

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ALBIANE OLIVEIRA GOMES

PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO:

avaliação do processo de implementação desenvolvido pelo
município de São Luís-MA

São Luís

2010

ALBIANE OLIVEIRA GOMES

PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO:
avaliação do processo de implementação desenvolvido pelo município
de São Luís-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), Centro de Ciências Sociais (CCSO), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

São Luís

2010

ALBIANE OLIVEIRA GOMES

PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO:

avaliação do processo de implementação desenvolvido pelo município
de São Luís-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), Centro de Ciências Sociais (CCSO), Universidade Federal do Maranhão (UFMA) – como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profº Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão
Orientadora

Profª. Dra. Maria Virgínia Moreira Guilhon
Universidade Federal do Maranhão
Examinadora

Profª. Dra. Maria Eunice F. Damasceno Pereira
Universidade Federal do Maranhão
Examinadora

A Deus, idealizador desta jornada.

Aos meus pais, protagonistas desta
realização;

Ao meu marido, companheiro sempre
presente.

Aos meus amados filhos, Romeu, Adriele
e Ana Vitória.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e força ao longo desta passagem.

Aos meus pais, Albertino Queiroz Gomes e Zulair das Graças Oliveira Gomes, por terem oferecido as condições que me possibilitaram a busca pelo conhecimento.

Ao meu marido, Romeu Costa Araújo, pelo apoio e incentivo constantes.

Aos meus irmãos, Alba Lígia, Alber Sandro, Alessandra, Alex Fábio, Arihosto e Adriane, especialmente a Alba, pelos momentos que me substituiu nas minhas atribuições de mãe.

A Tarciana, pela colaboração ao longo destes anos, presença imprescindível para a conclusão desta jornada.

A Profª Dra. Salviana de Maria Pastor Sousa, pela competente orientação e disposição em compartilhar dos seus conhecimentos.

A Vânia Mondego, amiga sempre presente e um verdadeiro “presente”.

A Sirlene Mota Pinheiro, pelo incentivo amigo e exemplo a ser seguido.

A Lurdimar Correia Santana, pela disposição em colaborar com a pesquisa.

E a todos que me apoiaram com estímulos afetivos e que participaram direta ou indiretamente desse processo, meu muito obrigada.

Os analfabetos do século XXI não serão os que não souberem ler e escrever, mas os que não souberem aprender, desaprender e reaprender.

Alvin Toffer

RESUMO

Avalia-se o processo de implementação do Programa Brasil Alfabetizado – PBA, desenvolvido pelo município de São Luís-MA no ano de 2008, verificando-se os graus de eficiência e eficácia das ações implementadas. Discute-se sobre a eficácia das iniciativas do Estado no enfrentamento do analfabetismo da população jovem e adulta ao longo das seis últimas décadas, de modo particular, a política implementada pelo atual governo federal – o Programa Brasil Alfabetizado – pondo em relevo as nuances de seu viés neoliberal. Analisa-se os condicionantes que atuaram como facilitadores ou óbices na consecução dos objetivos desenhados pela política. Utilizou-se como procedimentos metodológicos pesquisa bibliográfica, com fundamentação nos estudos de Silva (2001, 2008), Draibe (2001), Arretche (1998), Haddad e Di Pierro (2000), Beisiegel (2004), Romanelli (2006), Azevedo (2004), Ribeiro (2003), Gadotti (2001), Freire (2003), Libâneo (2004) Frigotto e Ciavatta (2003), Meszáros (2005), Rummert e Ventura (2007), dentre outros; análise documental, a partir das Resoluções que regulamentam a política e pesquisa de campo, que teve como *lócus* a Secretaria de Educação do Município de São Luís, precisamente a Unidade do Programa Brasil Alfabetizado – PBA. Constatou-se que no processo de implementação do Programa desenvolvido pelo município de São Luís-MA houve uma maior incidência de condicionantes negativos que contribuíram para que o mesmo obtivesse desempenho reduzido na erradicação do analfabetismo na capital ludovisence.

Palavras-chave: Analfabetismo. Políticas Públicas. Programa Brasil Alfabetizado. Processo de Implementação.

ABSTRACT

Evaluates the process of implementing the Program Literate Brazil - PBA, developed by the city of São Luís, MA in 2008, and there are the degrees of efficiency and effectiveness of actions implemented. It discusses the effectiveness of state initiatives in tackling illiteracy of young and adult population over the last six decades, in particular, the policy implemented by the current federal government - the Literate Brazil Program - highlighting the nuances of his neo-liberal bias. We analyze the conditions that acted as facilitators or obstacles in achieving the goals designed by the policy. We used as instruments literature, with reasoning in the studies of Silva (2001, 2008), Draibe (2001), Arretche (1998), Haddad and Di Pierro (2000), Beisiegel (2004), Romanelli (2006), Azevedo (2004), Ribeiro (2003), Gadotti (2001), Freire (2003), Lebanon (2004) and Frigotto Ciavatta (2003), Meszaros (2005), Rummert and Ventura (2007), among others, document analysis, as of resolutions regulating the political and field research, which had the locus Board of Education of the City of St. Louis, specifically the Office of the Literate Brazil Program - PBA. It was found that the process of implementing the program developed by the municipality of São Luís-MA had a higher incidence of negative conditions that contributed to the decreased performance obtained even in the eradication of illiteracy in the capital ludovisence.

Keywords: Illiteracy. Public Policy. Literate Brazil Program. Implementation Process.

LISTA DE SIGLAS

ABE	– Associação Brasileira de Educação
BM	– Banco Mundial
BIRD	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEAA	– Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes
CONFINTEA	– Conferência Internacional sobre Educação de Adultos
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FUDEF	– Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MOVA	– Movimento de Alfabetização
MEC	– Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL	– Movimento Brasileiro de Alfabetização
ONG's	– Organizações Não-Governamentais
ONU	– Organização das Nações Unidas
OMC	– Organização Mundial do Comércio
PAS	– Programa Alfabetização Solidária
PBA	– Programa Brasil Alfabetizado
PLANFOR	– Plano Nacional de Qualificação Profissional
PROJOVEM	– Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONERA	– Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PNAC	– Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SECAD	– Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDUC	– Secretaria de Estado da Educação
SEMED	– Secretaria Municipal de Educação
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem

UFMA	– Universidade Federal do Maranhão
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	– Analfabetismo da população de quinze anos ou mais no Brasil de 1940-1970	59
TABELA 2	– Proporções de crianças e jovens que freqüentam escola, segundo as faixas etárias, para o Brasil e as cinco grandes regiões	69
TABELA 3	– Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil de 1970 a 2000	69
TABELA 4	– Taxa de analfabetismo de países da América Latina	70
TABELA 5	– Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas, por grupos de idade e cor ou raça, segundo as grandes regiões - 2007	89
TABELA 6	– Metas físicas estabelecidas para os exercícios de 2007-2010	92
TABELA 7	– Cumprimento das Metas no exercício de 2007	93
TABELA 8	– Cobertura e focalização do público-alvo	93
TABELA 9	– Metas Financeiras estabelecidas para o exercício de 2007	94

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil (1940 – 2002)	72
GRÁFICO 2 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil e grandes regiões (1992 – 2002)	73
GRÁFICO 3 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade na Unidade da Federação – 2002	74
GRÁFICO 4 – Taxa de analfabetismo dos Estados do Nordeste.....	87
GRÁFICO 5 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as grandes regiões - 2007	87
GRÁFICO 6 – Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as grandes regiões - 2007	88
GRÁFICO 7 – Qualidade da Formação Inicial	111

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Apresentação Inicial dos Coordenadores de turma	109
QUADRO 2 – Eficácia do programa na erradicação do analfabetismo e na promoção da continuidade nos estudos do seu público-alvo	113
QUADRO 3 – Sugestões para melhoria do Programa	115

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	08
LISTA DE TABELAS.....	10
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE QUADROS.....	12
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Delimitação do objeto de estudo	14
1.2 Categorias de análise.....	21
1.3 Percorso metodológico	28
1.4 Plano da dissertação	37
2 AS POLITICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ANALFABETISMO NO BRASIL: a eficácia das ações estatais no enfrentamento da questão.....	38
2.1 Os primórdios.....	39
2.2 De 1930 à redemocratização do país: entre o proclamado e o efetivado....	46
2.3 O analfabetismo nos anos recentes: o que mudou de FHC a Lula?	61
3 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO DESENVOLVIDO PELA PREFEITURA DE SÃO LUÍS-MA ..	77
3.1 Análise do desenho da política	78
3.2 Contextualizando o analfabetismo na realidade ludovicense.....	86
3.3 A eficiência do PBA no desempenho das ações implementadas.....	92
3.4 A eficácia do processo de implementação do PBA	96
3.4.1 Sistema Gerencial e Decisório	96
3.4.2 Processo de divulgação e informação.....	98
3.4.3 Processo de seleção de agentes implementadores	100
3.4.4 Processos de monitoramento e avaliação internos	101
3.4.5 Sistema logístico e operacional.....	102
3.4.6 Processos de capacitação dos beneficiários.....	107
3.4.6.1 Percepção dos coordenadores sobre o processo de capacitação	109
4 CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS.....	121
APÊNDICES	130
ANEXOS	146

Gomes, Albiane Oliveira

Programa Brasil Alfabetizado: avaliação do processo de implementação desenvolvido pelo município de São Luís-MA / Albiane Oliveira Gomes. – São Luís, 2010.

129 f.

Orientadora: Prof^a. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.
Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) - Mestrado em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2010.

1. Programa Brasil Alfabetizado - Políticas públicas - Analfabetismo – Brasil 3. Analfabetismo – Brasil I. Título

CDU 376.76 (81)

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do objeto de estudo

Esta dissertação de mestrado tem como objeto de estudo o processo de implementação do Programa BRASIL ALFABETIZADO – PBA desenvolvido pela prefeitura de São Luís no ano de 2008, integrante da Política do Governo Lula para o campo da Educação e efetivamente implementado em âmbito nacional desde o ano de 2003, no início de seu primeiro mandato¹.

O interesse pelo estudo dessa temática surgiu no período da Graduação em Pedagogia, derivando no trabalho monográfico denominado “A formação dos professores da Educação de Jovens e Adultos do Maranhão”; e se consolidou no curso de Especialização em Educação de Jovens e Adultos, com a produção de artigo científico intitulado “A formação dos professores do Programa Brasil Alfabetizado: uma análise dos programas desenvolvidos em São Luís”. Além destes trabalhos, outros estudos que abordaram a referida temática foram desenvolvidos e apresentados em eventos acadêmicos. Tivemos ainda a oportunidade de elaborar e coordenar projetos sociais que tinham como foco a alfabetização de jovens e adultos².

O Programa Brasil Alfabetizado - PBA se insere no arco de atuação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, órgão vinculado ao Ministério da Educação – MEC, no contexto da política de combate ao analfabetismo da população jovem, adulta e idosa. Nesse sentido, o Programa tem como objetivo promover a alfabetização de milhões de cidadãos com 15 anos ou mais de idade que não tiveram oportunidade de acesso aos estudos ou foram

¹ O presidente Luiz Inácio Lula da Silva encontra-se no seu segundo mandato (2003-2006/2007-2010).

² As políticas sociais voltadas à educação de jovens e adultos no Brasil: um olhar acerca de seus avanços e recuos. In: VII Encontro Humanístico, 2007, São Luís. Cadernos de Resumos. Imprensa Universitária, 2007. **(Publicação)**. A formação dos professores do programa Brasil Alfabetizado: uma análise dos programas desenvolvidos em São Luís In: V Encontro Humanístico, 2005, São Luís. Cadernos de Resumos. Imprensa Universitária, 2005. **(Publicação)**. Especificidade da formação dos educadores de jovens e adultos In: V Congresso Internacional de Educação, 2004, São Luís. V Congresso Internacional de Educação. Fortaleza: Autores Associados, 2004. (Publicação). Elaboração e coordenação do Projeto de Extensão “Educação para Transformar” desenvolvido pela UNDB. Elaboração e coordenação de Projeto Social desenvolvido pela DUCOL Engenharia Ltda.

excluídos da escola antes de aprender a ler e escrever, além de estimular sua continuidade nos estudos, portanto, pessoas analfabetas absolutas ou funcionais não matriculadas na rede de ensino regular.

De acordo com Soares (2004), por analfabeta absoluta se entende a pessoa que não sabe ler nem escrever um bilhete simples³ e por analfabeta funcional aquela que aprendeu a ler e escrever, mas não faz uso social⁴ da leitura e da escrita.

Pautado nos princípios da descentralização, da participação e da parceria, o PBA é desenvolvido em todo o território nacional, embora deva ter atuação mais intensa nos 1.928 municípios com taxas de analfabetismo igual ou superior a 25%, com prioridade na região Nordeste, que concentra 90% dos municípios com os maiores índices de analfabetismo de jovens e adultos do país. Nesse sentido, o Maranhão, por apresentar um dos maiores índices de pobreza e desigualdade social do país, é um dos estados da federação que se credencia às ações do programa, visto que 28,39% de sua população com idade igual ou superior a 15 anos é composta por jovens e adultos que ainda não conseguem ler nem escrever um bilhete simples, sendo que na capital maranhense essa taxa representa 7,31 % da população (IBGE, 2009).

O PBA emergiu na agenda governamental em meio a um contexto de profundas mudanças no direcionamento do Estado no campo das Políticas Sociais, face à adesão do país ao modelo neoliberal a partir dos anos de 1990. Cabe salientar que as diretrizes apregoadas por esta ideologia que postula a primazia do mercado e a retirada do Estado da economia, com a idéia de Estado Mínimo, acirraram o padrão educacional excludente que historicamente negou o acesso à educação à parcela significativa da população brasileira.

A educação, enquanto prática social, é um fenômeno historicamente situado e em constante transformação, de modo que em cada momento histórico reflete a opção política das nações singulares por uma determinada forma de proteger seus cidadãos.

³ Tal definição de pessoa “analfabeta” está pautada na acepção usada pelo IBGE na realização do Censo do ano de 2000, qual seja: analfabeta é a pessoa que não sabe ler nem escrever um bilhete simples.

⁴ Quanto a fazer uso social da leitura e da escrita entende-se praticar algumas atividades do cotidiano moderno, demandados pelas tecnologias da informação e da comunicação, por exemplo: ler jornais e revistas, usar o terminal eletrônico e utilizar correio eletrônico (e-mail).

No contexto do capitalismo, a educação se tornou imprescindível para a consolidação da produção ao assumir a função precípua de preparar mão-de-obra para o labor fabril. Na Lei Geral da Acumulação Capitalista, Marx (1989), explica essa demanda. Segundo ele, o que move o capitalismo não é a satisfação das necessidades humanas, mas a busca de lucro. Assim, o processo de concorrência entre as empresas que tem como escopo ofertar bons produtos ao preço capaz de gerar mais lucro, exige progresso técnico e elevação da produtividade do trabalho humano. Nesse sentido, os liberais defendiam que a educação dos trabalhadores deveria capacitá-los, minimamente, para o exercício de suas funções nas fábricas.

Por outro lado, a requisição de que cada trabalhador produza um volume crescente de produtos restringe a necessidade de força de trabalho para atender a um dado nível de demanda. Assim, o crescimento da capacidade produtiva do sistema, exige uma quantidade menor de trabalhadores, porém, os que permanecem devem ser cada vez mais qualificados. Este é, segundo Almeida (2010) “um dos motivos pelos quais o capitalismo não funciona sem crédito e sem crises”.

É nessa perspectiva que se pode entender porque nos anos recentes, diante do avanço vertiginoso das tecnologias da informação e da comunicação, que intensificou o processo de globalização da economia, a educação passou a adquirir maior importância. O investimento em educação pelos países em desenvolvimento tornou-se uma exigência dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que apontam a educação como condição *sine qua non* para a inserção das nações no competitivo mercado transnacional.

Num cenário onde a educação é tida como a mola propulsora do desenvolvimento econômico das nações e peça-chave no processo de inclusão social e erradicação da pobreza, compete aos países subdesenvolvidos investir na formação de trabalhadores polivalentes, eficientes, bem informados e capacitados para o mercado globalizado.

Com efeito, num contexto mundial determinado pelo processo de reforma do Estado e mudanças nas suas relações com a sociedade e a economia, o investimento em capital humano é prerrogativa para inserção das nações na conjuntura vigente.

Vincula-se a defesa da educação à noção de direitos humanos, discurso bem sistematizado pelos representantes dos organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI, BID, OMC, CEPAL e UNESCO). Tal discurso escamoteia a sua verdadeira função que é a de viabilizar os investimentos necessários para garantir a acumulação do capital. Como assinala Mézaros (2005, p. 35) sempre se objetivou “fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes”.

Assim, a educação acenada pela ideologia neoliberal fomenta a visão “ilusória” de que a elevação da escolarização e a maior capacitação profissional corresponderiam por si só a melhores oportunidades no mercado de trabalho, o que levaria a equidade, visto que iria “gerar sujeitos capazes de competir entre si num mercado de trabalho cada vez mais estreito e em permanente mudança” (ZIBAS, 1997, p. 81).

É neste cenário que o interesse político pela problemática do analfabetismo no Brasil nos primeiros anos do século XXI toma forma, atrelado em grande parte às discussões travadas em âmbito mundial desde a última década do século passado e que punham em evidência o exacerbamento do problema em escala global.

O primeiro evento se trata da Conferência Mundial de Educação para Todos⁵, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990. Neste momento se publicizou a situação deficitária dos sistemas educacionais de muitos países, chamando-se a atenção para os aviltantes números de analfabetismo da população jovem e adulta: mais de 960 milhões. Sob a tutela do Banco Mundial, foram definidas metas e realizados acordos para reduzir pela metade a taxa de analfabetismo de jovens e adultos no mundo⁶ (UNICEF, 1991). É importante destacar que nos anos recentes o Banco Mundial transformou-se no “organismo de maior visibilidade no panorama educativo global”, (CORAGGIO, 2000, p. 126), ocupando o lugar da própria UNESCO, agência das Nações Unidas especializada em educação.

⁵ Esta Conferência foi convocada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial.

⁶ Nesta Conferência os países signatários se comprometeram em diminuir pela metade o número de analfabetos no mundo até o ano de 2000.

Naquela oportunidade o Brasil foi indicado para compor a Cúpula dos Nove⁷ (Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão e Brasil), para receber ajuda internacional. Para tanto, o país deveria elaborar um Plano Decenal de educação que explicitasse ações na busca da universalização do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, Plano este que fora esboçado no final do governo de Itamar Franco, mas que não se efetivou no governo de FHC, pelo menos no tocante às ações de erradicação do analfabetismo.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, representa um marco na formulação das políticas educacionais no país a partir da última década do século passado, as quais foram forjadas consoantes às diretrizes postas pelo Banco Mundial que definiu a educação básica como “a prioridade para esta década e a educação de primeiro grau como o ‘carro-chefe’ no alcance da referida educação” (CORAGGIO, 2000, p. 129), claramente evidenciada na gestão de FHC, com continuum no governo de Lula.

Outro evento balizador das políticas de educação de jovens e adultos efetivadas na atualidade foi a V Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA, realizada pela UNESCO em julho de 1997, em Hamburgo, na Alemanha. Estiveram presentes 1.500 representantes de 170 países que assumiram o compromisso de garantir o direito a todo cidadão do planeta à aprendizagem ao longo da vida.

No entanto, dez anos depois da Conferência Mundial de Educação para Todos, por ocasião da Conferência de Dacar, no Senegal, em 2000, ficou evidenciado que todos os países signatários, com exceção de Cuba, chegaram no século XXI em situação educacional pior que aquela em que estavam em 1990. Na oportunidade relatou-se que havia no mundo 872 milhões de jovens e adultos analfabetos, sendo que no Oriente Médio e África do Norte, 53% das mulheres e 29% dos homens eram analfabetos; na África subsaariana, os analfabetos representavam 53% das mulheres e 35% dos homens; na Ásia Ocidental e do Pacífico, 4% das mulheres e 1% dos homens; na Comunidade Européia e Países Bálticos, 2% das mulheres e 1% dos homens. Enquanto isso, na América Latina e Central tínhamos 15% das mulheres e 12% dos homens analfabetos (UNESCO, 2009).

⁷ Formada pelas nove nações com maiores índices de analfabetismo do mundo.

No cenário brasileiro, o Censo do ano de 2000 revelou que 13,6 % da população com 15 anos ou mais eram analfabetos absolutos e 31,4% analfabetos funcionais. No tocante à realidade maranhense, a taxa de analfabetismo atingia 28,39% da população nessa faixa etária (BRASIL, 2009).

No apogeu da *Era do Conhecimento* estes números denunciam a dimensão da negligência do poder público com a oferta de educação básica a toda população na idade regular e que se configura em um dos fatores responsáveis pelo contingente elevado de analfabetos jovens e adultos no país.

Em face de tal panorama, o combate ao analfabetismo⁸ vem ocupando lugar de destaque na agenda do Governo Lula e o PBA é um dos mecanismos utilizados. No ano de seu lançamento o referido Programa tornou-se prioridade governamental, conforme publicações divulgadas na mídia⁹, e atendeu a 1,92 milhões de jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolaridade, aplicando um total de R\$ 175 milhões, o que lhe valeu o Prêmio UNESCO de Educação (BRASIL, 2007).

Naquele momento, embora o PBA se colocasse na perspectiva de superação das alternativas governamentais voltadas para o combate ao analfabetismo, seus críticos asseveram que não houve mudanças significativas das campanhas emergenciais como o MOBRAL no Período Militar e do Programa Alfabetização Solidária - PAS durante o Governo de FHC. Para responder a essas críticas, a partir de 2004 o referido Programa passou a contemplar novos mecanismos, dentre os quais estavam a ampliação do período de alfabetização de seis para até oito meses, o aumento de 50% nos recursos para a formação dos alfabetizadores e o estabelecimento de um piso salarial¹⁰ (BRASIL, 2007).

Já a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2007 mostrou uma redução mais expressiva na taxa de analfabetos: de 13,6% em 2000, passou para 10,1%, sendo o mérito atribuído ao PBA (BRASIL, 2007a). Aguiar (2006, p. 145-146), todavia, assevera que “a redução do analfabetismo parece ocorrer muito mais por um movimento inercial, em razão da morte das gerações

⁸ Neste estudo nos referimos somente ao analfabetismo da população com 15 anos ou mais, não sendo foco de análise o analfabetismo de crianças na faixa etária regulamentada para o domínio da lecto-escrita.

⁹ As informações veiculadas na mídia sobre o PBA desde sua implementação em 2003, estão disponíveis no <http://www.uff.br/ejatrabalhadores>.

¹⁰ Atualmente o alfabetizador, em regime de trabalho voluntário, recebe uma bolsa mensal de R\$ 250,00.

mais velhas, do que pelo efeito de eventuais políticas para a área, que são inconsistentes e intermitentes”.

A tese que orienta o presente estudo tem como substrato a ideia de que o acesso à cultura letrada não se restringe à alfabetização no sentido estrito. Esta, como acontece em geral no país, quando privilegia apenas a habilidade mecânica de ler e escrever, tende a consolidar o analfabetismo funcional. Nesse sentido, a alfabetização precisa ser inserida numa perspectiva inclusiva, privilegiando a aquisição compreensiva dos códigos lingüísticos, fomentando a apreensão de saberes bem mais elaborados, de forma a propiciar a participação em atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, além de servir de estímulo para a educação continuada durante a vida.

Como bem afirma Freire (2003), apenas saber ler e escrever não são suficientes para perfilar a plenitude da cidadania, porém proporcionar à relevante parcela da população tal direito fundamental representa além do reparo de uma dívida social histórica, a possibilidade de resgatá-la da condição de completa exclusão social, uma vez desprovida das ferramentas básicas para o acesso aos bens materiais e sociais produzidos pela humanidade.

A respeito da importância da alfabetização na contemporaneidade, a Declaração de Hamburgo sobre a Educação de Adultos¹¹ elucida:

[...] a alfabetização, concedida como o conhecimento básico, necessário a todos, num mundo em transformação, é um direito humano fundamental. Em toda a sociedade, a alfabetização é uma habilidade primordial em si mesma e um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades. A alfabetização tem também o papel de promover a participação em atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, além de ser um requisito básico para a educação continuada durante a vida (UNESCO, 1997).

Partindo desse entendimento e do investimento financeiro envolvido no PBA é que optamos por enveredar pelos caminhos da investigação avaliativa.

¹¹ Documento síntese da V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos – CONFITEA, realizada em Hamburgo, na Alemanha, em julho de 1997. Este evento contou com a participação de representantes de vários países, dentre eles o Brasil.

1.2 Categorias de análise

Considerando-se que o PBA é um Programa governamental e, portanto, materializa nos estados da federação no Brasil uma Política Pública participativa para o campo da educação, com escopo de combater o analfabetismo no país; e também que o objeto de estudo em pauta foi apreendido através de uma modalidade particular de investigação – a pesquisa avaliativa – definimos as seguintes categorias de análise para nortear as reflexões tecidas nesta dissertação: analfabetismo, política pública, avaliação de políticas públicas e descentralização.

É pertinente esclarecer de qual analfabetismo estamos tratando neste estudo. Assim, o nosso foco de análise está voltado ao analfabetismo de jovens, adultos e idosos, aos quais foi negado o direito ao acesso à cultura letrada, fato que colaborou para se encontrarem na condição de analfabetos. Soares (2004) propõe algumas definições para as várias denominações que estão associadas ao conceito de analfabetismo, tais como analfabeto, alfabetização, alfabetizar e, mais recentemente, o termo letramento; todos utilizados para designar o processo de aquisição dos códigos lingüísticos.

A autora supra citada define *analfabetismo* como sendo o “estado ou condição de analfabeto”; *analfabeto* “aquele que não sabe ler e escrever”, logo, vive no estado ou condição de quem não sabe ler e escrever; *alfabetização* como “a ação de alfabetizar, tornando o indivíduo capaz de ler e escrever”, ou seja, alfabetizar significa ensinar a ler e escrever.

Diferente da acepção de alfabetização apenas como a aquisição dos códigos lingüísticos que leva o indivíduo a ler e escrever, sem, contudo, utilizar a leitura e a escrita como prática social, o letramento propõe possibilitar ao indivíduo adquirir o estado ou condição de quem se apropriou da leitura e da escrita, incorporando as práticas sociais que as demandam. Soares (2004, p 18) define o letramento “como o estado ou a condição que adquire um grupo social ou um indivíduo como consequência de ter-se apropriado da escrita”.

Destes conceitos se sintetiza a definição de analfabeto absoluto e analfabeto funcional adotados pelo programa PBA. Como analfabeto absoluto tem-se a população jovem, adulta e idosa que não sabe ler e escrever um bilhete simples. Cumpre ressaltar que até a década de 1950 era considerado analfabeto

aquele que não sabia ler e escrever seu próprio nome. Com o avanço tecnológico e o processo de globalização da economia, as demandas sociais se reconfiguram e passam a exigir novas competências lingüísticas.

Soares (1998, p. 45-46) esclarece:

[...] à medida que o analfabetismo vai sendo superado, que um número cada vez maior de pessoas aprende a ler e escrever, e à medida que, concomitantemente, a sociedade vai se tornando cada vez mais centrada na escrita (cada vez mais grafocêntrica), um novo fenômeno se evidencia: não basta aprender a ler e escrever. As pessoas se alfabetizam, aprendem a ler e escrever, mas não necessariamente adquirem competências para usar a leitura e a escrita, para envolver-se com as práticas sociais de leitura e escrita.

Nesse contexto, capitaneado pela UNESCO surge o conceito de analfabeto funcional para designar as pessoas que aprenderam a ler e escrever seu próprio nome, leem e escrevem frases simples e efetuam cálculos básicos, porém são incapazes de interpretar o que leem e de usar a leitura e a escrita em atividades cotidianas. Segundo Ribeiro (1997), analfabeto funcional diz-se da pessoa que “mesmo sabendo ler e escrever frases simples, não possui as habilidades necessárias para satisfazer as demandas do seu dia-a-dia e se desenvolver pessoal e profissionalmente”.

Na atualidade, o analfabetismo funcional é um problema latente em todos os países industrializados e em desenvolvimento. No Brasil, 75% das pessoas entre 15 e 64 anos não conseguem ler, escrever e calcular plenamente. Desse contingente, 68% são considerados analfabetos funcionais e 7% considerados analfabetos absolutos, ou seja, sem qualquer habilidade de leitura ou escrita. Somente 1 entre 4 brasileiros consegue ler, escrever e utilizar essas habilidades para continuar aprendendo (RIBEIRO, 1997).

No tocante à política pública, esta se constitui em respostas governamentais ou da sociedade civil às questões (problemas) que emergem na agenda pública, podendo ser implementadas por atores dos setores público, privado ou ainda por atores de organizações não governamentais. Segundo Dye (1992) política pública é tudo o que o governo escolhe fazer e, igualmente, aquilo que não escolhe fazer. Assim, *grosso modo*, a política pública está relacionada à coisa pública.

Silva (2008) observa que as políticas públicas são forjadas em meio a um campo de interesses contraditórios, que busca atender tanto ao capital quanto à demanda do trabalhador, sendo assim sempre uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. A autora a concebe como um

[...] processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativa diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrentes de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada. [...] se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente (SILVA, 2008, p. 90).

É importante salientar que a política pública engendra-se em meio à luta de interesses entre o Estado e a sociedade, podendo atuar tanto como mecanismo de mudança social, com o propósito de promover melhorias – sobretudo aos segmentos sociais mais carentes, fomentando a distribuição de renda e a equidade social – quanto como “mero recurso de legitimação política” [...] subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista (SILVA, 2001, p. 38).

Para uma política pública ser colocada em prática são necessários programas ou projetos que durante determinado período serão implementados por órgãos públicos ou instituições privadas de caráter público, a exemplo das ONGs, com o intuito de atingir os objetivos e resultados previstos.

A esse respeito, Cohen e Franco (2004) dão como certo que uma política pode ser desenvolvida por vários programas que podem englobar diferentes projetos, de modo que para se verificar os resultados de uma dada política faz-se necessário avaliar os programas e projetos que as integram. Nas palavras destes estudiosos:

[...] é necessário e factível avaliar as políticas sociais, no sentido de medir os resultados das ações realizadas. Mesmo os mais abstratos enunciados de política só podem ser postos em prática mediante sua operacionalização em programas e projetos que são modelados em ações concretas, sendo sempre possível avaliar se alcançaram os objetivos que queriam obter (COHEN; FRANCO, 2004, p. 16)

Silva (2001; 2008), em estudos sobre o processo histórico de construção e desenvolvimento da pesquisa avaliativa em nível internacional, identifica, através da obra de Chambers, Wedel & Rodwell (1992), quatro gerações de produção dessa modalidade de pesquisa social aplicada.

A primeira geração teve início nos anos de 1930 e diagnosticou resultados parcos nas ações estatais de combate aos problemas sociais. As primeiras experiências de pesquisa avaliativa, porém, antecedem a Primeira Grande Guerra onde ocorreram investigações nos campos da educação e da saúde¹².

A geração seguinte forjou-se a partir da Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos e na Inglaterra, em meio ao desenvolvimento de tecnologias de *survey* de massa. Entretanto, somente no pós-Segunda Guerra a pesquisa avaliativa se tornou mais demandada face à crescente participação do Estado na oferta de programas direcionados ao desenvolvimento urbano e habitacional, educação tecnológica, treinamento ocupacional e prevenção à saúde.

Durante os anos de franca monopolização do capital (1960-1970), em que houve uma massiva intervenção estatal no campo social com a consolidação dos denominados *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social nos países de capitalismo avançado, a produção da pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais se consolidou como campo específico de estudo na área de investigação social, marcando sua terceira geração evolucionária.

A crise econômica mundial acentuada nos anos de 1980 e a hegemonia crescente da concepção neoliberal provocaram uma visível política de retração das iniciativas governamentais de cunho social e o declínio da fase expansiva da pesquisa avaliativa, retomada na década de 1990 sob novo enfoque metodológico.

Ressalte-se que as concepções de pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais realizadas até a terceira geração foram pautadas no modelo funcionalista clássico que, calcado na abordagem positivista, privilegiava os instrumentais metodológicos na apreensão da realidade e desconsiderava os aspectos políticos inerentes à questão.

