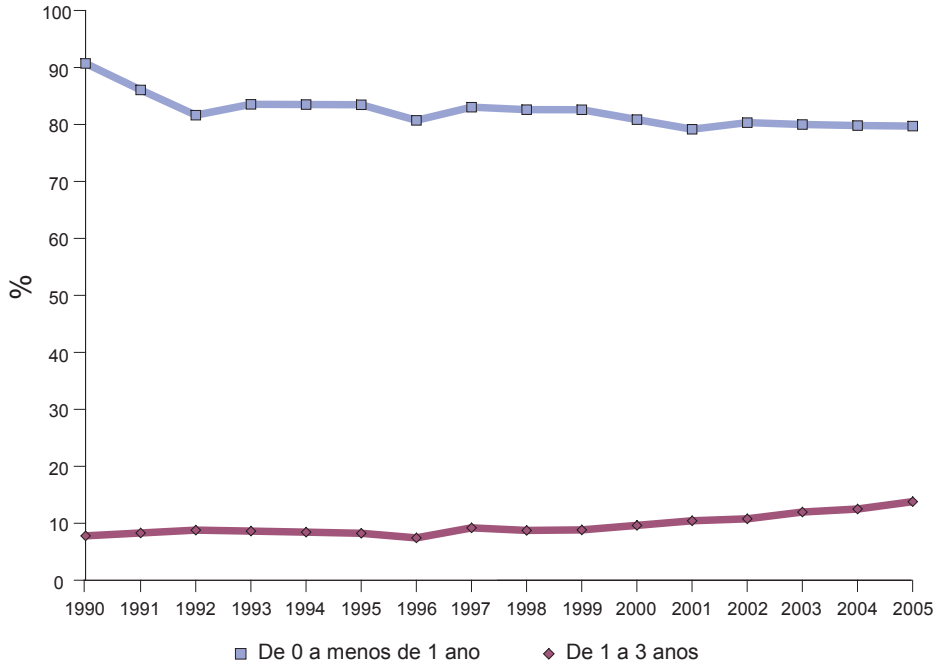
Finalmente, o Gráfico 12 revela como anos de estudo estão relacionados com o analfabetismo. A taxa de analfabetismo para pessoas com menos de um ano de estudo variou de 91% em 1990 para 80% em 2005. Essas pessoas representavam apenas 15% da população total, mas 90% da população analfabeta (Tabela 1). Popu-

[15] A renda domiciliar corresponde à soma de todos os rendimentos de todos os indivíduos que residem em um mesmo domicílio no momento da entrevista.

lações com mais anos de estudo, por sua vez, apresentaram taxas consideravelmente menores. Analfabetos compunham cerca de aproximadamente 10% da população com um a três anos de estudo, **e** populações com mais de três anos de estudo não apresentaram incidência de analfabetismo, de acordo com as Pnads[16].

Em suma, a taxa de analfabetismo caiu no período 1990-2005 para as diversas características consideradas. Além disso, homens e mulheres tiveram taxas semelhantes, mas entre os negros e os pardos as taxas foram maiores do que entre os brancos. As áreas urbanas também apresentaram menores taxas que as rurais. A taxa de analfabetismo era maior à medida que a idade dos indivíduos crescia ou que a renda do domicílio caía. Por fim, as disparidades regionais parecem persistir ao longo do tempo, enquanto que as desigualdades raciais em termos de analfabetismo apresentaram uma tendência à convergência entre 1990 e 2005 (ver Gráfico 9).

Gráfico 12: Taxa de Analfabetismo
Anos de Estudo



[16] Este pode ser apenas um resultado da construção da variável anos de estudo, já que não é feita a partir de uma pergunta sobre quantos anos um dado morador estudou, mas a partir da informação sobre o grau e a série mais elevadas que foram concluídas pelo entrevistado. Pessoas que cursam ou cursaram alfabetização de adultos, o destino da maioria dos analfabetos que estudam, são classificados no grupo de menos de 1 ano de estudo concluído.

Analfabetos e Freqüência à Escola

O Gráfico 13 mostra a evolução do perfil dos analfabetos com relação à freqüência ou não à escola. A proporção de analfabetos que estudava cresceu ao longo de todo o período, mas o gráfico também revela que, apesar desse crescimento, a parcela dos analfabetos jovens e adultos que estudava era ainda pequena, chegando a um pouco mais de 3% em 2005. O Gráfico 13 revela ainda que a maior parte dos analfabetos com 15 anos ou mais nunca freqüentou a escola, e que a proporção dos que tinham estudado antes aumentou ao longo do tempo, crescendo em média 2% ao ano[17].

A Tabela 2 do Apêndice mostra a divisão entre os analfabetos que estudaram (freqüentaram escola) e os que não estudaram no período 1990-2005. Este último grupo dividido entre os que nunca estudaram e os que estudaram antes. A tabela mostra que, em média, apenas 2% dos analfabetos estudavam, fato já destacado antes, A grande maioria dos analfabetos de 15 anos ou mais não freqüentavam escola. A tabela mostra ainda que 69% destes nunca estudaram e que 29% tinham estudado antes, mas não foram alfabetizados.

Portanto, constatou-se que a proporção de analfabetos que estudavam nas Regiões Norte e Nordeste era maior que a média nacional, enquanto que nas outras regiões era menor. A Tabela 2 apresenta ainda um resultado revelador para o problema do analfabetismo no Nordeste, visto que a proporção de pessoas que já tinham estudado e continuavam analfabetas era maior nessa região do que na média nacional. Já a proporção de analfabetos que nunca haviam estudado era menor que a média nacional. Essas proporções se comportaram de maneira contrária nas outras regiões, especialmente na Região Sudeste, que apresentou a proporção mais elevada de analfabetos que nunca tinham estudado. Enquanto no Nordeste 63% dos analfabetos nunca tinham estudado, no Sudeste essa proporção era de 75%. Esse é um ponto importante a ser levado em consideração no desenho dos programas de alfabetização.

Os perfis por sexo e área urbana e rural dos analfabetos que estudavam não eram muito diferentes da média nacional, sendo ligeiramente maiores para homens e na área rural. No entanto, a análise por raça revela diferenças mais pronunciadas,

[17] O gráfico revela uma diferença importante entre a proporção de analfabetos que estudavam e nunca estudaram antes quando se considera o período 1990-1992. Isto se deve ao formato dos questionários da PNAD que só a partir de 1992 pergunta diretamente aos não estudantes se estes estudaram antes ou não. é possível obter esta informação da PNAD 1990 mas esta não pergunta esta informação diretamente dos moradores entrevistados. Por esta razão, as taxas de crescimento médias das proporções de analfabetos que estudaram antes ou nunca estudaram, referidas nos textos, consideram apenas os períodos 1992-2005.

sendo a proporção de analfabetos que estudavam ou já tinham estudado menor para brancos e amarelos e maior para negros, pardos e indígenas. Só para dar uma idéia, os amarelos registraram uma proporção de analfabetos que estudavam ou haviam estudado de 21%, e os pardos, de 36%.

As diferenças por faixa etária também foram bem marcadas: quanto mais jovem, maior a proporção de analfabetos que estudavam ou já haviam estudado antes, passando de 53% entre os jovens de 15 a 19 anos para 19% entre os analfabetos com mais de 60 anos. Vale dizer ainda que a faixa etária que apresentou a maior proporção de analfabetos que tinham estudado antes é de 20 a 29 anos (43%).

A análise por renda domiciliar revelou que quanto maior a renda menor a proporção de analfabetos que estudavam ou já haviam estudado antes. Por fim, o perfil por escolaridade revelou um grupo de analfabetos que declarou ter entre um e três anos de estudo. Para esses grupos, todos estavam estudando (3%) ou já haviam estudado antes (97%). Assim, apesar de terem freqüentado a escola, declararam não saber ler e escrever.

