

Os desafios da descentralização na execução do Programa Brasil Alfabetizado

Ana Luiza Sá Barreto

RESUMO: O artigo discute os desafios relacionados à execução descentralizada, por estados e municípios, do Programa Brasil Alfabetizado. Analisa as dificuldades envolvidas na descentralização de recursos e atribuições e na manutenção do papel decisivo do governo federal: o de coordenação do programa.

Palavras-chave: Descentralização. Federalismo cooperativo. Programa Brasil Alfabetizado.

Brasília, 2011.

Federalismo e descentralização: diferenças e aproximações

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ainda que o sistema federativo no Brasil tenha sido declarado desde a Constituição Republicana de 1891, é com a Carta de 1988 que o federalismo brasileiro se fortalece, sobretudo porque sua promulgação ocorre num contexto de redemocratização, retomada das eleições diretas e fortalecimento da autoridade dos governos locais (estados e municípios).

Um estado federativo é aquele dividido em regiões que têm cada uma, um governo próprio e estão unidas sob um governo central. Ao contrário dos estados unitários, onde somente o governo central tem autoridade política própria, nos estados federados, a autoridade dos governos locais deriva do voto popular direto da população sob sua jurisdição.

A atual constituição brasileira também delimitou claramente a autonomia de todos os entes federados, além de definir suas competências em matéria legislativa, declarando temas para os quais a União e os Estados devem legislar concorrentemente e os assuntos nos quais as competências de legislar são exclusivas para cada ente.

A descentralização é a distribuição de competências e atribuições administrativas entre os níveis de governo. Ainda que possam parecer conceitos idênticos, federalismo e descentralização não são a mesma coisa, diz Arretche (2002). Para a autora, como ambos os processos aconteceram mais ou menos na mesma época histórica, há uma tendência a considerá-las como acontecimentos políticos idênticos. Primeiro, a partir dos anos 1980, recuperam-se as bases federativas do estado brasileiro, depois de um período muito próximo de um estado unitário, que foi o da ditadura militar. E depois, nos anos 1990, foi a vez de o Estado brasileiro implementar um processo de descentralização das políticas sociais, como forma de obrigar os governos locais a assumirem as políticas que estavam, até o momento, concentradas no âmbito da União.

Federalismo e descentralização são conceitos tão diversos que num estado unitário pode haver mais sucesso na implementação descentralizada de políticas que em estados federados. Para Arretche (2002), o Reino Unido é um exemplo de estado unitário, com grande concentração da autoridade política no governo central, que tem, entretanto, a gestão de políticas públicas de modo extensamente descentralizado. A autora se refere a estudos que demonstram as dificuldades que encontram os estados federativos de garantir inovações e implementar reformas políticas por conta da dispersão de autoridade política que identifica o sistema federativo.

Em outras palavras, em Estados federativos a implementação de reformas de âmbito nacional tenderia a ser mais difícil do que em estados unitários, porque os governos locais têm incentivos e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do governo federal, porque têm representação no Parlamento para vetar as iniciativas de política que são contrárias a seus interesses ou, ainda, porque podem simplesmente não aderir à implementação de programas do governo federal. (ARRETCHE, 2002, p. 31).

Para Arretche (2004), a Constituição Federal de 1988, ao optar pelo formato das competências concorrentes para a maioria das políticas sociais brasileiras, contribuiu para dispersar esforços, para a superposição de ações e para desigualdades territoriais na provisão de serviços. Para a autora, como qualquer ente federativo estava constitucionalmente **autorizado** a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, nenhum ente federativo estava constitucionalmente **obrigado** a realizar ações e programas nessas áreas.

Está claro, com isso, que num estado federado, onde todos os entes têm autonomia política e tributária, ainda que unidos pela soberania do governo central, são muitos os desafios de descentralização de políticas e programas sociais e da atuação cooperativa e coordenada dos entes federados em torno de um objetivo político comum.

Por que descentralizar? As reformas a partir dos anos 1990.

A partir do fim da ditadura militar e do início da redemocratização do país, cresceu no Brasil, e mesmo em outros países latino-americanos, o debate acerca da descentralização de políticas públicas. Acreditava-se que a descentralização, aliada a práticas democráticas de decisão e gestão de políticas públicas poderia garantir mais eficiência, transparência e menos corrupção no desempenho das ações estatais.

No Brasil, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que a descentralização de políticas públicas, sobretudo as sociais, ganhou grande destaque. A grande reforma proposta e implementada no governo Fernando Henrique modificou radicalmente o modelo de gestão e execução de políticas sociais altamente centralizado que caracterizou os governos democráticos anteriores. Para Arretche (2002), essa reforma concebia a descentralização como estratégia de garantir formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão de políticas públicas sociais.