Gomes (2001, p. 19) aduz que avaliações dessa natureza caracterizam-se por serem quantitativistas, de caráter externo, possuírem excessiva preocupação com a eficiência, eficácia e adequação dos programas e principalmente pela “sua incapacidade de apropriar-se do conjunto de fatores e variáveis contextuais e processuais, que limitam ou potencializam resultados e impactos”.

¹² No campo educacional a avaliação deu foco a programas de alfabetização (é bom ressaltar que o analfabetismo é um problema secular e ainda merecedor de investigação científica) e de treinamento profissional e na área de saúde se avaliou programas para redução da mortalidade e da morbidade causadas por doenças infecciosas (SILVA, 2008, p. 109).

Ainda segundo a autora supra citada, as características acima referenciadas dessa perspectiva de avaliação a tornam inadequada para a análise de políticas de cunho social e sua prática na realidade brasileira, já que por desconsiderar os aspectos políticos nela implícitos, somente contribuiu para reforçar a exclusão social e legitimar o caráter excludente da política social brasileira.

Na década de 1980 o modelo funcionalista clássico de tradição norte-americana que respaldava a prática avaliativa começou a ser alvo de intensas críticas pelo seu caráter “quantitativista, neutralista e tecnológico” (SILVA, 2008, p. 107). Evidencia-se nesse período uma redução nos investimentos em políticas sociais nos Estados Unidos e na Inglaterra decorrentes da consolidação da ideologia neoliberal que provocou o acirramento da crise fiscal e econômica nas nações capitalistas desenvolvidas.

A quarta geração de pesquisa avaliativa instaurou-se durante a década de 1990, ultrapassando o paradigma funcionalista clássico ao adotar abordagens compreensivas, articuladoras das dimensões quantitativas e qualitativas na análise da apreensão da realidade e enfatizando as variáveis contextuais ignoradas pelas gerações anteriores.

Entretanto, frente a um contexto de redirecionamento das ações estatais que passam a advogar a primazia do mercado e a escassez na alocação de recursos públicos para a área social, a pesquisa avaliativa passou a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das políticas públicas pelo Estado, com foco na busca da eficiência dos gastos e da eficácia dos programas sociais implementados pelas instâncias do terceiro setor que, com a reforma do Estado, constitui-se no espaço privilegiado para a execução das políticas sociais.

No Brasil, até a década de 1980, a prática da pesquisa avaliativa não se processou de maneira sistemática, sendo motivada pelo “caráter fiscalizatório e policialesco, formal e burocrático” (SILVA, 2008), característico da política social forjada na Era Vargas¹³ e a que, durante o período militar¹⁴, imprimiram um modelo excludente que até hoje lhe é característico.

¹³ O período de 1930 a 1945, conhecido como Era Vargas, é caracterizado pela intervenção estatal na regulação da economia e da política nacional como estratégia de desenvolvimento, mediante “uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime” por meio de cooptação seletiva de segmentos de trabalhadores em um processo de “inclusão controlada”, em que trabalhadores rurais e urbanos sem Carteira Assinada e não estivessem sindicalizados estavam excluídos do sistema de proteção social. O sistema previdenciário representou a base de tal cooptação, permitindo a seleção dos demandantes legítimos das políticas

Somente com a redemocratização do país a pesquisa avaliativa começou a se consolidar como campo de investigação da pesquisa social, expandindo-se consideravelmente devido, à reivindicação dos movimentos sociais em prol de políticas sociais universalizantes, enquanto direito de cidadania; à exigência de avaliação dos programas sociais por parte dos órgãos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para investirem nos países terceiro mundistas e, principalmente, à redução de recursos para as despesas sociais ensejada pela crise fiscal do Estado que demandou estratégias capazes de permitir o aumento da rentabilidade na aplicação de verbas com o gasto público (SILVA, 2008, p. 108).

No contexto de reforma do Estado e adequação às novas diretrizes internacionais impostas pela ideologia neoliberal, erigiu-se uma nova concepção de avaliação pautada numa perspectiva de cidadania, passando a privilegiar a dimensão política na análise dos programas sociais, sem desmerecer, contudo, os aspectos técnicos metodológicos envolvidos na questão.

Tal abordagem da pesquisa avaliativa almejou contribuir para garantir a efetivação e universalização dos direitos de cidadania ao enfatizar a importância da participação dos sujeitos sociais envolvidos no processo de formulação e implementação das mesmas e ao publicizar os resultados por ela produzidos pode servir de instrumento eficaz para seu controle pela sociedade.

Entretanto, assevera Silva (2008) que a prática de avaliação de políticas e programas sociais apesar do grande impulso que sofreu nas últimas décadas do século XX ainda é incipiente e desenvolvida mais como controle de gastos do que na perspectiva de cidadania que a levaria a realimentar os programas em desenvolvimento. E, neste sentido aduz Arretche (1998, p. 48): “o objetivo precípua

sociais, isto é, os trabalhadores diretamente ligados ao processo de expansão do modelo de desenvolvimento econômico vigente.

¹⁴ O sistema de proteção social desenvolvido ao longo do período militar (1964-1984), rompeu com o padrão corporativista vigente no populismo, assumindo duas orientações: uma de caráter compensatório, constituída de políticas assistencialista que visavam minimizar as mazelas sociais decorrentes do processo de industrialização e urbanização advindos do desenvolvimento capitalista; outra de caráter produtivista, cabendo às políticas sociais o papel de contribuir com o processo de crescimento da economia, destacando-se a política educacional, porque responsável pela formação da mão-de-obra necessária para a indústria em expansão. No período de grande expansão econômica e de endurecimento do regime (1968 a 1970) a política social passou a adotar critérios de rentabilidade privada. Os programas sociais, apesar de públicos, começam a serem executados por instituições privadas, alterando os segmentos populacionais beneficiários das políticas sociais. As ações do Estado se direcionam à classe média, priorizando-se programas de habitação e assistência médica em detrimento das demandas dos setores populares (MEDEIROS, 2001).

da avaliação é aprimorar sua capacidade de implementação dos programas sociais, contribuindo para seu aperfeiçoamento”. Sendo assim, esta foi a perspectiva de avaliação que norteou o presente estudo.

É pertinente lembrar que no Estado Democrático de Direito¹⁵, a probidade, competência e eficiência no uso dos recursos públicos são condições para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas. Por outro lado, a incapacidade governamental ou administrativa, a corrupção ou o desperdício de recursos se configuram em entraves à sua utilização por parte da gestão pública e exigem o controle social (*accountability*) dos gastos públicos. Desse modo, incorporar a sociedade ao processo de gestão pública, uma luta histórica dos movimentos sociais, hoje é considerado um importante instrumento.

Por conseguinte, verifica-se que além de haver o respeito à simetria entre os entes federativos, os cidadãos são considerados em sua dimensão territorial e política, razão pela qual devem ter espaços de participação objetivamente definidos na estrutura de poder.

Abrucio e Soares (2001, p.26) entendem que a descentralização é um processo claramente político que engloba três qualidades: democratização do poder local, aumento de eficácia e de eficiência na gestão governamental e incentivo a inovações administrativas. A consolidação dessa forma de instituição se torna mais viável quando há cooperação, com distribuição de atribuições e funções pelos diferentes níveis.

Como afirma Sousa (2004), não se trata, portanto, de desresponsabilizar o Estado das suas funções nos campos político e social, mas de configurar todos os interessados como co-responsáveis pela coisa pública, de modo que possam usufruir os resultados socialmente acumulados.

A emergência da ideia da descentralização data de meados da década de 1970, atrelada à crise do Estado-Nação e do modelo centralizador a ele subjacente. Contudo, foi com a Constituição de 1988 que adquiriu legitimidade passando a viabilizar as parcerias entre organizações da sociedade civil e o Estado, além de consolidar o regime de colaboração entre os entes federados. Tal regime de

¹⁵ A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Conforme o art, 1º, & único, O Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explicita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado.

colaboração, calcado na política de descentralização, encontra abrigo na tese da democratização do Poder Público (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Sousa (2004) esclarece que a articulação do governo com a sociedade é praticada na atualidade pelas diferentes políticas governamentais porque tanto o discurso neoliberal quanto a sociedade civil organizada defendem a estratégia de descentralização.

Assim, conforme a autora supra citada, a concepção de descentralização que vigora na agenda política nos tempos recentes, caracterizados pela reestruturação produtiva e a reforma de Estado, comporta três distintos aspectos: administrativo, político e econômico. Sobre cada um deles a autora assim se refere:

O primeiro é administrativo, atinente à dimensão territorial e funcional (desconcentração do poder no sentido vertical); o segundo é político, relacionado à reformulação do pacto de poder entre as unidades federativas, devolvendo-se aos estados e municípios a capacidade de decidir, inclusive, sobre os gastos públicos; e o terceiro é econômico, relativo à utilização de mecanismos de mercado para a execução de serviços da natureza pública, até mesmo com a contratação do setor privado lucrativo e do chamado setor público não-estatal (SOUSA, 2004, p. 34).

Corroborando essa reflexão, Abrucio e Soares (2001, p. 26), aduzem que descentralização trata-se de “um processo, nitidamente político, que resulta em transferência e/ou conquistas de autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas”.

Nota-se que o Programa Brasil Alfabetizado - PBA tem sido implementado consoante às tais diretrizes, de modo que sua estrutura está alicerçada no regime de colaboração entre os entes federados.

1.3 Percurso metodológico

O presente trabalho foi elaborado com o objetivo de avaliar o processo de implementação do PBA, desenvolvido pela Prefeitura de São Luís no ano de 2008. Desse modo, procurou-se identificar os condicionantes que vêm interferindo na consecução dos objetivos propostos no desenho da política .

Cumpramos ressaltar que a avaliação enquanto método sistemático de investigação da realidade social se configura juntamente com a formulação e a implementação em um dos movimentos do ciclo de vida de uma política pública. Conforme Frey (2000), a *Policy Cycle* é constituído de cinco fases: a primeira é a percepção e definição de problemas (*issues*); a segunda é a formação da Agenda Pública (*agenda-setting*); a terceira é a elaboração de programas e decisão (*formulação*); a quarta é a implementação da política e a quinta a avaliação e eventual correção da ação.

Para este trabalho nos baseamos nos estudos de Silva (2001, 2008) que propõe como movimentos do processo das políticas públicas: a constituição do problema e da Agenda Governamental, Formulação de alternativas de política, Adoção da política e a Implementação; cada um tomado como uma totalidade, articulados dialeticamente.

Conforme bem observa Barreira apud Pereira (2006, p. 58):

A avaliação de programas sociais guarda complexidade e especificidades próprias. As políticas e programas sociais desde sua decisão, implementação e execução, estão permeadas por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes: sejam eles gestores, executores, e/ou beneficiários. Portanto, esse campo é permeado por embates e representações da ação que influenciam processo e resultados [...].

A fase de implementação da *policy* é considerada a fase mais abrangente e complexa do ciclo de vida de uma política pública, pois envolve sujeitos e racionalidades diversas que influenciam na consecução dos resultados pretendidos na formulação da política. Nesse sentido, Almeida citado por Pereira (2006, p. 98) aduz que:

Raramente é possível afirmar que a implementação de um dado programa tenha, na prática, atingido integralmente os objetivos e metas previstas. Mais difícil ainda é que um dado programa seja implementado de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores. Em outras palavras, entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebido por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores, há uma grande diferença.

Parte-se da perspectiva que a pesquisa avaliativa se reveste de uma concepção de justiça que culmina na aprovação ou desaprovação de determinado programa ou projeto. De acordo com Arretche (1998, p. 29-30), “não existe

possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação [...] possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra, de forma que o pesquisador deverá fazer uso adequado dos instrumentos metodológicos para não confundir suas opções pessoais com resultados da pesquisa”.

Desse modo, a pesquisa avaliativa consiste numa investigação deliberada, sistemática e complexa, orientada pelas dimensões técnico-metodológica e política, devidamente articuladas e de caráter público, assim sendo, seus resultados precisam ser publicizados.

Aguilar & Ander-Egg, citados por Silva (2001, p. 49) nos oferecem uma definição do termo avaliação na perspectiva da intervenção investigativa sobre uma dada política pública, entendendo-a como

uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa [...], ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento.

Com esse entendimento e partindo do pressuposto de que as políticas e programas sociais geram mudanças na vida dos seus beneficiários, Silva (2008, p. 114) apresenta-nos uma síntese dos benefícios da pesquisa avaliativa. Assim, pois, nas palavras da autora a pesquisa avaliativa

[...] valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único.

Com efeito, os resultados advindos da pesquisa avaliativa não podem ser considerados acabados, irretratáveis, pois, como teoria sobre o social, são passíveis de questionamentos. Nesse sentido, sua missão é realimentar ações na medida que busca aferir resultados e impactos na qualidade de vida de seus beneficiários e, principalmente, possibilitar um repensar sobre as opções políticas e de implementação que lhe deram sustentação (CARVALHO, 1998).

Pelo exposto, podemos inferir que a pesquisa avaliativa tem como objeto de estudo uma política pública, desenvolvida nas instâncias públicas da sociedade, sendo que a concepção que se tem de público não se restringe à esfera estatal ou de governo, mas abarca as iniciativas empreendidas pelo chamado terceiro setor (MONTANA, 2000) e pelos espaços públicos não-estatais (PEREIRA; GRAU, 1996).

No que diz respeito à sua temporalidade, o presente estudo pode ser classificado de *ex-post*, pois a análise empreendida pautou-se numa etapa do programa Brasil Alfabetizado já executada. Também se buscou avaliar o referido programa quanto à sua eficiência e eficácia. Nesse particular, Figueiredo & Figueiredo (1986) definem¹⁶:

Por avaliação de *eficácia*, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. [...]

Por avaliação de *eficiência*, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETCHÉ, 1998, p. 31-34).

Ainda segundo Arretche (1998), a avaliação de eficácia é a mais praticada em virtude de ser mais factível e menos custosa, sendo sua maior dificuldade encontrada na obtenção de veracidade das informações sobre o programa ou projeto sob análise.

Além disso, a avaliação de eficiência é atualmente a mais necessária e a mais urgente a ser desenvolvida; sua demanda advém de fatores como a escassez de recursos públicos, que tem exigido maior racionalização do gasto e o crescente aumento do contingente populacional a ser abarcado pelos programas sociais.

¹⁶ Silva (2008, p. 119) denomina estes termos de critérios, os quais são adotados na prática da pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais. Por **eficiência** entende ser “a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; por **eficácia** “o grau em que os objetivos e metas foram alcançados em relação à população beneficiária, num determinado período de tempo e por **efetividade**, “os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados, impactos e efeitos”. Os resultados são produtos do programa, previstos nos objetivos e metas e derivados de seu processo; os impactos são, por sua vez, alterações ou mudanças na realidade objeto de atuação do programa e por ele provocadas, e os efeitos se referem a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional onde se realizou.

Como nosso objetivo contempla as dimensões de eficiência e eficácia do programa PBA, deter-nos-emos nos aspectos metodológicos da avaliação de processo, pois, conforme Draibe (2001, p. 19-20), avaliações dessa natureza

[...] têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Para a consecução dos objetivos propostos, lançamos mão de métodos e procedimentos que primaram pela integração entre uma análise quantitativa e qualitativa, de modo a não privilegiar uma abordagem em detrimento da outra, mas proporcionar uma articulação entre estas, haja vista que “[...] a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados serem interpretados numa perspectiva qualitativa” (SILVA, 2001, p. 75).

Desse modo, para o estudo do processo de implementação do programa em tela adotamos a *anatomia do processo geral de implementação* postulado por Draibe (2001), tendo como balizadores os descritores e indicadores abaixo citados:

ASPECTOS RELATIVOS À EFICÁCIA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO ¹⁷

Descritores	Indicadores
Sistema Gerencial e Decisório (processo de gestão)	- estrutura organizacional e hierárquica; - capacidade de efetivar decisões relacionadas com os objetivos gerais da política implementada; - descentralização das decisões: repartição de responsabilidades, medidas e procedimentos concretos adotados no sentido de visibilizar o processo de incorporação de diferentes sujeitos envolvidos na política (nos processos de planejamento e implementação) - capacidade de administrar conflitos.
Sistema de Divulgação e Informação	- diversidades de canais de informações; - adequação dos prazos de divulgação; - suficiência e adequação das informações.

¹⁷ Na definição dos sistemas e indicadores que nortearam a análise do processo de implementação do PBA, consultamos também o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa GAEPP, que em estudo intitulado “Proposta de avaliação externa das políticas sociais desenvolvidas pela Gerência de Desenvolvimento Social – GDS”, propõe uma estruturação baseada em dimensões para análise de estudo desta natureza, que apresentou grande relevância para nossa compreensão da especificidade do estudo de caráter avaliativo.

Seleção de implementadores e beneficiários	- critérios de seleção; - divulgação do processo seletivo; - adequação dos implementadores e beneficiários aos objetivos do programa.
Sistema de Capacitação	- capacitação realizada pela própria instituição implementadora do programa ou por agentes externos; - competência dos formadores; - prazo de realização e eficácia dos conteúdos abordados.
Sistema de Monitoramento e avaliação interna	- existência de avaliações ou auditorias; - regularidade e abrangência dos processos; - agilidade na identificação de desvios e incorreções; - recomendações de correções em tempo hábil; - grau de envolvimento dos sujeitos sociais envolvidos na política.
Sistema Logístico e Operacional	- qualidade da infra-estrutura e material de apoio; - suficiência de recursos humanos e financeiros para a concretização dos objetivos propostos pelo Programa; - cumprimento dos prazos; - agilidade no fluxo dos processos.

Foram também avaliados aspectos relativos à eficiência no desempenho das ações desenvolvidas pelo PBA através da análise dos percentuais de cumprimento das metas físicas e financeiras, conforme descrito abaixo:

ASPECTOS RELATIVOS À EFICIÊNCIA NO DESEMPENHO DAS AÇÕES IMPLEMENTADAS

Descritores	Indicadores
Metas Físicas	Metas realizadas x metas previstas : - Cumprimento das metas - Regularidade da prestação dos serviços - Cobertura e focalização do público-alvo
Metas Financeiras	Metas realizadas x metas previstas

Vale lembrar que com os aspectos relativos à eficácia do processo de implementação buscamos averiguar se o programa BRASIL ALFABETIZADO implementado pela Prefeitura de São Luís desenvolveu-se alicerçado em processos e sistemas adequados, conduzindo à proeminência de fatores facilitadores no alcance dos objetivos propostos. Quanto à dimensão relativa à sua eficiência,

pretendeu-se conhecer seu desempenho no alcance das metas pré-estabelecidas no escopo da proposta.

Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados foram pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo. Buscamos o suporte teórico para fundamentação deste trabalho nos estudos de Silva (2001, 2008), Draibe (2001), Arretche (1998), Haddad e Di Pierro (2000), Sousa (2004), Pereira (2006), Beisiegel (2004), Romanelli (2006), Azevedo (2004), Ribeiro (2003), Gadotti (2001), Freire (2003), Libâneo (2004) Frigotto e Ciavatta (2003), Meszáros (2005), Di Pierro (2001), Rummert e Ventura (2007), dentre outros, além da análise da Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96.

Utilizamos a análise documental com o objetivo de “dar forma conveniente e representar de outro modo a informação contida no documento, por intermédio de procedimentos de transformação” (BARDIN, 1988, p. 45). Conquanto, foram objeto de análise documental as Resoluções (Anexo I) que balizam o PBA em âmbito nacional, o Plano Plurianual de Alfabetização – PPAlfa (Anexo II), documento que traduz todo o planejamento para a implementação do programa pela Prefeitura de São Luís e os demonstrativos de desempenho do programa (Anexo III) com vistas a aferirmos o alcance das metas propostas.

A pesquisa de campo teve como *lócus* a Secretaria de Educação do Município de São Luís, precisamente a Unidade do Programa Brasil Alfabetizado – PBA, onde se buscou avaliar seu processo de implementação no ano 2008, no intuito de detectar os fatores que atuaram como facilitadores ou óbices na consecução dos seus objetivos, qual seja, o combate ao analfabetismo da população jovem e adulta ludovicense.

A pesquisa empírica foi desenvolvida com os sujeitos sociais que representam o “olhar” da instância executora (Gestor Local) e com os coordenadores de turma que detêm uma visão geral do processo de execução. Sabe-se que os resultados poderiam ser mais representativos do universo investigado se tivesse havido uma ampliação dos entrevistados abarcando-se alfabetizadores e os alfabetizandos. Porém, a decisão de não incluir esses últimos sujeitos foi limitada pelo tempo disponível para a conclusão do Mestrado Acadêmico pelos órgãos de fomento e pela restrição dos recursos humanos e materiais necessários para a ampliação do número de entrevistados. Nesse sentido, entende-

se que as conclusões contidas na presente Dissertação podem também servir como hipóteses e estimular futuros trabalhos nessa área

A investigação se deu mediante à coleta de dados realizada através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas com o Gestor Local do PBA (Apêndice I) e junto a 6 coordenadores de turmas (Apêndice II). Estes últimos foram selecionados a partir da Relação de Coordenadores (Anexo IV) cedida pela organização do Programa. Tal amostragem, que representa 30% do universo desses sujeitos envolvidos na implementação da política, foi obtida por meio de uma amostra probabilística que adotou como critério de escolha a localidade do domicílio do entrevistado e sua participação no Programa no ano de 2008.

Convém pontuar que no processo de investigação o pesquisador pretende interferir de modo positivo na realidade e que tal intervenção se dá de maneira tanto positiva quanto mais conhecimento se tenha da mesma. Para que se possa obter esse conhecimento é necessário buscar informações fidedignas, portanto válidas e precisas, sendo imprescindível dispor de instrumentos de coleta confiáveis. Logo, “um instrumento é válido quando mede aquilo que se propõe a medir, isto é, obtém as informações que realmente são necessárias para um estudo” (GLESSLER, 2003, p. 146).

Ressaltamos que a entrevista é uma técnica de coleta de dados que permite a obtenção de aspectos importantes e detalhados sobre as referências e preocupações de quem é entrevistado/a, visto que supõe uma interlocução entre informante e pesquisador/a. Nesse sentido, a opção pela entrevista semi-estruturada deu-se porque esta, “ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance liberdade e espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação” (TRIVINOS, 1995, p. 146), além de ser um recurso que, segundo Severino (2007, p. 124) “visa apreender o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem, argumentam”.

Dessa forma, os passos adotados para a realização das entrevistas foram: explicação inicial do objetivo e da natureza do estudo; a leitura das questões norteadoras da entrevista, no intuito de ensejar um clima de confiança; garantia do anonimato dos sujeitos, se assim o desejassem e orientação sobre o fato de que poderia haver interrupções para esclarecimento das perguntas, bem como solicitação das transcrições dos registros de áudio a fim de verificarem o que foi dito e transcrito.

Utilizamos ainda como técnica de coleta de dados, a observação participante. Como servidora municipal¹⁸ foi-nos dada a oportunidade de permanecer na unidade *lôcus* da pesquisa por um período de aproximadamente quatro meses, de agosto a dezembro de 2008. Neste momento, foi possível identificar as relações de poder que permeavam o espaço em meio ao qual se forjava o processo de implementação do PBA e que certamente se refletiam na execução das ações implementadas. Pôde-se, também, lançar um olhar investigativo sobre a dinâmica do processo de gestão, especialmente sobre o sistema de capacitação oferecido, o qual, ao nosso entender, representa fator de suma importância para o êxito do programa e que, dentre outros fatores, representaram entraves à plena consecução dos seus objetivos propostos.

Esse período de observação participante mostrou-se de muita relevância para o presente estudo, pois nos possibilitou durante a realização da pesquisa de campo e documental, direcionar um olhar mais acurado sobre o processo de implementação do PBA em análise, visto que seu desenvolvimento ocorreu no período em que foi realizada a observação participante. Cabe salientar que conforme Vianna (2007, p. 12) a observação é uma das importantes fontes em pesquisa qualitativa. Deve ser feita utilizando-se de anotações e quem observa deve saber ver, identificar e descrever diversos tipos de interações e processos.

Esclarecemos que o PBA é sempre implementado no ano subsequente à sua formulação. Desse modo, a etapa referente ao exercício de 2007 foi implementada no ano de 2008; a de 2008, implementada em 2009 e a relativa a 2009 está sendo efetivada agora em 2010.

Destaca-se ainda que a escolha do exercício de 2007 para análise do processo de implementação do PBA justifica-se pelo fato de que foi durante sua execução que realizamos a observação participante, tendo sido aguçado o desejo de conhecermos as diretrizes adotadas no ano seguinte (2008), com que colaboramos na organização da proposta de formação e no processo de seleção dos coordenadores e alfabetizadores. Entretanto, pela escassez de dados sobre o desempenho do exercício de 2008, tanto na Secretaria de Educação como no *site* do MEC que disponibiliza informações sobre o andamento do Programa Brasil Alfabetizado em todo país, restringimos nossa análise ao exercício de 2007.

¹⁸ Sou professora da rede desde 2006 e coordenadora pedagógica a partir de 2009.

1.4 Plano da Dissertação

O plano da presente dissertação comporta, além desta introdução, um segundo capítulo, no qual procuramos resgatar na trajetória da política educacional brasileira as ações governamentais implementadas com vistas ao enfrentamento da questão do analfabetismo da população jovem e adulta. Traça-se o percurso dessas iniciativas desde a colônia até os anos recentes, enfatizando-se as políticas adotadas a partir dos anos de 1990 quando se efetiva mudanças na conformação das políticas sociais face à adequação do país à reestruturação capitalista, além de se discutir sobre possíveis mudanças no direcionamento das políticas de enfrentamento do problema efetivadas no governo Lula.

No terceiro capítulo se avalia o processo de implementação do Programa Brasil Alfabetizado – PBA desenvolvido pelo município de São Luís no ano de 2008, buscando identificar os elementos que atuaram como facilitadores ou entraves na consecução das metas propostas na formulação da política e que incidiram na eficiência e eficácia do seu processo de implementação. Para tanto, é feita uma análise geral do desenho do Programa, no sentido de elucidar seus propósitos conceituais no alcance do seu objetivo de combater o analfabetismo da população jovem e adulta, primeiro em relação ao Brasil e, logo após, de forma mais específica, em relação a São Luís.

No quarto e último capítulo, apresentamos nossas considerações finais acerca da eficiência e eficácia do Programa em análise, no intento de colaborar no processo de aperfeiçoamento do mesmo, pois, função precípua de toda pesquisa avaliativa.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ANALFABETISMO NO BRASIL: eficácia das ações estatais no enfrentamento da questão

O enfrentamento do problema do analfabetismo pelo Estado é recente no cenário político brasileiro, pois registros de ações estatais sistematizadas voltadas ao segmento social analfabeto datam do primeiro quartel do século XX. Tais ações foram forjadas num contexto mundial de consolidação do Estado de Bem Estar Social nas sociedades capitalistas desenvolvidas e início da estruturação de um Sistema de Proteção Social no Brasil, capitaneado pelo processo de industrialização e urbanização em desenvolvimento no país.

A partir da década de 1940, o problema do analfabetismo adentrou à agenda governamental como prioridade política mediante iniciativas que lhe imprimiram o esboço de uma identidade enquanto política pública. Entretanto, frente às nuances que caracterizam a História da sociedade brasileira, mormente às conquistas no campo social, as políticas públicas estatais efetivadas no embate da questão se mostraram pouco eficazes, de modo que até hoje o problema do analfabetismo se configura como uma questão grave.

Assim, este capítulo tem por objetivo registrar nos aspectos importantes da trajetória da política educacional brasileira as ações estatais¹⁹ adotadas com vistas ao enfrentamento da questão do analfabetismo da população jovem e adulta, buscando situá-las no contexto histórico, político e econômico no qual foram engendradas. Com o intuito de facilitar a compreensão o estudo está organizado em três momentos: inicialmente faz-se um breve estudo das políticas educacionais nos períodos Colonial, Imperial e Primeira República; em seguida, e respeitando aquilo que se mostrou mais significativo nos registros históricos, discute-se sobre as políticas de combate ao analfabetismo dos anos de 1930 à redemocratização do país e, por último, discorre-se sobre a problemática nos anos recentes, pondo em relevo as possíveis mudanças no direcionamento das políticas implementadas pelo governo Lula, com ênfase no Programa Brasil Alfabetizado.

¹⁹ Na ausência de iniciativas estatais de enfrentamento do analfabetismo, ou mesma concomitante a ações desenvolvidas, a sociedade civil promoveu inúmeras ações voltadas a alfabetização de jovens e adultos. Como o foco do presente estudo está direcionada às ações governamentais, centramos a nossa análise nas políticas implementadas pelo Estado ao longo da história da sociedade brasileira.

2.1 Os primórdios

Na História da Educação no Brasil um ensino voltado à população adulta remonta às ações missionárias praticadas pelos jesuítas quando aqui desembarcaram com a missão de evangelizar os *pagãos* que habitavam as terras do Novo Mundo. Durante o período colonial, os jesuítas montaram uma estrutura educativa que abrangia a população não infantil e objetivava transmitir as “cousas da nossa santa fé” (SAVIANNI, 2007), num contexto de Contra-Reforma da Igreja Católica.

A ação educativa exercida pelos jesuítas teve caráter mais religioso do que educacional, visto que tinha por finalidade disseminar junto aos colonos e nativos os ensinamentos da religião católica e normas de comportamento, além de ensinar os ofícios necessários à economia colonial. Somente à elite aristocrática era destinada uma educação clássica, humanística e acadêmica, conforme o *Ratio Studiorum*, plano de estudo da Companhia de Jesus. Vale lembrar que grande parte da população colonial era formada por negros e estes estavam legalmente fora da escola.

Os jesuítas estiveram à frente do ensino público brasileiro por mais de dois séculos e forjaram as bases de um sistema educacional excludente com resquícios que perdura até os dias atuais. Romanelli (2006, p. 35), a esse respeito, assim se manifesta:

Foi ela, a educação dada pelos jesuítas, transformada em educação de classe, com as características que tão bem distinguiram a aristocracia rural brasileira, que atravessou todo o período colonial e imperial e atingiu o período republicano, sem ter sofrido, em suas bases, qualquer modificação estrutural, mesmo quando a demanda social de educação começou a aumentar, atingindo as camadas mais baixas da população e obrigando a sociedade a ampliar sua oferta escolar.

Com a expulsão dos missionários jesuítas das colônias em 1759, pelo Marques de Pombal, a educação passa a cargo do Estado, que substituiu o curso de humanidades praticado pelos jesuítas pelo sistema de aulas régias. A reforma educacional implementada na era pombalina privilegiou o ensino superior em detrimento dos demais níveis de ensino e excluiu, mais uma vez, o povo brasileiro do acesso à educação escolar já que a oferta era tímida, considerando a demanda

existente. Tal reforma foi impulsionada pela vinda da família real para o Brasil em 1808, a fim de atender a demanda do momento: a formação de médicos, engenheiros, militares, além de oficiais do exército e da marinha para defesa da Colônia.

É pertinente frisar que num contexto em que a economia tinha como fulcro o modelo de produção agrário, com força de trabalho escrava e poder político concentrado nas mãos da oligarquia rural em expansão, certamente não havia interesse por parte do Estado em promover educação às massas e nem, tampouco, fomentar sua participação política. Yamasaki e Santos ratificam esse panorama quando dizem: “[...] o modelo econômico e social não exigia uma ampla escolarização da população brasileira, o que permitiu *deixar de lado a maioria dos analfabetos*, não lhes garantindo o direito à educação” (YAMASAKI; SANTOS, 1999, p. 6, grifo nosso).

No Império, a Constituição de 1824, nos artigos 32 e 33, garantiu “instrução primária e gratuita a todos os cidadãos” mediante a criação de “Colégios e Universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas artes e artes” (RIBEIRO, 2003, p. 45). Num contexto em que somente poucos eram considerados cidadãos: “os índios eram ‘bárbaros’ e os negros ‘propriedade’ do outro”, o reconhecimento de tal direito a grande parte da população permaneceu apenas no campo da legalidade.