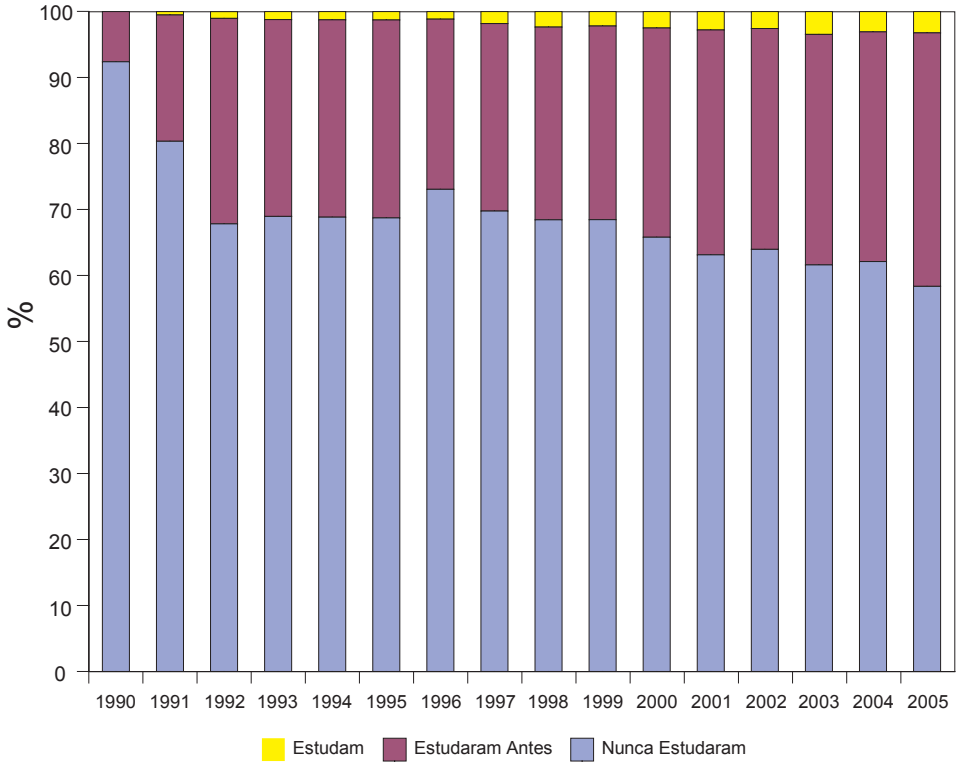
Em resumo, os perfis que caracterizam mais os analfabetos que estudavam ou haviam estudado antes são os dos residentes da Região Nordeste, pardos, jovens, baixa renda e que declararam ter entre um e três anos de estudo. Esse parece ser o grupo em que as tentativas de alfabetização foram mais difíceis, uma vez que, apesar de freqüentar ou ter freqüentado a escola, essas pessoas continuavam sendo ou se considerando analfabetas.

▶ Analfabetos em Cursos de Alfabetização de Adultos

A maior parte dos analfabetos que estudam está em cursos de alfabetização de adultos, principalmente quando se considera o período recente. Por esta razão, esta seção se concentra neste grupo de analfabetos, e tenta entender a participação de analfabetos nestes cursos com base em características da população analfabeta. A análise realizada para a taxa de analfabetismo pode ser facilmente estendida para a participação dos analfabetos em cursos de alfabetização de adultos (AJA). Assim, por exemplo, a participação em AJA de analfabetos residentes na Região Nordeste pode ser escrita da seguinte forma:

$$\text{Participação em AJA de analfabetos no NE} = \text{Participação em AJA no Brasil} \cdot \left(\frac{\text{Proporção de analfabetos em AJA no NE}}{\text{Proporção de analfabetos no NE}} \right)$$

Gráfico 13 : Proporção de Analfabetos que Estudam, Estudaram Antes e Nunca Estudaram



Algumas observações são necessárias. Em primeiro lugar, as características utilizadas anteriormente podem ser usadas aqui. Assim, esta decomposição pode ser estendida para regiões, gênero etc. Em segundo lugar, o universo da análise é diferente da seção anterior. Nesta última, o universo usado foi o da população de 15 anos ou mais e as características desta população foram comparadas com a distribuição de características da população analfabeta. Aqui, o universo é o dos analfabetos, com o qual a distribuição de características da população analfabeta, mas cursando AJA, é comparada.

Finalmente, o primeiro termo do lado direito da fórmula é a proporção de analfabetos que cursam AJA em todo o País. Este número cresceu continuamente no período de 1990 a 2005. A fórmula expressa a participação em AJA por parte da população analfabeta com uma dada característica como função da participação em AJA de analfabetos no Brasil. Assim, a participação em AJA no Nordeste será maior que a média nacional se analfabetos que cursam AJA estiverem mais representados no Nordeste do que analfabe-

tos em geral. Sempre que isso ocorrer, a razão do lado direito da fórmula será maior que um e a participação do grupo será maior que a média. Esta fórmula, como antes, é útil na comparação da participação em AJA de diferentes grupos ou características.

A Tabela 4 do Apêndice mostra as duas medidas que compõem a razão na fórmula acima para o período 1990-2005: a proporção de analfabetos em AJA dadas as características (coluna dois) e a proporção de analfabetos para cada característica considerada (coluna três). As regiões Norte e Nordeste têm, em média, maior participação de analfabetos em AJA. Como 62% dos analfabetos cursando AJA se encontram no Nordeste e 54% dos analfabetos residem nessa região, a razão do lado direito da fórmula acima é maior que um e a participação (média) em AJA por parte dos analfabetos da Região Nordeste é maior que a participação de analfabetos em âmbito nacional.

Enquanto 0.1% dos analfabetos estudavam em AJA em 1990, 3% dos analfabetos cursavam alfabetização de adultos em 2005. A participação dos analfabetos em AJA, segundo as diferentes características (sexo, raça, idade), segue a mesma tendência. A participação de analfabetos em AJA, para qualquer característica considerada, era consideravelmente maior em 2005 que em 1990.

Mulheres apresentam maior participação do que homens, isto se deve ao fato de que mulheres estão sobre-representadas entre analfabetos em AJA. A participação de analfabetos em AJA é maior em áreas urbanas do que em áreas rurais. Indígenas, pretos e pardos são as raças com maior participação em AJA. Brancos, apesar de serem 34% dos analfabetos, representam apenas 27% dos analfabetos que estudam em AJA, o que faz com que sua taxa de participação seja menor que a média nacional. Jovens, pessoas de 15 a 19 anos, têm a maior participação em AJA. Isto se deve ao fato de que, apesar de apenas 5% dos analfabetos pertencerem a este grupo, jovens que estudam em AJA representam 9% dos analfabetos em alfabetização de adultos. A situação oposta ocorre com o grupo de idosos, pessoas com 60 anos ou mais. Estes representam 33% dos analfabetos, mas apenas 15% dos analfabetos em AJA.

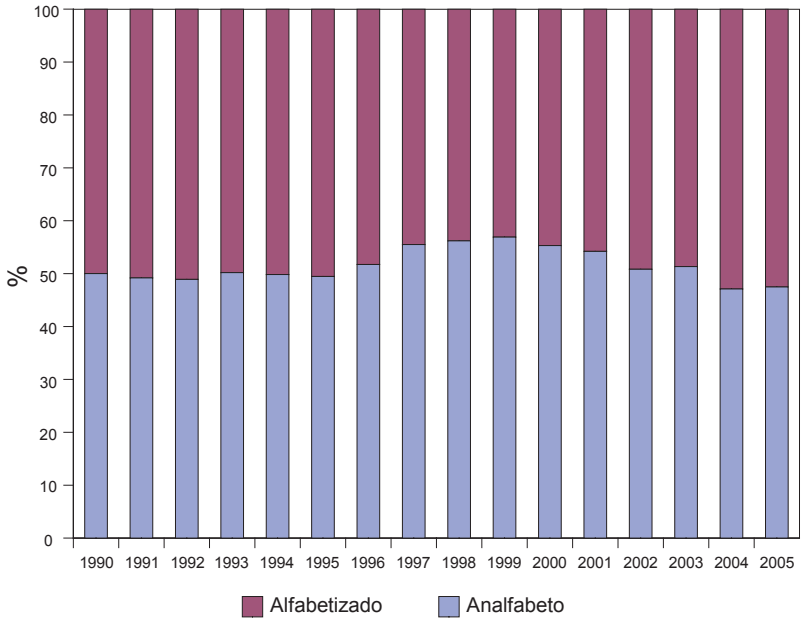
Pessoas que residem em domicílios com rendimento até um salário mínimo apresentam a maior participação em AJA, mas as diferenças entre faixas de rendimento são pequenas. A participação em AJA flutua, em geral, em torno de 1%, independentemente do rendimento domiciliar. A distribuição de rendimento domiciliar para a população de analfabetos cursando alfabetização de adultos é concentrada em baixos níveis de renda, assim como a distribuição da população do total de analfabetos. Mais de 72% dos analfabetos que freqüentam AJA e aproximadamente 70% de todos os analfabetos se encontram em domicílios com rendimento de até três salários mínimos.

Em suma, a participação de analfabetos em AJA cresceu no período 1990-2005. Em média, no entanto, a participação dos analfabetos que estudavam em curso de alfabetização era apenas por volta de 1% do total de analfabetos. Este número não é diferente quando as características da população (gênero, idade etc.) são consideradas. Independentemente da característica, sempre menos de 2% da população analfabeta estuda em AJA. A distribuição das características na população de analfabetos em AJA é semelhante à distribuição na população analfabeta como um todo, com algumas diferenças importantes. Analfabetos em AJA estão relativamente mais concentrados na população do Nordeste, de mulheres, de pretos e pardos, em áreas urbanas e mais jovem do que na média da população de analfabetos.