Peroni (2003), entretanto, considera que a reforma proposta pelo governo FHC estava inserida num fenômeno mundial, causado pela crise capitalista e que, no Brasil e especialmente na educação, se apresentou como forma de o Estado (aqui considerado a União) se desobrigar das suas responsabilidades e descentralizar para estados, municípios e mesmo para a sociedade civil, tarefas que, até então, eram suas. Para a autora, o Estado assumiu, na década de 1990, características mais patrimonialistas do que gerenciais, mesmo defendendo uma administração pública do tipo gerencial. Isso porque do modo como se eximiu e transferiu a outros suas responsabilidades, garantiu vantagens aos representantes do capital internacional/especulativo aliado às classes dominantes locais. Mantendo, assim, um padrão associado ao processo de descentralização/centralização que está presente em nossa história desde a Independência: o padrão patrimonialista e clientelista.

Cury (1997), analisando as reformas propostas com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, considera que a flexibilidade é um importante eixo de análise das repercussões dessa lei para a educação nacional. Para o autor, a nova LDB promove iniciativas mais

autônomas por parte dos sujeitos envolvidos com a educação no país. E a descentralização das responsabilidades com o ensino fundamental para os municípios e com o ensino médio para os estados é uma forma bastante flexível de estruturar o funcionamento da educação escolar brasileira. Entretanto, ele adverte que tal flexibilidade pode também implicar num risco a ser evitado: o de obscurecer a precariedade dos sistemas de ensino. A descentralização e a flexibilização dos sistemas não podem diminuir o dever do Estado com a educação, e, tampouco, contribuir para a manutenção das perversidades e desigualdades já existentes.

Em texto de 2006, o autor considera que a Constituição de 1988 optou por um federalismo cooperativo e com isso recusou práticas centrífugas, em que há um fortalecimento do poder do estado-membro sobre o da União e práticas federalistas centrípetas, em que o poder da União se sobressai vigorosamente sobre o poder dos outros entes federados. Para o autor, nosso federalismo “busca um equilíbrio de poderes entre a União e os estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns”. (CURY, 2006, p. 115).

O autor ressalta que os grandes princípios e normas gerais da educação só se efetivarão através de um consórcio articulado e compromissado dos entes federativos ligados por um regime de colaboração que identifica a República Federativa do Brasil.

A República Federativa adota um tipo de Estado em que há tanto um autogoverno (concentração) como um governo compartilhado (dispersão). Desse modo, pode-se dizer que o caráter nacional de um Estado Federativo se concentra em um pólo central de poder e, ao mesmo tempo, se difunde pela autonomia nacional de um Estado-Nação e pela autonomia dos seus membros, que possuem competências próprias. (CURY, 2006, p. 117).

Discutindo o impacto das reformas nos sistemas públicos de ensino que caracterizaram as políticas educacionais na América Latina e no Brasil nos anos 1990, Di Pierro (2001) analisa como se concretizaram as diretrizes destas reformas no campo da educação de jovens e adultos. Para a autora, a parceria

que se estabelece entre agentes governamentais e não governamentais no desenvolvimento dos programas de educação de EJA, ao longo da segunda metade dos anos 1990, foi um dos principais aspectos que explicam a natureza desta reforma:

“A multiplicação de provedores e o estabelecimento de parcerias na promoção da educação básica de jovens e adultos tornaram-se fenômenos extensos e difusos, fazendo com que por vezes sejam percebidos como processos naturais. Nossa hipótese, entretanto, é a de que a disseminação de provedores e de práticas de parceria nada tem de natural, mas resulta da redefinição do papel do Estado no financiamento e provisão de serviços sociais básicos, que deixou abertas lacunas, progressivamente ocupadas por agentes sociais diversos”. (DI PIERRO, 2001, p. 327).

Apontando para o que considera um deslocamento da fronteira entre o público e o privado, a autora chama atenção para o processo político cultural que levou à filantropização das políticas sociais, retirando do Estado a responsabilidade pela oferta de ensino para jovens e adultos e instaurando uma tendência de oferta pelas instituições da sociedade civil.

Assim, ainda que a Constituição Federal de 1988 defina a erradicação do analfabetismo como uma das cinco prioridades em educação, a ausência, no texto constitucional, de obrigatoriedade para a EJA sugere uma desobrigação estatal no atendimento de adultos não escolarizados.