Vale lembrar que a primeira Constituição não vetou o sufrágio aos analfabetos, contudo excluía a maioria da população do processo eleitoral uma vez que os votantes eram selecionados pelos seus rendimentos anuais líquidos, os quais não poderiam ser “inferior a duzentos mil réis, por bens de raiz, indústria, ou emprego” (COSTA apud AZEVEDO, 2004, p. 19).

O Ato Adicional de 1834 promoveu mudanças na organização da educação, adotando uma orientação descentralizadora que concedia maior autonomia às províncias, agora responsáveis pela oferta das escolas primária e secundária. Em decorrência principalmente da insuficiência de recursos nas províncias, a educação escolar na primeira metade do século XIX sofreu graves deficiências quantitativas e qualitativas, com reduzido número de “escolas de primeiras letras” e corpo docente sem qualificação específica para o exercício do magistério. A primeira escola normal data de 1835, em Niterói no Rio de Janeiro,

denotando que inexistia até esse momento a preocupação com a formação de professores, fato que contribuiu para agravar o quadro educacional da época.

No que concerne a educação de adultos o descompasso é ainda maior. Em 1854, a Reforma Couto Ferraz previa a organização de classes para adultos, cujos professores deveriam assumir um trabalho educacional somente no tempo livre, excedente de seus afazeres como mestres das classes diurnas, determinando no seu Artigo 17, inclusive, a utilização “de domingos e dias santos”.

Nesse momento se disseminava no país as idéias contra a escravidão, de modo que propostas de ensino voltadas à população adulta eram percebidas como meios de aglutinar mais pessoas nos movimentos abolicionistas. Assim, no final da década de 1860, as discussões acerca da organização de um sistema nacional de ensino são travadas tendo como pano de fundo a Abolição da Escravatura, 1888, que punha latente o problema da substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho livre. À educação atribuía-se a tarefa de formar o novo tipo de trabalhador, que necessitaria apenas de um mínimo de instrução para “assegurar que a passagem se desse de forma gradual e segura” (SAVIANI, 2007, p. 219) sem prejuízos à economia do país, ou melhor, aos proprietários de terras que dominavam o setor produtivo representado pela cafeicultura, substitutiva da economia açucareira.

A Reforma Leôncio de Carvalho, em 1878, propôs a inclusão de adultos no processo educacional do país, prevendo a criação de cursos noturnos de instrução primária para adultos analfabetos livres, de catorze anos e mais, do sexo masculino. Por outro lado, as mulheres tiveram garantido seu direito à educação somente no final do século XIX. Essa Reforma sinalizava ainda a inclusão de escravos na escola pública e instituía a obrigatoriedade do ensino na faixa etária de 7 a 14 anos. Mas, por depender de aprovação do Legislativo, a mesma não se efetivou, é o que diz Ribeiro (2003, p. 66).

Como bem assinala Saviani (2007), a ideia de sistema nacional de ensino pensada no século XIX, permaneceu apenas no “rol das idéias” que não se realizaram, principalmente por causa dos poucos recursos destinados à educação no período Imperial. Rui Barbosa, relator da Comissão de Instrução Primária constata em 1882: “O Estado, no Brasil, consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86%” (RUI BARBOSA apud SAVIANI, 2007, p. 167). Com efeito, o sistema nacional de ensino não se implantou e o país acumulou um déficit histórico em matéria de educação.

Devido a isso, no final do Império os índices de analfabetismo atingiam cerca de 85% da população total e 65% do contingente com quinze anos e mais, panorama que permanecera inalterado até as primeiras décadas do século XX (PAIVA, 1973). É pertinente frisar que mais da metade da população nessa faixa etária havia sido totalmente excluída da escola, evidenciando o desinteresse do poder público com a educação dos menos favorecidos.

Vale ressaltar que os números acima atendem à população urbana, uma vez que grande parte da população brasileira nesse momento encontrava-se no espaço agrário.

Com a proclamação da República, em 1889, o quadro educacional não foi alvo de mudanças relevantes. Conforme Moura (2003, p. 31), a educação “continuou privilegiando as classes dominantes, mantendo alto percentual da população adulta analfabeta, ficando evidente que a educação do povo não sofreu grandes avanços”.

A primeira Constituição republicana, de 1891, traz em seu bojo poucas inovações quanto à organização da educação. O ensino primário continuou descentralizado, agora a cargo dos Estados e o governo central passou a incumbir-se do ensino secundário e superior. A partir desta Lei, ficou proibido o voto ao analfabeto, situação que somente será reparada com a Constituição de 1988.

No início do século XX, em meio ao processo de industrialização por que passava o país, a problemática educacional começou a ser vista com mais atenção. O significativo investimento na indústria a partir da Primeira Guerra Mundial ensejou o fortalecimento do setor urbano-industrial e a ampliação dos setores médios e do operariado urbano. São estes que, articulados, vão abraçar a causa do nacionalismo e da industrialização e incitar a luta pela reestruturação do poder político sob a dominação das elites oligárquicas²⁰, insuflando a bandeira da educação.

Nesse período, as Ligas²¹ tiveram um importante papel na percepção da problemática do analfabetismo, mesmo que se considere seu viés conservador. Organizadas por militares e políticos no bojo do movimento nacionalista, as Ligas

²⁰ Vale lembrar que a conjuntura econômica e política durante a República Velha esteve sob o comando dos “barões do café” mediante a conhecida “política dos governadores” implantada por Campos Salles, em que se alternava no poder o partido político republicano paulista e mineiro, na denominada “política do café-com-leite”.

²¹ Destacaram-se a Liga de Defesa Nacional, a Liga Brasileira contra o Analfabetismo e a Liga Nacionalista, criadas em 1915.

pugnavam pela escolarização das massas e pela universalização do ensino primário, cobrando ações do poder central para a criação de uma política nacional de educação (NAGLE, 1974). Neste momento o analfabetismo figura como a causa de todos os males por que passava o país, sendo os analfabetos considerados “incapazes, virulentos, inertes e improdutivos” (AZEVEDO, 2004, p. 26).

O caráter conservador desses movimentos é percebido na visão de educação que apregoavam ao povo, que não diferia daquela cristalizada na cultura brasileira. Assim, instruir o povo significava torná-lo a fonte de votos que deviam legitimar novos grupos no poder; dirigir a nação, porém, era tarefa para as elites (CARONE, 1970 apud AZEVEDO, 2004, p. 27).

Num contexto de franca produção fabril eclodem as primeiras greves por melhores condições de trabalho. A mão-de-obra urbana nesse momento compunha-se basicamente de imigrantes europeus, que “mais politizados”, lideraram as primeiras manifestações coletivas²², identificadas como anarquismo e enfrentadas pelo Estado como “caso de polícia”.

Segundo a autora supra citada, cabia às Ligas a tarefa de lutar tenazmente contra a ignorância do povo, de modo a “[...] proteger os incapazes e salvá-los dos perigos que rondavam as cidades: os imigrantes e suas idéias alienígenas”.

Carvalho (1989, p. 40) transcreve o pronunciamento de Sampaio Dória, ideólogo da Liga Nacionalista de São Paulo, que assim argumentava acerca do analfabetismo:

Hoje não há quem não reconheça e não proclame a urgência salvadora do ensino elementar às camadas populares. O maior mal do Brasil contemporâneo é a sua porcentagem assombrosa de analfabetos. [...] O monstro canceroso, que hoje desviriliza o Brasil, é a ignorância crassa do povo, o analfabetismo que reina do norte ao sul do país, esterilizando a vitalidade nativa e poderosa de sua raça.

²² Em 1903 foram criados os primeiros sindicatos destinados aos trabalhadores da agricultura e indústria rural e, em 1907, para os demais trabalhadores urbanos, reconhecendo-se o direito de livre organização sindical, com total autonomia em relação ao Estado. As reivindicações versavam inicialmente sobre regulamentações trabalhista e previdenciária, que não sendo atendidas pela oligarquia cafeeira resultaram em várias greves sendo as mais emblemáticas as de 1917 e 1919, que durou mais de trinta dias e levou o governo a abandonar a cidade (SILVA, 1995).

Nas palavras de Miguel Couto, integrante da Associação Brasileira de Educação²³,

[...] o analfabetismo não é só um fator considerável na etiologia geral das doenças, senão uma verdadeira doença, e das mais graves. Vencido na luta pela vida, nem necessidades nem ambições, o analfabeto contrapõe o peso morto de sua indolência ou o peso vivo de sua rebelião a toda idéia de progresso, entrevendo sempre, na prosperidade dos que vencem pela inteligência cultivada, um roubo, uma extorsão, uma injustiça. [...] O analfabeto é um microcéfalo: a sua visão física é estreitada, porque embora veja claro, a enorme massa de noções escritas lhe escapa; pelos ouvidos passam palavras e idéias como se não passassem; o seu campo de percepção é uma linha, a inteligência, o vácuo; não raciocina, não entende, não prevê, não imagina, não cria (PAIVA, 1973, p. 99).

Pelo posicionamento de Sampaio Dória e Miguel Couto é possível perceber um pouco da representação da persistência do analfabetismo no Brasil e o consequente descaso do poder público por medidas que venham a atender a tal demanda. Pelos registros, o analfabetismo mostra-se como uma espécie de doença que assola o país e que precisa ter diagnóstico e cura, qual seja: a educação escolar. O atraso das condições sociais parece estar diretamente ligado às condições educacionais. Porém, o poder público ainda não percebe tal demanda, mantendo-se alheio à resolução de tamanho problema.

Nos referidos discursos também se evidencia a função redentora da escola. Atribuía-se à educação a condição de panacéia, capaz de resolver todos os problemas nacionais. Dessa forma, são desconsiderados os condicionantes econômicos e políticos alavancadores da pobreza e da exclusão latente no país e acirrados pelo processo de urbanização em curso.

É oportuno salientar que essa visão ingênua acerca do papel da educação, não se restringia ao campo político, estando presente também nos discursos dos educadores da época que militavam em favor da universalização da escola e da erradicação do analfabetismo. No movimento que ficou conhecido como *entusiasmo pela educação*, isto é perceptível quando se afirmava: “[...] pela multiplicação das instituições escolares, pela disseminação da educação escolar, será possível incorporar grandes camadas da população na senda do progresso

²³ Fundada no âmbito da sociedade civil, em 1924, a ABE foi a primeira entidade nacional a congregar profissionais da área de educação. Foi com a Associação Brasileira de Educação que os profissionais da educação passaram a serem reconhecidos como tal.

nacional e colocar o Brasil no caminho das grandes nações do mundo” (NAGLE, 1974, p. 99).

Ainda nesse período, possui relevância a pressão exercida pelos higienistas e sanitaristas, que apontam a ignorância do povo como uma “calamidade pública”, comparando-a à guerra, à peste, a uma praga que deveria ser exterminada.

Mister se faz ressaltar que a conjuntura econômica vigente até o final da República Velha, calcada nos modelos de desenvolvimento escravocrata e agro-exportador não necessitava de mão-de-obra “letrada” para sua expansão. Tal quadro começará a sofrer modificações somente a partir da década de 1930 com a adoção do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, o qual ensejou o redirecionamento do papel do Estado com relação às políticas sociais²⁴, especialmente no que diz respeito ao campo educacional.

Assim, iniciativas sistemáticas do Estado com relação à educação de adultos passam a ganhar contornos claros a partir das primeiras décadas do século XX. Fatores como a mobilização da sociedade em torno do problema do analfabetismo da população adulta – considerado uma “vergonha nacional” – a transformação das habilidades de leitura e escrita em instrumentos necessários ao processo de industrialização do país, foram cruciais para que o analfabetismo passasse a constituir um problema merecedor da atenção do Estado.

Em síntese, é oportuno o registro de Haddad e Di Pierro (2000), que afirmam que durante o período da Colônia, Império e Primeira República já se colocava na pauta da agenda pública a problemática do analfabetismo da população adulta, só que pela irrelevância econômica da questão, as iniciativas esboçadas até

²⁴ Política social é “um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área” (CUNHA, CUNHA, 2003, p. 12). Por outro lado Vieira (2007, p.13) assevera não ser fácil definir um conceito para políticas sociais, já que estas “têm sido ligadas ao funcionamento do mercado, a capacidade de compensar as falhas deste, à ação e aos projetos dos governos, aos problemas sociais, à reprodução das relações sociais, à transformação dos trabalhadores não assalariados em trabalhadores assalariados, ao abrandamento dos conflitos de classe etc”, dessa forma configurando-se em ações que ora impulsionam a acumulação flexível do capital, ora atendem à demanda da classe menos favorecida. As políticas de erradicação do analfabetismo se constituem em políticas sociais que a partir do momento que se tornam prioridades adentram na agenda governamental demandando estratégias de intervenção por parte do Estado. Como as diretrizes vigentes (neoliberais) apontam para a descentralização, focalização e privatização das políticas sociais, a responsabilidade pela sua promoção se apresenta bastante diversificada, hoje mais do que nunca extrapolando o âmbito estatal.

então pelo Estado se constituem numa espécie de “pré-história” da escolarização de jovens e adultos no Brasil.

2.2 De 1930 à redemocratização do país: entre o proclamado e o efetivado

As diretrizes para a implantação de um sistema nacional de educação e ações estatais mais sistematizadas no enfrentamento do problema do analfabetismo são planejadas no bojo das transformações econômicas e políticas operadas no país pelo processo de industrialização e urbanização, característico do sistema capitalista em consolidação no Brasil desde as primeiras décadas do século XX.

Faz-se pertinente pontuar que nos países centrais e em alguns países da América Latina, a exemplo da Argentina e do México, a modernização capitalista impôs o acesso à educação básica como prerrogativa à toda população, no sentido de atender as demandas do capital e do trabalho. No Brasil, entretanto, esta condição se deu às avessas, uma vez que a educação não se configurou elemento imprescindível ao decurso do processo de modernização aqui empreendido. Muito embora se levantasse a bandeira da escola básica como um bem público, o investimento do país na democratização da escola se desenvolveu de forma pontual e desarticulada, negando o acesso a esse direito à grande parte da população.

Assim, o Sistema Educacional no Brasil evoluiu articulado ao modelo imprimido à modernização capitalista que não seguiu a trajetória clássica: artesanato-manufatura-grande indústria; mas se deu desde as origens na forma da “grande” indústria, como assinala Dedecca (1981).

Para se compreender tal direcionamento, é necessário trazer à baila as transformações econômicas decorrentes da crise da economia capitalista mundial agudizada pela quebra da Bolsa de Nova York, em 1929. Este acontecimento tornou inexorável a queda das exportações e ensejou a vitalização do mercado nacional, que começou a investir os capitais acumulados pelo setor cafeeiro em outros setores produtivos, alterando os rumos da economia com a adoção do modelo de substituição de exportações, que suplantou o modelo agroexportador então vigente.

Como assinala Dedecca (1981, p. 151):

A agricultura cafeeira e a grande indústria no Brasil desenvolveram-se sob a égide do capital financeiro, num momento determinado da expansão mundial do capitalismo que dispunha em seus mercados não só de capitais monetários, mas também de meios de produção e de homens proletarizados – todos eles imprescindíveis para a formação do mercado interior do capitalismo no Brasil.

Desse modo, o processo de industrialização desenvolvido no país seguiu a ordem inversa dos países de capitalismo central, adotando a versão típica dos países subdesenvolvidos, conforme atesta Furtado (1982). Ao privilegiar a fabricação de produtos acabados, antes alvo de importações, o país deixou de investir em *know-how*²⁵ e na criação de um parque industrial sustentável capaz de aglutinar parcela mais representativa da população rumo ao progresso.

Dentre outros condicionantes, ao adotar o modelo de substituição de exportação, o avanço científico-tecnológico, ou seja, a educação, não se constituiu na mola propulsora do desenvolvimento da nação como ocorreu nos países de Primeiro Mundo, tendo assumido menor relevância nos projetos forjados pelo Estado, além de implicar na permanência de padrões arcaicos no sistema de ensino que se expandiu a partir da década de 1930 (AZEVEDO, 2004).

Foi a partir da década de 1930, que o capitalismo industrial se consolidou no país em meio à transição do capitalismo mundial para sua nova fase: a fase monopolista. Nessa condição, o Estado Liberal – próprio da fase concorrencial do capitalismo e hegemônico desde meados do século XIX – toma a feição de Estado Intervencionista que, com a adoção de políticas keynesianas alcançou patamares elevados de intervenção na economia no pós Segunda Guerra Mundial, edificando os denominados *Welfare States* ou Estado de Bem-Estar nos países de capitalismo avançado e Sistemas de Proteção Social nos países de capitalismo periférico, a exemplo do Brasil (SILVA, 2000).

Ressalte-se que a intervenção estatal, que culminou com a promoção dos direitos sociais pelo Estado, representa tanto uma reação do capital às pressões da sociedade civil organizada por melhores condições de trabalho, como uma

²⁵ Palavra inglesa relacionada à capacidade de dominar algo, de “saber fazer” alguma atividade. Neste caso, trata-se do investimento em tecnologia que nos tornaria “autosustentável” no processo de industrialização em curso, sendo, para tanto, crucial o investimento em educação.

estratégia do próprio capital para resolver os problemas criados pelas disfunções do sistema capitalista, sem, contudo, modificá-lo estruturalmente.

O padrão de proteção social que vigorou durante os anos de 1945-1975, conhecido como “anos de ouro” ou “trinta gloriosos” do *Welfare State* ou Estado de Bem Estar privilegiaram o *status* de cidadania com uma política social incondicional que “ultrapassa a visão contratualista [bismarckiana]²⁶ de proteção social e vai englobar e proteger, como um dever do Estado, o pobre, o incapacitado para o trabalho, o desempregado e o redundante” (PEREIRA, 1998, p. 63).

Cabe dizer, entretanto, que a edificação dos Estados de Bem-Estar respondeu às demandas por maiores igualdades e segurança nas economias de mercado e suas respostas variaram segundo as especificidades políticas e históricas dos diversos países, resultando em diferentes concepções de igualdade e solidariedade e, conseqüentemente, de cidadania.

Desse modo é que, enquanto na Europa Ocidental²⁷ foram criados amplos e universais sistemas públicos de proteção social – consolidando os direitos sociais de cidadania – a tradição norte-americana privilegiou um sistema misto entre o setor público e privado, predominado o *Welfare State* liberal. Já os países periféricos como o Brasil, por outro lado, estruturaram sua “proteção social mediante assistência aos pobres e previdência para os assalariados” (MOTA, 2005, p. 128).

No Brasil, o Sistema de Proteção Social começou a se organizar em 1930 e se expandir durante os anos de 1970, em meio a um contexto de populismo e ditaduras. Inicialmente, as políticas sociais visavam o atendimento das demandas da classe trabalhadora emergente, formada pelas categorias estratégicas de trabalhadores (ferroviários, portuários e marítimos), diretamente envolvidos no processo de produção e circulação da economia.

A criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930 representa o marco institucional da regulação do Estado, em nível nacional, sobre o campo educacional. No tocante à grande massa de adultos analfabetos, somente nos

²⁶ O modelo bismarckiano instituiu a visão contratualista da proteção social e é tido como o marco primeiro da previdência social no mundo. Engloba a Lei do Seguro Doença, de 1883; a Lei do Seguro Acidente de Trabalho de 1884 e Lei do Seguro de Invalidez e Velhice de 1889.

²⁷ Esping-Andersen em seu artigo “As três economias políticas do *Welfare State*”, distingue três tipos de regime de Estado de Bem-Estar: “liberal”, “conservador e corporativista” e “social-democrata”. No *Welfare State* “social-democrata” as políticas sociais apresentam um caráter de universalidade, promovendo uma igualdade com melhores padrões de qualidade e não apenas igualdades das necessidades mínimas. Os países em que predominou o modelo social-democrata foram Suécia, Dinamarca e Escandinávia (ESPING-ANDERSEN, 1991).

últimos anos do Estado Novo (1937-1945) emergiu nos debates políticos como um problema nacional merecedor de atenção por parte do Estado.

É pertinente frisar que os anos de 1930 marcam a tomada de posição do poder público em relação aos segmentos sociais. Interpretado até então como “caso de polícia”, o enfrentamento das expressões da “questão social”²⁸ era exercido pelo braço coercitivo do Estado alicerçado nos princípios liberais legitimados pelo domínio político das oligarquias cafeeiras. Após a Revolução de 1930, os problemas que se circunscreviam na esfera estadual de poder passam a ser vistos por uma ótica mais ampla, a ótica do Estado-Nação, sendo definidos como problemas nacionais. A partir deste momento o Estado se propõe a intervir mais diretamente nos assuntos sociais e as expressões da “questão social” começam a ser vistas como “caso de política”.

Convém destacar que o desenvolvimento dos direitos sociais de cidadania na realidade brasileira está atrelado às particularidades da conformação do capitalismo entre nós, sendo que as relações sociais tipicamente capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente do contexto dos países centrais, ainda que mantendo suas características essenciais.

A noção de cidadania brasileira nasceu associada à Carteira de Trabalho, pois somente quem a detinha poderia usufruir as benesses do *status* de cidadão e auferir os benefícios sociais oferecidos pelo Estado populista. Nesse contexto, o reconhecimento dos direitos sociais se consubstanciou num modelo corporativista e fragmentado, caracterizado por Santos (1987) como “cidadania regulada”.

²⁸ Por questão social Cerqueira Filho (1982), entende como “conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista”. Para Benevides (2010), a questão social se insere “no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a consolidação e expansão do capitalismo desde o início do século 19, bem como o quadro da luta e do reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas correspondentes, além do espaço das organizações e movimentos por cidadania social”. A “questão social” nos anos recentes adquire novas nuances face à complexidade da dinâmica social imposta pelas transformações políticas, econômicas e culturais que alteram sobremaneira as relações entre capital e trabalho, demandando do Estado e da sociedade civil formas adversas para seu enfrentamento. Por apresentar aspectos econômicos, políticos e culturais que condicionam a existência de sujeitos concretos e historicamente situados, a problemática social se torna um fenômeno de grande complexidade, suscetível de diferentes denominações e distintas explicações. Nesse sentido Ianni (1992) nos traz algumas possibilidades de definição para as expressões da “questão social”, citando o [...] desemprego, subemprego, marginalidade, periferia, pobreza, miséria, menor abandonado, mortalidade infantil, desamparo, ignorância, **analfabetismo**, agitação, baderna, violência, caos, subversão. Também há os que falam em harmonizar o trabalho e capital, conciliação de empregados e empregadores, paz social, pacto social. E os que dizem movimento social, pauperismo, greve, protesto, toma de terras, ocupação de habitação, saque, expropriação, revolta, revolução (IANNI, 1992, p. 94-95, grifo nosso).

A década de 1930, na história política e econômica brasileira, representa um período de transição e tensão. Assim, mesmo que timidamente, pôde-se fazer uso da liberdade de expressão e explicitação das demandas sociais, como a necessidade de investimento na educação, incluída a educação de jovens e adultos.

Num contexto de forte nacionalismo, o elevado contingente de analfabetos denunciava a fragilidade da democracia ora exaltada no discurso político. Reivindicações das várias camadas sociais tornavam-se cada vez mais frequentes, despontando movimentos em prol da criação de escolas e universalização da educação. Dentre estes se destacou o Movimento dos Pioneiros da Escola Nova, tendo à frente educadores como Anísio Teixeira e Lourenço Filho.

A Constituição de 1934, diante deste clima de tensão, garante no seu Art. 149 o direito à educação e responsabiliza os estados e municípios pela implantação de políticas educacionais, estendendo aos adultos a educação primária com frequência obrigatória. Todavia, segundo Moura (2003) mais uma vez o dispositivo legal falha no seu propósito e essa obrigatoriedade da oferta gratuita fica somente no campo do proclamado, inexistindo por parte do Estado a viabilização das condições objetivas para sua efetivação no campo do real.

Na Constituição de 1937, outorgada pelo governo ditatorial de Vargas, consagrou-se o sistema dual no qual o ensino secundário (propedêutico) se destinava à elite e a escola profissionalizante às classes menos favorecidas para formar a força de trabalho requerida no momento. De 1942 a 1946, através da Reforma Gustavo Capanema foram sancionadas várias regulamentações no ensino técnico-profissional, as quais ensejaram a criação pela iniciativa privada do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, articulando-se a parceria escola-empresa na formação dos trabalhadores urbanos.

As Leis Orgânicas do Ensino, implementadas nesse período, ofertavam ensino secundário às classes médias e altas e, às classes menos favorecidas oferecia-se o primário pré-vocacional e profissional, este último com o objetivo de “promover a disciplina moral e o adestramento nas obrigações para com a nação” (AZEVEDO, 2004, p. 35).

Ao ensino secundário, entretanto, coube-lhe a função precípua de formar a intelectualidade da nação. Nas próprias palavras do então Ministro Gustavo Capanema citado por Azevedo (2004, p. 35):

O que constitui o caráter específico do ensino secundário é a sua função de formar nos adolescentes uma sólida cultura geral, marcada pelo cultivo a um tempo das humanidades antigas e das humanidades clássicas, e bem assim, de neles acentuar e elevar a consciência patriótica e a consciência humanística. [Ele] se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação, dos homens portadores das concepções e atitudes espirituais que é preciso infundir nas massas, que é preciso tornar habituais entre o povo.

Num momento em que se ansiava por novos direcionamentos no campo educacional, de modo a reduzir o “fosso” entre as classes sociais, a concepção de educação em voga cristaliza o ensino excludente herdado desde o período colonial, refletindo-se principalmente nos números aviltantes de analfabetismo.

Assim, foi somente a partir de meados da década de 1940 que a imensa massa de adultos analfabetos emergiu como um problema nacional e recebeu pela primeira vez tratamento diferenciado. Adotando contorno de uma política pública nacional, “todos os brasileiros analfabetos, nas cidades ou nos campos, conscientes ou não dessa necessidade de educação, deveriam ser alcançados pela escola” (BEISIEGEL, 2004, p. 78). O Estado, nesse contexto, passou a ser o grande protagonista de ações para o enfrentamento do analfabetismo, propondo políticas com verbas vinculadas e atuação estratégica em todo o território nacional.

Vale chamar a atenção para o fato de que as políticas sociais no pós-Segunda Guerra Mundial se encontram circunscritas num contexto de expansão do *status* de cidadania, incluindo-se os direitos sociais aos direitos civis e políticos em resposta à crescente desigualdade socioeconômica provocada pelo *laissez-faire* – fase concorrencial do capitalismo. E, nesse quadro, as políticas públicas de corte social, a exemplo da previdência social, da assistência social, da saúde e da educação, representam a concretização do reconhecimento dos direitos sociais por parte do Estado.

Na década de 1940, o índice de analfabetismo de pessoas com idade igual ou superior a 15 anos atingia 56% da população nessa faixa etária, o que representava um número elevado da população economicamente ativa desprovida das condições básicas para o ingresso no mercado de trabalho.

Num contexto de franca expansão do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, de base fordista, tal índice consistia num fator negativo para o desenvolvimento nacional. Outro fator que contribuiu para que o problema do analfabetismo de adultos assumisse conotação política e emergisse na agenda estatal como prioridade governamental nesse período foi a necessidade de aumentar as bases eleitorais para sustentação do governo central, uma vez que a Constituição de 1891 vedara o sufrágio aos analfabetos.

Com base nesse aspecto, algumas ações governamentais são implementadas: a instituição em 1945 do Fundo Nacional do Ensino Primário; a criação do Serviço de Educação de Adultos e a aprovação do plano nacional de educação supletiva para adolescentes e adultos analfabetos, ambos em 1947, possibilitaram as condições estruturais precípuas para que a educação de adultos ganhasse uma identidade própria.

O Fundo Nacional do Ensino Primário inaugurou a efetivação de uma política global do governo brasileiro no campo da educação de adultos. Este Fundo destinou à educação elementar de adolescentes e adultos analfabetos 25% dos recursos, ficando, pela primeira vez, explicitada uma parcela significativa de recursos destinada para a educação de adultos (BEISIEGEL, 2004).

Ao Serviço de Educação de Adultos coube a orientação e a coordenação-geral dos planos anuais de ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos. Conforme Haddad e Di Pierro (2000), após sua instalação os trabalhos da União na área do ensino da população adulta passaram a se desenvolver em ritmo acelerado, mediante a distribuição de recursos para a criação de classes de ensino supletivo nas diversas regiões do país.

Em 1947 foi realizado o Primeiro Congresso Nacional de Educação de Adultos, que levou à criação das primeiras campanhas de massa de alfabetização de adultos. Na oportunidade, a educação de adultos foi abordada dentro do processo político eleitoral buscando a “incorporação da grande massa de analfabetos no processo de redemocratização do país, atendendo aos clamores dos postulados democráticos, na crença de que a educação pudesse ter um papel importante no funcionamento do regime democrático” (MOURA, 2003, p. 40).

Até esse momento a visão do problema do analfabetismo apresentava-se contraditória, pois este não era percebido como resultado da conjuntura política, econômica e social excludente presente no país, mas a causa do não desenvolvimento da nação e assim, por si só, o responsável pelas mazelas sociais.

Gadotti e Romão (2001, p. 15) expõe a concepção em vigor à época acerca do sujeito analfabeto, e que fundamentou o referido Congresso:

As manifestações ocorridas no Congresso seguiam a tônica que via o analfabeto como marginal e imaturo e o analfabetismo como responsável pelos empecilhos à plena realização da democracia e do desenvolvimento. Por isso, o termo erradicação adequava-se a uma concepção que o encarava como uma erva daninha que precisava ser erradicada, tirando a responsabilidade do processo seletivo e discriminatório da sociedade burguesa que se consolidava no país, debitando, pelo contrário, na conta dos próprios analfabetos, o atraso brasileiro.

No pós Segunda Guerra Mundial a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura - UNESCO, denunciava as profundas desigualdades socioeconômicas entre os países enfatizando o papel da educação, especialmente a educação de adultos no processo de desenvolvimento das nações tidas “atrasadas”.

Tendo por principal objetivo reduzir a pobreza e a ignorância (particularmente o analfabetismo entre adultos), a UNESCO organizou em 1949, na Dinamarca, a primeira Conferência Internacional sobre Educação de Adultos - CONFINTEA, na qual participaram vários países da América Latina, incluindo o Brasil. As Conferências Internacionais sobre Educação de Adultos²⁹ representam um importante movimento em prol da erradicação do analfabetismo entre a população jovem e adulta em âmbito mundial.

Os debates promovidos durante a I CONFINTEA colaboraram para impulsionar o Estado a promover ações para a erradicação do analfabetismo, de modo que foram realizadas grandes campanhas nacionais, denominadas de

²⁹ A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) vem enfatizando o papel da educação, mormente a de adultos, no processo de desenvolvimento das nações subdesenvolvidas e patrocinando vários eventos em prol da erradicação do problema no mundo. A cada dez ou doze anos tem realizado uma conferência mundial sobre educação de adultos. A primeira Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (CONFINTEA) realizou-se na Dinamarca, em 1949. A II CONFINTEA foi realizada em 1960, na cidade de Montreal, no Canadá. A terceira em Tóquio, no Japão, em 1972. A quarta foi sediada em Paris (França), em 1985. A V CONFINTEA foi realizada em Hamburgo, na Alemanha, em 1997. A VI Conferência Internacional de Educação de Adultos aconteceu no Brasil em maio de 2009. Nosso país foi a primeira nação do hemisfério sul a sediar uma conferência dessa grandeza na área da educação de jovens e adultos.

“cruzadas”, com o objetivo de acomodar tensões entre as classes sociais e prover qualificação mínima à força de trabalho para garantir a efetivação dos projetos governamentais.

A primeira iniciativa do Estado no enfrentamento do problema em questão foi a Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes - CEAA. Iniciada em 1947, esteve em vigor, sob a coordenação de Lourenço Filho, até meados da década de 1950, atuando como um amplo movimento de mobilização nacional em prol da educação de adolescentes e adultos.

Segundo Beisiegel (2004, p. 105), o esforço da educação popular realizado no âmbito da Campanha visava a “recuperação de grandes massas da população que viviam praticamente à margem da vida nacional: era necessário educar o adulto [...] para que esse ‘marginalismo’ desaparecesse e o país pudesse ser mais homogêneo, mais coeso e mais solidário”.