▶ A Taxa de Analfabetismo em AJA

O Gráfico 14 mostra a evolução do perfil dos estudantes de alfabetização de adultos. Além de analfabetos, alfabetizados freqüentam cursos de AJA, e esta divisão muda pouco no período, com analfabetos em alfabetização de adultos, em média, representando 51% do total de estudantes em AJA. Ou seja, quase metade dos estudantes de alfabetização de adultos declarava saber ler e escrever.

Gráfico 14: Perfil dos Estudantes em Alfabetização de Adultos



O perfil mostrado no Gráfico 14 nada mais é do que a taxa de analfabetismo, considerando-se a população de estudantes de AJA. A Tabela 5 do Apêndice apresenta essa taxa de analfabetismo no período 1990-2005 e o perfil dos analfabetos e alfabetizados em AJA. Estas duas populações tinham características semelhantes. Alfabetizados e analfabetos em AJA eram, em sua maioria, mulheres, pardos e residentes em áreas urbanas e no Nordeste. Mais de 50% dos analfabetos e dos alfabetizados em AJA tinham 40 anos ou mais e residiam em domicílios com renda de até três salários mínimos.

A taxa de analfabetismo em AJA está diretamente relacionada ao perfil dos analfabetos e dos alfabetizados. De fato, sempre que a proporção de analfabetos em AJA para uma dada característica é maior que a proporção de alfabetizados, a taxa de analfabetismo em AJA é maior que a média nacional, 51.1%. Além disso, para duas dadas características, a taxa de analfabetismo será maior quanto maior for a razão da proporção de analfabetos em AJA sobre a proporção de alfabetizados em AJA (coluna três).

As Regiões Sul e Sudeste apresentaram mais de 60% dos estudantes de AJA como alfabetizados. O Nordeste, por sua vez, foi a região com maior taxa de analfabetismo em AJA, mais de 60% dos estudantes de AJA nesta região eram analfabetos. Isto ocorreu porque o Nordeste, além de conter a maioria dos estudantes de AJA, possui a maioria dos analfabetos que cursam AJA. Enquanto 41% dos alfabetizados cursando AJA estão no Nordeste, 62% dos analfabetos que cursam AJA se encontram nessa região, fazendo com que a taxa de analfabetismo seja maior que a média nacional.

Mulheres são a maioria dos estudantes de AJA e a maioria dos analfabetos cursando alfabetização de adultos. A taxa de analfabetismo desse grupo é menor que a dos homens porque ser analfabeto e cursar AJA é relativamente mais prevalente entre os homens do que cursar AJA. Dessa forma, 41% dos analfabetos que cursam alfabetização são homens e 38% dos alfabetizados que freqüentam AJA o são.

Pretos e pardos apresentam uma taxa de analfabetismo em AJA maior do que brancos, como acontece com a taxa de analfabetismo. Mais de 50% dos brancos cursando alfabetização de adultos sabem ler e escrever. Mais de 70% dos analfabetos que cursam AJA são pretos ou pardos.

A taxa de analfabetismo em AJA em áreas urbanas é consideravelmente menor do que em áreas rurais. Apesar de a maioria dos analfabetos em AJA estarem em áreas urbanas, a presença desses estudantes é relativamente maior do que a do total de estudantes de AJA, fazendo com que a taxa de analfabetismo chegue a 63%.

A distribuição etária de analfabetos em AJA e estudantes em AJA é semelhante. Mais de 50% de analfabetos e estudantes em AJA têm menos de 40 anos de idade. Uma conseqüência da semelhança na distribuição é que as taxas de analfabetismo para os grupos de idade são próximas da média nacional e, em geral, acima dos 50%. Uma exceção importante é o grupo de 15 a 19 anos. Para os restantes das categorias de idade a diferença é de menos de um ponto percentual.

A taxa de analfabetismo em AJA decresce à medida que a renda domiciliar aumenta. Assim, em domicílios com rendimento de até um salário mínimo (S.M.), mais de 60% dos residentes cursando AJA são analfabetos. A situação se reverte para faixas de rendimento maiores. Domicílios com rendimento acima de cinco salários mínimos. têm taxa de analfabetismo superior a 60%. A explicação para essas diferenças aparece na comparação entre a distribuição de analfabetos e estudantes segundo as diferentes faixas. Analfabetos em AJA, como analfabetos em geral, estão concentrados em domicílios com baixos rendimentos. Mais de 50% dos analfabetos que cursam AJA estão em domicílios com até dois salários mínimos.

A discussão sobre a taxa de analfabetismo em AJA revela um problema de política pública. Quase a metade dos estudantes de AJA sabe ler e escrever. Estes estudantes estariam potencialmente tirando vagas de analfabetos que poderiam estar cursando alfabetização de adultos. Apesar das diferenças da distribuição de características, analfabetos e alfabetizados em AJA têm uma característica importante em comum, ambos os grupos têm menos de um ano de estudo completo[18]. Este fato sugere que é possível que essas pessoas que declaram estar cursando AJA podem, em virtude do pouco tempo em escola, considerar cursar alfabetização a fim de reforçar o aprendizado.

Outra possibilidade é que esses alfabetizados em AJA são apenas analfabetos recém-alfabetizados. É possível que, quando a pesquisa é realizada, alguns dos estudantes de AJA declarem não saber ler e escrever porque se encontram no começo do curso de alfabetização, enquanto outros, estando no final do ciclo de alfabetização, respondam saber ler e escrever. Nesse sentido, o fato de observarmos alfabetizados cursando e competindo por vagas em cursos de alfabetização não seria um problema. É impossível identificar, com os dados disponíveis, esses grupos e saber quantas das pessoas que cursam AJA são recém-alfabetizadas, quantas se dizem alfabetizadas, mas que, na realidade, são parcialmente alfabetizadas, em virtude da

[18] A Pnad calcula anos completos de estudo a partir das séries concluídas. Não há informação sobre quantos anos as pessoas que cursam alfabetização estudaram antes. Assim, é possível que as pessoas que cursam AJA e se dizem alfabetizadas possam ter estudado por anos anteriormente ou possam ser recém-alfabetizadas. Infelizmente, a Pnad não permite distinguir entre esses dois casos.

necessidade de reforços de aprendizado, e quantas realmente sabem ler e escrever e decidem freqüentar cursos de AJA por razões outras que não sejam a alfabetização, tomando vagas de analfabetos.

▶ Analfabetos que Cursam o Primeiro Grau (Regular/Supletivo)

Outro fato importante relacionado à demanda por curso de alfabetização é o fato de que analfabetos que buscam educação freqüentam não só cursos de alfabetização, mas também cursos de primeiro grau (regular/supletivo). Apesar de o primeiro grau ter recebido mais analfabetos que cursos de alfabetização no passado, de 1998 em diante a maioria dos analfabetos que estudam freqüentam alfabetização de adultos (AJA). Em 2005, 79% dos analfabetos estudantes estavam em alfabetização de adultos[19].

Uma questão importante é quanto da demanda dos analfabetos por cursos em primeiro grau se deve a limitações na oferta de cursos de alfabetização de adultos. Se parte da demanda por cursos de primeiro grau por parte de analfabetos se deve à restrição de oferta, talvez em conseqüência da ausência de cursos de alfabetização na localidade considerada, então estimativas da demanda por cursos de alfabetização precisariam incluir parte dos analfabetos que freqüentam estes cursos. Potencialmente, esses analfabetos demandariam cursos de alfabetização de adultos se as condições fossem diferentes, mas acabam freqüentando cursos de primeiro grau.

A Tabela 6 do Apêndice mostra a distribuição dos analfabetos que estudam (em AJA ou no primeiro grau/fundamental)[20]. As duas primeiras colunas mostram a distribuição de analfabetos que estudam nos dois tipos de cursos, dadas as características consideradas. Assim, os dados do Brasil mostram que, considerando-se o período 1990-2005, 61% dos analfabetos que estudavam cursavam AJA. Ainda con-

[19] Cabe ressaltar que a importância do primeiro grau/fundamental para analfabetos que estudam é diferente se os censos demográficos são considerados. Em 1991, de acordo com o Censo, mais de 80% dos analfabetos que estudavam cursavam o primeiro grau (sem supletivo) e em 2000 este número era 51%. Em comum, Censo e Pnad têm o fato de que a importância de cursos de AJA, como destino dos analfabetos, cresceu entre os anos 1991 e 2000. Nos censos, a participação de AJA para os analfabetos cresceu de 17% em 1991 para 43% em 2000. Finalmente, para os censos, nesse período a importância do supletivo também cresceu de 3% dos analfabetos que estudavam para quase 7%. A informação sobre supletivo para o universo dos analfabetos nas Pnad é muito limitada, com alguns anos não apresentando observações. A participação desse tipo de curso, para anos em que há dados, não atinge 1% dos analfabetos que estudam.