A oferta não institucionalizada e a ausência de inclusão de EJA no eixo da formação básica obrigatória impõem às políticas de educação de jovens e adultos a exigência da tomada de decisão por parte dos entes; decisão política que é perpassada pelas mencionadas dificuldades do federalismo brasileiro. Não há obrigação – e, portanto, menos ainda **compromisso** – em atender os adultos não escolarizados.

A erradicação do analfabetismo deveria ser um objetivo da nação brasileira, uma vez que está expresso em nossa Lei maior e outras legislações e compromissos assinados pelo estado brasileiro. Mas o analfabetismo também é produto da nossa história, resultado de séculos de uma educação excludente que, historicamente, privilegiou uma pequena parcela da população

brasileira, enquanto deixou de fora a imensa maioria. O analfabetismo é um dos indicadores de nossa breve história de investimento público significativo em educação para a população mais carente, aquela que não pode custeá-la além do que já faz através dos tributos que paga. Além disso, também é resultado da aparente desobrigação do poder público estatal em relação à educação de jovens e adultos que se manifestou com as reformas educacionais impostas pela redefinição do papel do Estado, nos anos 1990. Logo, não é sem grande esforço e sem investimentos de tempo, de recursos, de cooperação e de comprometimento que vamos conseguir erradicar essa mancha que nos envergonha e que nos afasta do lugar de nação desenvolvida.

O Programa Brasil Alfabetizado

O programa Brasil Alfabetizado é um esforço de garantir a redução do alto índice de analfabetismo que, combinado com outros indicadores semelhantes, dificultam a inserção do Brasil entre os países considerados desenvolvidos.

Constituiu-se em desdobramento e releitura do Programa Alfabetização Solidária (posteriormente, Comunidade Solidária), implantado no governo de Fernando Henrique Cardoso, do qual herdou o modelo de execução, descentralizada e mista – ONGs mais governos locais. A crise de 2006 (aberta com denúncias comprovadas de malversação de recursos públicos por parte das ONGs)¹ é que impôs o primeiro desafio de gestão, com a mudança desse modelo: os recursos passaram a ser transferidos apenas para entes federados e as bolsas, antes pagas descentralizadamente, pelos diferentes agentes, passaram a ser creditadas aos beneficiários diretamente pelo governo federal, numa tentativa de controle sobre o uso adequado dos recursos.

¹ A partir de denúncias, a equipe de auditoria do FNDE identificou irregularidades em 23 das 47 organizações não governamentais parceiras do MEC no Programa Brasil Alfabetizado, no ano de 2006, de acordo com matéria publicada pelo *O Globo* em 01/10/2007. A descoberta de fraudes e de uso irregular dos recursos repassados para as ONGs pelo Fundo provocou a decisão do MEC de, a partir de 2007, firmar parceria para a execução do programa somente com prefeituras e com governos estaduais.

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, que define a erradicação do analfabetismo como uma das cinco prioridades em educação que devem orientar a elaboração do Plano Nacional de Educação (com diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para a educação nacional), o Programa Brasil Alfabetizado foi instituído oficialmente em 2003, primeiro ano do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, depois que a oferta de cursos de alfabetização à população de jovens e adultos com baixa escolaridade foi classificada como “meta presidencial”. A conversão da Medida Provisória nº 173/2004 na Lei nº 10.880, publicada no Diário Oficial da União em 9 de junho de 2004 – que, entre outras providências, regulamenta o repasse dos recursos financeiros para os parceiros do Programa Brasil Alfabetizado – demonstra a importância que o programa ganha ao assumir lugar de política de estado e não apenas de governo. Em 2004, foi inserida no primeiro Plano Plurianual – PPA desenvolvido pelo novo governo, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

O Programa Brasil Alfabetizado tem como objetivos:

I - contribuir para superar o analfabetismo no Brasil, universalizando a alfabetização de jovens, adultos e idosos e a progressiva continuidade dos estudos em níveis mais elevados, promovendo o acesso à educação como direito de todos, em qualquer momento da vida, por meio da responsabilidade solidária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - colaborar com a universalização do ensino fundamental, apoiando as ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja por meio da transferência direta de recursos financeiros suplementares aos que aderirem ao Programa, seja pelo pagamento de bolsas a voluntários que nele atuam. (Resolução CD/FNDE nº 6 de 16/04/2010. Art. 2º, incisos I e II).

De acordo com a Lei 10.880/2004, a transferência de recursos financeiros, a título suplementar, para apoio a um conjunto de ações vinculadas à 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.

A Lei prevê ainda que pode haver pagamento de bolsas a voluntários que atuem como alfabetizadores do Programa.