No que tange aos resultados da CEAA, o autor supra citado esclarece:

[...] se a documentação existente não possibilita a avaliação dos resultados da Campanha nos seus objetivos sociais, políticos e econômicos, e se os dados referentes aos procedimentos indicam que esses resultados não poderiam atender plenamente às expectativas da União, o movimento apresentou, não obstante, outros resultados de ordem qualitativa que não podem ser ignorados. O mais importante, dentre eles, diz respeito à continuidade dos trabalhos iniciados pela Campanha e à conseqüente diversificação do sistema escolar do país (BEISIEGEL, 2004, p. 135).

Corroborando, Paiva (1973) destaca que a campanha não obteve sucesso na preparação de mão-de-obra nas cidades e nem no campo como objetivava, mas possibilitou a criação de várias escolas supletivas assumidas pelos estados e municípios a partir de então. A esse respeito, Beisiegel (2004, p. 137-138) ratifica:

Na verdade, pressionadas pela União a se equiparem de modo a poder responder eficazmente pelos compromissos assumidos, em contrapartida ao recebimento dos recursos federais do Fundo Nacional de Ensino Primário, as unidades da Federação foram gradualmente adotando medidas capazes de mobilizar recursos regionais com vistas à criação e ao funcionamento do ensino supletivo [...], assegurando, com isso, as suas possibilidades de persistência, mesmo após o esvaziamento da ação estimuladora da União.

Assim, não se pode desconsiderar que esta primeira ação estatal no enfrentamento da questão obteve resultados quantitativos importantes, uma vez que foram criadas várias escolas de ensino supletivo em todo país. As críticas que lhe foram tecidas estão relacionadas às deficiências administrativas e financeiras, sendo

as mais consistentes direcionadas ao seu campo pedagógico, denunciando principalmente o caráter superficial do aprendizado que acontecia no curto período de alfabetização³⁰ e a inadequação do método³¹ para a população adulta.

Note-se que até esse momento não existia um campo teórico-metodológico próprio à educação de adultos. Somente na década de 1960, com Paulo Freire, começou-se a utilizar uma metodologia diferenciada para a alfabetização dos adultos, a qual adotava como ponto de partida a realidade dos educandos no processo de aquisição da leitura e da escrita.

Em 1952 foi lançada a Campanha Nacional de Educação Rural. Tratava-se de um período de acirramento da saída do homem do campo para a cidade em busca de melhores condições de vida. Até meados do século XX, cerca de 50 % da população brasileira encontrava-se na zona rural (SILVA, 1995).

Com o objetivo de discutir novas diretrizes e perspectivas teóricas para a educação de adultos, em 1958, no Rio de Janeiro, realizou-se o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, que contou com a presença de Paulo Freire. Este educador chamava a atenção para os problemas sociais que geravam o analfabetismo e propunha uma metodologia específica para a alfabetização de adultos.

Emerge, nesse contexto, uma nova concepção pedagógica, na qual o analfabetismo passa ser entendido como efeito da situação de pobreza gerada pela conjuntura econômica e social desigual e não mais como causa do subdesenvolvimento do país. Como aduz Paiva (1973, p. 42): “antes apontado como causa da pobreza e da marginalização, o analfabetismo passou a ser interpretado como efeito da pobreza gerada por uma estrutura social não igualitária”.

Pautado nesta concepção de educação de adultos, foi criado em 1963 o Plano Nacional de Alfabetização que, sob a direção de Paulo Freire³², objetivava ser um programa permanente no enfrentamento da questão. Porém, nem bem começou a ser implementado foi extinto pelo Golpe de Estado de 1964.

³⁰ A Campanha estipulava um prazo de três meses para alfabetizar, sete meses para a pós-alfabetização e mais sete meses de estudos equivalentes as quatro séries iniciais do ensino primário.

³¹ O método utilizado era o denominado método sintético, no qual o processo de alfabetização acontece partindo-se das partes para o todo, de forma descontextualizada e mecânica.

³² Paulo Freire criou um método próprio de alfabetização de adultos e mudou qualitativamente os rumos da educação de jovens e adultos no Brasil e no mundo, sendo referência nos programas de alfabetização de adultos na atualidade. O programa *Brasil Alfabetizado*, objeto de análise do presente estudo, adota a metodologia freireana.

Convém ressaltar que face aos resultados ainda inexpressivos das iniciativas governamentais – em 1950, o analfabetismo atingia 50,5% da população com quinze anos ou mais de idade – a sociedade civil se mobilizou e empreendeu várias ações³³ de enfrentamento do problema. Do final dessa década e início dos anos 1960, despontaram movimentos de Educação Popular³⁴ em diversos locais do país, sendo no Nordeste desenvolvidos com mais intensidade e todos calcados nos pressupostos freireano. Tal concepção de educação estava vinculada a organizações não-governamentais, partidos e igrejas, existindo onde havia omissão do Estado e muitas vezes em oposição à educação de adultos oficial (GADOTTI, 2001).

A pedagogia dialógica freireana propunha alfabetizar numa perspectiva de libertação, de modo a levar o sujeito a conscientizar-se de sua condição de subalterno e da possibilidade de superá-la através da educação. Surgia uma nova visão acerca da relação entre a problemática educacional e a problemática social, passando a se disseminar a compreensão de que as pessoas pouco escolarizadas ou analfabetas eram oriundas da desigualdade social do país. Nas palavras de Freire, a sua pedagogia era assim formulada:

[...] a pedagogia do oprimido, como pedagogia humanista e libertadora, terá dois momentos distintos. O primeiro, em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se na práxis, com a transformação; o segundo, em que transformada a realidade opressora, esta pedagogia deixa de ser a pedagogia dos homens em processo de permanente libertação (FREIRE, 1983, p. 44).

Em 1964 foi aprovado o Plano Nacional de Alfabetização, que procurava disseminar em âmbito nacional programas de alfabetização orientados pela proposta de Paulo Freire. Todavia, em virtude do caráter conservador do período militar, a metodologia de alfabetização freireana, percebida como subversiva, é substituída

³³ Destacam-se o Movimento de Educação de Base – MEB, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB; Movimento de Cultura Popular – MCP, da Prefeitura de Recife; os Centros Populares de Cultura – CPCs, organizados pela União Nacional dos Estudantes – UNE e a campanha De Pé no Chão Também se Aprende a Ler, da Prefeitura de Natal. Para aprofundamento sobre essas iniciativas, consultar Fávero (1983).

³⁴ Ao longo da história, a educação voltada à população adulta tem se modificado e adquirido diferentes denominações. Primeiramente chamada de “Educação de Adultos”, a partir de 1960 é substituída por Educação Popular. Nos anos de 1980, tornou-se comum a expressão “Educação de Adultos Trabalhadores”, que procurava destacar a dimensão de classe. Nos anos de 1990 sofre mais uma alteração, pois os programas destinados aos adultos passaram a incorporar o segmento jovem da sociedade, passando então a ser denominada de “Educação de Jovens e Adultos”, a qual fora instituída pela LDB 9394/96.

por métodos propiciadores de uma educação a-crítica, destituída do caráter conscientizador e problematizador postulado por Freire.

Paiva (1973, p. 259) elucida dizendo que naquele momento “[...] a multiplicidade dos programas de alfabetização de adultos, secundada pela organização política das massas, aparecia como algo especialmente ameaçador aos grupos direitistas”.

O processo de democratização que vinha sendo forjado desde a década de 1950, com Juscelino Kubitschek, com maior abertura a novas idéias e reflexos no campo social e, principalmente na área educacional, sofre uma ruptura brusca com o Golpe Militar. Com efeito, as práticas conscientizadoras então disseminadas passaram a representar uma ameaça ao controle do processo político do país (RIBEIRO, 2003).

Durante a ditadura militar ações do Estado no combate ao analfabetismo estão circunscritas na criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), lançado em 1967, e na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/71.

O MOBRAL funcionou como uma grande campanha de cunho nacionalista, de caráter assistencialista e conservador que buscava ampliar a base de legitimidade do Governo após o golpe militar de 1964. Almejava também atenuar as pressões dos setores populares e acadêmicos e atender à demanda pela escolarização dos adultos. Ao mesmo tempo, “[...] pretendia qualificar a mão-de-obra com uma escolarização mínima que atendesse à perspectiva do novo ciclo de desenvolvimento que se iniciava no Brasil no final dos anos 60” (YAMASAKI; SANTOS, 1999, p. 9).

Para a implementação do MOBRAL foram criadas Comissões Municipais, responsáveis pela execução das atividades. Porém, a orientação, a supervisão pedagógica, assim como a produção dos materiais didáticos, eram centralizados. A esse respeito Ribeiro (1997, p. 57) esclarece:

As orientações metodológicas e os materiais didáticos do Mobral reproduziram muitos procedimentos consagrados nas experiências de início dos anos 60, mas esvaziando-os de todo sentido crítico e problematizador. Propunha-se a alfabetizar a partir de palavras chave, retiradas “da vida simples do povo”, mas as mensagens a elas associadas apelavam sempre o esforço individual dos adultos analfabetos para a sua integração nos benefícios de uma sociedade moderna, pintada sempre de cor-de-rosa.

Com uma proposta de alfabetização atrelada ao modelo de modernização e desenvolvimento, o MOBRAL manteve-se por mais de 20 anos no cenário nacional, defendendo que para integrar o analfabeto na sociedade bastava ensinar-lhe a ler e escrever. Seu projeto de alfabetização de cinco a seis meses, levou a “reanalfabetização” dos beneficiários, pois, devido à descontinuidade nos estudos, o aluno regredia novamente a sua condição de analfabeto. Aduz Calmon (1974, p. 17) que “[...] depois de alfabetizar perto de cinco milhões de pessoas em 3 anos, o MOBRAL reconhece que esse grupo corre o risco de regredir novamente ao analfabetismo se não continuar assistido de modo que não só possa prosseguir a sua educação, como semiquificar-se para o trabalho”.

Com o intuito de preencher essa lacuna, em 1974 foi criado o Ensino Supletivo, regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/71. Em termos de legislação específica para a educação de adultos Soares apud Pereira (2004, p. 17) assim se pronuncia:

[...] depois da criação do Mobral, a resposta dada pelo governo no sentido de se estabelecer uma política de educação definida, incluindo-se, nela, a educação de adultos, foi a promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Pela primeira vez, uma lei federal dedicava um capítulo inteiro à questão da educação de adultos.

Os Centros de Estudos Supletivos complementariam a atuação do MOBRAL, estendendo a escolaridade aos adultos para além das primeiras séries. Como esclarecem Haddad e Di Pierro (2000, p. 17), o ensino Supletivo foi organizado em quatro funções: a de Suplência, para suprir a escolaridade regular de adolescentes e adultos; a de Suprimento, com a finalidade de retomar à escola para aperfeiçoamento aos que haviam concluído ou não o ensino regular; a de Aprendizagem, para formação para o mercado de trabalho a cargo do SENAI e SENAC e a de Qualificação, responsável pela profissionalização, formando recursos especificamente para o trabalho, sem preocupação com a educação geral.

No bojo do projeto do “Brasil Grande” da Era Médici, tal proposta cumpriu o papel de desviar a tensão política em torno da exclusão social, apresentando-se como uma proposta “neutra” (CALMON, 1974) de educação voltada para a modernização da nova sociedade.

É pertinente frisar que o analfabetismo no Brasil apresenta evolução típica dos países em desenvolvimento: à medida que a taxa de analfabetos vai diminuindo, o número absoluto de analfabetos aumenta. Assim, da década de 1940 a 1970,

período de ações intensivas no combate à problemática, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) revelam que de 1940 passou-se de uma taxa de 56 % para 50,5% em 1950; de 39,4 % em 1960 a 33 % em 1970, conforme Tabela 1, abaixo. Todavia, o número absoluto de analfabeto somente cresceu.

Tabela 1 – Analfabetismo da população de quinze anos ou mais no Brasil de 1940-1970

Ano	População com quinze anos ou mais	
	Analfabeta	Taxa de analfabetismo
1940	13.269.381	56,0
1950	15.272.632	50,5
1960	15.815.903	39,4
1970	19.937.000	33, 7

Fonte: IBGE – Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970.

Estas estatísticas demonstram a pouca eficácia das políticas estatais até então implementadas e a escassez de políticas educacionais que atendessem à demanda populacional escolarizável, atacando a raiz da questão: o acesso à educação na idade regular.

Adentramos a década de 1980 em meio à crise mundial do capitalismo em processo de consolidação de sua nova fase, conhecida como modelo neoliberal ou neoliberalismo. Nessa condição, o Estado renuncia ao seu papel de interventor no campo das políticas sociais e transfere para o mercado esta responsabilidade, que passa a ser o “princípio fundador, unificador e auto-regulador da sociedade”. (LIBÂNEO, 2003, p. 84). Na realidade brasileira, as diretrizes neoliberais passaram a ser implementadas somente a partir da década de 1990 e, seus reflexos, atingiram em profundidade as políticas públicas de corte social, especialmente a política educacional.

Mediante um contexto de intensa mobilização da sociedade civil organizada que ensejou a abertura política e o término da ditadura militar, em 1985 o MOBRAL é extinto e é criada a Fundação Educar, com o objetivo de apoiar financeira e tecnicamente as iniciativas governamentais, entidades civis e empresas a ela conveniadas, no sentido de descentralizar a execução dos programas de educação de jovens e adultos. Tal iniciativa, entretanto, vigorou por pouco tempo, sendo extinta no início da década de 1990, durante o Governo Collor, deixando uma

lacuna no que se refere à existência de um programa oficial no embate da questão do analfabetismo.

A partir do processo de redemocratização, os movimentos sociais, partidos políticos e organizações populares, comunitárias e sindicatos passaram a ocupar espaço no cenário político. Com maior organização e liberdade para revelar suas ideologias e desejos de justiça social, emergiram diversas experiências de alfabetização de adultos, vinculadas a associações de moradores, sindicatos e comunidades religiosas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 concretizou o reconhecimento dos direitos das pessoas jovens e adultas analfabetas à educação e dever do Estado pela sua oferta gratuita e universal. Estabelece o Inciso I, do Art. 208 “que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Nas palavras de Haddad e Ximenes (2008, p. 131):

A Constituição de 1988 veio ampliar o dever do Estado para com todos aqueles que não tem a escolaridade básica, independente da idade, colocando a educação de pessoas jovens e adultas no mesmo patamar da educação infantil, reconhecendo que a sociedade foi incapaz de garantir escola básica para todos na idade adequada.

Assim, ao chamar para o Estado a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade, a Constituição de 1988 gerou expectativas de que a educação de jovens e adultos passaria a ocupar lugar de destaque na hierarquia de prioridades das políticas educacionais. Contudo, tais diretrizes não foram efetivadas, evidenciando-se o afastamento do poder público no tocante à implementação de ações de combate à problemática em tela.

Ainda no que tange a este segmento, a Constituição Cidadã, como também ficou conhecida, garantiu o direito o sufrágio às pessoas analfabetas, o qual fora vedado na primeira Constituição Republicana.

A ausência de iniciativas por parte do Governo Federal após a promulgação da Lei Magna levou os estados e municípios a assumirem a responsabilidade com a educação supletiva. Também se mobilizaram algumas organizações não governamentais e Universidades, destacando-se o Movimento de

Alfabetização - MOVA, implementado mediante articulação da sociedade civil com algumas prefeituras de governos populares³⁵.

Extinta a Fundação Educar, foi lançado em 1991 o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, com o objetivo de transferir recursos a municípios e instituições para desenvolverem projetos de alfabetização e continuidade do ensino; contudo, não chegou a ser efetivado, sendo vetado pelo presidente Itamar Franco.

Ao participar da Conferência Mundial de Educação para Todos³⁶, em Jomtien, na Tailândia, em 1990, o Brasil figurou como uma das nações com maiores índices de analfabetismo de jovens e adultos da América Latina – 25,50 %, conforme o Censo de 1980 (IBGE, 2009a). Isto impulsionou o país a se comprometer em tomar providências imediatas para o enfrentamento da questão.

Em 1994, em resposta ao compromisso firmado mundialmente e já no final do seu mandato, o presidente Itamar Franco elabora o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). O Plano propunha no prazo de dez anos organizar ações capazes de reduzir o déficit de escolarização e o percentual de analfabetismo entre os jovens e adultos. No entanto, ações pertinentes à concretização de tais objetivos, somente vão ser esboçadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, num contexto de adequação do país às diretrizes neoliberais em gestação desde o governo Collor.

2.3 O analfabetismo nos anos recentes: o que mudou de FHC a Lula?

A despeito do proclamado no Plano Decenal e na Constituição Cidadã, durante a era FHC (1995-1998 e 1999-2002) o Governo Federal, pautado na ideologia neoliberal, passa a se desqualificar da responsabilidade pela oferta de

³⁵ O Mova foi criado na cidade de São Paulo, em 1989, durante a gestão de Paulo Freire na Secretaria Municipal de Educação. É uma política pública de educação popular que constrói a leitura e a escrita a partir da realidade dos educandos, por meio de parcerias entre a sociedade civil e administrações populares municipais e estaduais. A idéia é não apenas alfabetizar, mas promover e incentivar a transformação da realidade e participação dos alfabetizados nos espaços sociais, levando a uma formação completa do ser humano.

³⁶ Nesta Conferência os países signatários se comprometeram em diminuir pela metade o número de analfabetos no mundo até o ano de 2000.

políticas sociais e, conseqüentemente, pela educação à população adulta pouco escolarizada.

Para se compreender o direcionamento adotado na Era FHC, principalmente no tocante à educação da população adulta analfabeta, faz-se necessário situar as mudanças no cenário político e econômico brasileiro nesse período face à adoção das diretrizes neoliberais.

Na atualidade, a influência do neoliberalismo se dá em escala mundial representando “um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (ANDERSON, 1995, p. 22).

O neoliberalismo advoga uma intervenção mais branda ou seletiva do Estado nas políticas sociais e uma maior participação do mercado e dos setores não-governamentais – também chamados de Terceiro Setor (MONTANA, 2000) e espaço público não-estatal (PEREIRA; GRAU, 1996) – nas tomadas de decisão e na execução da política social.

O papel do Estado, nesse contexto, é de regulador e financiador das políticas públicas de corte social, demandando das políticas sociais a adoção dos princípios de privatização, descentralização e focalização. A privatização visa a deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e não-lucrativo, composto pelas novas organizações sociais, a exemplo das ONGs. A descentralização, entendida como a “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (ALMEIDA, 2005, p. 30), busca a eficiência e a eficácia do gasto com as políticas sociais, uma vez que aproxima os problemas de sua gestão e, a focalização direciona o gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, selecionados pela sua maior necessidade e urgência.

Conforme aduz Boito Jr. (1999, p. 79) a focalização dos gastos públicos sobrepuja a ideia de universalismo do Estado de Bem-Estar calcado na política de “dar tudo a todos” por outro que possui como lema “dar mais a quem tem menos”, a partir da concentração dos gastos públicos na população de baixa renda.

Ademais, tornou-se notório que a adoção desse trinômio apenas contribuiu para desobrigar o Estado de garantir os direitos sociais de cidadania e fomentar o aumento das desigualdades socioeconômicas que aprofundam o fosso

entre os “incluídos” e os “excluídos” do acesso aos bens sociais e materiais produzidos pela atividade humana (CHAUÍ, 2000).

Corroborando esse ponto de vista Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 25) ratificam:

[...] as políticas adotadas para a inserção do Brasil na competitividade da economia global resultaram num evidente descaso em relação à integração da população brasileira, [...] um Estado submetido à lógica do mercado, dificultando o processo da luta social por conquistas que possam elevar o padrão de vida da população.

Em linhas gerais, no que concerne à doutrina neoliberal, esta surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial como uma reação teórica ao Estado Intervencionista de inspiração keynesiana/beveridgiano³⁷, tendo como principais expoentes Friedrich Hayek e Milton Friedman. Em virtude do forte crescimento imposto pela economia regulada entre os anos 1945-1970, ficou adormecida, tendo ressurgido na década de 1970 e se tornado hegemônica a partir da década de 1980, quando se difundiu por quase todos os países da Europa e Estados Unidos (HARVEY, 2005).

No Brasil, somente na década de 1990 se começou a adotar as diretrizes do novo padrão econômico mundial, tardiamente³⁸ quando comparado às nações centrais e a alguns países da América Latina (como Chile³⁹, Colômbia e Argentina).

A adoção da doutrina neoliberal começou a ser implementada na gestão de Collor de Melo, efetivada com o Plano Real no governo de Itamar Franco (1993-1994) e priorizada nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Assim, o contexto da década de 1990 é de Reforma do Estado, ou Contra-Reforma, como defende Behring (2003), erigida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) idealizado pelo então ministro Bresser Pereira, mediante o consentimento dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

³⁷ O modelo keynesiano propunha a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica mediante investimento público, trabalho intensivo, consumo e pleno emprego, calcado numa política social incondicional, balizada pelo Plano Beveridge, de William Beveridge, que postulava o *status* de cidadania como prerrogativa de todos (PEREIRA, 1998)

³⁸ Uma explicação para tal “retardamento” está no fato de que na década de 1980 o país vivia o processo da redemocratização, com a emergência dos novos movimentos sociais e da sociedade civil organizada que clamava pelos direitos sociais silenciados durante o período militar.

³⁹ O primeiro experimento neoliberal ocorreu na América Latina, no Chile, em 1973, no governo de Augusto Pinochet. Em 1979, com Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1980, com Ronald Reagan, nos Estados Unidos e em 1982 com Helmut Kohl, na Alemanha, o neoliberal tornou-se hegemônico.

No pacote da reforma ganhou destaque o Programa de Publicização, que legitima a proliferação de organizações não-governamentais e entidades filantrópicas como executores das políticas públicas de corte social. Nesse cenário, desponta o apelo à solidariedade dos indivíduos através do serviço voluntário, que tornara um verdadeiro modismo neste início de século, estando presente nas diversas instâncias da sociedade.

Na visão de Behring (2003, p. 204), o serviço voluntário representa apenas uma das estratégias de “desresponsabilização do Estado no atendimento das necessidades sociais e direitos” e que tem levado a uma *desprofissionalização* das ações na área social. Vale observar que a política pública em análise adota o regime de voluntariado, o que tem se mostrado, conforme evidenciado no presente estudo, uma prática corrente no campo das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil.

É oportuno frisar que a orientação neoliberal para a educação perpassa pelo discurso da crise e fracasso da escola pública, decorrente da suposta incapacidade do Estado de gerir o bem comum. Calcado na ideia de ineficiência do público, argumento maior da ideologia neoliberal para a minimização das funções estatais, o Estado mormente na década de 1990, tem paulatinamente se desobrigado de promover ações na área social, principalmente no campo da educação e saúde, atribuindo-se apenas o papel de regulador e avaliador das políticas sociais implementadas pelo mercado e pelas instâncias que compõem os espaços públicos não-estatais (PEREIRA; GRAU, 1996).

Durante a Era FHC, as políticas sociais no Brasil aprofundaram o padrão compensatório e residual característico da nossa proteção social e sob a orientação dos organismos internacionais as intervenções do Estado no campo social restringiam-se a “ações focalizadas na extrema pobreza, buscando a complementação da filantropia privada e das comunidades” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 28).

Nesse contexto, as reformas educacionais, incluídas as políticas e programas voltados à educação da população jovem e adulta seguiram as diretrizes adotadas pelas demais políticas públicas de corte social, como a previdência, assistência e saúde. Primou-se por iniciativas que privilegiaram a descentralização da gestão e do financiamento; focalização dos programas às populações beneficiárias e privatização seletiva dos serviços educacionais (DI PIERRO, 2001).

A partir da década de 1990, as reformas educacionais se acentuaram atendendo à risca o receituário neoliberal. A educação básica, sobretudo a educação fundamental, ganhou destaque no âmbito das políticas educacionais. Por outro lado, as iniciativas voltadas à educação infantil, educação de jovens e adultos, educação de nível médio e superior e de combate ao analfabetismo da população adulta foram pífias, reduzindo-se a ações paliativas, concernentes aos ditames do mercado.

Cumpre salientar que a ênfase na educação fundamental atendeu à exigência dos organismos internacionais que apregoavam a ilusória idéia de que o simples aumento da escolarização básica seria fator suficiente para garantir o desenvolvimento das nações subdesenvolvidas.

Num cenário de “desqualificação” (LIBÂNEO, 2003) do Estado como promovedor e executor de políticas sociais, a problemática do analfabetismo é recolocada na agenda governamental somente em 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBEN nº 9394/96 e com o lançamento do Programa Alfabetização Solidária - PAS.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBEN nº 9394/96, dedica uma seção à educação de jovens e adultos e reafirma o direito a um ensino básico adequado às particularidades dessa clientela e dever do poder público de ofertá-lo gratuitamente. Vejamos alguns artigos da Lei que tratam dessa modalidade de ensino:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

[...]

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos (BRASIL, 2006)

O Art. 38 introduziu algumas novidades na organização da educação de jovens e adultos. A primeira refere-se à integração, num mesmo organismo, da

educação de jovens e adultos e o ensino básico, abolindo-se a distinção entre os subsistemas de ensino regular e supletivo. A outra diz respeito ao rebaixamento da idade para participar dos exames; 15 anos para o Ensino Fundamental e 18 para o Ensino Médio. Segundo a Lei nº 5.692/71, até então em vigor, as respectivas idades eram de 18 e 21 anos.

No tocante à questão do analfabetismo, a nova LDB não lhe dedicou nenhum artigo. Uma possível explicação para tal silêncio pode ser encontrada no fato de que o governo FHC ao aprovar a Emenda Constitucional nº 14/96, que implantou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF⁴⁰, suprimiu o Inciso 6º do Art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 que definia ações para erradicação do analfabetismo, dando margem para que a nova LDB desconsiderasse o enorme contingente da população desprovida das habilidades básicas de leitura e escrita. Tal lacuna também representa o recuar do Estado no compromisso firmado no Plano Decenal de Educação de 1993 para implementar, em caráter de urgência, ações de enfrentamento ao problema do analfabetismo.

Em 1997, durante a V Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada em Hamburgo na Alemanha, o Governo Federal lança o Programa de Alfabetização Solidária – PAS. Sua proposta previa a articulação entre o poder público, os empresários e as Universidades, sendo implementado em municípios onde o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH fosse inferior a 0,5.

Contudo, mais uma vez, os resultados obtidos pela política estatal se mostraram pouco significativos para alterar os índices alarmantes de analfabetismo no país, visto que apenas um quinto dos adultos atendidos pelo Programa aprenderam a ler e escrever pequenos textos (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Na lógica do Programa Alfabetização Solidária, a educação de jovens e adultos é vista como uma política compensatória⁴¹ dependendo de doações da

⁴⁰ Ressalte-se ainda que o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF não contemplou os alunos jovens e adultos das redes de ensino estadual e municipal no cômputo do número de matrículas para recebimento de recursos, denotando o habitual descaso do poder público com esta modalidade de educação, conforme Haddad e Ximenes (2008).

⁴¹ Entendemos por política compensatória, as políticas públicas implementadas ou patrocinadas pelo Estado capitalista com o objetivo de minimizar injustiças sociais desencadeadas pela própria lógica de acumulação do sistema capitalista. No caso particular, as políticas de combate ao analfabetismo são exemplos de políticas compensatórias, pois implementadas para o enfrentamento de uma distorção social crônica, com o objetivo de apenas atenuar a situação de exclusão do seu público beneficiário. Poderíamos dizer que toda política de enfrentamento das expressões da “questão social” é de alguma maneira política compensatória.

sociedade civil e não como um direito básico de cidadania garantido pelo Estado. Haddad e Di Pierro (2000, p. 127, grifo nosso) a esse respeito relatam:

[...] O Programa Alfabetização Solidária representa uma política compensatória coadjuvante no combate às situações de extrema pobreza, cuja amplitude pode estar condicionada às oscilações dos recursos doados pela sociedade civil, **sem que uma política articulada possa atender de modo planejado ao grande desafio de superar o analfabetismo e elevar a escolaridade da maioria da população.**

No ano de 2000, durante a Conferência de Dacar, discutiu-se o fato de que todos os países, com exceção de Cuba, iniciaram o século XXI com situação educacional pior àquela apresentada em 1990 por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia. Tal situação denotou que a década de 1990 se caracterizou por escassez de políticas públicas eficazes no enfrentamento do analfabetismo em âmbito mundial.

Em 2001, passados doze anos da promulgação da Constituição Cidadã e quatro anos da nova LDBEN, o Governo Federal implanta mecanismos de assistência financeira aos municípios e estados com as maiores taxas de analfabetismo através do programa *Recomeço*⁴², que concebido pelo Ministério da Educação visa a contribuir para o enfrentamento do analfabetismo e a baixa escolaridade em bolsões de pobreza do país.

Também em 2001, foi lançada no Brasil a “Década da Alfabetização”. Na oportunidade, a UNESCO conclamou todos os países membros a promoverem ações com vistas a alterar o panorama caótico da educação de jovens e adultos no mundo e principalmente nos países de capitalismo periférico.

Durante os anos de 1990, foram ainda implementadas outras ações, que apesar de não terem como foco precípuo combater o analfabetismo têm como beneficiários a população jovem e adulta pouco escolarizada. Destacam-se o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, gerido fora da esfera governamental⁴³ mas financiado pelo governo federal desde 1998, que oferece educação a jovens e adultos do campo e o Plano Nacional de Formação do

⁴² O governo Lula manteve o Programa, mudando seu nome para *Fazendo Escola*.

⁴³ O PRONERA surgiu duma articulação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, sob a coordenação do INCRA. Financiado pelo governo federal está vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária – MEPF.

Trabalhador – PLANFOR⁴⁴, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de ações de qualificação e requalificação aos trabalhadores que compõem as “populações em desvantagem social”, conforme assinala Lima (2004, p 18), incluídas a população com pouca escolaridade.

Cumprido salientar que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e atendendo às orientações dos organismos internacionais, as políticas educacionais implementadas focalizaram o ensino fundamental regular e as ações efetivadas, a exemplo do Programa Alfabetização Solidária, forjadas dentro da lógica neoliberal, atuando apenas como ações paliativas no enfrentamento da questão.

Frigotto e Ciavatta (2003, p. 6) evidenciam tal panorama quando relatam que as políticas educacionais praticadas na última década do século XX no Brasil estão caracterizadas “pela subordinação ativa e consentida à lógica do mercado, resultando em políticas paliativas que somente reiteraram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis”.

O Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado em 2001, mostra o panorama do analfabetismo no país no início do século XXI, expondo elementos elucidativos das suas possíveis causas. Assim registra:

Os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório. Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização e ao número de crianças fora da escola. Todos apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existente no País. Cerca de 30 % da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste (BRASIL, 2008b).

Tal cenário retrata a persistência do padrão educacional excludente e seletivo, que nega o direito à escolarização básica à grande parte da população e o acesso à cultura letrada a milhões de pessoas jovens, adultas e idosas que, em plena “Era do Conhecimento”, encontra-se desprovida do domínio dos códigos linguísticos, subsídios fundamentais para o exercício da cidadania hodierna.

⁴⁴ O PLANFOR foi coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho – SEFOR/MTb. Sua operacionalização é descentralizada, ficando nos estados sob a coordenação das Secretarias de Trabalho e Emprego, além de contar com uma rede de parceiros públicos e privados, como universidades, ONGs, Sindicatos, Fundações dentre outros.

Com efeito, a Era FHC termina sem avançar na construção de uma política pública eficaz no combate ao analfabetismo, pois mesmo considerando os progressos na universalização da educação básica, principalmente no Ensino Fundamental – ao final do século XX, 96,9% das crianças de 7 a 14 anos de idade estavam na escola (Tabela 2), expressiva queda na taxa de analfabetismo que passou de 20,1% em 1991, para 13,6 % em 2000 (Tabela 3) – a atuação do governo federal no enfrentamento do problema ocorreu de forma minimalista mediante a implementação de políticas marginais, não tendo sido, de fato, efetivada uma política articulada o suficiente para curar a “chaga” ainda latente.