[20] É possível dividir ainda os analfabetos que estudam em cursos de primeiro grau (ou fundamental) regular e os que cursam o supletivo (EJA). O problema é que a amostra de analfabetos que cursam supletivo é, como observado na nota anterior, muito pequena na PNAD, não permitindo, em particular, que todas as características consideradas aqui sejam mostradas. A opção foi por agrupar todos os analfabetos que cursam o primeiro grau (regular e supletivo).

siderando-se a Região Norte, 66% dos analfabetos estavam nestes cursos enquanto 34% cursavam o primeiro grau. Essas duas colunas dão a dimensão e a importância relativa dos destinos dos analfabetos que estudam.

As duas últimas colunas mostram a distribuição de características para cada um desses grupos de analfabetos. Elas tentam responder quanto dos analfabetos que cursam o primeiro grau, por exemplo, estão no Norte, são homens, idosos etc.. Por que considerar essas duas maneiras de analisar os dados? A primeira (colunas um e dois) revela o tamanho relativo para cada característica. A segunda identifica a importância da característica para cada população de analfabeto que estuda.

Quando consideramos o período 1990-2005, a maioria dos analfabetos que estudavam, por exemplo, no Nordeste cursava o primeiro grau em vez do AJA,. A maioria dos analfabetos que cursavam o primeiro grau e também AJA encontravam-se no Nordeste. A primeira informação diz que havia mais analfabetos cursando o primeiro grau no Nordeste. A segunda diz que, para ambas as populações, no Nordeste residia a maioria dos analfabetos estudantes.

As outras regiões, Sul, Sudeste, Norte e Centro-Oeste, apresentaram a maioria dos analfabetos estudantes cursando alfabetização de adultos. Estas regiões, no entanto, representam, somadas, menos de 40% dos analfabetos que estudam. O caso dos analfabetos em primeiro grau é dramático. Mais de 80% deles estão no Nordeste, enquanto esta região é responsável por mais de 60% dos analfabetos em AJA. Em sua maioria, homens cursam o primeiro grau, enquanto a maioria das mulheres cursa AJA. Os homens são a maioria dos analfabetos em primeiro grau e as mulheres são a maioria em AJA.

Em sua maioria, brancos, pretos e indígenas cursam AJA, amarelos analfabetos estão mais presentes nos cursos de primeiro grau e pardos estão igualmente distribuídos nesses cursos. Pardos são a maioria dos analfabetos que estudam, os quais representam 72% dos estudantes em cursos de primeiro grau e 62% em AJA. Brancos e pretos vêm em seguida, com 20% (28%) e 7% (9%) cursando o primeiro grau (AJA).

A maioria dos analfabetos que estudam em áreas urbanas cursa AJA, enquanto a maioria dos que estudam em áreas rurais cursa o ensino fundamental. Coincidentemente, a maioria dos analfabetos que cursam o ensino fundamental está em áreas urbanas e a maioria dos analfabetos que cursam AJA está em áreas urbanas. Jovens, em sua maioria, cursam o ensino fundamental e pessoas de 15 a 19 anos representam 74% dos analfabetos em primeiro grau. Talvez essa seja uma das diferenças mais marcantes dessas duas populações.

Analfabetos que cursam AJA são mais velhos que os analfabetos em primeiro grau. Segundo os dados, 90% dos analfabetos em primeiro grau têm menos de 30 anos, enquanto pessoas de 40 anos ou mais representam 50% dos analfabetos em alfabetização de adultos. Com exceção de pessoas de 15 a 19 anos, pelo menos 50% de cada um dos outros grupos de idade cursa AJA. A maioria dos analfabetos que cursam o primeiro grau tem menos de um ano de estudo, mas, ao contrário do grupo que cursa alfabetização de adultos, há analfabetos com até cinco anos de estudo nesse grupo.

Finalmente, com relação ao rendimento domiciliar, para qualquer faixa de renda considerada, a maioria dos analfabetos dessa faixa cursa AJA. A distribuição dos analfabetos que cursam AJA e primeiro grau é semelhante no que diz respeito ao rendimento. Para ambas as populações, mais de 50% dos analfabetos residem em domicílios com até dois salários mínimos, e mais de 90% dos analfabetos em primeiro grau, e 89% dos analfabetos em AJA, residem em domicílios com até cinco salários mínimos de renda domiciliar.

Uma última observação antes de concluir. O forte crescimento do número de analfabetos que estudavam ao longo do período 1990-2005, conforme já destacado, foi devido, em grande parte, ao crescimento do número de analfabetos freqüentando alfabetização de adultos. De fato, o número de analfabetos em primeiro grau estabilizou-se, de acordo com os dados da Pnad. Assim, a análise realizada anteriormente pode ser muito afetada por esta evidência.

Quando o período 1990-2005 é considerado, a importância do crescimento dos analfabetos que freqüentam AJA é reduzida pela média. Uma maneira de avaliar o quanto os resultados mostrados na tabela anterior são afetados é considerar não o período 1990-2005, mas um fragmento deste. Se o período mais recente de dados 2001-2005 é considerado, a importância do curso de alfabetização de adultos cresce. Nesse caso, alfabetização de adultos é o destino da maioria dos analfabetos que estudam para quase todas as características consideradas, com exceção da faixa de idade de 15 a 19 anos, onde mais de 80% dos analfabetos cursam o primeiro grau.

Esta observação implica que, se o período 2001-2005 for a referência, ao contrário do que foi obtido antes, a maioria dos analfabetos que estudam no Nordeste, a maioria dos homens, dos amarelos e pardos e dos residentes em áreas rurais, freqüentam alfabetização de adultos. Isto se deve à crescente importância de alfabetização de adultos ao longo do tempo.

A Demanda por Alfabetização e a Proporção de Analfabetos que Estudam

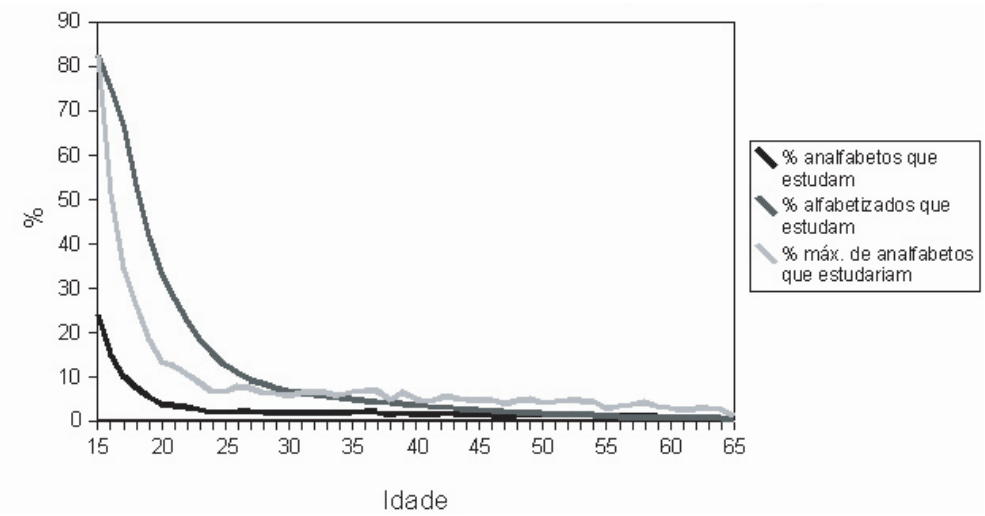
Em termos de políticas públicas, uma questão fundamental é quanto seria a demanda por alfabetização que não é atendida. A proporção de analfabetos que estudavam foi crescente no período 1990-2004. Mas quanto maior teria sido essa proporção de estudantes se jovens e adultos tivessem tido mais acesso a recursos educacionais? Esta é uma questão muito difícil de ser respondida sem informações adicionais. É possível, no entanto, desenhar uma estratégia que imponha um limite máximo ao número de analfabetos que potencialmente estudariam.

O Gráfico 15 revela, por faixa etária, as proporções de jovens e adultos analfabetos e alfabetizados que estudavam no período 1990-2004. Aos 15 anos, enquanto, em média, 85% dos alfabetizados estudam, apenas 23% dos analfabetos freqüentavam a escola. Como era de esperar, uma proporção maior de alfabetizados estudava, pelo menos até os 40 anos, ao contrário dos analfabetos.