A execução do Programa

Há dois tipos de recursos financeiros envolvidos na execução do Programa Brasil Alfabetizado: os que são transferidos aos estados e municípios (os chamados “entes executores”) para, a título suplementar, apoiar as ações de alfabetização vinculadas ao Programa; e os que são pagos, a título de bolsas de incentivo à participação, aos voluntários que atuam nas turmas de alfabetização.

A cada novo exercício fiscal, o FNDE publica Resolução que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros de apoio à alfabetização de jovens, adultos e idosos, para a execução e prestação de contas desses recursos por parte de estados, municípios e Distrito Federal, e para o pagamento de bolsas.

A Resolução determina as atribuições de cada um dos agentes envolvidos na execução do programa:

- a) SECAD/MEC, Secretaria gestora do Programa no Ministério da Educação, responsável por formular políticas para o atendimento da alfabetização de jovens, adultos e idosos e a continuidade da escolarização na educação de jovens e adultos;
- b) FNDE/MEC, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela execução de políticas educacionais mediante o financiamento de programas e projetos e o pagamento de bolsas; e
- c) estados, Distrito Federal e municípios que aderem ao Brasil Alfabetizado (chamados na Resolução de entes executores), responsáveis pela execução das ações que atendem aos objetivos do Programa.

Entre as atribuições da SECAD estão a análise do Plano Plurianual de Alfabetização encaminhado pelos entes executores, aprovando-o ou sugerindo alterações, e a coordenação, acompanhamento e a avaliação da implementação das ações de alfabetização pelos entes executores. A

Secretaria também é responsável por calcular o montante de recursos financeiros a ser repassado a cada ente federado, de acordo com fórmula que considera o número de beneficiários do programa, e por informar ao FNDE os destinatários e os valores devidos a cada um deles, para que este órgão realize as transferências devidas.

Ao FNDE cabe, entre outras providências, a abertura de conta específica para crédito dos recursos financeiros transferidos a cada ente executor informado pela SECAD, o recebimento e a análise das prestações de contas dos recursos transferidos bem como o pagamento das bolsas aos bolsistas vinculados a turmas em funcionamento (chamadas de turmas ativas).

Os estados, municípios e DF que recebem os recursos suplementares para a execução do Programa têm as atribuições de enviar à SECAD um Plano de Alfabetização para um período de quatro anos: recrutar e selecionar os alfabetizadores, coordenadores e tradutores-intérpretes de Libras (Língua Brasileira de Sinais), de acordo com as orientações da resolução: oferecer diretamente, ou em parceria com instituição formadora, as formações inicial e continuada dos alfabetizadores, coordenadores e tradutores intérpretes de Libras: formar as turmas de alfabetização: distribuir materiais e alimentação indispensáveis ao funcionamento das turmas: monitorar a freqüência dos bolsistas, garantindo sua atuação nas aulas de alfabetização: controlar a freqüência dos alfabetizandos: receber e aplicar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE: executar as ações previstas no Plano de Alfabetização: e prestar contas ao Fundo dos recursos recebidos, nos prazos estipulados e seguindo as orientações descritas na Resolução.

A transferência de recursos financeiros a estado, Distrito Federal ou município pressupõe pelo menos dois pré-requisitos: a) o ente federado interessado em executar o Programa deve assinar e enviar ao MEC um Termo de Adesão; e b) deve submeter à análise e aprovação do Ministério um Plano Plurianual de Alfabetização (PPAlfa), com descrição de metas e estratégias de alfabetização para um período de quatro anos. Esses recursos devem ser aplicados na realização das seguintes ações essenciais ao Programa: formação inicial e continuada dos alfabetizadores; aquisição de material escolar e de gêneros alimentícios destinados exclusivamente ao atendimento das necessidades dos alfabetizandos no período das aulas; transporte para os

alfabetizando; aquisição de material pedagógico, didático ou literário para uso nas turmas.

A definição das ações nas quais os recursos devem ser aplicados é comum nas instruções que regulamentam os repasses da União aos entes federados. A Resolução CD/FNDE nº 45 de 18/09/2007 determinava percentuais rígidos para a aplicação dos recursos transferidos aos entes executores nas diferentes ações previstas:

XI – Do valor da assistência financeira e dos critérios para sua aplicação

Art. 18 (...)

I – entre 35% (trinta e cinco por cento) e 60% (sessenta por cento) para a ação de formação de alfabetizadores e de coordenadores-alfabetizadores;

II – até 5% (cinco por cento) para a aquisição de material escolar;

III – até 3% (três por cento) para a aquisição de material para os alfabetizadores;

IV – até 30% (trinta por cento) para a aquisição de gêneros alimentícios;

V – até 20% (vinte por cento) para o transporte de alfabetizando;

VI – até 15% (quinze por cento) para material pedagógico. (Resolução CD/FNDE nº 45 de 18/09/2007. Art. 18, incisos I a VI).