Tabela 2 – Proporções de crianças e jovens que frequentam escola, segundo as faixas etárias, para o Brasil e as cinco grandes regiões

	Taxa de frequência à escola ou creche da população residente			
	Total	0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos
Brasil	31,7%	36,5%	96,9%	81,5%
Nordeste	35,5%	37,7%	95,8%	79,9%
Sudeste	29,2%	38,6%	97,8%	83,8%
Sul	29,3%	33,6%	97,9%	78,8%
Centro-Oeste	32,5%	30,7%	97,1%	80,3%

Fonte: IBGE (2004). Síntese de Indicadores Sociais 2003.

Tabela 3 – Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade Brasil nos anos de 1970 a 2000

Ano	Taxa de analfabetismo
1970	33,60%
1980	25,50%
1991	20,10%
2000	13,60%

Fonte: IBGE (2009). Censos Demográficos 1970, 1980, 1991 e 2000.

Ressalte-se que mesmo com esta significativa redução no número de analfabetos o país ainda apresentava no ano de 2000 um dos maiores índices de analfabetismo da América Latina, ficando atrás do Chile, Colômbia e Venezuela (Tabela 4) e igualando-se a países como República Dominicana, Bolívia, Guatemala, El Salvador, Honduras e Haiti, consideradas nações com nível de desenvolvimento

econômico bem aquém da realidade brasileira, com índice de analfabetismo superior a 10% (VENTURA; RIZZATTI, 2003).

Tabela 4 – Taxa de analfabetismo de países da América Latina

Países	Taxa de analfabetismo
Brasil	13,63%
Colômbia	8,0%
Venezuela	7,0%
Chile	4,0%

Fonte: VENTURA; RIZZATTI, 2003, p. 15.

Pode-se inferir que uma das explicações para essa lamentável estatística encontra-se no fato da educação brasileira historicamente haver figurado como um problema menor, de importância secundária na agenda governamental. Essa não prioridade pelo poder público em relação à educação levou-nos a alcançar a democratização da educação básica (é bom que se diga, do Ensino Fundamental) somente agora, no final do século XX.

Ao contrário, alguns países da América Latina, a exemplo da Argentina, México e Chile, implantaram seus sistemas nacionais de educação de caráter obrigatório e universal ainda no século XIX, o que explica seus reduzidos índices de analfabetismo.

Mas, a questão central da persistência do analfabetismo no país, deve-se à lógica capitalista que ao visar o lucro desenfreado e não a satisfação das necessidades humanas, como bem assevera Marx (1998), legitima e reproduz, através dos seus mecanismos de poder, em particular o Estado, o injusto sistema de classes onde poucos possuem grande parte da riqueza do país e à maioria da população cabe apenas vender sua força de trabalho.

Em consequente, as políticas sociais brasileiras (aí incluídas as educacionais) ao longo da História se resumiram quase sempre a programas típicos, descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem controle da sociedade, conforme alude Vieira (2007).

No que tange às políticas sociais voltadas à clientela jovem e adulta, estas se reduziram “[...] a programas banais de alfabetização, fadados, desde o começo ao insucesso” (FREIRE apud KNECHTEL, 2001, p. 14).

Endossando a questão, Haddad e Di Pierro (2000, p. 126) asseveram que no Brasil nunca houve uma política consistente para atender de modo planejado ao grande desafio de superar o analfabetismo, de modo que o paradigma deflagrador do fracasso dessas iniciativas somente será suplantado quando os programas implementados:

[...] superarem o modelo dominante de campanhas emergenciais e iniciativas de curto prazo, que recorrem a mão-de-obra voluntária e recursos humanos não-especializados, características da maioria dos programas que marcaram a história da educação de jovens e adultos no Brasil.

Mediante à adoção de políticas que somente favoreceram o desmantelamento dos escassos direitos sociais conquistados arduosamente ao longo da história da sociedade brasileira e, principalmente na década de 1980, face à pressão dos movimentos sociais que ensejaram a promulgação da Constituição de 1988, o governo FHC concluiu sua “Era” deixando para trás um país “saqueado” e envolto a um clima de total descrédito com o poder público.

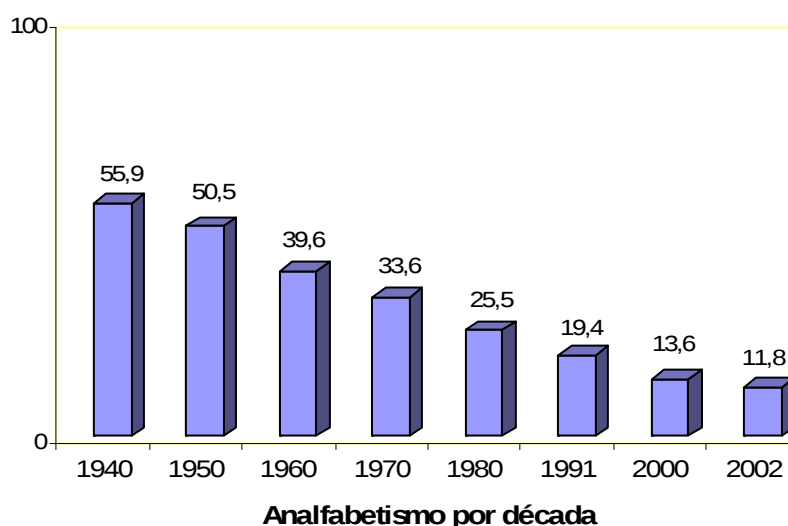
No alvorecer do século XXI, o país apresentava 16,2 milhões de pessoas com quinze anos ou mais de idade que ainda não sabiam ler e escrever um bilhete simples: os chamados analfabetos absolutos⁴⁵, e 33 milhões de pessoas com menos de quatro anos de estudos concluídos: considerados analfabetos funcionais; além de 65,9 milhões de pessoas acima de 15 anos de idade que ainda não haviam concluído o Ensino Fundamental, segundo o Censo de 2000 (IBGE, 2009). Este quadro põe em evidência o déficit histórico com a educação como um todo e, principalmente, com a educação dos adultos.

Destarte, é neste cenário que o Governo Lula assume o compromisso de implementar políticas sociais na perspectiva de “inverter” a direção (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003) dos rumos das políticas públicas até então efetivadas. Quando assumiu seu primeiro mandato em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva se deparou com um panorama menos gritante, se comparado à década de 1940, mas,

⁴⁵ **Analfabeta absoluta** é a pessoa que não sabe ler nem escrever um bilhete simples, ou seja, não consegue decodificar e codificar os códigos lingüísticos; **analfabeta funcional** é a pessoa que decodifica os códigos lingüísticos mais não consegue interpretá-los, isto é, aprendeu a ler e escrever, mas não faz uso social da leitura e da escrita (SOARES, 2004). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE na realização do Censo do ano de 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD consideraram como alfabetizada a pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecesse. Anteriormente o critério adotado se restringia “a saber escrever seu nome”.

não menos preocupante. Como se evidencia no Gráfico 1, naquele momento o índice de analfabetismo ainda era muito elevado: de 11,8 %, o que correspondia a 14,6 milhões de brasileiros com 15 anos ou mais de idade analfabetos absolutos e 32,1 milhões (26%) de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas funcionais (IBGE, 2004). Dados que somente ratificavam que a problemática em tela permanecia latente e motivo de desalento a toda nação.

GRÁFICO 1 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil (1940 – 2002).



Fonte: IBGE (2009). Censos Demográficos 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000. Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2003.

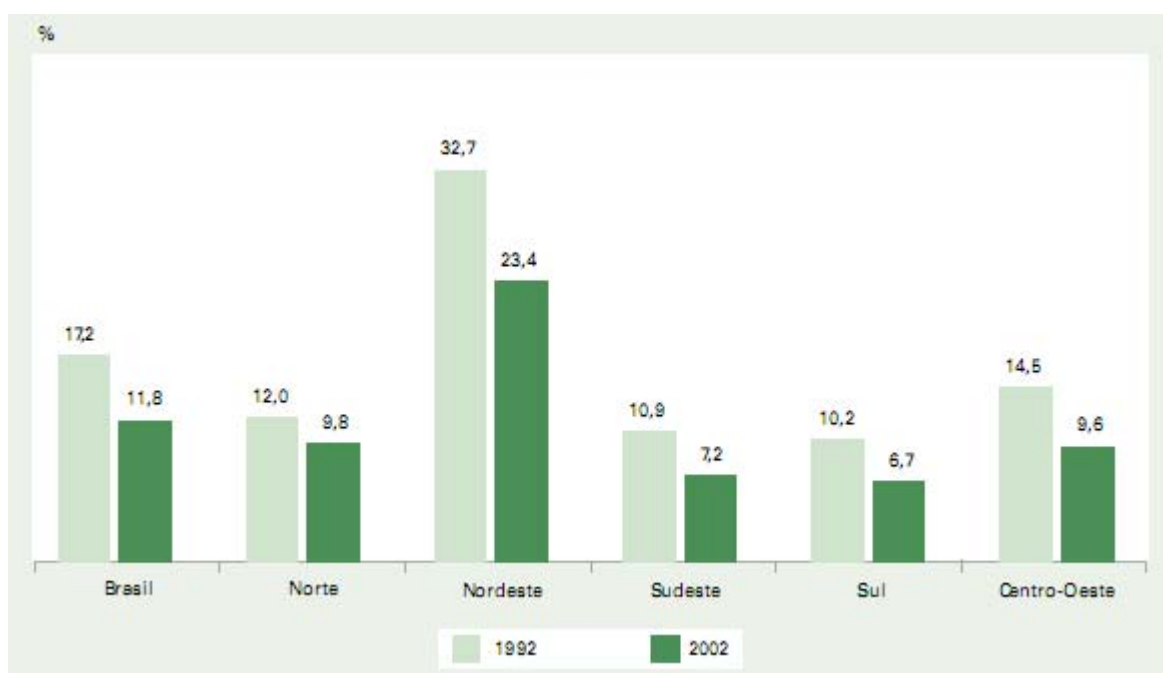
Vale lembrar que tal contingente encontrava-se excluído do direito e da possibilidade de fazer uso social da leitura e da escrita, num contexto de intensa propagação das tecnologias da informação e da comunicação próprias das sociedades grafocêntricas⁴⁶ desde o segundo quartel do século passado.

⁴⁶ Centrada na escrita, que utilizam a escrita como ferramenta básica na realização das atividades do cotidiano.

Cumprе ressaltar que as taxas de analfabetismos são heterogêneas, com diferenças expressivas entre as regiões, gênero e raça. Desse modo se pode encontrar as maiores taxas no Nordeste, sendo que o Maranhão ocupa o quarto lugar (22,9%) no *ranking* (Gráficos 2 e 3). Na média nacional, o analfabetismo entre os negros, de 12,9 %, é mais de duas vezes superior ao observado entre os brancos, de 5,7%, quadro que se agrava na região Nordeste, onde se encontra um analfabeto em cada cinco pessoas negras (IBGE, 2004).

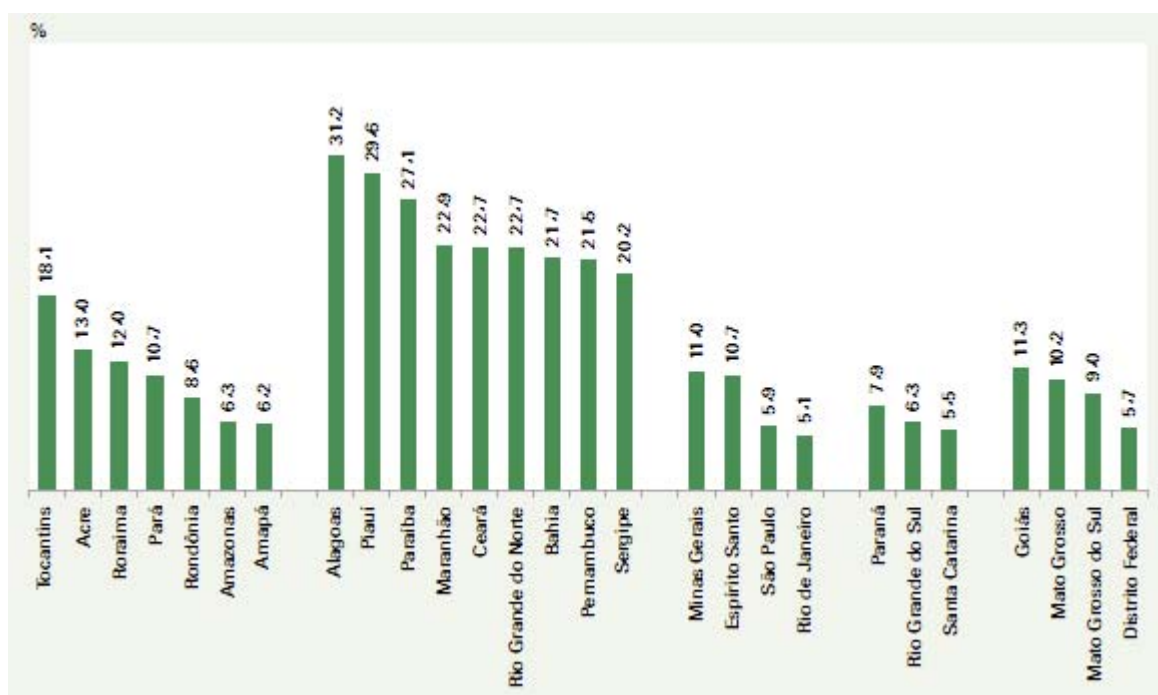
É notório que tal discrepância apenas reflete o processo de exclusão a qual os negros foram submetidos na história da formação da sociedade brasileira, que durante séculos teve sua economia assentada na força de trabalho escrava.

GRÁFICO 2 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade - Brasil e Grandes Regiões (1992/2002)



Fonte: IBGE (2004). Síntese de Indicadores Sociais 2003.

GRÁFICO 3 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade - Unidade da Federação 2002



Fonte: IBGE (2004). Síntese de Indicadores Sociais 2003.

Também é importante salientar que as altas taxas de analfabetismo não advêm tão somente da negação de um direito fundamental, qual seja: o acesso a educação formal, mas, sobretudo da inoperância de políticas sociais no enfrentamento da pobreza que assola grande parte da população e perpetua “um círculo vicioso no qual a falta de educação gera pobreza e a pobreza gera falta de educação” (SCHWARTZMAN, 2006, p. 8).

Corroborando tal entendimento, Ferreiro (1993, p. 55-56) esclarece:

O analfabetismo se concentra nos bolsões de pobreza das grandes cidades e nas zonas rurais onde os camponeses vivem em uma economia de subsistência, cultivando terras empobrecidas sem qualquer tecnologia. Em consequência, como já disseram mil vezes: analfabetismo e pobreza caminham juntas, são fenômenos interdependentes; analfabetismo e marginalização social caminham juntos, são fenômenos interdependentes. O analfabetismo dos pais está relacionado com o fracasso escolar dos seus filhos.

Nesse sentido, estudos (PICONEZ, 2004; RIBEIRO, 1997) confirmam que a massa de analfabetos é formada por trabalhadores informais⁴⁷, lavradores, empregados domésticos ou mesmos desempregados, provenientes em sua maioria das regiões mais pobres do país e sobreviventes de um contexto socioeconômico que desfavorece a procura e sua permanência na escola. Desse modo, suas condições objetivas interferem diretamente no processo educativo e sua bagagem cultural familiar, em alusão a Bourdieu e Passeron (1975), pode ser determinante para sua condição de analfabeto e histórico de fracasso escolar.

Como já pontuado, a inserção do país no atual quadro hegemônico mundial a partir da década de 1990 acirrou o quadro de exclusão e pobreza cristalizadas na história da formação da sociedade brasileira face à persistente omissão do Estado na oferta de políticas sociais inclusivas. Adentramos no século XXI com patamares elevados de pobreza resultantes da “intensa desigualdade na distribuição de renda e nas oportunidades de inclusão socioeconômica” (BARROS et. al., 2000, p. 29).

Visando então suplantar o período de “mediocridade e retrocesso” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003) que marca a conjuntura política, econômica e social da década de 1990, o atual Presidente com o slogan “Brasil Um País de Todos” tem se comprometido em implementar ações capazes de minorar tamanhas disparidades sociais.

Pesquisa realizada em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, anunciava que nos três primeiros anos do Governo Lula o nível de pobreza da população brasileira obteve uma queda significativa, mas ainda atingia 42,6 milhões de brasileiros. Isto representava 22,77 % da população ainda demandaria de políticas sociais consistentes que lhes possibilitem mudar tal realidade calamitosa (SPITZ, 2006).

Dados recentes extraídos da PNAD de 2009 revelam que, embora a situação tenha melhorado nos últimos dez anos, o nível de pobreza da infância e adolescência no país ainda é elevado, principalmente na Região Nordeste, onde 66,7% das crianças, dos adolescentes e jovens ainda viviam em situação de pobreza em 2008 (IBGE, 2010a).

⁴⁷ Grande parte dos alunos jovens e adultos, pela pouca escolaridade e não dispondo de qualificação profissional, ficam à margem da formalização de um emprego, tornando-se trabalhadores informais ou autônomos.

No âmbito das políticas sociais praticadas atualmente no país se destacam os Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa-Família⁴⁸, que se constitui na dimensão mais ampla do Sistema de Proteção Social Brasileiro, segundo Silva et al. (2004), além de alguns projetos na área educacional, em particular os voltados à escolarização da população jovem e adulta, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos – PROEJA e o Programa BRASIL ALFABETIZADO – PBA, sendo este último objeto de análise do presente estudo.

É bem verdade que o governo Lula ampliou o arco de ação no âmbito da Educação de Jovens e Adultos se comparado aos governos anteriores da Nova República. Entretanto, a despeito do proclamado, as iniciativas implementadas não conseguiram ir além das diretrizes então em voga, coadunando em ações centradas em “políticas focais, fragmentadas e fragmentadoras do tecido social” (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 34) que contribuem para a reprodução do *status quo* e legitimam as desigualdades socioeconômicas, pondo latente o problema do analfabetismo.

Pesquisa recente realizada pela UNESCO mostrou que se não houver um maior investimento em educação no país, no sentido de melhoria da sua qualidade e inclusão das camadas historicamente desprivilegiadas, o salto no crescimento da economia conquistado nesses últimos anos pode ser “asfixiado” (WATKINS, 2010).

Nos anos recentes o problema em questão é enfrentado pelo Estado através do Programa Brasil Alfabetizado - PBA, numa espécie de *continnum* das práticas antes efetivadas. Assim, é sobre essa ação governamental que trataremos de analisar no próximo capítulo.

⁴⁸ São programas que realizam uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, tendo como contrapartida, por exemplo, a frequência na escola, a atualização do cartão de vacinação e participação em atividades sócio-educativas, configurando-se numa proposta capaz de romper o ciclo da reprodução da pobreza (SILVA E SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 19). Em outubro de 2003 o governo Lula unificou os vários Programas Nacionais de Transferência de Renda existentes (a exemplo do Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás) num único programa: o Programa Bolsa-Família, o qual segundo as últimas pesquisas tem se mostrado eficaz na diminuição das desigualdades sociais, entretanto, pouco eficiente na redução da pobreza. Para saber mais sobre a eficácia dos Programas de Transferência de Renda no combate à pobreza ver Silva (2003, 2007) e Barros (2000).

3 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO DESENVOLVIDO PELA PREFEITURA DE SÃO LUÍS-MA

Como se evidenciou no capítulo anterior, o problema do analfabetismo ainda demanda por parte de Estado medidas prementes de enfrentamento. Embora os índices de analfabetismo tenham declinado ao longo das sete últimas décadas a contar de 1940, em que se registram as primeiras ações estatais no embate da questão, os números de analfabetos jovens e adultos no final da primeira década do 3º Milênio ainda é motivo de alarde, carecendo de muita atenção de toda sociedade e demandando por parte do Estado⁴⁹ a adoção de políticas públicas estruturadas em moldes que superem a padrão até então praticado.

Desse modo, este capítulo tem por objetivo avaliar o processo de implementação do Programa Brasil Alfabetizado – PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís no ano de 2008, com vistas a verificarmos sua eficiência e eficácia no enfrentamento do problema em tela, pondo em relevo os fatores que atuaram como facilitadores ou óbices à consecução dos seus objetivos. Para tanto, primeiramente se faz a análise do desenho e da proposta da política, trazendo à baila os condicionantes macroestruturais que impulsionaram sua formulação e implementação; em seguida, traça-se um esboço do panorama da problemática do analfabetismo na realidade maranhense, especialmente na capital ludovicense e, por último, apresentamos a análise dos aspectos concernentes à eficiência e eficácia do seu processo de implementação, tendo como parâmetro metodológico a matriz de análise de políticas e programas sociais postulada por Draibe (2001).

Vale lembrar que a pesquisa de campo realizou-se no período de novembro de 2009 a janeiro de 2010, tendo como *lôcus* a Unidade onde funciona o Programa Brasil Alfabetizado – PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís. Como sujeitos da pesquisa, tivemos a Coordenadora do Programa e 6 coordenadores de turma, junto aos quais foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas.

⁴⁹ É importante esclarecer que quando nos referimos às políticas estatais de combate ao analfabetismo, estamos fazendo alusão às ações empreendidas pelo Governo Federal, logo de abrangência nacional, não sendo foco de análise as políticas de enfrentamento da questão desenvolvidas por iniciativa das esferas estadual e municipal e pela sociedade civil organizada.

3.1 Análise do desenho do Programa e da proposta federal

O Programa BRASIL ALFABETIZADO - PBA é um programa do governo federal, lançado em setembro de 2003, no início do governo Lula, com o objetivo de “erradicar” o analfabetismo no país, mediante a alfabetização de jovens e adultos com 15 anos ou mais de idade que não tiveram acesso à educação na idade regulamentada ou foram excluídos da escola antes de aprender a ler e escrever. Segundo Henriques e Ireland (2008), o referido programa pretende ser “um portal de entrada à cidadania, articulado diretamente com o aumento da escolaridade de jovens e adultos e promovendo o acesso à educação como direito de todos, em qualquer momento da vida”.

Sob a responsabilidade do Ministério da Educação – MEC e coordenação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, órgão criado para promover políticas no campo da alfabetização, o BRASIL ALFABETIZADO é de abrangência nacional e desde o primeiro ano de implementação abarcou todo o território nacional, o que lhe atribuiu o Prêmio UNESCO de Educação. Nesse mesmo ano atendeu a mais de um milhão de jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolaridade e aplicou um total de R\$ 175 milhões (BRASIL, 2007a).

Cumprir destacar que por apresentar formato semelhante às campanhas emergenciais até então praticadas no combate ao problema em questão, a exemplo do MOBILAL no período militar e do Programa Alfabetização Solidária – PAS no Governo de FHC, além de desconsiderar os trabalhos que evidenciavam as fragilidades e limites de iniciativas dessa natureza, o PBA recebeu inúmeras críticas por parte de estudiosos comprometidos com a qualidade da educação pública, particularmente com a educação de jovens e adultos. As críticas mais veementes foram tecidas pelos representantes do movimento Mova, ansiosos pela adoção de uma política de enfrentamento do analfabetismo nos moldes defendidos pelo movimento fundamentado na concepção freiriana.

Face às pressões da sociedade civil organizada, a partir de 2004 o PBA passou a contemplar novos critérios, dentre os quais, a ampliação do período de alfabetização, que passou de seis para até oito meses; aumento 50% nos recursos para a formação dos alfabetizadores; o estabelecimento de um piso para a bolsa do

alfabetizador no valor de R\$ 120,00, acrescido de R\$ 7,00 por aluno; implantação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação do Programa e aumento do percentual de recursos para estados e municípios que façam a inserção dos alfabetizados nos sistemas de ensino (BRASIL, 2007a).

Financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atua sob a forma de transferência de recursos financeiros e em regime de parceria, coerente com a tese de redução da presença do Estado na área social e erigindo a bandeira da descentralização das políticas públicas de corte social.

As parcerias, até 2005, podiam ser firmadas com estados, municípios, Universidades, empresas privadas e organizações não-governamentais indistintamente, com repasse realizado por meio de convênios celebrados entre as partes. A Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado – PBA e reza no seu Art. 8º que :

A transferência de recursos financeiros, objetivando a execução descentralizada do Programa Brasil Alfabetizado, será efetivada, automaticamente, pelo Ministério da Educação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta-corrente específica (BRASIL, 2008a).

Com a Resolução/CD/FNDE nº 022, de 20 de abril de 2006 e a Resolução/CD/FNDE nº 031, de 10 de agosto de 2006, o repasse de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos, instituições de Ensino Superior Federais e órgãos estadual e municipal passaram a ser regulamentados por critérios e procedimentos diferenciados.

No que concerne à implementação do referido programa no âmbito maranhense, destacaram-se as parcerias com os governos estadual e municipal e instituições privadas, a exemplo do SESI que desenvolveu o programa “Por Um Brasil Alfabetizado”, além de convênios com ONGs.

A Resolução CD/FNDE nº 045, de 18 de setembro de 2007, restringiu as parcerias aos entes federados, de modo que somente o Distrito Federal, os Estados e Municípios passam a aderir ao Programa e assim oferecê-lo a comunidade sob sua jurisprudência.

Conforme o Art. 3 da citada Lei, podem participar do Programa:

Art. 3º Participam do Programa:

[...]

III – os Entes Executores – EEx: o Estado, o Distrito Federal e o Município, responsável pelo recebimento, execução e prestação de conta dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do Programa para o atendimento das ações previstas nesta Resolução (BRASIL, 2008).

Visando incentivar os municípios a investirem na alfabetização de jovens e adultos, em 2007 o governo federal criou dois selos: *Cidade Livre do Analfabetismo*, destinado às cidades que, no Censo Demográfico de 2010, confrontados com os dados colhidos pelo Censo de 2000, apresentarem taxa de analfabetismo inferior a 3%; e o *Cidade Alfabetizadora*, para a cidade que em 2010, tenha reduzido o analfabetismo em 50%. A Resolução 045/07 estipula que:

Art. 54 Ao Município que atingir mais de 96% (noventa e seis por cento) de alfabetização de jovens e adultos, com base nos dados do Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, será conferido pelo Ministério da Educação o Selo de Município Livre do Analfabetismo.

Art. 55 Ao Município que reduzir a taxa de analfabetismo observado entre os Censos Demográficos 2000 e 2010, do IBGE, em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), será conferido pelo Ministério da Educação o Selo de Município Alfabetizador (BRASIL, 2008)

O Brasil Alfabetizado, em 2007, alcançou 1.076 dos 1.103 municípios prioritários cujos índices de analfabetismo eram de 35% ou mais. Nesse ano, foram cadastrados 90 mil alfabetizadores e 1,3 milhão de jovens e adultos que não sabiam ler e escrever. Em 2008, o foco prioritário do programa foi em 1.900 municípios com índice de analfabetismo superior a 25%, tendo como meta atender 1,3 milhão de jovens e adultos analfabetos.

É pertinente frisar que o desenho do Programa Brasil Alfabetizado - PBA passou por várias reformulações desde sua implantação em 2003, tendo para cada exercício uma Resolução específica. Como o presente trabalho não tem a pretensão de um estudo exaustivo sobre a sua etapa de formulação (no caso as várias etapas de formulação), nossa análise contemplará o escopo do Programa desenvolvido em 2008, cujo dispositivo legal é a Resolução CD/FNDE nº 045/2007.

Vale lembrar que a execução do processo de implementação do PBA se realiza no ano subsequente à sua formulação, de modo que a Resolução referida norteou a etapa desenvolvida no ano de 2008, etinente ao exercício de 2007.

Tendo como foco a análise do processo de implementação do PBA em 2008, tal escolha já justificada na metodologia empregada nesta pesquisa, discorrer-se-á sobre o conteúdo da proposta do Programa, destacando seu objetivo, sua estrutura de gestão, seus beneficiários e o processo de seleção e capacitação dos agentes implementadores.

Dentre os condicionantes sóciopolíticos desencadeadores da formulação do PBA, a Resolução nº 045/07 destaca:

a) a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 208, estendeu o direito ao ensino fundamental aos cidadãos de todas as faixas etárias;

b) a Lei nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação, determina a erradicação do analfabetismo e o progressivo atendimento a jovens e adultos no primeiro segmento de Educação de Jovens e Adultos, em uma década;

c) a Década das Nações Unidas para a Alfabetização, com o objetivo de garantir que as necessidades básicas de aprendizagem dos jovens sejam satisfeitas de modo equitativo, por meio de acesso a programas de aprendizagem apropriados e atingir, até 2015, 50% de melhoria nos níveis de alfabetização de adultos, em particular para as mulheres, em conjunção com o acesso equitativo à educação básica e continuada de adultos;

d) que em 1.103 municípios brasileiros a taxa de analfabetismo é superior a 35% da população com 15 anos ou mais, segundo o Censo de 2000;

e) a necessidade de ampliar as oportunidades educacionais para jovens e adultos com 15 anos ou mais que não tiveram acesso ou permanência na educação básica;

f) a necessidade de promover políticas de inclusão social e educacional, por meio de ações distributivas da União;

g) a relevância de estimular ações redistributivas e de inclusão, para correção progressiva das disparidades de acesso à educação e para aumentar o padrão de qualidade da alfabetização de jovens e adultos, por meio da implantação de programa específico de alfabetização em todo o território nacional;

h) as diversidades regionais e culturais do país, que implicam flexibilizar procedimentos para o alcance das metas;

i) o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, o Programa Brasil Sem Homofobia e a importância de se promover o pluralismo e assegurar o respeito à diversidade sociocultural,

étnico-racial, etária, de gênero, de orientação afetivo-sexual e às pessoas com necessidades educacionais especiais associadas à deficiência;

j) a necessidade de formação de professores e a qualificação do magistério, condições fundamentais para a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem;

k) a necessidade de melhorar a formação inicial e continuada dos alfabetizadores de jovens, adultos e idosos; e

l) que 32,5% dos idosos são analfabetos e que o Art. 20 da Lei nº 10.741/2003, que institui o Estatuto do Idoso, assegura o direito à educação respeitando sua peculiar condição de idade.

Face esse contexto, o objetivo do PBA tornou-se mais abrangente, não mais se referindo à meta de “erradicar” o analfabetismo no país, mas visando a universalização do ensino fundamental por meio das ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos. Estes últimos, pela primeira vez, foram considerados beneficiários do programa, haja vista, como já exposto, 32,5% dos idosos serem analfabetos. No Art. 2º, Inciso 1º da referida resolução se pode conhecer os objetivos e beneficiários do PBA.

Art. 2º O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e no pagamento de bolsas, visando à universalização do ensino fundamental por meio de ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos, e do respectivo apoio a tais ações, contemplando a formação inicial e continuada de alfabetizadores da rede pública e de educadores populares, além do atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, aos jovens, adultos e idosos em processo de alfabetização.

§ 1º São beneficiários do Programa Brasil Alfabetizado:

- a) jovens e adultos, com 15 anos ou mais e idosos não alfabetizados;
- b) professores da educação básica da rede pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) professores não habilitados para o magistério, em exercício na rede pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- d) educadores populares, que deverão ter, pelo menos, o nível médio de escolaridade;
- e) coordenadores-alfabetizadores;
- f) tradutores intérpretes de LIBRAS (BRASIL, 2008).

A Resolução CD/FNDE nº 36/2008 que balizou a etapa de 2009, em seu Art 3º, dá uma nova redação aos sujeitos beneficiários do Programa deixando

explícito a condição de trabalho voluntário a que os professores-alfabetizadores e coordenadores estão submetidos.

Art. 3º São beneficiários do Programa Brasil Alfabetizado:

- a) jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos não alfabetizados, doravante denominados alfabetizandos;
- b) voluntários alfabetizadores;
- c) voluntários tradutores intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), que assessorarão os alfabetizadores em turmas com deficientes auditivos;
- d) voluntários coordenadores de turmas (BRASIL, 2008c).

Convém frisar que, os alfabetizadores e coordenadores recebem apenas uma bolsa-benefício e que esta ajuda financeira já sofreu algumas alterações. A Resolução 045/07, no Art. 33, assim dispõe sobre a bolsa-benefício:

Art. 33 A título de bolsa o FNDE pagará, mensalmente, aos participantes cadastrados no Programa os seguintes valores:

- I – R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais para o alfabetizador de turmas de jovens, adultos e idosos;
- II – R\$ 230,00 (duzentos e trinta reais) mensais para o alfabetizador de turmas que incluam jovens e adultos com necessidades educacionais especiais e as que atenderem população carcerária e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas;
- III – R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais para o tradutor intérprete de LIBRAS, que auxiliará os alfabetizadores com turmas que incluam jovens e adultos surdos;
- IV – R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais para o coordenador-alfabetizador de alfabetização de jovens e adultos (BRASIL, 2008).