Os jovens e adultos analfabetos são uma amostra de pessoas que, seja por dificuldades de acesso a bens educacionais seja por maiores dificuldades inatas, estudam menos. Essa situação se inverte para as idades mais avançadas: a partir dos 50 anos, há uma maior proporção de analfabetos que estudam do que alfabetizados estudantes. Isto se deve ao fato de que a proporção de alfabetizados que estudam decai exponencialmente à medida que a idade do indivíduo avança. Isso também é verdade para os analfabetos, mas a situação é mais forte entre os alfabetizados.

O gráfico sugere ainda uma possível estratégia para estimar um limite superior à proporção de analfabetos que poderiam estudar. Imagine que uma política pública fosse desenhada focada na alfabetização de jovens e adultos analfabetos. Independentemente dos recursos direcionados à educação desse grupo, é difícil imaginar uma situação em que fosse mostrada uma propensão a estudar maior do que no grupo dos alfabetizados, pelo menos entre os mais jovens. Há várias razões para isso: se esses jovens e adultos estão há anos sem serem alfabetizados, é provável que, mesmo com maiores recursos educacionais disponíveis, tenham mais dificuldades para levar seus estudos adiante, sejam dificuldades relativas ao processo de aprendizagem em si, sejam relacionadas aos problemas de conciliar trabalho e outras responsabilidades da vida familiar com os estudos. Além disso, maiores recursos direcionados a jovens e adultos podem ter um efeito indireto para os já alfabetizados e fazer com que aumente também a proporção de alfabetizados que estudam.

Gráfico 15: Proporção de Analfabetos e Alfabetizados Estudantes (1990-2004)

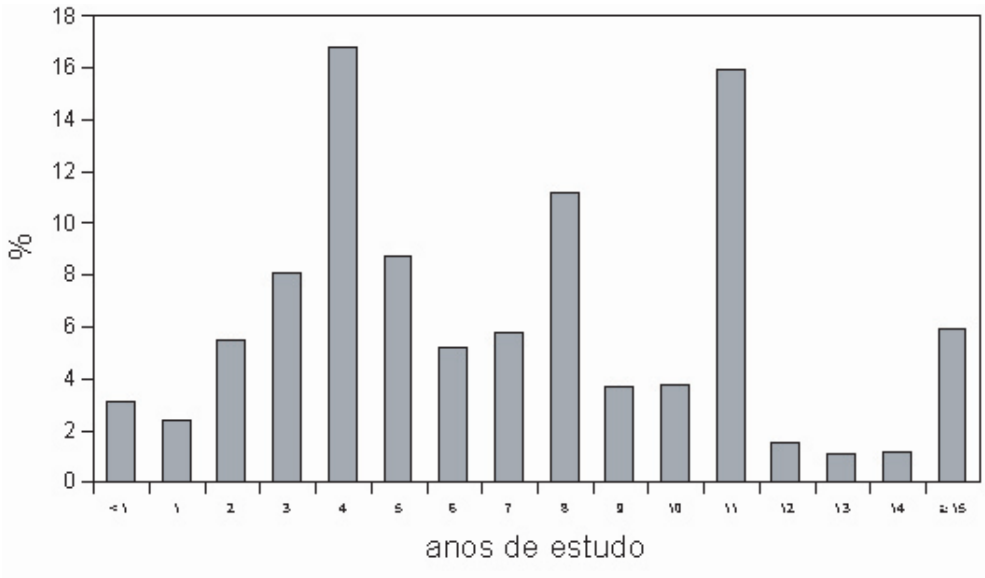


Duas hipóteses são feitas na estimação de um limite para a proporção de jovens e adultos analfabetos que estudam. Em primeiro lugar, é assumido, não importa qual a idade considerada, que a proporção de analfabetos que estudariam não ultrapassa o máximo da proporção de alfabetizados que estudam, o que ocorre exatamente aos 15 anos de idade. Isso é condizente com a idéia de que não importa quão focada nos jovens e adultos esteja a política pública de alfabetização, pois, pela seleção que ocorreu ao longo do tempo, os analfabetos são um grupo diferente dos alfabetizados. Muitos desses analfabetos o são porque nunca tiveram acesso a cursos de alfabetização em sua localidade, mas muitos o são porque tentaram se alfabetizar e não conseguiram, e quão maior a idade, menor a chance de esses analfabetos voltarem à escola.

Assim, uma estratégia possível seria igualar a propensão a estudar dos analfabetos à dos alfabetizados. Bastaria, então, ignorar a proporção dos analfabetos que freqüentam a escola e usar a dos alfabetizados. Há dois problemas com esta estratégia. Primeiro, a distribuição etária dos analfabetos que estudam mudaria e o limite para os analfabetos que estudam incluiria, assim, proporcionalmente mais jovens e menos adultos do que originalmente. Mas um fato evidenciado pela análise de seções anteriores é que os analfabetos são em média mais velhos que os alfabetizados. Segundo, usar esta proporção para os analfabetos implicaria, para os idosos, reduzir a proporção de estudantes, já que para idades acima de 50 anos, é comum obter proporções de analfabetos estudantes maiores que as dos alfabetizados.

Uma outra hipótese para estimar a demanda por alfabetização é, então, que a distribuição etária dos analfabetos que estudariam é a mesma que a distribuição etária observada dos analfabetos que estudam. Isso garante que, dada a população de analfabetos, os analfabetos que estudariam teriam as mesmas proporções de jovens e velhos estudantes que o observado. O Gráfico 15 mostra, assim, a proporção máxima de analfabetos que estudariam. O máximo ocorre aos 15 anos de idade, como os alfabetizados, e, à medida que os indivíduos se tornam mais velhos, esta proporção cai. Isso porque, por hipótese, a proporção máxima de analfabetos que estudariam mantém a distribuição etária dos analfabetos que estudam, já que a proporção máxima é basicamente a proporção de analfabetos que estudam multiplicada por uma constante. Dessa forma, como a maioria dos estudantes é jovem, a maior demanda será desse grupo.

Gráfico 16: Distribuição de Anos de Estudo dos Alfabetizados (1990-2004)

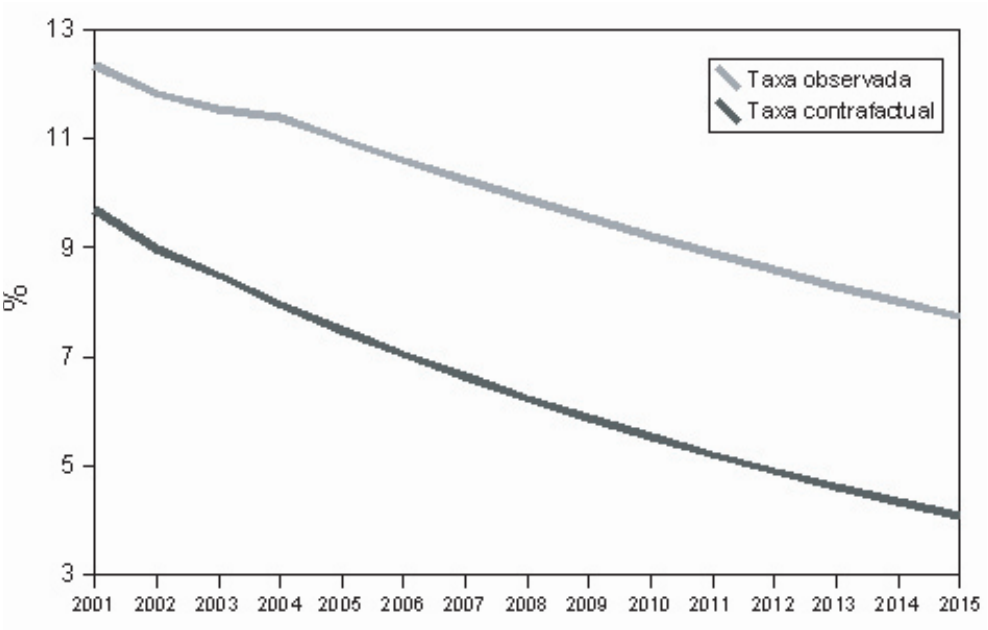


Se a proporção de analfabetos que estudam for maior, a taxa de analfabetismo cairá. A questão é de quanto. O Gráfico 16 revela a distribuição de anos de estudo para jovens e adultos alfabetizados[21]. Quase 70% dos alfabetizados têm oito anos ou

[21] O gráfico exclui os alfabetizados que a Pnad reportou como tendo anos de estudo "não determinados". Estes representam 0.5% de toda a amostra de alfabetizados.

menos de estudo e 17% destes possuem apenas quatro anos de estudo. Um fato mais importante para análise em questão é que mais de 3% dos alfabetizados tiveram menos de um ano de estudo. Isto implica que, se a proporção de analfabetos que estudam cresce consideravelmente em um dado ano, é esperado que um número maior de pessoas sejam alfabetizadas já no ano seguinte. Usando este raciocínio e algumas hipóteses simplificadoras, o Gráfico 17 mostra a evolução de duas taxas de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais. Na primeira, a taxa observada já foi analisada na primeira seção. Na segunda, a taxa contrafactual, tenta responder a seguinte questão: se, a partir de 1990, a proporção de analfabetos que estudavam crescesse, considerando a porcentagem máxima de analfabetos que estudariam por idade, qual seria a taxa de analfabetismo de jovens e adultos?

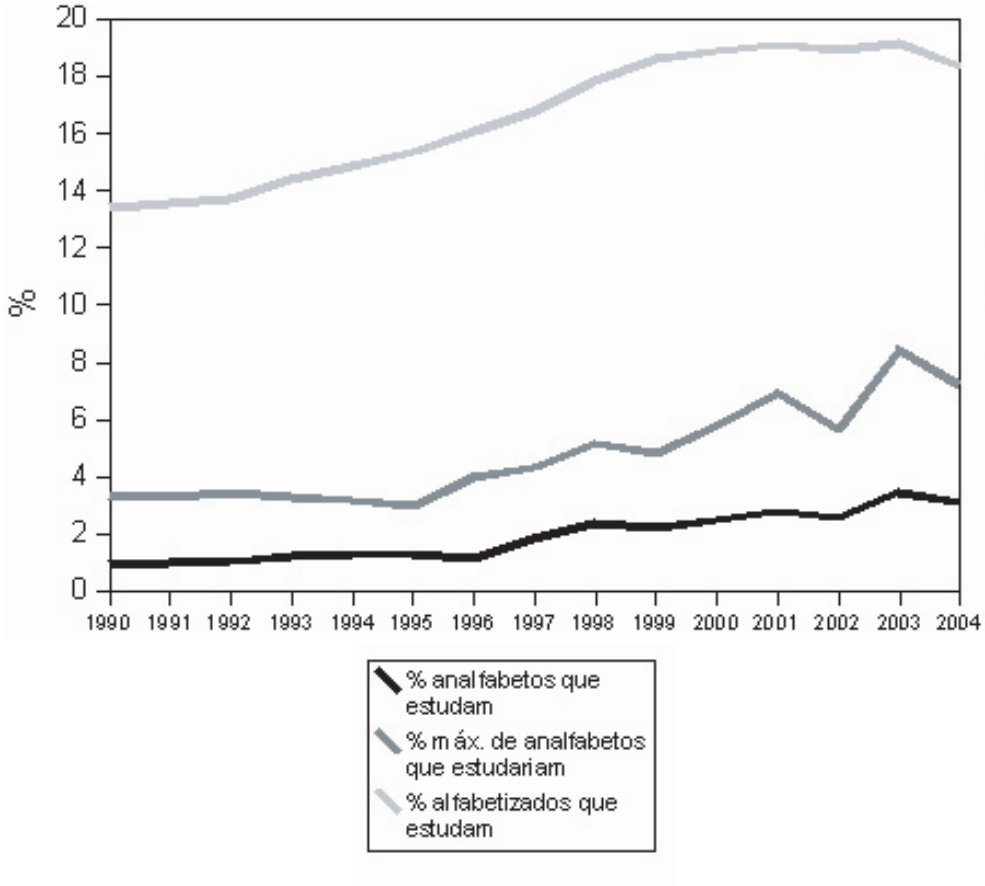
Gráfico 17: Taxas de Analfabetismo Observada e Confractual



Esta discussão é importante porque, se as hipóteses são razoáveis, têm-se limites ao que poderia ser alcançado. Em outras palavras, se a política pública fosse desenhada de tal forma que uma maior proporção de analfabetos jovens e adultos estudasse, qual seria o máximo que se conseguiria diminuir a taxa de analfabetismo ao longo do tempo? O Gráfico 17 sugere que, começando em 1990, esta política permi-

tiria que a taxa de analfabetismo estivesse no seguinte intervalo em 2004, entre 8 e 11%. Ou seja, mesmo que através de políticas públicas a proporção de analfabetos que estudam aumentasse a partir de 1990, a taxa de analfabetismo entre jovens e adultos dificilmente cairia em 2004 para um dígito, uma vez que aqui isso é alcançado através de um enorme esforço, entre outras coisas, fazendo a proporção de analfabetos que estudam aos 15 anos subir de 23% para mais de 85%, em média.

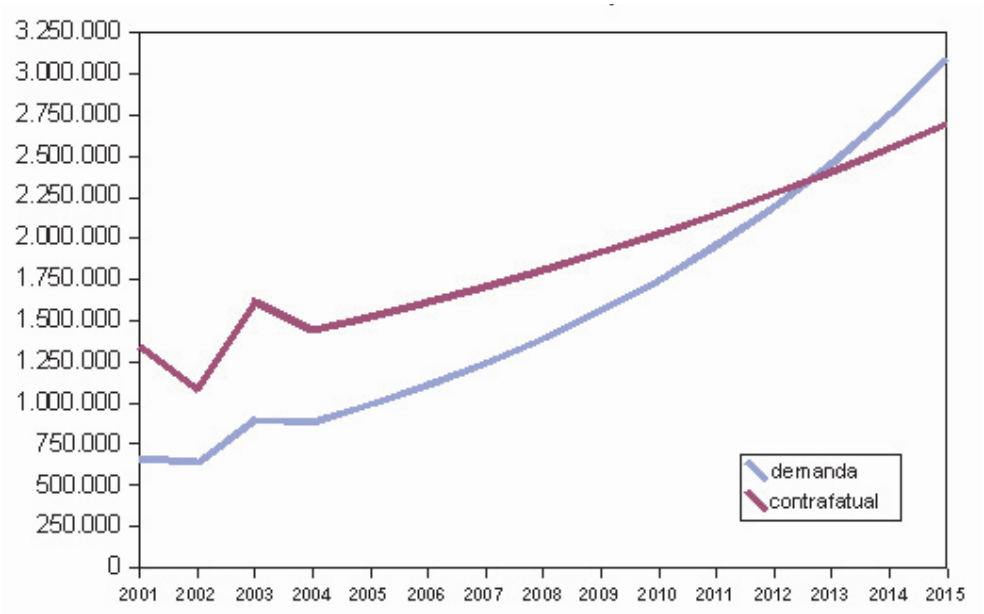
Gráfico 18: Proporção de Analfabetos e Alfabetizados Estudantes



O Gráfico 18 mostra a evolução ao longo do tempo das proporções de analfabetos que estudam, de alfabetizados e da proporção de analfabetos que estudariam se as hipóteses fossem adotadas. Como antes, a proporção de analfabetos que estudam cresce de menos de 1% dos analfabetos em 1990 para mais de 3% em 2004.

Sob as hipóteses adotadas aqui, a proporção de analfabetos flutuaria de mais de 3% em 1990 para mais de 7% em 2004. Note que, mesmo com um considerável aumento na proporção de analfabetos estudantes para cada faixa etária (Gráfico 15), o percentual de analfabetos que estudariam não chegaria a 10% .

Gráfico 19: Demanda por Alfabetização



O Gráfico 19 mostra a demanda de alfabetização observada e a contrafactual. A primeira é entendida como a soma do total de analfabetos que estudam mais os alfabetizados que cursam alfabetização de adultos. A demanda contrafactual calcula a mesma soma, mas considerando que a proporção de analfabetos que estudam fosse a máxima como definida no gráfico 15[22]. Como esperado, a demanda por alfabetização vem crescendo ao longo do tempo, refletindo o fato que, apesar do número de analfabetos decrescente no período 1990-2004, devido ao expressivo crescimento da proporção de analfabetos que estudam, havia mais analfabetos estudando em 2004 que em 1990 e, por isso, havia uma maior demanda por alfabe-

[22] A questão aqui é como incluir os alfabetizados que cursam alfabetização de adultos caso a proporção de analfabetos estudantes fosse maior. Utilizou-se, então, para o cálculo da demanda contrafactual, a razão (alfabetizados em alfabetização de adultos/analfabetos que estudam) observada. Como o número de analfabetos que estudariam (contrafactual) é maior, há mais alfabetizados em alfabetização de adultos na demanda contrafactual que a observada.

tização. A demanda por alfabetização, no entanto, é ainda muito pequena em relação à população total de analfabetos. Em 2004, quando a demanda por alfabetização passava de 800 mil pessoas, esta não representava 8% do total dos analfabetos. Além disso, mesmo considerando a demanda contrafactual, com a proporção de analfabetos estudantes consideravelmente maior, a demanda por alfabetização não chegaria a dois milhões de pessoas em 2005; menos de 15% dos analfabetos.