Com a Resolução 036/08, houve um aumento nas bolsas-benefício concedidas no âmbito do PBA, que passaram para:

- I – Bolsa tipo I: R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais para o alfabetizador de turma ativa de jovens, adultos e idosos;
- II – Bolsa tipo II: R\$ 275,00 (duzentos e setenta e cinco reais) mensais para o alfabetizador de turma ativa que inclua jovens e adultos com necessidades educacionais especiais ou que atender a população carcerária e a jovens em cumprimento de medidas socioeducativas;
- III – Bolsa tipo III: R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais para o tradutor-intérprete de LIBRAS que auxilia o alfabetizador de turma ativa que inclui jovens e adultos surdos;
- IV – Bolsa tipo IV: R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais para o coordenador de turmas de jovens, adultos e idosos, conforme regras dispostas no Art. 14 desta Resolução;
- V – Bolsa tipo V: R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais para o alfabetizador com 2 (duas) turmas de alfabetização ativas, conforme § 2º do Art. 13, qualquer que seja o segmento atendido (BRASIL, 2008c).

Com relação à duração e à carga horária total dos cursos de alfabetização oferecidos pelo PBA, estes deverão ser organizados em 6 (seis) meses com, no mínimo, 240 (duzentas e quarenta) horas; ou em 7 (sete) meses com, no mínimo, 280 (duzentas e oitenta) horas; ou ainda em 8 (oito) meses com, no mínimo, 320 (trezentas e vinte) horas. A carga horária semanal deverá ser de, no mínimo, 10 (dez) horas. A alfabetização será realizada em 04 (quatro) dias por semana e um dia deverá ser reservado para a formação continuada dos alfabetizadores.

É pertinente destacar que antes destas resoluções a assistência financeira concedida às entidades parceiras permitia a execução de apenas duas ações: a formação de alfabetizadores e a alfabetização de jovens e adultos. Com essa reformulação as transferências de recursos passaram a contemplar as despesas com transporte, material escolar, material pedagógico e alimentação, até então de responsabilidade das entidades parceiras e tidas como contrapartida na execução das ações de alfabetização. Assim, conforme reza o Inciso 7º da Resolução nº 045/07, as ações a que se destinam as transferências automáticas dos recursos financeiros contemplam:

- a) a alfabetização de jovens, adultos e idosos;
- b) a tradução e interpretação de LIBRAS;
- c) a formação inicial e continuada dos alfabetizadores, coordenadores-alfabetizadores e tradutores intérpretes de LIBRAS;
- d) a coordenação de turmas de alfabetização;
- e) o transporte para alfabetizandos;
- f) o apoio à aquisição de gêneros alimentícios destinados, exclusivamente, ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos cadastrados e freqüentes no âmbito do Programa, na edição de 2007;
- g) a aquisição de material escolar;
- h) a aquisição de material pedagógico (BRASIL, 2008).

A cessão do espaço (sala de aula) para a realização da ação alfabetizadora continua sob o encargo da entidade parceira que deve mobilizar suas instalações para servir de espaço à ação alfabetizadora.

Quanto ao processo de gestão do PBA, este se materializa tendo como referência o Plano Plurianual de Alfabetização – PPAIa, elaborado pelos Entes Executores – EEx. Nele deverão estar contidas “[...] questões relacionadas às ações de gestão e supervisão e às ações pedagógicas, e abordará informações sobre metas, abrangência e implementação das ações propostas.” (BRASIL, 2008). Este Plano norteou a análise, ora realizada, do processo de implementação do PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís.

Nesta análise do desenho da proposta federal do PBA destacamos ainda as atribuições dos Entes Executores - EEx, neste estudo, o ente municipal, pois, de fundamental importância para a discussão a ser realizada mais à frente face à avaliação do PBA implementado na realidade ludovicense. Assim, conforme a Resolução nº 045/07, cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras atribuições:

- a) localizar, identificar e cadastrar jovens e adultos não alfabetizados, para ingresso em turmas de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado;
- b) estabelecer critérios pedagógicos para a seleção de alfabetizadores e coordenadores-alfabetizadores;
- c) selecionar alfabetizadores, tradutores intérpretes de LIBRAS e coordenadores-alfabetizadores [...]
- d) formar alfabetizadores, tradutores intérpretes de LIBRAS e coordenadores-alfabetizadores para o exercício de suas atividades [...]
- g) indicar gestor local para o Programa Brasil Alfabetizado [...];
- h) Selecionar, com base em critérios pedagógicos, os coordenadores-alfabetizadores, que deverão ser, preferencialmente, professores da rede ou técnicos do quadro da EEX. [...]
- j) orientar os coordenadores-alfabetizadores e os alfabetizadores para que estes, no decorrer do processo de alfabetização, identifiquem os alfabetizandos e familiares sem registro civil de nascimento, atuando como agentes de mobilização e prestando orientações para o acesso à documentação civil básica (Registro Civil, Identidade, CPF e Título de Eleitor); [...]
- m) orientar os alfabetizadores para que informem e encaminhem os egressos do Programa Brasil Alfabetizado, em continuidade à etapa da alfabetização, para cursos de Educação de Jovens e Adultos - EJA, por meio da articulação com a Equipe Coordenadora de EJA nos Estados, Distrito Federal e Municípios; [...] (BRASIL, 2008).

Em síntese, as estratégias de implementação efetivadas pelo EEx, aqui representado pela Prefeitura de São Luís, para realizar as atribuições acima descritas e alcançar as metas estipuladas no Plano Plurianual de Alfabetização – PPAI, serão objeto de análise mais à frente. Porém, antes de adentrarmos na análise e interpretação dos dados empíricos, faz-se necessária uma breve contextualização do PBA no âmbito maranhense.

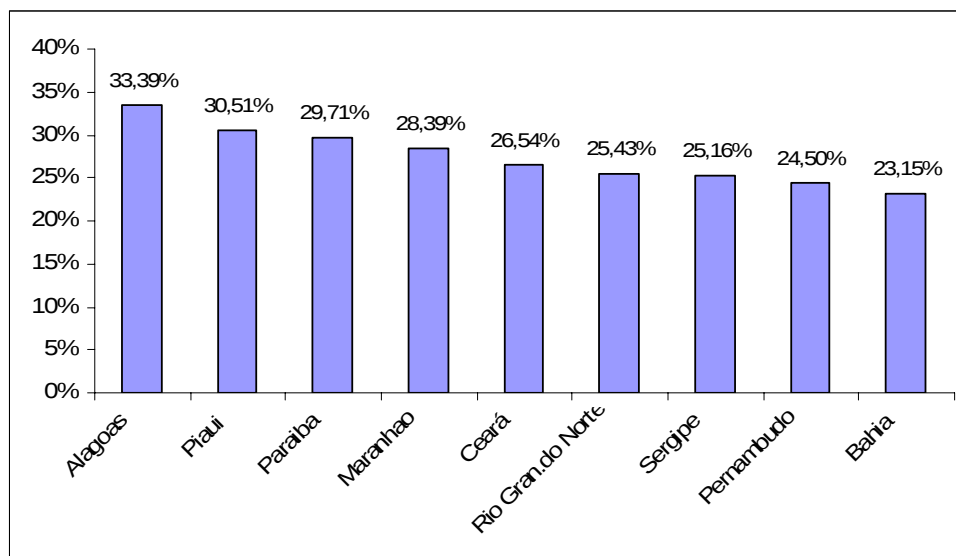
3.2 Contextualizando o analfabetismo na realidade ludovicense

O Estado do Maranhão possui uma área geográfica de 331.983,3 km², com uma população de 5.657.552 habitantes, Índice de Desenvolvimento Humano na ordem de 0,636. Desse total, 3.544.446 pessoas encontram-se na faixa igual ou superior a 15 anos. E, deste contingente, 1.006.381 não tiveram acesso a escola na idade regular, o que representa 28,39% da população nessa faixa etária que não sabem ler e nem escrever, encontrando-se na condição de analfabeto porque excluídos do mundo letrado. Quando considerados os analfabetos funcionais, esse percentual se amplia para 52,8%, alcançando o expressivo número de 1.791.114 habitantes maranhenses nessa faixa etária, conforme o Censo de 2000 (IBGE, 2009).

Palhano apud Gomes (2003, p. 30) apresenta-nos como uma das explicações para o cenário calamitoso da população maranhense a “opção das forças políticas dominantes que, ao longo dos anos, escolheram manter a população sob baixos níveis educacionais como estratégias de dominação”. Tal posicionamento é relevante, visto que uma nação educada dentro de padrões de qualidade é uma nação formada por cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres, que reivindica seu lugar no âmbito social, indo de encontro aos interesses da classe ora detentora do poder. Mister se faz pontuar que, obviamente, esse movimento político no Maranhão não pode ser isolado do projeto político nacional e este das grandes determinações postas pelo capitalismo e suas crises históricas.

Assim, como reflexo dessas condições postas, o Maranhão apresenta um dos índices mais elevados de analfabetismo do Nordeste, na ordem de 28,39% (Gráfico 4). Desse modo, o estado do Maranhão possui como um dos maiores desafios da política educacional efetivar ações que possibilitem reduzir as aviltantes taxas de analfabetismo, não somente daqueles que não tiveram a oportunidade de aprender a ler e escrever, os analfabetos absolutos, mas também daqueles que tiveram a oportunidade de adentrar no espaço escolar mais não deram continuidade nos estudos e se encontram na condição de analfabetos funcionais.

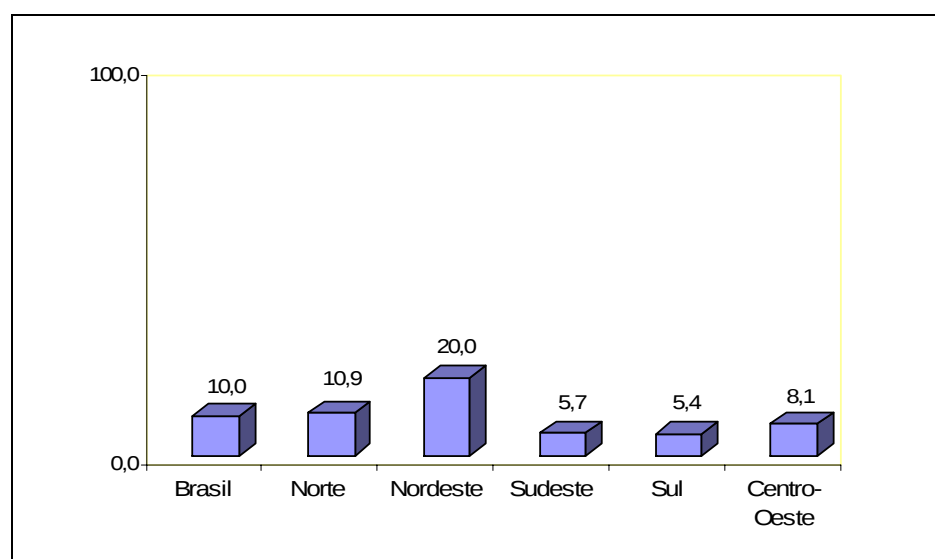
GRÁFICO 4 – Taxa de analfabetismo dos Estados do Nordeste



Fonte: IBGE (2009). Censo Demográfico 2000.

Dados da PNAD 2007 revelaram que houve uma relativa redução do analfabetismo no Brasil nesta primeira década do século XXI, agora atingindo 10 % da população na faixa etária de 15 anos ou mais, com um decréscimo de 3,63 % se comparado ao índice de 13,63%, aferido no ano de 2000 (IBGE, 2010). Contudo, a região nordeste ainda continua na liderança dos estados da federação, com 20 % da população analfabeta, conforme mostrado no Gráfico 5.

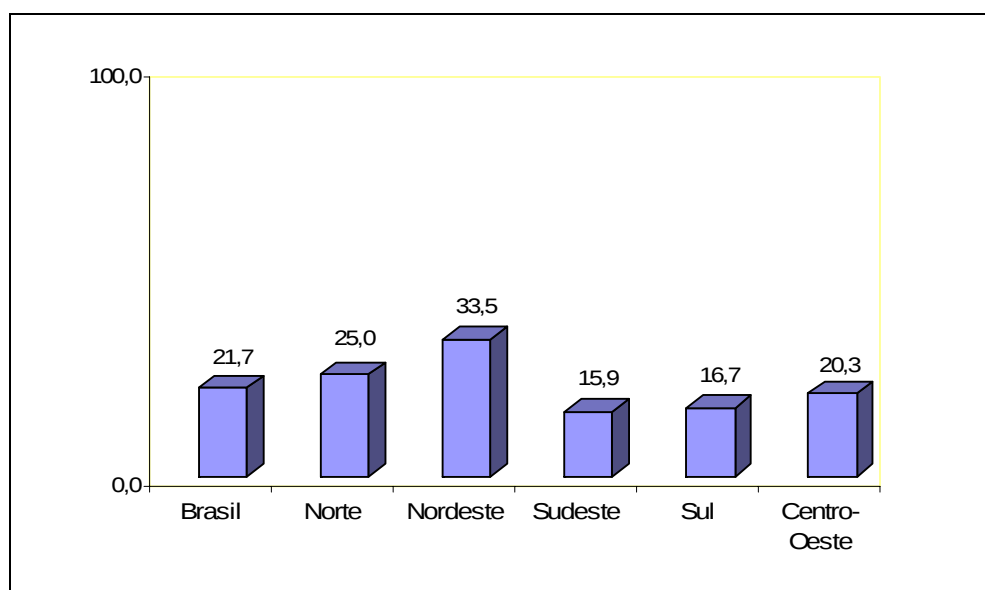
GRÁFICO 5 – Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2007



Fonte: IBGE (2010). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.

Verificamos ainda que, a região nordeste também possui a maior taxa de analfabetismo funcional da federação, em torno de 33,5%, ficando o sudeste com o menor índice, 15,9%, conforme mostra o Gráfico 6.

GRÁFICO 6 – Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 2007



Fonte: IBGE (2010). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.

A Tabela 5 mostra os percentuais de analfabetismo por faixa etária e cor ou raça, evidenciando mais uma vez a proeminência do nordeste no processo de exclusão educacional e, conseqüentemente, socioeconômica de parcela representativa da população brasileira. E, ainda os índices bastante elevados de analfabetos preto ou pardo somente retratam o processo de segregação étnica cristalizado na formação da sociedade brasileira.

TABELA 5 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas, por grupos de idade e cor ou raça, segundo as Grandes Regiões - 2007

Grandes Regiões	Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas						
	Distribuição percentual (%)						
	Grupos de idade					Cor ou raça	
	15 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 a 64 anos	65 anos ou mais	Branca	Preta ou parda
Brasil	5,3	18,1	36,4	9,8	30,3	31,2	68,8
Norte	6,0	20,9	36,7	9,3	27,1	17,3	82,7
Nordeste	6,5	22,0	36,7	9,1	25,7	22,7	77,3
Sudeste	3,8	12,3	35,4	10,3	38,2	43,0	57,0
Sul	3,4	11,6	36,4	12,5	36,1	64,8	35,2
Centro-Oeste	3,0	14,0	38,1	11,1	33,7	28,5	71,5

Fonte: IBGE (2010). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.

Assim, em virtude da região Nordeste abrigar 90% dos municípios com os mais altos índices de analfabetismo jovens e adultos de 15 a 29 anos, fatia da população economicamente ativa desprovida das habilidades de leitura e escrita fundamentais para as atividades laborais contemporâneas, a partir da Resolução 045/07, o PBA passou a priorizar as parcerias com os Estados e Municípios daquela região.

O Maranhão tem desenvolvido o PBA desde seu lançamento em 2003, mediante parcerias com as Secretarias de Educação do Estado e do Município, instituições privadas⁵⁰ e organizações não governamentais⁵¹.

Como já mencionado, com a Resolução 045/07, as parcerias se restringiram aos entes federados, de modo que somente as prefeituras e o governo do estado passaram a poder aderir ao PBA. No exercício de 2007, várias prefeituras maranhenses tornaram-se parceiras do PBA. A Secretaria de Estado da Educação do Maranhão – SEDUC cadastrou 60.631 alfabetizandos em todo o Estado. Na capital ludovicense, a Prefeitura ficou responsável pelo cadastro de 7.262 alfabetizandos, enquanto a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão –

⁵⁰ Teve importância relevante, a parceria com o Serviço Social da Indústria – SESI, que lançou em 2004 o Programa por Um Brasil Alfabetizado, sobre o qual já lançamos um olhar investigativo e detectamos que foi implementado com padrões diferentes do PBA nacional (GOMES, 2005).

⁵¹ Destacaram-se as parcerias com a ALFALIT BRASIL, Movimento de educação de base, Associação Nacional de Cooperação Agrícola Anca e central unidade dos trabalhadores – CUT, que desenvolveram trabalhos em parceria com o PBA até 2007.

SEDUC realizou 5.482 cadastros de pessoas com quinze anos ou mais analfabetas absoluto ou funcional para participarem do processo de alfabetização promovido pelo Programa (Anexo IV).

Segundo o diagnóstico contido no Plano Plurianual de Alfabetização - 2007 (Anexo II), o público-alvo do PBA é composto por alfabetizandos da zona rural e urbana, na sua maioria do sexo feminino, na faixa etária de 20 a 60 anos. Tal clientela é formada por desempregados e/ou trabalhadores informais em atividades tais como: vendedores ambulantes, pedreiros, lavradores, vigias, mecânicos, garis, empregadas domésticas e outros, com renda de até 01 salário mínimo. Pessoas que não tiveram acesso à escola na idade própria, ou que foram excluídos do sistema educacional.

Tendo em vista que o objeto de pesquisa é o PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís, faz-se mister fazermos algumas considerações sobre a realidade educacional na capital maranhense.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, indicam que São Luís possui área de 828 km² e 917.714 habitantes. Deste total, 96,27% estão na zona urbana, com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH na ordem de 0,778 (IBGE, 2010b).

Quanto aos dados estatísticos do analfabetismo em São Luís, 7,31% da população com 15 anos ou mais é analfabeta, o que equivale a 44.246 pessoas nessa faixa etária que se encontram desprovidas do acesso às ferramentas básicas para o ingresso no mercado de trabalho formal, pois, não conseguem ler e escrever, o que também os impossibilita de participarem das atividades sociais demandadas pela sociedade contemporânea, marcadamente grafocêntrica. Em virtude desse quadro, 20,3 % dos jovens maranhenses entre 15 a 24 anos não exercem nenhuma atividade profissional, deixando o Maranhão na 17ª posição em relação aos demais estados da federação (IBGE, 2010b).

Na capital ludovicense, 23.117 jovens na faixa etária de 18 a 24 anos terminaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, mas não concluíram os 9 anos de estudos obrigatórios, encontrando-se fora do mercado de trabalho formal, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada – IPEA (2009). Tal estatística revela a fragilidade da política educacional brasileira que historicamente não atende à demanda da população e, com isso, tem fomentado o

processo de exclusão e legitimação das desigualdades socioeconômicas, tão peculiares à dinâmica geopolítica do país.

Num cenário de visível fracasso das iniciativas efetivadas pelo Estado para o enfrentamento do problema do analfabetismo da população jovem e adulta ao longo da história, o PBA apresenta-se como uma política que pretende superar as campanhas emergenciais até então praticadas no Brasil e que tímidos resultados lograram no enfrentamento da questão em tela.

Rummert e Ventura (2007), contudo, salientam que os atuais programas para a Educação de Jovens e Adultos desenvolvidos pelo Ministério da Educação - MEC representam apenas rearranjos da mesma lógica que sempre presidiu as políticas de educação de adultos no Brasil, forjadas para atender às necessidades de sociabilidade do próprio capital e que somente reafirmam o caráter seletivo e excludente do sistema público educacional brasileiro.

As mesmas autoras ainda destacam que o Programa Brasil Alfabetizado - PBA constituiu-se em apenas “mais um entre muitos processos de distribuição de ilusões relativas ao âmbito da educação empreendido pelas forças dominantes em atendimento à permanente necessidade de construção e manutenção de hegemonia” (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 26).

Assim, é neste contexto que a Prefeitura de São Luís implementa o PBA com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo da população ludovicense. A eficiência no desempenho das ações efetivadas e a eficácia do processo de implementação do PBA por este ente federado no ano de 2008 serão analisadas na próxima seção, a partir dos dados coletados durante a pesquisa empírica que, depois de interpretados, foram organizados em quadros, tabelas e gráficos.

3.3 A eficiência do PBA no desempenho das ações implementadas

É pertinente destacarmos que a eficiência de um programa está relacionada ao custo-benefício de suas ações implementadas, sendo nas palavras de Silva (2008, p. 119): “a relação entre os custos despendidos e os resultados obtidos do programa”. Com esse entendimento e, tendo como referência o Plano Plurianual de Alfabetização – PPAI⁵² para os períodos de 2007 a 2010, avaliamos a eficiência do PBA no desempenho das ações implementadas no ano de 2008, mediante a análise dos percentuais de cumprimento das metas físicas e financeiras apresentadas no referido Plano.

Como fora dito anteriormente, o PBA tem sido implementado regularmente pela Prefeitura de São Luís desde o ano de seu lançamento, em 2003. Contudo, foi a partir do exercício de 2007 (efetivado em 2008) que a participação do município se intensificou, visto que a implementação do mesmo passara a ser realizada apenas pelos entes federados. Assim, em 2004 sua participação foi de apenas 125 alfabetizando cadastrados; em 2005, de 1.583; em 2006 de 1.702 e, em 2007, o município ficou responsável pelo cadastro de 12.666 ludovicenses com 15 anos ou mais de idade que não aprenderam a ler e a escrever, encontrando-se na condição de analfabetos (ANEXO IV).

A meta do PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís é alfabetizar 44.166 ludovicenses jovens, adultos e idosos até 2010 e erradicar o analfabetismo na capital maranhense, conforme mostra a Tabela 6.

TABELA 6 – Metas físicas estabelecidas para os exercícios de 2007-2010

Beneficiários	M E T A S				Total
	2007	2008	2009	2010	
Alfabetizando	12.666	15.000	12.000	4.500	44.166
Alfabetizadores	520	600	480	180	1780
Coordenadores de Turmas	34	60	48	18	160

Fonte: Plano Plurianual de Alfabetização - PPAI (Anexo I)

⁵² Este documento trata das ações pedagógicas, de gestão e supervisão, assim como das metas e abrangência das ações a serem implementadas pelo PBA no quadriênio 2007-2010.

Vale destacar que este quantitativo de cobertura dos beneficiários diretos do PBA fora extraído do Censo de 2000, que se constitui na referência para definição das metas anuais pelos Entes Executores - EEx.

Com relação ao cumprimento das metas propostas para o exercício de 2007⁵³, a Tabela 7 demonstra que os resultados não alcançaram o desempenho previsto, com cobertura de apenas 57% do público-alvo. Do contingente previsto de 12.666 beneficiários alfabetizando, somente 7.237 foram abrangidos pelo Programa. No tocante aos demais beneficiários os percentuais atingidos foram 65% de alfabetizadores (339) e 59% de coordenadores de turmas (20).

TABELA 7 – Cumprimento das Metas no exercício de 2007

Beneficiários	M E T A S		
	Previstas	Realizadas	Percentual (%)
Alfabetizando	12.666	7.237	57 %
Alfabetizadores	520	339	65 %
Coordenadores de Turmas	34	20	59 %

Fonte: Ministério da Educação. Relatório Final de 2007(Anexo III)

Ressalte-se que, dos 7.237 alfabetizando cobertos pelo Programa, somente 5.829 (80%) concluíram a etapa. Destes, apenas 3.810 (65%) foram alfabetizados, sendo que 1.408 evadiram ao longo do processo, segundo dados do Relatório Final do Programa (Tabela 8).

TABELA 8 – Cobertura e focalização do público-alvo

Alfabetizando	Quantitativo
Concluíram a etapa	5.829
Foram alfabetizados	3.810
Evadiram	1.408

Fonte: Ministério da Educação. Relatório Final de 2007(Anexo III)

⁵³ Lembramos que a temporalidade da pesquisa é o ano de 2008, porém neste ano a etapa do PBA desenvolvido neste ano refere-se ao exercício de 2007. Isto porque a dinâmica do Programa faz com ele inicie oficialmente (através da publicação da Resolução) em um ano, mas sua implementação de fato ocorre somente no ano seguinte. Como grande parte dos dados coletados fazem menção ao “exercício de 2007”, referimo-nos a temporalidade da pesquisa em alguns momentos como “o ano de 2008” e, ou outros, “ao exercício de 2007”.

Quando comparamos o percentual de 65 % (3.810) do público-alvo que conseguiu ser alfabetizado pelo Programa, segundo informações dos órgãos oficiais, com os depoimentos dos sujeitos entrevistados, constatamos que esse percentual pode ter sido ainda menor, haja vista que a maioria dos coordenadores entrevistados respondeu que os resultados alcançados pelo PBA foram mínimos. Vejamos o que relataram quando questionados sobre os resultados alcançados pelo Programa:

“[...] a gente não consegue o nosso objeto que é realmente alfabetizar, desenvolve algumas coisas [...], mas alfabetizar totalmente não.” (C3)

“[...] De 100 %, se foi 30% alfabetizado eu acho que foi bom demais” (C6)

“[...] dos 100%, eu diria que 20% foram alfabetizados.” (C2)

Quanto às metas financeiras, não obtivemos informações sobre a prestação de contas do Programa. Os dados para análise foram retirados do PPAIa e, através das metas físicas apresentadas na Tabela 1, foi-nos possível apontar alguns valores, os quais estão expostos na Tabela 9.

TABELA 9 – Metas Financeiras estabelecidas para o exercício de 2007

Indicadores	METAS	
	Previstas	Realizadas
Valores das Bolsas	685.200,00	R\$ 503.400,00
Alfabetizadores	624.000,00	R\$ 465.600,00
Coordenadores de Turma	61.200,00	R\$ 37.800,00
Valor de Apoio à Alfabetização	391.560,00	
Formação de Alfabetizadores	184.033,20 (47%)	R\$ 184.033,20
Aquisição de mat. Escolar	19.578,00 (5%)	
Aquisição de material p/ o alfabetizado	11.746,80 (3%)	
Aquisição de gêneros alimentícios	117.468,00 (30%)	
Transporte de alfabetizandos	-	
Aquisição de material pedagógico.	58.734,00 (15%)	

Fonte: Plano Plurianual de Alfabetização - PPAIa (Anexo II)

A análise destes dados nos induziu a inferir que os valores previstos para pagamento das bolsas-benefício deu-se a menor, pois sua transferência é realizada

diretamente pelo MEC aos respectivos beneficiários cadastrados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA). E, através de informações obtidas durante a pesquisa empírica e o regulamentado no desenho da política, credencia-nos a dizer que os valores referentes à Formação de Alfabetizadores foram repassados integralmente ao EEx. O art. 16º, da Resolução 045/07, atesta que o primeiro repasse ao Ente Executor - EEx corresponderá a 100% dos recursos destinados à formação.

Haja vista que não obtivemos acesso aos percentuais dos recursos empregados no exercício de 2007 referentes ao Valor de Apoio à Alfabetização, na ordem de R\$ 391.560,00, impossibilitando-nos de realizar a equalização dos gastos previstos com os realizados e, assim, verificarmos a relação custo-benefício do Programa, causou-nos estranheza quando em análise do PPAIa relativo ao exercício de 2008 (efetivado em 2009), encontramos um saldo negativo no valor de R\$ 110.550,00 referente ao anterior (Anexo III). Tal fato nos levou à consideração de que os recursos disponibilizados para as ações requeridas pelo Programa podem não ter sido empregados de maneira eficiente e resultado em sérios impactos para a consecução dos objetivos propostos pela política.

Partindo do entendimento de que a eficiência de uma dada política pública está relacionada com o seu custo-benefício (SILVA, 2008; ARRETCHE, 1998), podemos dizer que o PBA desenvolvido pelo município de São Luís no ano de 2008 obteve graus elementares de eficiência, uma vez que seu desempenho se mostrou deficitário pela reduzida abrangência de seu público-alvo e pelos recursos financeiros alocados, aparentemente, não haver focalizado nas ações a serem implementadas pelo programa.

Ademais, tal desempenho do PBA é confirmado pela própria Coordenadora do Programa que, quando indagada sobre os resultados obtidos pelo mesmo no combate ao analfabetismo dos jovens, adultos e idosos em São Luís, assim relatou:

“Os resultados em São Luis são poucos. Por que hoje a gente perceber que ... não tem mais tanto esse aluno analfabeto e a maior dificuldade é fazer com que esses alunos ingressem na rede, ou seja, deem continuidade na rede de ensino. [...] Porque é ... a própria maneira como o Programa é organizado, ele de uma certa forma inviabiliza, porque o aluno ele não vai para escola, ele vai para casa, ele não quer ir para a escola, para o espaço formal.”

Não podemos desconsiderar, entretanto, que no movimento de implementação de determinada política ou programa social incidem condicionantes

de diversas ordens que podem atuar como facilitadores ou empecilhos na consecução dos objetivos propostos na formulação da política. Neste estudo, partimos do pressuposto de que tais condicionantes podem ser de cunho material e institucional. Além disso, não se pode perder de vista que o processo de implementação, por agregar intencionalidades diversas, pois engendrado por diferentes sujeitos, consiga ser efetivado tal como previsto no escopo da proposta (PEREIRA, 2006).

Ademais, ressaltamos que o propósito de uma avaliação de processo, a exemplo da presente, é “fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível” (DRAIBE, 2001, p. 19-20). Desse modo, passemos a discorrer sobre os aspectos relativos à eficácia do processo de implementação do PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís, os quais abordam os fatores que atuaram como condicionantes positivos e/ou negativos na consecução dos seus resultados.

3.4 A eficácia do processo de implementação do PBA

3.4.1 Sistema Gerencial e Decisório

Toda política ou programa social apresenta um corpo gerencial e decisório responsável direto pela sua gestão e conseqüente implementação. No caso do PBA em análise, a estrutura organizacional e hierárquica do sistema gerencial e decisório é composta pelo próprio Ente Executor – EEx, a Prefeitura de São Luís, representada pelo Prefeito, à época Tadeu Palácio, pelo Secretário de Educação⁵⁴ e pelo Gestor Local, que exerce a função de Coordenador do Programa.

Para análise do sistema gerencial foram utilizados os indicadores: estrutura organizacional e hierárquica; capacidade de efetivar decisões relacionadas

⁵⁴ A gestão da etapa de 2008 iniciou com Moacir Feitosa como Secretário de Educação e encerrou com o Profº Altamar Lima à frente da administração da SEMED. Esta transição de Secretários, refletiu-se no processo de implementação do PBA, uma vez que houve mudanças das lideranças (no caso, Superintendentes) e assim descontinuidade do processo de gestão em fase de implementação.

com os objetivos gerais da política implementada; grau de descentralização das decisões e a capacidade de administrar conflitos.

Na estrutura organizacional do PBA, o Gestor Local é o agente da linha de frente do seu processo de implementação. Segundo o PPAI, ele é responsável pela elaboração, execução e acompanhamento do programa. Esse papel é exercido pela Sra. Lurdimar Correia Santana, pedagoga e especialista em Educação da rede municipal, nessa função desde 2007.

Faz-se pertinente frisar que mesmo com as mudanças de lideranças próprias das transições nos cargos políticos⁵⁵, esta Coordenadora permaneceu exercendo a função, o que denota um reconhecimento público do seu desempenho à frente desse cargo de “confiança”. Sua indicação ocorreu, dentre outros, em virtude de possuir bastante experiência com educação de jovens e adultos e por já haver participado do próprio Programa quando trabalhou no projeto de alfabetização desenvolvido pelo Sesi, que era vinculado ao PBA federal.

Segundo a Coordenadora do Programa, o processo de gestão do PBA é descentralizado, o que tem lhe atribuído autonomia suficiente para efetivar as decisões relacionadas aos objetivos gerais da política e possibilitado desenvolver um bom trabalho. Quando indagada sobre sua capacidade de efetivar decisões à frente do Programa, relatou-nos:

“Eu acho que tem sido boa, essa capacidade de efetivar o programa, a gente tem tentado buscar desenvolver o programa de acordo com a resolução, buscando os parâmetros do MEC, [...] assim com a ajuda da equipe de técnicos da Secretaria temos feito sim um bom trabalho.”

Nota-se a partir da fala da Gestora existir uma integração entre o corpo gerencial e administrativo da política, o que pode ser elencado como fator facilitador no processo de implementação do programa.

Na perspectiva da colaboração na execução das diretrizes postas pelo desenho da política, a Prefeitura no ano de 2008 deu significativa contribuição no sentido de viabilizar o processo de implementação do PBA ao alocar recursos para viabilizar uma questão que naquele momento se apresentava como empecilho à consecução das metas estabelecidas pelo programa. Tal questão se refere à

⁵⁵ Nesta etapa houve mudanças de Secretário de Educação e Prefeito, com a eleição de João Castelo em 2008.

realização do Teste Cognitivo⁵⁶ que deveria ser aplicado no início do programa, sem contudo, ter havido o repasse dos recursos do MEC para essa finalidade.

3.4.2. Processo de divulgação e informação

O processo de divulgação de uma determinada política ou programa social é fator imprescindível para a eficácia da implementação de suas ações, pois “[...] parte do seu sucesso depende da adequação dos meios de divulgação junto aos seus públicos externos e internos, bem como de informação qualificada [...] entre agentes implementadores e beneficiários (DRAIBE, 2001, p. 32).

Haja vista a relevância desse processo, utilizamos para sua apreensão os indicadores: diversidades de canais de informações; adequação dos prazos de divulgação e suficiência e adequação das informações aos usuários.

Com respeito aos canais de informação utilizados na divulgação do PBA, houve a utilização de comunicados em jornais de grande circulação convocando, em primeira instância, os professores da rede de ensino pública para atuarem como professores-alfabetizadores. Segundo a Resolução 045/07, 75% do quadro de alfabetizadores do Programa deve ser preenchido por professores da rede pública de ensino, mas, caso não haja aceitação, podem ser aceitos os educadores populares. A referida Lei, no artigo 4º, assim dispõe sobre a seleção dos beneficiários do programa:

selecionar alfabetizadores, tradutores intérpretes de LIBRAS e coordenadores-alfabetizadores, devendo, no mínimo, 75% (setenta e cinco) dos alfabetizadores do Programa nos Estados, Distrito Federal e Municípios ser professores das redes públicas e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) educadores populares. O percentual de 75% de professores das redes públicas poderá ser menor, desde que a impossibilidade da execução deste parâmetro seja devidamente demonstrada e comprovada pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios e aprovada pela SECAD/MEC (BRASIL, 2008).

⁵⁶ O Teste Cognitivo foi lançado na etapa de 2008. São exames cognitivos de leitura/escrita e matemática para aferir o desempenho do aluno. É realizado o teste de entrada: aplicado quando do ingresso dos alfabetizandos no 15º (décimo-quinto) dia após o início das aulas, além do teste de saída: aplicado quando da conclusão dos cursos dos alfabetizandos, ou seja, nos últimos 10 (dez) dias de aula.

Assim, como os professores das redes públicas não demonstraram interesse em participar do Programa, ficou facultado aos educadores populares⁵⁷, mediante acordo do Secretário de Educação com o MEC. Ao se referir ao processo de divulgação, a Coordenadora do Programa assinalou:

“Nós sempre colocamos no jornal um comunicado convocando, em primeira instância os professores da rede, até porque o Programa deveria ser desenvolvido pelos professores da rede. Porém os professores da rede, eles não tem esse interesse em participar do Programa, até porque muitos tem uma jornada dupla, tripla de trabalho [...]. Então como os professores não quiseram, nós abrimos para os professores populares. Isso no acordo do Secretário com o próprio MEC.”

Além das chamadas nos jornais, tanto para os alfabetizadores como para os alfabetizandos, as informações foram ainda veiculadas pelo rádio através de entrevistas do Profº Moacir Feitosa. A divulgação aconteceu aproximadamente dois meses antes do processo de seleção dos beneficiários da política, de maneira que se deu dentro de prazos que possibilitaram o fluxo adequado do processo de implementação. Quanto à suficiência e adequação das informações aos usuários alfabetizandos, além do já citado, contou-se principalmente com outros beneficiários – os professores e coordenadores – visto que são eles que realizam a triagem inicial⁵⁸ dos usuários do programa.

Pelo exposto, pode-se inferir que o processo de divulgação transcorreu dentro de padrões aceitáveis de eficiência, tendo atuado como fator que concorreu para a eficácia do programa. Entretanto, vimos anteriormente que o programa não conseguiu alcançar as metas físicas estabelecidas no PPAI, com reduzida cobertura do seu público-alvo, o que nos faz refletir que outras estratégias poderiam ter sido aplicadas no sentido de possibilitar uma maior focalização do público-alvo em potencial.

⁵⁷ Por educadores populares, neste contexto, trata-se de qualquer cidadão interessado em desenvolver as atividades de alfabetização proposta pelo Programa, bastando somente atender aos critérios: ter concluído no mínimo o Ensino Médio e residir ou está desenvolvendo alguma atividade na comunidade. Logo, todo alfabetizador que não integra o quadro das redes de ensino estadual e municipal é considerado educador popular, segundo a Resolução 045/07.

⁵⁸ Um dos critérios para participar do PBA é realizar o levantamento dos analfabetos. Cada professor é responsável pela formação de sua turma, com no mínimo de 20 alunos para quem trabalha na zona urbana e de 10 para quem trabalha na zona rural. Cabe aos coordenadores de turma, conseguirem formar seu grupo de professores, o qual deve de 15 a 10 turmas.

3.4.3 Processo de seleção de agentes implementadores

De modo geral, todo programa envolve algum tipo de seleção, seja dos agentes implementadores, seja dos seus usuários (DRAIBE, 2001). No caso do processo de implementação do PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís, os sujeitos diretamente envolvidos na realização desta etapa do ciclo da política foram o Gestor Local, os formadores, responsáveis pela Formação Inicial e Continuada, os coordenadores de turma e professores-alfabetizadores, seus beneficiários, e a coordenadora pedagógica do programa, responsável pelo acompanhamento das turmas, além dos administrativos, todos vinculados ao próprio Ente Executor - EEx.

Com já mencionado, o Gestor Local fora indicado pelo Secretário tendo como critério de seleção sua experiência na área de alfabetização de adultos e também por fazer parte do quadro de servidores do Município, conforme reza o dispositivo legal. Os formadores são técnicos da rede municipal de ensino responsáveis pela realização da Formação Inicial promovida pelo Programa

No caso da seleção dos coordenadores e professores-alfabetizadores, os critérios de análise foram o currículo e experiência na área. Quando perguntado à Gestora Local se foi realizada alguma seleção para escolha dos agentes implementadores e os possíveis critérios utilizados, a mesma relatou:

“Não. Nós fizemos uma avaliação apenas de currículo, nada muito formal. Nós selecionamos alguns coordenadores com base em experiência, se já teve alguma experiência com EJA, se já participou do programa.”

Além do Ente Executor – EEx, nas esferas federal, estadual e municipal, a Resolução 045/07 determina como agentes responsáveis pela execução do Programa, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/ MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC e a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos – CNAEJA, cada um com uma atribuição específica no processo de implementação do PBA em âmbito nacional⁵⁹.

⁵⁹ O primeiro órgão é responsável por formular políticas para a universalização da alfabetização, que busca promover e acompanhar a alfabetização de jovens e adultos com qualidade e aproveitamento. O segundo, ente responsável pela assistência financeira, normatização, monitoramento da aplicação dos recursos financeiros, análise da prestação de contas, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação. O terceiro é responsável pelo

3.4.4 Processos de monitoramento e avaliação internos

Uma outra questão abordada no processo de implementação do referido programa tratou-se da prática de seu monitoramento e avaliação. Partindo do entendimento de que a avaliação de políticas e programas sociais tem como função precípua possibilitar o aperfeiçoamento do programa, conforme assinala Carvalho (1998), buscou-se conhecer os possíveis mecanismos de monitoramento aplicados no PBA. Constatamos que internamente não há registros de nenhum tipo de avaliação, mas que houve avaliações externas, realizadas por representantes da SECAD e do FNDE.

Porém, não houve agilidade na identificação de possíveis desvios e correções e muito menos foram feitas recomendações de correções em tempo hábil, como é o aconselhável fazer no processo de avaliação das políticas públicas. Na verdade, os avaliadores não deram nenhuma devolutiva aos agentes implementadores, de maneira que a avaliação realizada não atuou como possível mecanismo de transparência da ação pública e, muito menos, como instrumento democrático capaz de ensejar uma maior participação dos sujeitos sociais envolvidos na política.

Destarte, a escassez de informações sobre os programas governamentais e, mais precisamente, a falta de divulgação dos estudos avaliativos realizados – que no campo das políticas educacionais ainda é bastante incipiente – são quase sempre, resultantes de questões de natureza política, uma vez que nem sempre o órgão que solicita as avaliações tem interesse em publicizar seus resultados aos sujeitos envolvidos na política e tampouco aos seus beneficiários diretos. Isto porque, “por vezes, eles não consideram interessante ou conveniente a divulgação de dados que possam comprometer a legitimidade de suas ações”, conforme esclarecem Barretto e Pinto (2001, p. 125).

recebimento, execução e prestação de conta dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do Programa para o atendimento das ações previstas no PPAI e o quarto agente executor é responsável pelo assessoramento na formulação e implementação das políticas nacionais e no acompanhamento das ações do Programa Brasil Alfabetizado.

É importante salientar ainda que, quando se disseminam os resultados de pesquisas avaliativas de políticas e programas sociais aos seus beneficiários e, à população interessada, permite-se que surjam pontos de vistas opostos aos interesses dominantes que poderiam atuar como mecanismos de pressão, fomentando a permanência da ação pública ou sua superação.

Depreende-se a partir do exposto, que este processo de tamanha importância para o desenvolvimento das políticas públicas, no sentido de possibilitar seu aperfeiçoamento, no caso em análise, não cumpriu sua função e acarretou certamente em perdas à eficácia de seu processo de implementação.

3.4.5 Sistema logístico e operacional

Com este sistema buscamos verificar até que ponto os recursos humanos e materiais foram suficientes para alcançar os objetivos propostos pelo PBA, de modo a saber se os mesmos atuaram como facilitadores ou óbices no processo de implementação do referido programa.

Draibe (2001, p. 34) esclarece que em muitos programas a base material na qual se apóiam é crucial para o seu êxito. No caso do PBA, que tem como objetivo a alfabetização do seu público-alvo, tanto a quantidade como a qualidade dos materiais pedagógico e didático representam fatores indispensáveis ao desenvolvimento da ação empreendida.

Assim, para sua análise, os indicadores utilizados versaram sobre qualidade da infra-estrutura e material de apoio; suficiência de recursos humanos e financeiros para a concretização dos objetivos propostos pelo Programa; cumprimento dos prazos e agilidade no fluxo dos processos.

Com respeito à qualidade do material de apoio, a maioria dos coordenadores afirmou que foi insuficiente, com perdas no desenvolvimento das atividades de alfabetização. Por outro lado, a Gestora Local classificou-o em bom, afirmando que além do mesmo ter sido adquirido com recursos do próprio Programa, houve a complementação pela Secretaria, como contra-partida do EEx no processo de implementação.

Vale lembrar que foram previstos R\$ 19.578,00 para aquisição de material escolar⁶⁰ destinados aos alfabetizandos, R\$ 11.746,80 para aquisição de material para o alfabetizador⁶¹ e R\$ 58.734,00 para material pedagógico, que apesar do PPAI não mencionar a que realmente se destina esta verba, presume-se pela sua própria descrição, ser para auxiliar os coordenadores e alfabetizadores ao longo do processo de implementação da ação alfabetizadora.

Todavia, os principais agentes implementadores – coordenadores e professores – não tiveram acesso a material pedagógico suficiente para o êxito da ação alfabetizadora. Além disso, o material escolar destinado aos alfabetizandos também foi escasso, o que provocou um certo desânimo nos professores e alunos. Para ilustrar estas inferências, apresentamos depoimentos de alguns coordenadores que ao serem questionados sobre as maiores dificuldades enfrentadas no PBA, relataram:

“Falta de material pedagógico. O apoio logístico da secretaria é muito fraco para querer erradicar o analfabetismo em São Luís [...]” (C1)

“A maior dificuldade foi manter os alunos em sala de aula. Falta de material didático para os alunos, como borracha, livros, lápis, lanche [...], pois chegou somente no final do curso”. (C3)

“[...] Mas a falta de material de apoio dificultou um pouco, pois os coordenadores e professores não receberam e ficou difícil de desenvolver algumas atividades.” (C2)

A Coordenadora do Programa considerou que os recursos financeiros são insuficientes para a concretização dos objetivos propostos pelo PBA, principalmente no referente à aquisição de lanches para os alfabetizandos. Destacou que o recurso destinado à compra de material pedagógico não atendeu à demanda, tendo sido complementado pela Prefeitura, mas, conforme os depoimentos acima expostos, ainda não foram o bastante para suprir as necessidades dos professores e coordenadores no desenvolvimento das atividades de alfabetização.

No concernente aos prazos de implementação da política, a Prefeitura tem definido o tempo de 6 meses para a realização da ação alfabetizadora. Contudo, o

⁶⁰ Os recursos destinados à aquisição de Material Escolar iriam comprar 01 caderno pequeno, 2 lápis HB2 e 1 borracha branca, conforme o PPAI.

⁶¹ Já o Material para o Alfabetizador consta de: 01 caderno, 01 cola branca, 01 caneta hidrográfica, 01 fita adesiva, 01 caixa de giz, 01 apontador, 05 folhas de papel pardo, 01 tesoura e 03 pincéis atômicos.

tempo estipulado no desenho do Programa pode ser maior – de 6 a 8 meses, sendo facultado ao EEx defini-lo. A Resolução 045/07, art. 11º, regulamenta:

Art. 11 Os cursos de alfabetização deverão ser organizados da seguinte forma:

I – Com relação à duração e à carga horária total:

- a) de 6 (seis) meses com, no mínimo, 240 (duzentas e quarenta) horas; ou
- b) de 7 (sete) meses com, no mínimo, 280 (duzentas e oitenta) horas; ou
- c) de 8 (oito) meses com, no mínimo, 320 (trezentas e vinte) horas.

II – A carga horária semanal deverá ser de, no mínimo, 10 (dez) horas.

III – A alfabetização será realizada em 04 (quatro) dias por semana e um dia deverá ser reservado para a formação continuada dos alfabetizadores (BRASIL, 2008).

É oportuno ressaltar que o prazo de execução das ações oferecido pelo programa representa um dos pontos de maior fragilidade da política e alvo de inúmeras críticas desde sua implantação.

Cabe lembrar que, desde as primeiras iniciativas de enfrentamento do problema do analfabetismo pelo Estado, já se discutia a complexidade do processo de alfabetização com esta clientela. Constatamos através dos depoimentos dos entrevistados que a curta duração do processo de alfabetização do PBA desenvolvido pelo município de São Luís, representou um dos condicionantes obstaculizadores da consecução dos objetivos propostos na formulação. Quando questionados se acreditavam que o PBA tinha contribuído para a erradicar o analfabetismo dos jovens e adultos em São Luís, estes assim se pronunciaram:

“Vejo a erradicação do analfabetismo do Maranhão como uma coisa precária, pois seis meses de estudo é pouco [...]” (C1).

“[...] O tempo como é só de seis meses para alfabetizar um adulto, não é fácil. Então a gente não consegue o nosso objeto que é realmente alfabetizar, desenvolve algumas coisas..., mas alfabetizar totalmente não, é muito pouco tempo. Um ano letivo ajudaria. Em seis meses a gente não faz milagre.” (C3).

“O programa deixa muito a desejar. Apesar de alguns alunos conseguirem ler pequenos textos, não há continuidade nos estudos, pois não se sentem seguros para ingressar no ensino regular. A alfabetização deveria ser de dois anos”. (C4).

Mesmo tendo sido escolhido o menor prazo de implementação da política, as dificuldades para cumpri-lo foram muitas, começando pela própria gestão do PBA na esfera federal, pois, como afirmado pela Gestora Local, “a dificuldade em cumprir prazos já começa lá no MEC, porque permite estarmos sempre fazendo uma etapa dentro da outra”.

Ressalte-se que Calmon (1974) já punha em evidência algumas questões relacionadas à curta duração dos cursos de combate ao analfabetismo, como o MOBRAL e, também, como o Programa Brasil Alfabetizado, visto que tem sido implementado sem muitas distinções do modelo das ações estatais efetivadas anteriormente. Segundo o autor, programas dessa natureza, que advogam um curto prazo de implementação de suas ações, são promovidos com os dois objetivos: o objetivo demagógico e o objetivo estatístico, “o demagógico, procurando enganar o povo, fazendo-lhe crer que estar sendo resolvido o problema do analfabetismo; o objetivo estatístico porque as estatísticas refletiriam uma diminuição aparente do número de analfabeto” (CALMON, 1974, 37).

Obviamente que é cabível esse entendimento acerca dos meandros em que são forjadas políticas da natureza do PBA. Entretanto, não podemos desconsiderar as questões de ordem econômica determinantes das relações de poder que permeiam as sociedades capitalistas e legitimam as disparidades socioeconômicas, de forma exacerbada nos países em desenvolvimento.

Assim, o descaso com a oferta de educação à classe menos favorecida, na qual se enquadra a população beneficiária do PBA, resulta das relações postas pelo modo de produção capitalista que, para se manter hegemônico, tem cerceado grande parte da população do acesso aos bens sociais produzidos pela humanidade, dentre outros o conhecimento dos códigos lingüísticos, fulcro básico para a inserção em diversas atividades requeridas nas sociedades contemporâneas.

Destarte, na dinâmica desumanizadora das relações entre capital e trabalho, a pouca escolaridade de grande parte da população ainda representa a possibilidade de maior acumulação por parte do capital, visto que quanto mais numeroso for o “exército de reserva” maior o poder de barganha do capitalista.

No que se refere à agilidade no fluxo dos processos, constatamos que houve pouca agilidade nos processos de compra dos materiais, que por acompanharem o trâmite regular das licitações realizadas pela Prefeitura, acarretaram na devolução dos recursos não utilizados em tempo hábil, haja vista a morosidade do processo licitatório. Conforme a Gestora Local, por falta de celeridade no processo de compras, os auxílios de transporte e alimentação que deveriam ser entregues aos coordenadores e professores durante a Formação Inicial foram disponibilizados somente no final da etapa, ou seja, seis meses depois do repasse da verba ao EEx.

Estas condições de cunho institucional explicam a escassez de materiais pedagógicos analisada anteriormente e que muito impactou no desenvolvimento da ação alfabetizadora, além de servir de indícios para compreendermos o porque da grande maioria dos coordenadores queixarem-se da qualidade da Formação Inicial, como veremos mais adiante.

Como já fora mencionado, o PBA é realizado em regime de colaboração entre o governo federal e os entes que compõem a federação. Suas despesas com o processo de implementação são custeadas pelo FNDE mediante transferência automática de recursos aos Entes Executores – EEx, os quais participarão oferecendo contra-partidas. Nesse sentido, a Prefeitura disponibilizou algumas salas de aula para funcionamento das turmas de alfabetização, além de um carro e técnicos de apoio para realizarem o acompanhamento das turmas.

A reprodução do Teste Cognitivo, em 2008, representou uma contra-partida da Prefeitura no desenvolvimento das ações objetivadas pelo PBA. Nas palavras da Gestora Local:

“A Prefeitura entra com o acompanhamento pedagógico, no sentido de disponibilizar o carro da Secretaria para levar os técnicos, disponibiliza os próprios técnicos da rede, para realizar o acompanhando, funcionários de apoio. [...] Por exemplo, no Teste Cognitivo nós acabamos mandando fazer com recursos próprios, porque se fosse esperar pela licitação não ia dar tempo”.

O acompanhamento pedagógico citado pela Gestora, não se refere ao ano de 2008, visto que naquele ano a Prefeitura não disponibilizou nenhum técnico para esta atividade, de modo que as ações realizadas não contaram com um acompanhamento pedagógico efetivo como é previsto no desenho da política. Dentre as estratégias apontadas pelo EEx para a implementação do PBA em 2008, está o compromisso em efetivar parcerias para mobilizar o público-alvo a ingressar no programa e motivar sua permanência nele. O PPAI cita as articulações com a Secretaria Municipal de Saúde, onde os agentes comunitários de saúde informariam à Coordenação do Programa o quantitativo dessa potencial clientela; com o gestor do Programa Bolsa Família, para incrementar a capacidade de localização desse público-alvo; com a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, para a emissão de documentos civis, pois as estatísticas mostram que há um número representativo de pessoas jovens, adultos e idosos desprovidos de carteira de identidade e CPF, documentos básicos para o exercício da cidadania, além da

articulação com o Ministério da Saúde para a realização de exames oftalmológicos e posterior distribuição de óculos.

Cumpre ressaltar que estas estratégias, embora viáveis, não foram concretizadas como deveriam, conforme informações colhidas na Unidade do Programa e relato de alguns coordenadores. Vejamos suas falas:

“Não, não teve nenhum caso de exame oftalmológico e muito menos distribuição de óculos. Talvez agora em 2010 [...]” (C 1)

“Foi passado aos coordenadores que indicassem os alunos que não tinham documentos, uma professora minha indicou dois, mas terminou o curso e não tiraram [...]” (C3)

“É, a agente tem o programa Olhar Brasil. Só que o Programa Olhar Brasil ele seria o que estaria dando óculos aos alunos com dificuldade visual. O recurso não vem para Secretaria, ele vem para o Estado. E até agora o Estado não conseguiu fazer esse repasse. Isso não é só aqui em São Luís, é no Brasil todo. Até o MEC teve dificuldade de fazer esse repasse” (Gestor Local).

A partir desses discursos, depreende-se que a não realização das articulações propostas, capazes de colaborar na consecução eficaz dos objetivos do programa – pois iriam atuar como facilitadores do processo de implementação da política, na perspectiva de se obter uma maior abrangência do público-alvo e estimular a permanência dos alunos no decurso do programa – não deve ser imputada somente a uma provável ineficiência administrativa da gestão em viabilizar as condições necessárias à efetivação das parcerias, mas, principalmente, ao jogo de interesses que permeiam as relações de poder presentes nas instâncias administrativas envolvidas, além, é claro, do não cumprimento do repasse financeiro pelo MEC que em muito inviabilizou o desenrolar das ações propostas no desenho do programa.

3.4.6 Processos de capacitação dos beneficiários

Conforme bem assevera Draibe (2001) em qualquer programa é imprescindível se verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhe cabem na fase de implementação. No caso do PBA, cujo foco é no processo de alfabetização do seu público-alvo, a capacitação dos beneficiários (coordenadores e professores) apresenta-se como condição *sine qua non* para o sucesso do mesmo. Isto porque a alfabetização de jovens e adultos demanda a adoção de uma

metodologia específica, requerendo-se de quem vai atuar diretamente no processo alfabetizador uma formação prévia nessa área de conhecimento (GOMES, 2004).

Para avaliar o processo de capacitação do PBA desenvolvido pela Prefeitura de São Luís no ano de 2008, tomamos como parâmetro de análise os dados coletados através de entrevista com a Gestora Local e com os coordenadores de turmas. Ressalte-se que a entrevista com os coordenadores de turma teve por objetivo apreender as percepções destes sobre a qualidade da capacitação oferecida pelo PBA e contrapor o olhar do Ente Executor - EEx. Para tanto, utilizamos como indicadores a instituição formadora; a competência dos formadores; o prazo de realização da capacitação; a eficácia dos conteúdos abordados e a existência de sistemas regulares de formação/capacitação dos beneficiários.

A capacitação dos coordenadores de turma e dos professores-alfabetizadores aconteceu mediante Formação Inicial e Formação Continuada. A primeira realizada antes do início da ação alfabetizadora, com carga horária de 60h e, a segunda, em encontros quinzenais com os coordenadores de turma e os formadores, atendendo ao previsto no escopo do desenho do programa.

Ficou responsável pelo processo de capacitação a própria Secretaria de Educação, tendo como formadores os especialistas em educação da rede municipal. Segundo a Gestora Local: “[...] Nós fizemos a opção dos próprios técnicos da Secretaria, pois entendemos que nós temos essa competência.”

A Resolução 045/07, no art. 8º, regulamenta que a capacitação pode ser oferecida tanto pelo Ente Executor – EEx, quanto por instituição formadora externa, o que respalda a escolha da Secretaria de Educação – SEMED como responsável pelo processo de capacitação do programa. Vejamos o que diz a Lei:

Art. 8º Caso os EEx não tiverem capacidade técnica comprovada para a realização da formação, deverão indicar nos Planos Plurianuais de Alfabetização, conforme Art. 6º, § 8º, instituições formadoras – entidades públicas e privadas, incluídas as instituições de educação superior com comprovada experiência na área de alfabetização de jovens e adultos – que serão responsáveis pela:

- I - formação inicial e continuada, em serviço, dos alfabetizadores, tradutores intérpretes de LIBRAS e coordenadores-alfabetizadores;
- II - supervisão da frequência dos alfabetizadores, tradutores intérpretes de LIBRAS e coordenadores-alfabetizadores na formação inicial;
- III - supervisão da formação continuada dos alfabetizadores, tradutores intérpretes de LIBRAS e coordenadores-alfabetizadores;
- IV - supervisão técnico-pedagógica ao longo da execução do Programa (BRASIL, 2008).

Nota-se aí a abrangência das atribuições da instituição formadora no tocante à capacitação oferecida pelo Programa. Com o objetivo de percebermos se o sistema de capacitação atuou como facilitador ou obstaculizador do processo de implementação da política, foram realizadas entrevistas com 6 (seis) coordenadores de turma, seguindo um roteiro de questões que abordaram: a apresentação dos sujeitos, aspectos relacionados à formação inicial e continuada e pontos concernentes ao programa como um todo. No intento de preservar a identidade desses sujeitos, optamos por não divulgar seus nomes, de modo que nos referiremos a eles apenas como C1, C2, C3, C4, C5 e C6.

3.4.6.1 Percepção dos coordenadores sobre o processo de capacitação

Na primeira questão abordamos aspectos relacionados à formação acadêmica desses sujeitos, o tempo de atuação no programa, a experiência na área educacional, a quantidade de turmas coordenadas e a localidade de trabalho. Constatamos que dos 6 (seis) sujeitos entrevistados, a maioria (4) possui formação em pedagogia, atendendo ao critério de seleção previsto pelo programa; a mesma quantidade (4) trabalhou dois anos seguidos no PBA, 2008 e 2009, motivo pelo qual foi impedida de participar da etapa de 2010, em curso; a maioria (4) não detinha nenhuma experiência com EJA, sendo a capacitação de extrema relevância para o exercício das atribuições requeridas; em média, coordenaram 10 turmas, tendo a maioria (4) realizado suas atividades na zona rural, conforme Quadro 1.

QUADRO 1 – Apresentação Inicial dos Coordenadores de turma

Descritores	Coordenadores					
	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Formação	Pedagogia	Matemática	Pedagogia	Letras	Pedagogia	Pedagogia
Tempo de trabalho	Dois anos seguidos 2008 e 2009	Um ano, na etapa de 2008	Dois anos seguidos 2008 e 2009	Dois anos seguidos 2008 e 2009	Dois anos seguidos 2008 e 2009	Um ano, em 2008
Experiência na EJA	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
Quant. turma	10	8	15 e 10	10	10	10
Localidade de trabalho	Rural	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural

Fonte: Pesquisa direta. Entrevista transcrita (Apêndice B).

Com relação à impossibilidade dos coordenadores permanecerem no PBA, cabe esclarecermos que, segundo os próprios sujeitos, a Coordenação do Programa justificou a adoção de tal medida alegando que a Resolução (mas não souberam informar qual) estabelece que os coordenadores que trabalharem dois anos consecutivos no Programa devem se afastar por um ano para, somente depois, voltarem a participar. Todavia, em análise às Resoluções, não encontramos qualquer artigo que mencionasse essa condição, causando-nos estranheza esse direcionamento, mesmo porque se parte do pressuposto de que estes beneficiários já haviam consolidado conhecimentos imprescindíveis para o processo de ensino-aprendizagem com a clientela do programa, sendo fator que atuaria como condicionante positivo na execução da ação alfabetizadora proposta pelo PBA.

Faz-se pertinente o registro do papel a ser desenvolvido pelos coordenadores de turma, uma vez que é a partir da percepção deles que analisamos o processo de capacitação e seus reflexos na eficácia da etapa de implementação da política. Logo, vejamos o que reza a Resolução 045/07, no art. 4º, sobre suas atribuições:

[...]

1. acompanhar e realizar localmente o processo de alfabetização de jovens e adultos, fazendo a supervisão pedagógica da alfabetização de, no mínimo, 15 turmas, e, no máximo, 20 turmas, ressalvadas as exceções justificadas no Plano Plurianual de Alfabetização e aprovadas pela SECAD/MEC;

2. acompanhar a aprendizagem dos alfabetizandos, verificando a produção escrita mensal de cada alfabetizando;

[...]

5. planejar e ministrar, em conjunto com o gestor local, a formação continuada em serviço dos alfabetizadores;

6. identificar e relatar ao gestor local as dificuldades de implantação do Programa;

7. supervisionar e registrar o processo de implantação das ações relacionadas ao registro civil, aos exames oftalmológicos e distribuição de óculos, à distribuição do material escolar e pedagógico e à continuidade dos estudos dos alfabetizandos no sistema regular de Educação de Jovens e Adultos;

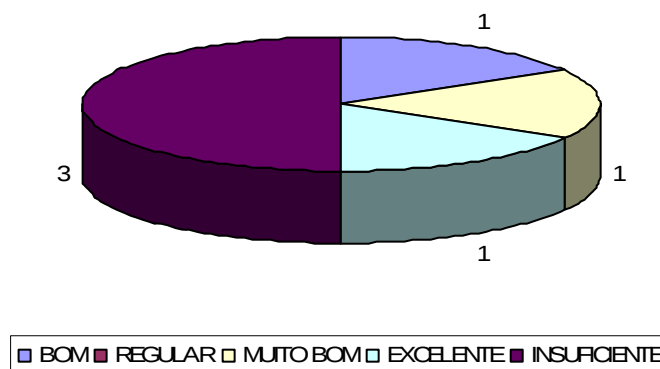
8. selecionar material pedagógico, de acordo com as diretrizes do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA;

9. desenvolver, em parceria com o gestor local, ações relacionadas ao controle e à supervisão da frequência dos alfabetizandos, consolidando mensalmente as informações no Relatório Frequência dos Alfabetizandos;

10. identificar alfabetizandos com necessidades educacionais especiais associadas à deficiência nas turmas do Programa Brasil Alfabetizado, em parceria com os alfabetizadores sob sua coordenação. [...] (BRASIL, 2008).

Assim, com respeito à qualidade da formação inicial recebida na etapa de 2008, metade dos entrevistados (3) a consideraram insuficiente, tendo os restantes a conceituado em boa, muito boa e excelente (Gráfico 7).

GRÁFICO 7 – Qualidade da formação inicial



Vejamos, na íntegra, os depoimentos dos entrevistados acerca da qualidade da formação inicial oferecida pelo PBA:

“A primeira etapa que eu participei em 2008, deixou muito a desejar, pra mim foi fraca, sendo insuficiente, porque tudo foi totalmente resumido. Já na segunda etapa foi uma coisa 10, aonde a gente tinha a oportunidade de falar e comentar o que passamos pela primeira etapa” (C1).