Conclusões

A taxa de analfabetismo no Brasil diminuiu consideravelmente ao longo dos últimos 15 anos, passando de 18,7% da população com mais de 15 anos em 1990 para 11,3% em 2005. Apesar da queda do analfabetismo para todos os grupos considerados na análise, a taxa de analfabetismo é consideravelmente mais alta no Nordeste, na área rural, entre os pardos e negros e pessoas mais velhas. Vale destacar que a intensidade da queda foi diferenciada entre grupos, sendo, por exemplo, mais forte entre pardos e negros do que entre brancos. Nesse período, portanto, ocorreu uma pequena convergência entre as taxas de analfabetismo de brancos e de negros e pardos.

Um outro resultado importante é o forte crescimento do número de analfabetos que estudavam ao longo do período 1990-2005, o qual cresceu para todos os grupos analisados, mas, principalmente, para as pessoas mais velhas e residentes em áreas urbanas e no Nordeste. Além disso, esse crescimento se deve, em grande parte, ao crescimento do número de analfabetos freqüentando alfabetização de adultos, principalmente a partir de 2001, quando se estabilizou o número de analfabetos em curso regular de primeiro grau. Assim, no período mais recente de 2001-2005, a alfabetização de adultos passou a ser o destino da maioria dos analfabetos que estudavam para quase todas as características consideradas, com exceção da faixa de idade de 15 a 19 anos, em que mais de 80% dos analfabetos cursavam o primeiro grau.

Por fim, considerando-se essas tendências, uma questão para o desenho e planejamento dos programas de alfabetização é: qual a demanda por alfabetização? Utilizando-se a hipótese de máximo de analfabetos que estudam (que ocorre na faixa de 15 anos), estimou-se que a taxa de analfabetismo poderia ter sido reduzida a 8%. Considerando-se uma situação mais factível, estaria entre 8 e 11%. Apesar do enorme esforço, no entanto, a demanda por alfabetização não chegaria a 1,5 milhão em 2005, o que representa aproximadamente 12% dos analfabetos.

Referência

DI PIERRO. Um Balanço da Evolução Recente da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. In: _____. Construção Coletiva: Contribuições à educação de jovens e adultos. Secad/RAAAB (Org.). *Coleção Educação Para Todos*. Unesco/RAAB/MEC, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001432/143238POR.pdf>.

HENRIQUES, R.; IRELAND,T. A política de educação de jovens e adultos no governo Lula. In:____. Construção Coletiva: Contribuições à educação de jovens e adultos. Secad/RAAAB (Org.). *Coleção Educação Para Todos*. Unesco/RAAB/MEC, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001432/143238POR.pdf>.

SCHWARTZMAN, S. *Desafios da Educação no Brasil*. 2006 Disponível em: <http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=267>.

SCHWARTZMAN, S. Andando de Lado. *Jornal da Ciência*, jan. 2005.

UNESCO. Educação de Jovens e Adultos: Uma memória contemporânea 1996 - 2004. In: ____. *Coleção Educação Para Todos*. Unesco/MEC, 2004. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001368/136859POR.pdf>.

Anexos

Tabela 1: Taxa de Analfabetismo, Perfis dos Analfabetos e da População de 15 anos ou mais (%) (PNAD, 1990-2005)

	Taxa de Analfabetismo	Analfabetos	Pop. 15 anos ou mais
Brasil	13,8	100	100
Grandes Regiões			
Norte	12,2	4,5	5,1
Nordeste	27,1	53,6	27,2
Sudeste	8,2	27,1	45,3
Sul	8,0	9,0	15,5
Centro-Oeste	11,4	5,7	6,9
Gênero			
Homens	13,7	48,0	48,1
Mulheres	13,8	52,0	51,9
Áreas			
Urbana	10,1	60,4	82,1
Rural	30,5	39,6	17,9
Cor ou Raça			
Branca	8,6	34,3	54,9
Preta	20,8	9,0	6,0
Amarela	4,1	0,2	0,5
Parda	20,1	56,3	38,4
Indígena	22,9	0,2	0,1
Grupos de Idade			
De 15 a 19 anos	5,0	5,3	14,6
De 20 a 29 anos	6,8	12,1	24,4
De 30 a 39 anos	9,8	15,0	21,0
De 40 a 49 anos	14,2	16,9	16,4
De 50 a 59 anos	22,3	17,7	11,0
60 ou mais anos	35,8	33,0	12,7
Renda Domiciliar			
De 0 a 1 S.M.	34,6	22,0	8,7
Mais de 1 a 2 S.M.	25,3	29,4	16,0
Mais de 2 a 3 S.M.	18,5	19,5	14,5
Mais de 3 a 5 S.M.	11,5	17,1	20,5
Mais de 5 a 10 S.M.	5,9	9,3	21,8
Mais de 10 S.M.	2,1	2,8	18,5
Anos de Estudo			
De 0 a menos de 1 ano	82,1	89,5	15,0
De 1 a 3 anos	9,7	10,5	14,9
De 4 a mais anos	0	0	70,1

Tabela 2 : Proporção de Analfabetos que Estudam, Estudaram Antes e Nunca Estudaram (%) (PNAD, 1990-2005)

	Estudam	Estudaram Antes	Nunca Estudaram
Brasil	2,0	29,5	68,5
Grandes Regiões			
Norte	2,8	28,1	69,1
Nordeste	2,6	33,9	63,5
Sudeste	1,2	22,9	75,9
Sul	1,0	27,2	71,9
Centro-Oeste	1,6	24,2	74,1
Gênero			
Homens	2,1	32,7	65,2
Mulheres	2,0	26,5	71,5
Áreas			
Urbana	1,8	28,6	69,6
Rural	2,3	30,9	66,8
Cor ou Raça			
Branca	1,5	26,3	72,3
Preta	2,0	24,6	73,4
Amarela	1,3	19,2	79,5
Parda	2,4	32,3	65,3
Indígena	3,4	24,4	72,2
Grupos de Idade			
De 15 a 19 anos	12,7	39,8	47,5
De 20 a 29 anos	2,8	43,3	53,9
De 30 a 39 anos	2,1	39,1	58,7
De 40 a 49 anos	1,6	33,0	65,3
De 50 a 59 anos	1,4	26,8	71,8
60 ou mais anos	0,6	18,0	81,4
Renda Domiciliar			
De 0 a 1 S.M.	2,3	32,7	65,0
Mais de 1 a 2 S.M.	2,1	30,5	67,4
Mais de 2 a 3 S.M.	1,9	29,3	68,8
Mais de 3 a 5 S.M.	1,8	27,4	70,8
Mais de 5 a 10 S.M.	1,5	24,1	74,4
Mais de 10 S.M.	1,7	19,8	78,5
Anos de Estudo			
De 0 a menos de 1 ano	2,0	21,5	76,5
De 1 a 3 anos	2,7	97,3	0,0

Tabela 3 : Perfil dos Analfabetos que Estudam, Estudaram Antes e Nunca Estudaram (%) (PNAD, 1990-2005)

	Estudam	Estudaram Antes	Nunca Estudaram
Brasil	100	100	100
Grandes Regiões			
Norte	6,2	4,3	4,6
Nordeste	69,3	61,7	49,7
Sudeste	15,7	21,0	30,1
Sul	4,3	8,3	9,4
Centro-Oeste	4,6	4,7	6,2
Gênero			
Homens	49,2	53,2	45,7
Mulheres	50,8	46,8	54,3
Áreas			
Urbana	54,5	58,5	61,4
Rural	45,5	41,5	38,6
Cor ou Raça			
Branca	24,5	30,6	36,2
Preta	8,8	7,5	9,7
Amarela	0,1	0,1	0,2
Parda	66,2	61,6	53,7
Indígena	0,4	0,2	0,3
Grupos de Idade			
De 15 a 19 anos	32,8	7,2	3,7
De 20 a 29 anos	16,4	17,8	9,6
De 30 a 39 anos	15,4	19,9	12,8
De 40 a 49 anos	13,5	18,9	16,1
De 50 a 59 anos	12,4	16,1	18,6
60 ou mais anos	9,4	20,1	39,2
Renda Domiciliar			
De 0 a 1 S.M.	23,8	23,4	20,0
Mais de 1 a 2 S.M.	29,3	29,2	27,8
Mais de 2 a 3 S.M.	17,5	18,7	18,8
Mais de 3 a 5 S.M.	14,4	15,3	16,9
Mais de 5 a 10 S.M.	6,6	7,3	9,7
Mais de 10 S.M.	2,2	1,8	3,1
Anos de Estudo			
De 0 a menos de 1 ano	86,0	65,4	100,0
De 1 a 3 anos	14,0	34,6	0,0

Tabela 4: Participação em AJA e Perfis dos Analfabetos em AJA e dos Analfabetos (%) (PNAD,1990-2005)

	Participação em AJA	Analfabetos em AJA	Analfabetos
Brasil	1,3	100	100
Grandes Regiões			
Norte	1,8	6,7	4,5
Nordeste	1,4	62,2	53,6
Sudeste	0,9	19,3	27,1
Sul	0,8	6,0	9,0
Centro-Oeste	1,3	5,8	5,7
Gênero			
Homens	1,1	40,5	48,0
Mulheres	1,4	59,5	52,0
Áreas			
Urbana	1,3	62,0	60,4
Rural	1,2	38,0	39,6
Cor ou Raça			
Branca	1,0	27,2	34,3
Preta	1,3	9,5	9,0
Amarela	0,8	0,1	0,2
Parda	1,4	62,7	56,3
Indígena	2,4	0,5	0,2
Grupos de Idade			
De 15 a 19 anos	2,2	9,1	5,3
De 20 a 29 anos	1,6	15,9	12,1
De 30 a 39 anos	1,8	21,3	15,0
De 40 a 49 anos	1,5	20,0	16,9
De 50 a 59 anos	1,4	19,3	17,7
60 ou mais anos	0,5	14,5	33,0
Renda Domiciliar			
De 0 a 1 S.M.	1,4	23,8	22,0
Mais de 1 a 2 S.M.	1,3	29,9	29,4
Mais de 2 a 3 S.M.	1,2	18,6	19,5
Mais de 3 a 5 S.M.	1,1	14,9	17,1
Mais de 5 a 10 S.M.	0,9	6,7	9,3
Mais de 10 S.M.	1,2	2,5	2,8
Anos de Estudo			
0 a menos de 1 ano	1,4	100	89,5

Tabela 5 : Taxa de Analfabetismo e Perfil dos Analfabetos e dos Alfabetizados em AJA (%) (PNAD, 1990-2005)

	Taxa de Analfabetismo em AJA	Analfabetos em AJA	Alfabetizados em AJA
Brasil	51,1	100	100
Grandes Regiões			
Norte	48,0	6,7	7,5
Nordeste	61,2	62,2	41,2
Sudeste	39,0	19,3	31,5
Sul	32,4	6,0	13,2
Centro-Oeste	48,3	5,8	6,5
Gênero			
Homens	52,5	40,5	38,3
Mulheres	50,2	59,5	61,7
Áreas			
Urbana	46,9	62,0	73,4
Rural	59,9	38,0	26,6
Cor ou Raça			
Branca	43,7	27,2	36,7
Preta	54,5	9,5	8,3
Amarela	29,1	0,1	0,2
Parda	54,6	62,7	54,4
Indigena	61,8	0,5	0,3
Grupos de Idade			
De 15 a 19 anos	59,0	9,1	6,6
De 20 a 29 anos	48,7	15,9	17,5
De 30 a 39 anos	47,5	21,3	24,6
De 40 a 49 anos	48,7	20,0	21,9
De 50 a 59 anos	54,3	19,3	17,0
60 ou mais anos	55,0	14,5	12,4
Renda Domiciliar			
De 0 a 1 S.M.	60,8	24,7	16,6
Mais de 1 a 2 S.M.	56,6	30,9	24,8
Mais de 2 a 3 S.M.	50,9	19,3	19,5
Mais de 3 a 5 S.M.	43,9	15,5	20,6
Mais de 5 a 10 S.M.	36,0	7,0	13,0
Mais de 10 S.M.	33,5	2,6	5,5
Anos de Estudo			
0 a menos de 1 ano	51,1	100	100

Tabela 6: Perfil dos Analfabetos que cursam Primeiro Grau e AJA (%) (PNAD, 1990-2005)

	Primeiro Grau Universo: Característica	AJA Universo: Característica	Primeiro Grau Universo: Analfabetos	AJA Universo: Alfabetos
Brasil	38,9	61,1	100	100
Grandes Regiões				
Norte	34,1	65,9	5,4	6,7
Nordeste	45,2	54,8	80,4	62,2
Sudeste	24,8	75,2	10,0	19,3
Sul	14,2	85,8	1,6	6,0
Centro-Oeste	22,6	77,4	2,7	5,8
Gênero				
Homens	49,8	50,2	63,0	40,5
Mulheres	28,4	71,6	37,0	59,5
Áreas				
Urbana	30,7	69,3	42,9	62,0
Rural	48,9	51,1	57,1	38,0
Cor ou Raça				
Branca	32,2	67,8	20,3	27,2
Preta	33,9	66,1	7,6	9,5
Amarela	39,6	60,4	0,1	0,1
Parda	42,2	57,8	71,7	62,7
Indígena	29,9	70,1	0,3	0,5
Grupos de Idade				
De 15 a 19 anos	83,1	16,9	70,0	9,1
De 20 a 29 anos	41,0	59,0	17,3	15,9
De 30 a 39 anos	15,8	84,2	6,3	21,3
De 40 a 49 anos	9,9	90,1	3,4	20,0
De 50 a 59 anos	5,0	95,0	1,6	19,3
60 ou mais anos	6,0	94,0	1,4	14,5
Renda Domiciliar				
De 0 a 1 S.M.	40,6	59,4	26,5	24,7
Mais de 1 a 2 S.M.	39,5	60,5	31,7	30,9
Mais de 2 a 3 S.M.	36,7	63,3	17,6	19,3
Mais de 3 a 5 S.M.	38,7	61,3	15,3	15,5
Mais de 5 a 10 S.M.	39,2	60,8	7,1	7,0
Mais de 10 S.M.	32,4	67,6	2,0	2,6
Anos de Estudo				
0 a menos de 1 ano	28,9	71,1	63,6	100
De 1 a 3 anos	100	0	36,4	0

Coleção Educação para Todos

Volume 01: Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea, 1996-2004

Volume 02: Educação Anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03

Volume 03: Construção Coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos

Volume 04: Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas

Volume 05: Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas

Volume 06: História da Educação do Negro e Outras Histórias

Volume 07: Educação como Exercício de Diversidade

Volume 08: Formação de Professores Indígenas: repensando trajetórias

Volume 09: Dimensões da Inclusão no Ensino Médio: mercado de trabalho, religiosidade e educação quilombola

Volume 10: Olhares Feministas

Volume 11: Trajetória e Políticas para o Ensino das Artes no Brasil: anais da XV CONFAEB

Volume 12, Série Vias dos Saberes n. 1: O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje

Volume 13, Série Vias dos Saberes n. 2: A Presença Indígena na Formação do Brasil

Volume 14, Série Vias dos Saberes n. 3: Povos Indígenas e a Lei dos “Brancos”: o direito à diferença

Volume 15, Série Vias dos Saberes n. 4: Manual de Lingüística: subsídios para a formação de professores indígenas na área de linguagem

Volume 16: Juventude e Contemporaneidade

Volume 17: Católicos Radicais no Brasil

Volume 18, Série Avaliação n. 1: Brasil Alfabetizado**:** caminhos da avaliação

Volume 19, Série Avaliação n. 2: Brasil Alfabetizado: a experiência de campo de 2004

Volume 20, Série Avaliação n. 3: Brasil Alfabetizado: marco referencial para avaliação cognitiva

Volume 21, Série Avaliação n. 4: Brasil Alfabetizado: como entrevistamos em 2006

Volume 22, Série Avaliação n. 5: Brasil Alfabetizado: experiências de avaliação dos parceiros

Volume 23, Série Avaliação n. 6: O que fazem as escolas que dizem que fazem Educação Ambiental?

Volume 24, Série Avaliação n. 7: Diversidade na Educação: experiências de formação continuada de professores

Volume 25, Série Avaliação n. 8: Diversidade na Educação**:** como indicar as diferenças?

Volume 26: Pensar o Ambiente: bases filosóficas para a Educação Ambiental

Volume 27: Juventudes: outros olhares sobre a diversidade

Volume 28: Educação na Diversidade: experiências e desafios na educação intercultural bilíngüe

Volume 29: O Programa Diversidade na Universidade e a Construção de uma Política Educacional Anti-racista

Volume 30: Acesso e Permanência da População Negra no Ensino Superior

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISBN 85-98171-62-X
9 788598 171623

UNESCO

ipea

Ministério
da Educação