“Insuficiente. Foi num tempo muito corrido. Poderia ter sido melhor.” (C2)

“Eu colocaria muito bom, até porque eles estimulam muito, para que agente possa trabalhar tendo assim um suporte, para que a gente possa desenvolver um bom trabalho.”(C3)

“Eu diria que excelentes, os formadores são todos gabaritados, porém eu acharia que o tempo deveria ser maior, não só uma semana.” (C4)

“Boa, porque a formadora foi companheira e inteligente”.(C5)

“Insuficiente. Porque foi muito desorganizada, eu acho que deveria ter sido trabalhado mais textos de Paulo Freire, ser mais prático.” (C6)

É pertinente ressaltar que um dos entrevistados (C1), aponta melhorias no processo de capacitação do programa, esclarecendo que apesar de em 2007 tal formação ter sido “fraca e insuficiente”, no ano seguinte, em 2008, a mesma foi “uma coisa 10”. Isto nos induz a pensar que houve uma mudança no posicionamento dos sujeitos executores com relação aos pontos de inadequação ocorridos em um dado momento da implementação da etapa anterior.

Cabe ainda destacar que os entrevistados (C3, C4 e C5) que classificaram a formação inicial dentro de padrões adequados citam a competência dos formadores como ponto-chave do seu êxito, o que nos permite inferir que a competência dos formadores atuou como ponto facilitador da capacitação do PBA.

No tocante à pertinência dos conteúdos trabalhados na formação para o desenvolvimento das atividades requeridas, a metade (3) dos entrevistados relatou que os conteúdos abordados lhes ajudaram no exercício das suas atividades, quanto os outros 3 (três) assinalaram negativamente. Vejamos alguns depoimentos:

“No ano de 2008 deixou a desejar, mas em 2009, ajudou sim. Na qualidade.” (C1)

“Foi insuficiente. Não ajudou muito não.” (C2).

“Ajudaram, porque eles deram assim uma orientação, um caminho pra que a agente pudesse desenvolver o trabalho na trajetória.” (C3)

“Com certeza. Os conteúdos que foram trabalhados foram coerentes” (C4)

Quanto à formação continuada, a partir da análise dos depoimentos dos entrevistados, podemos inferir que a maioria (4) a considerou improdutiva, alegando falta de acompanhamento dos formadores, muita carência de material pedagógico e o pouco tempo disponibilizado para as discussões, conforme as falas abaixo:

“Não foi produtiva, faltou um acompanhamento maior dos formadores, [...] foi muito desorganizado. Não tivemos material pedagógico suficiente.” (C1)

“Com relação ao material foi pobre, faltou demais material. Eles só deram mesmo material pra gente na primeira semana. Quanto ao material pedagógico deixou a desejar. Pode melhorar ”(C4)

“Deveria ter mais tempo para os encontros e mais material didático para dar sustentabilidade ao nosso trabalho.” (C3)

“Acho que as pessoas que estão à frente, precisam ter competência para exercer a função” (C6)

Assim, os dados revelam que no processo de capacitação incidiu alguns elementos, principalmente a falta de material, que entravaram seu desenvolvimento e contribuíram para a pouca eficácia do processo de implementação do Programa.

Na entrevista com os coordenadores, fizemos ainda algumas perguntas que abordaram questões relacionadas à eficácia do Programa. Uma dessas questões buscou apreender a percepção desses sujeitos sobre os resultados alcançados pelo PBA no que tange à erradicação do analfabetismo em São Luís e à

sua promoção na continuidade nos estudos do seu público-alvo, objetivos primordiais da política. Vejamos seus depoimentos no Quadro 2.

QUADRO 2 – Eficácia do programa na erradicação do analfabetismo e na promoção da continuidade nos estudos do seu público-alvo

COORDENADORAS	PERCEPÇÕES
C1	Vejo a erradicação do analfabetismo no Maranhão como uma coisa precária, pois seis meses de estudo é pouco. Pra falar a verdade, ele só vai erradicar quando professor e coordenador estiverem juntos na jornada. Tem professor, que não tá nem aí, só quer ganhar o dinheiro. Falta apoio da Secretaria de Educação. Pois não dar apoio em nada. Deveria ter um apoio financeiro, pra que o professor tivesse um estímulo maior.
C2	Tem contribuído sim, apesar de todos os entresves, tem contribuído sim. Eu mesmo indiquei alguns alunos pro EJA, que eu vi que já estavam aptos para iniciar uma etapa da educação regular. Tem contribuído sim, dos 100% eu diria 20%.
C3	Acredito que ajuda a diminuir. O tempo como é só de 6 meses para alfabetizar um adulto, não é fácil. Então a gente não consegue o nosso objeto que é realmente alfabetizar, desenvolve algumas coisas [...], mas alfabetizar totalmente não, é muito pouco tempo. Um ano letivo ajudaria. Em seis meses a gente não faz milagre.
C4	O programa deixa muito a desejar. Apesar de alguns alunos conseguirem ler pequenos textos, não há continuidade nos estudos, poderia ser em dois anos. Falta compromisso de alguns professores.
C5	Tem como promover, sim.
C6	De 100 %, se foi 30% eu acho que foi bom demais. A gente observa que tem gente ali que só vai para receber. Pessoas que são da própria organização, [...] que estavam trabalhando como coordenador. Eu acho que a coordenadora não seguiu as diretrizes do Programa.

A análise desses discursos permitem-nos inferir que as ações no sentido de erradicar o analfabetismo da população ludovicense foram deficitárias, não tendo conseguido seu propósito principal, qual seja: a alfabetização do seu público-alvo. Em consequência da pouca eficiência da ação alfabetizadora, não logrou maiores êxitos no propósito de promover a continuidade nos estudos à sua clientela, que permanece excluída do acesso à escolarização formal.

Cumpramos ressaltar que a implementação, um dos movimentos (SILVA, 2008) do ciclo de vida de uma política pública, é permeada por variáveis contextuais

que incidem de modo positivo ou negativo no processo de execução da política, conduzindo à perda ou ganho de graus de eficiência e eficácia do programa ou projeto, no qual se materializa a política.

Desse modo, Pereira (2006) nos alerta para o fato de que face a essa complexidade do processo de implementação os resultados aferidos por uma dada política pública não podem ser explicados somente como possível descomprometimento dos agentes implementadores, mas

[...] sim, como uma decorrência de vários fatores que podem estar expresso no jogo político presente e estruturado nas diferentes instâncias de poder, na forma de articulação e intermediação dos vários interesses postos no momento mesmo da implementação da política, seja no contexto interno da instituição implementadora seja pela rede de executores ou ainda pelos próprios usuários (PEREIRA, 2006, p. 26).

Partindo desse entendimento, podemos dizer que no processo de implementação do PBA pela prefeitura de São Luís em 2008, as variáveis explicativas das possíveis causas das inadequações dos processos que conduziram à pouca eficiência do programa podem ser encontradas, principalmente, no desenho da proposta federal que regulamenta um exíguo tempo para a execução dos objetivos do programa e “engessa” o poder institucional, na figura da Secretaria de Educação, de propor qualquer mudança nesse sentido. E, também, conforme as falas dos sujeitos, na pouca articulação entre os agentes implementadores – professores, coordenadores de turma e Gestor Local, além do descomprometimento de alguns professores, pois “Tem professor, que não estar nem ai, só quer ganhar o dinheiro” (fala do C1).

No entanto, comungando do entendimento de que a função precípua da avaliação de políticas e programas sociais é possibilitar o seu aperfeiçoamento (CARVALHO, 1998), solicitamos aos entrevistados que elencassem sugestões para possíveis melhorias do PBA. Vejamos seus relatos no Quadro 3.

QUADRO 3 – Sugestões para melhoria do Programa

COORDENA- DORES	PERCEPÇÕES
C1	Os coordenadores não tem que se omitir. Tem que denunciar a realidade, pode até não ter aluno, mas os coordenadores não denunciam [...] Tem que ter mais material de apoio, eu comprei material no R\$ 1,99 e doei aos meus professores.
C2	Na minha opinião tem muito que melhorar realmente. Principalmente partindo da supervisão. Que a coordenação participasse mais, se envolvesse para ver de perto as dificuldades que os professores enfrentam.
C3	Começando pela formação que seja não apenas uma semana, mas que se escolha um mês em que os alfabetizadores estejam de férias, pra não atrapalhar. Que os materiais didáticos sejam realmente adequados com a quantidade de alunos exigidos pelo do projeto para não ter essa falha e que o apoio também com formação continuada seja realmente seguido para que não haja aquelas falhas de quinze em quinze dias [...] que seja mais regular.
C4	Eu considero que o Programa funcionaria melhor se a formação inicial fosse mais prolongada e a bolsa maior, e sem atraso. Uma formação mais eficiente.
C5	Que eles façam mais esse programa, para poder inserir mais pessoas.
C6	A partir da organização da própria gestão do PBA. Tem que focar mais em textos sobre a área. Os conteúdos trabalhados na formação devem ter mais relação com a realidade dos alunos. [...] Mais lanches, pois não era suficiente. A bolsa tem que ser maior e na data certa. Tem que haver mais diálogo entre os organizadores e os coordenadores e professores.

Estas sugestões dos coordenadores apontam “os nós” que atravancaram o processo de implementação do PBA na etapa de 2008, que em sua maioria já foram analisados anteriormente, a exemplo da carência de material pedagógico para a realização das atividades de alfabetização; a falta de acompanhamento das ações por parte da Coordenação do Programa e a pouca eficiência da formação inicial e continuada. Porém, uma sugestão ainda não apreciada está relacionada ao valor da bolsa-benefício, que deveria ser maior e repassada regularmente.

Vale lembrar que tanto os coordenadores de turma como os professores são voluntários, recebendo para o exercício de suas funções apenas uma bolsa-

benefício como ajuda de custo. Cabe frisar que a insistência ao trabalho voluntário, que desprofissionaliza o fazer pedagógico dos educadores que atuam em programas dessa natureza, é uma característica histórica das políticas de combate ao analfabetismo no Brasil e que principalmente a partir dos anos de 1990 tornaram-se uma prerrogativa para sua implementação.

Em síntese, o estudo aqui empreendido evidenciou que enquanto não forem formuladas políticas que ultrapassem o modelo emergencial que utiliza mão-de-obra desqualificada e voluntária no processo de alfabetização (HADDAD; DI PIERRO, 2000), estas, a exemplo PBA, estarão inexoravelmente propensas ao insucesso.

Em suma, cumpre salientar que obviamente esta determinação reflete interesses macroeconômicos que estão imbricados na dinâmica social orquestrada pela ideologia neoliberal em voga.

4 CONCLUSÃO

Nesta exposição buscamos refletir sobre a eficácia das ações estatais no enfrentamento do analfabetismo da população jovem e adulta, destacando os condicionantes econômicos e políticos que permeiam o contexto no qual estas são implementadas, particularmente a década de 1990, quando se efetiva grandes mudanças do direcionamento das políticas sociais face às reformas que pretendiam colocar o país nos novos rumos demandados pela reestruturação capitalista em curso.

Os objetivos privilegiados nessa dissertação foram, portanto, resgatar na história da educação brasileira as iniciativas governamentais efetivadas no enfrentamento da problemática em tela e avaliar a política implementada pelo Governo Lula – especificamente o Programa Brasil Alfabetizado, tendo como referência de análise a experiência desenvolvida pelo município de São Luís-MA, no sentido de conhecer os possíveis fatores que atuaram como facilitadores ou óbices na consecução dos objetivos propostos no desenho da política.

Cumpramos salientar que o Programa Brasil Alfabetizado - PBA emergiu calcado num discurso que propunha a superação das iniciativas estatais então praticadas, como o MOBIL e o Programa Alfabetização Solidária, comprovadamente pouco eficazes no enfrentamento do problema. Evidenciamos, entretanto, que suas ações até o momento representam uma espécie de *continuum* das políticas que o antecederam.

Ressalte-se que o direcionamento imprimido às políticas de combate ao analfabetismo da população adulta no Brasil reflete os interesses do capitalismo que ao privilegiar a busca pela mais valia em detrimento da satisfação das necessidades humanas (MARX, 1989) tem fomentado a perpetuação da exclusão socioeconômica de parcela significativa da nação, como mostrado nas estatísticas ao longo do trabalho.

Nesse sentido, a formulação do PBA coaduna-se às diretrizes em voga no país desde a década de 1990, período palco de várias reformas no campo econômico e social para adequar o país às exigências da doutrina neoliberal capitaneada pelos organismos internacionais, como Banco Mundial e o Fundo

Monetário Internacional - FMI, “guardiões ferrenhos” (FRIGOTTO, 2003) dos interesses capitalistas.

As diretrizes neoliberais têm sobrepujado a idéia da intervenção do Estado no campo social como um direito de cidadania e advogado a adoção de políticas que apenas escamoteiam o processo de exclusão peculiar às relações impostas pelo modo de produção capitalista.

A avaliação do processo de implementação do Programa Brasil Alfabetizado – PBA, desenvolvido pelo município de São Luís-MA revelou que, de fato, as ações do Estado no sentido de combater a chaga do analfabetismo da população adulta estão imbricadas a condicionantes macroestruturais determinantes do seu êxito ou fracasso. Na lógica do processo de acumulação de capitais é “natural” a permanência de mão-de-obra excedente para compor o “exército de reserva” que sustenta as relações de produção, não sendo assim conveniente ao Estado capitalista a implementação de políticas públicas forjadas em moldes que não sejam o que até hoje tem sido praticado e que tímidos resultados aferiram.

Entretanto, apesar da inexorabilidade dessas determinações, compreendemos que no âmbito das relações sociais há um embate de forças antagônicas que podem corroborar para mudanças na estrutura de poder. Cabe lembrarmos de Paulo Freire, que com sua Pedagogia da Libertação mostrou alternativas de superação das determinações postos, no caso particular, a superação da exclusão social imputada à população adulta analfabeta.

No concernente às políticas públicas, principalmente no movimento de sua implementação, estas correlações de forças mostram-se bem acentuadas, isto porque no processo de implementação incidem fatores alheios aos desejos dos seus formulados, que podem atuar como variáveis positivas ou negativas na consecução dos objetivos propostos por determinada política.

Assim, neste estudo, avaliamos os graus de eficiência e eficácia alcançados pelo Programa Brasil Alfabetizado – PBA, desenvolvido pelo município de São Luís, partindo do pressuposto de que o movimento de implementação de qualquer política pública é permeado por interesses de ordens política e institucional e que seus resultados refletem a dinâmica das relações de poder presentes no contexto em que foram engendradas.

Os dados revelaram que os resultados aferidos pelo PBA desenvolvido pelo município de São Luís foram tímidos, com proeminência de fatores que atuaram

como obstaculizadores da eficácia do seu processo de implementação. Dentre estes fatores, já discutidos ao longo do trabalho, citamos:

a) a escassez de materiais pedagógico e didático que não atenderam a demanda dos coordenadores e professores no desenvolvimento da ação empreendida pelo programa, visto condições institucionais desfavoráveis à agilidade do processo de compras que chegaram a acarretar devoluções financeiras;

b) a inexistência de articulação do EEx com a comunidade local, no sentido de mobilizar os beneficiários diretos do Programa para que pudessem se inserir no mesmo, o que impactou na reduzida abrangência da ação proposta pela política e contribuiu para que o PBA não alcançasse a cobertura prevista no PPAIa.

c) a inadequação do sistema de capacitação, que não garantiu aos beneficiários implementadores – coordenadores e professores – a sedimentação de conhecimentos prévios para o exercício da ação alfabetizadora, haja vista, dentre outras dificuldades, o tempo reduzido da formação inicial e continuada e a falta de material de apoio.

d) o prazo exíguo para a realização das atividades propostas pelo Programa, que é uma exigência posta no desenho da política e alvo de severas críticas desde as primeiras ações estatais efetivadas no enfrentamento da questão.

e) o atraso no pagamento da bolsa-benefício, levando ao desestímulo de alguns professores e coordenadores;

f) a falta de acompanhamento pedagógico das turmas pelo EEx, que colaborou para desarticulação da ação alfabetizadora.

Cumprе salientar que alguns desses condicionantes, como a formação inicial e o acompanhamento pedagógico das turmas, já foram alvos de melhorias quando da implementação do Programa na etapa seguinte, em 2009, o que evidencia possíveis avanços na consecução dos objetivos propostos pela política.

Também não podemos deixar de citar os fatores que atuaram como facilitadores no transcorrer da execução do Programa, dentre os quais pontuamos:

a) a participação do EEx na alocação dos recursos para realização do Teste Cognitivo, este de grande importância para o encaminhamento das ações naquele ano e o seu compromisso com a implementação da política, pois em vigor na esfera municipal desde o ano de seu lançamento; b) o empenho e profissionalismo da Gestora Local, que tem tentado efetivar o Programa em consonância com as diretrizes postas pela instância federal; c) o compromisso demonstrado por alguns

coordenadores que desenvolveram suas atividades apesar de condições adversas comprometerem o andamento dos trabalhos.

Em suma, cumpre ressaltar que os resultados aferidos pelo Programa não podem ser imputados tamsomente à questões de ordem macroestruturais, mas também à dinâmica do processo de implementação das políticas públicas que sofrem influências de interesses dos diversos sujeitos responsáveis pela sua implementação e, até mesmo, dos seus próprios usuários.

Faz-se oportuno, ainda, salientarmos que a idéia motriz que nos impulsionou à “trilhar” os caminhos da pesquisa avaliativa é a de que a avaliação de políticas e programas sociais tem como propósito precípua fomentar o aperfeiçoamento destas, de modo que o presente estudo, ainda carente de aprofundamento, teve a pretensão de suscitar a reflexão dos interessados para a complexidade da questão em tela e, quiçá, servir de subsídio aos sujeitos envolvidos no seu processo de implementação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia M. Redes **Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Serie Pesquisas nº 24.

ALMEIDA, Águida Cristina Santos. **Sobre a Lei Geral de Acumulação Capitalista**. In: progeb.blogspot.com/.../lei-geral-da-acumulacao-capitalista.html. Acesso em 24 de março de 2010

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, jun. 2005.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 17-42

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 131-156.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BARROS, Ricardo Paes de. et. al. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. In: BARROS Ricardo Paes de. et. al. **Política e Pobreza Social**. São Paulo: Fundação Konrad Sdenauer, jun. 2000.

BARRETO, Elba S. de Sá; PINTO, Regina Pahim. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brandt.; BARREIRA, Maria Cecília Roxo (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, SP, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. In: www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm. Acesso em 20 de março de 2010.

BORÓN, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOITO Jr. Armando. **Política neoliberal e sindicalismo do Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e Educação Popular**. Brasília: Líber Livro, 2004.

BELLONI, I; MAGALHÃES, H; SOUSA, L. C. **Metodologia de avaliação de políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma**: reestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Novo Brasil Alfabetizado**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2007a.

_____. Ministério da Educação. **IBGE: cai taxa de analfabetismo**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2007b.

_____. **Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 1986. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB 11/2000, de 10 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/Jovem/ftp/CEB11.doc>>. Acesso em: 20 mar. 2009a.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos**. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2006.

_____. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 45 de 18 de setembro de 2007**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008a.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2008b.

_____. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 36 de 22 de julho de 2008.** Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2008c.

_____. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 40 de 04 de setembro de 2008.** Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2008d.

_____. Ministério da Educação. **Resolução nº 12, de 3 de abril de 2009.** Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto... Acesso em: 09 jan. 2010b.

CALMON, João. **A Educação e o Milagre Brasileiro.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1974.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Questão Social no Brasil** : crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1982.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian J; HADDAD, Sergio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** 3 ed. Sao Paulo: Cortez, 2000. p. 75-123.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** 6 ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2004.

CARVALHO, Marta M. Chagas. **A escola e a República.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

CUNHA, E. P; CUNHA, E.S. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. et. al. (org.). **Políticas públicas.** Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 11-25.

CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade: In. OLIVEIRA, F. de; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia:** política de dissenso e hegemonia global. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 27-51.

DANTAS, Tânia Regina. **A alfabetização como estratégia de desenvolvimento social.** UNEB; 2005.

DEDECCA, Edgar Salvadori. **1930:** o silêncio dos vencidos. São Paulo: Brasiliense, 1981.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação em políticas públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brandt.; BARREIRA, Maria Cecília Roxo (Orgs.).

Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, SP, 2001.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Revista Educação e Pesquisa.** São Paulo v. 27, n. 2., jul./dez, 200, p. 321-337.

_____. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999.** São Paulo : PUC/SP, jan. 2000, 314p. (Tese de Doutorado)

DYE, Thomas. **Understanding public policy.** 8 ed. New Jersey: Printece Hall, 1992.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. A três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, São Paulo, set, 1991.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Política Públicas**, n. 21, Brasília: IPEA, jun. 2000.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Educação como prática da libertação.** 27 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

FÁVERO, Osmar. **Cultura popular e educação popular:** memória dos anos 60. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 18 ed. São Paulo: Ática, 1982.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, Jose E, (org.). **Educação de Jovens e Adultos:** teoria, prática e proposta. 2d. São Paulo: Cortez, 2001, (Guia da Escola Cidadã – Instituto Paulo Freire).

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira; SOARES, Leôncio Jose Gomes. História da alfabetização de adultos no Brasil. In: BORGES, Eliana (org.). **Alfabetização de jovens e adultos:** em uma perspectiva de letramento. Belo Horizonte: Autentica, 2006.

GOMES, Maria de F. C. Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

GOMES, Albiane Oliveira. **Formação do professor de educação de jovens e adultos no Maranhão**: reflexões acerca das competências necessárias à prática educativa. Monografia de Graduação, defendida no Curso de Pedagogia, UFMA, 2003. (Orientadora: Prof^a Msc. Lindalva Maia Maciel).

_____. **A formação dos professores do Programa Brasil Alfabetizado**: uma análise dos programas desenvolvidos em São Luis. Monografia de Especialização, defendida no Curso de Especialização em Jovens e Adultos, IESMA, 2005. (Orientadora: Prof^a Msc. Celina Amélia da Silva).

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa**: projetos e relatórios. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HADDAD, Sérgio; XIMENES, Salomão. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo: Autores Associados, n. 14, mai/jun./jul. 2000.

HENRIQUES, Ricardo; IRELAND, Timothy. A política de educação de jovens e adultos no Governo Lula. In: VOVIO, Claudia Lemos; IRELAND, Timothy Denis. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2008, p. 347-357.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Demográfico 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Estudos e pesquisas, 4 v.).

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 02 jan. 2010.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 02 jan. 2010a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2002**. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/sedu/consorcio.html>>. Acesso em: 02 jan. 2010b.

IANNI, Otavio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Educação Permanente**: da reunificação alemã a reflexões e práticas no Brasil. 3 ed. Curitiba: UFPR, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos et al. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LINHARES, Célia; LEITE, Maria de Jesus Gaspar (orgs.). **Alfabetização educadora de Jovens, Adultos e Idosos maranhenses**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Qualificação e emprego no Brasil**: uma avaliação dos resultados do PLANFOR. Tese de Doutorado em Políticas Públicas, defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004. (Orientador: Prof^a Dr^a Maria Ozanira da Silva e Silva).

MACHADO, Eliel. Mal-estar da democracia na América Latina: lutas e resistências hoje. **Lutas Sociais**, 15/16, 2006.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*, Livro Primeiro, Volume II, 12^a. edição, Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S. A., 1989

MENDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Victor Civita, 1982.

MÉZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONTANO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente da intervenção social. São Paulo: Cortez, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Textos para Discussão**. N. 852. Brasília: IPEA, 2001.

MOURA, Maria da Glória Carvalho. **Educação de Jovens e Adultos**: um olhar sobre a sua trajetória histórica. São Paulo: Educarte, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos de 80 e 90. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo: USP, 1974.

NEVES, Lucia M. Wanderley. **Educação e política no Brasil hoje**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

WERTHEIN, Jorge (org.). **Educação de adultos na América Latina**. Campinas: Papirus, 1985.

WATKINS, Kevon. O crescimento pode ser asfixiado: O salto do Brasil na economia poderá esbarrar na educação precária, diz o especialista da Unesco. **Revista Época**, 1º de fev. 2010. p. 44-45

PAIVA, Jane. **Brasil Alfabetizado em foco**. Disponível em: <<http://www.tvwbrasil.com.br/salto/boletim2003/bat/>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Loyola, 1973.

PEREIRA, A P. Potyara. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. V. 19, n. 56, marco 1998.

PEREIRA, Maria Eunice F. Damasceno. **Análise do processo de implementação do Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR**. Tese de Doutorado, defendida no Instituto de Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas, 2006. (Orientador: Prof. Dr. Jorge Rubem Biton Tapia).

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunil. **O público não-estatal na reforma do Estado**. 1996.

PEREIRA, Marina Lucia. **A construção do letramento na educação de jovens e adultos**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

PICONEZ, Stela C. Bertho. **Educação escolar de jovens e adultos**. 3 ed. São Paulo: Papirus, 2004.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos**: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

RAPOSO, Maria da Conceição Brenha. O analfabetismo no contexto dos indicadores educacionais do Maranhão. In: Universidade Federal do Maranhão. **Série Políticas Públicas em Debate**. São Luis: EDUFMA, 2002.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 18 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. **Educação & Sociedade**. v. 28, n. 60, 1997

_____. **Educação para jovens e adultos**: proposta curricular – 1º segmento do ensino fundamental. Brasília, DF: Ação Educativa, MEC, 1997.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 7 ed. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2006.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Política pública para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Revista Educar**, Curitiba, n. 29, p. 29-45. 2007. Editora UFPR.

SAVIANI, Dermeval. **História das Idéias Pedagógicas No Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 2007.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro, 2005.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. **Educação Profissional no Brasil: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais**. Tese de Doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004 (Orientador: Prof^a. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva).

SOARES, Leôncio et. al. **Diálogos na Educação de Jovens e Adultos**. Belo Horizonte: Autentica, 2006.

SOARES, Madga. **Letramento: um tema em três gêneros**. 2 ed. Belo Horizonte: Autentica, 2004.

_____. **Alfabetização e letramento**. São Paulo: Contexto, 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. Educação e pobreza no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 7, n. 2, jun. 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: política social na ordem brasileira**. Rio e Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. Maranhão: Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência, 1995.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, M. Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

_____. **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, jan./dez. 2000, p. 27-50.

_____. A política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, 2003, p. 233-253.

_____. O Bolsa-Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, 2007, p. 1429-1439.

TORRES, Carlos Alberto; MORROW, Raymond A. Estado, Globalização e Políticas Educacionais. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. **Globalização e Educação: perspectivas críticas**. Porto Alegre: Artmed, 2004, p. 27-44.

UNESCO. V **Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA**. Hamburgo: UIE/UNESCO, 1997.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

UNICEF. **Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos: Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Brasília: UNICEF, 1991.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Pesquisa em educação: a observação**. Brasília: Líber Livro, 2007.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VENTURA, Lidnei; RIZZATTI, Mary Elizabeth. **Alfabetização**. Florianópolis: CEAD, 2003.

YAMASAKI, A. A.; SANTOS, E. M. **Educação de Jovens e Adultos: uma perspectiva freireana**. São Paulo, IPF, Série Cadernos de EJA, n, 2, 1999.

APÊNDICES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista com o Gestor Local

APRESENTAÇÃO INICIAL:

1. Qual a sua formação?
2. A quanto tempo está na gestão do PBA?
3. Tinha alguma experiência com Educação de Jovens e Adultos antes de assumir a Gestão do Programa?
4. Você é servidor(a) público(a)? Qual sua função?
5. Como você avalia os resultados (eficácia) do Programa Brasil Alfabetizado no combate ao analfabetismo dos jovens, adultos e idosos no Maranhão e especificamente em São Luís?

I - ASPECTOS RELATIVOS A EFICÁCIA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

A - QUANTO AO SISTEMA GERENCIAL E DECISÓRIO

1. Com você avalia sua capacidade de efetivar decisões relacionadas com os objetivos gerais do Programa?
2. Na sua opinião, o grau de autonomia que lhe é concedido tem sido suficiente para viabilização do processo de implementação do PBA de maneira eficiente?
3. Você poderia citar alguns condicionantes (de ordem material e institucional) que atuaram como facilitadores na consecução dos objetivos propostos pelo PBA no ano de 2008?
4. Quais os possíveis entraves que foram responsáveis pela não consecução dos objetivos propostos pelo PBA no ano de 2008?

B - QUANTO AO PROCESSO DE DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO

1. Qual os canais de informação utilizados na divulgação do PBA?
2. A divulgação aconteceu dentro dos prazos adequados? Como ocorreu?
3. Na sua opinião a forma como foi realizada a divulgação do PBA possibilitou atingir a contento o público-alvo?

C - QUANTO AO PROCESSO DE SELEÇÃO DE AGENTES IMPLEMENTADORES

1. Quais os sujeitos diretamente envolvidos no processo de implementação do PBA?
2. Foi realizada alguma seleção para escolha dos agentes implementadores? Caso afirmativo, quais os critérios que foram utilizados?

D - QUANTO AOS PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

1. A formação inicial dos beneficiários (coordenadores e professores) é feita pela própria instituição ou é externa?
2. Caso seja realizada pela própria instituição, como acontece a escolha dos formadores? Qual a periodicidade das formações?
3. Existe um sistema regular de formação dos beneficiários? Caso afirmativo, como se processa?

4. Na sua opinião a formação oferecida pelo PBA tem sido suficiente para capacitar os agentes implementadores no exercício da função de maneira eficaz?

E - QUANTO AOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INTERNOS

1. Existe um sistema de monitoramento e avaliação internos e/ou externo do PBA?
2. Caso afirmativo, responda:
 - houve agilidade na identificação de desvios e correções?
 - foram realizadas recomendações de correções em tempo hábil?
 - qual o grau de envolvimento dos sujeitos sociais envolvidos na política?

F - QUANTO AO SISTEMA LOGÍSTICO E OPERACIONAL

1. Com relação à qualidade da infraestrutura e do material de apoio, você a classificaria em:
 () boa () regular () muito boa () excelente () insuficiente
 Comente: _____
2. O processo de implementação do PBA contou com recursos humanos suficientes para sua operacionalização?
3. Os recursos financeiros foram suficientes para a concretização dos objetivos propostos pelo Programa?
4. Houve devolução de recursos?
5. Quanto aos prazos de implementação, foram cumpridos no tempo previsto? Caso negativo, explicita os por quês.
6. A agilidade dos processos foi fator facilitador ou entrave na implementação do PBA? Em quais aspectos?
7. A Prefeitura entra com alguma contra-partida para a implementação do PBA? Se positivo, quais as ações?

II - ASPECTOS RELATIVOS A EFICIÊNCIA NO DESEMPENHO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS

1. Metas Físicas
 - a. Metas realizadas x metas previstas
 - i. Proporções do Cumprimento das metas
 - ii. Regularidade das prestações dos serviços
 - iii. Cobertura e focalização do público-alvo
2. Metas Financeiras
 - a. Metas realizadas x metas previstas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com Coordenador (a) de Turma

APRESENTAÇÃO INICIAL:

1. Qual a sua formação?
2. Quanto tempo trabalha (ou trabalhou) no PBA?
3. Qual sua experiência na área educacional? Já havia trabalhado com Educação de Jovens e Adultos?
4. Quantas turmas coordena (ou já coordenou)?
5. Trabalhou na zona rural ou urbana?

SOBRE A FORMAÇÃO INICIAL:

1. Como você classificaria a qualidade da formação inicial?
() boa () regular () muito boa () excelente () insuficiente
Comente: _____
2. Na sua opinião, os conteúdos abordados durante a formação inicial lhe ajudaram no desenvolvimento de sua função? Em quais aspectos?
3. Há algo que você elencaria para propor melhorias na formação inicial do PBA? Caso positivo, cita-as.

SOBRE A FORMAÇÃO CONTINUADA:

1. Como você classificaria a qualidade da formação continuada?
2. Qual a periodicidade dos encontros?
3. Existe um Plano de Formação a ser seguido pelos coordenadores?
4. Há algo que você elencaria para propor melhorias na formação Continuada do PBA? Caso positivo, cita-as.

SOBRE O PROGRAMA:

1. Você acredita que o PBA desenvolvido em São Luis tem contribuído para a erradicar o analfabetismo dos jovens e adultos e promover sua continuidade nos estudos?
2. Quais as maiores dificuldades que você enfrentou durante sua atuação no PBA?
3. Qual a sua opinião sobre os coordenadores e alfabetizadores atuarem como voluntários no PBA?
4. Com relação a bolsa (remuneração), você está satisfeito (a)? Por quê?
5. Quais as suas sugestões para melhoria do PBA desenvolvimento em São Luis?