Num sinal de abertura da União às necessidades específicas dos entes executores, a partir do exercício de 2008, estes percentuais deixaram de ser exigidos nas Resoluções que regulamentam a execução do programa. Assim, ainda que o MEC determine as ações passíveis de serem custeadas com os recursos de apoio à alfabetização, os entes executores estão livres para definir os percentuais a serem aplicados em cada uma das ações, investindo mais ou menos naquelas em que há maior ou menor necessidade.

As bolsas são pagas aos voluntários que atuam como alfabetizadores, tradutores-intérpretes de Libras, que auxiliam os alfabetizadores nas turmas que têm alfabetizando com dificuldades auditivas e coordenadores nas turmas de alfabetização, bolsistas esses recrutados e selecionados pelos entes executores, com base em critérios estabelecidos pela SECAD/MEC. A SECAD orienta que a seleção dos coordenadores e alfabetizadores seja precedida preferencialmente de chamada pública. E sugere que os selecionados para ambas as funções devam ter experiência em educação, de preferência em

educação de jovens e adultos; os coordenadores devem ter, preferencialmente, nível superior e os alfabetizadores devem ter, no mínimo, formação em nível médio, além disso, devem ser, preferencialmente, professores da rede pública de ensino. O pagamento das bolsas é feito por meio de créditos mensais em contas-benefício individuais, abertas exclusivamente para esse fim pelo FNDE para cada bolsista.

Dada a abrangência do Programa, que está em desenvolvimento em mais de 3 mil municípios no País (3.267 na edição 2009), sua execução é gerida por meio de dois sistemas informatizados – Sistema Brasil Alfabetizado (SBA) e Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) – nos quais as informações são inseridas descentralizadamente e permitem o acompanhamento no âmbito do governo federal.

Os dados são inseridos nesses dois sistemas pelos chamados gestores locais, servidores públicos vinculados aos entes executores e nomeados por portaria do dirigente máximo do órgão a que estão vinculados. Eles são os responsáveis pela execução do Programa naquela unidade da federação e têm diferentes atribuições de supervisão e controle, abrangendo a formação inicial e continuada dos alfabetizadores; a efetiva aplicação de testes de avaliação aos jovens, adultos e idosos que estão no Programa; a distribuição de materiais e de alimentação aos alfabetizandos; o trabalho realizado pelos coordenadores e alfabetizadores junto às turmas; o ateste sobre a participação efetiva dos bolsistas nas atividades previstas, autorizando o pagamento mensal das respectivas bolsas.

O SBA é o sistema utilizado pelo gestor local para o cadastramento de turmas, inclusão de alfabetizadores e coordenadores, ativação das turmas, entre outras operações. É um sistema importante para o acompanhamento das ações que os entes executores planejaram e o MEC aprovou através do PPAIfa.

O SGB é o sistema que permite o cadastramento e o controle das bolsas e bolsistas, a geração de autorizações dos pagamentos e a solicitação de abertura da conta-benefício junto ao banco parceiro do FNDE. Os três atores envolvidos na execução do programa – gestor local, gestor MEC e gestor FNDE – utilizam o SGB.

Quando o gestor local cadastra, no SBA, os alfabetizandos, os alfabetizadores e coordenadores e ativa as turmas, informando que elas iniciaram seu funcionamento, este sistema envia ao SGB os dados que permitem a geração de parcelas de bolsas para cada um daqueles bolsistas cadastrados.

Quando as parcelas são geradas no SGB, o gestor local deve acessar este sistema e aprovar as bolsas daqueles que cumpriram as exigências que lhes garantem o recebimento destas. Uma vez autorizadas pelo gestor local, estas bolsas devem ser homologadas pelo gestor MEC e enviadas ao FNDE, por meio de certificação digital, para que sejam, finalmente, pagas. Todas as autorizações e solicitações de pagamento são realizadas no SGB.

Os dois sistemas são acessados pela internet e restritos aos usuários previamente cadastrados, cujos perfis diferenciados indicam as funções que podem ser operadas por cada tipo de usuário.

Como o Programa Brasil Alfabetizado atende um elevado número de idosos nas turmas de alfabetização, é comum que haja alfabetizandos com dificuldades visuais que têm impacto sobre seu aprendizado. Para ampliar as condições de alfabetização do público-alvo do Brasil Alfabetizado, o MEC estabeleceu parceria com o Ministério da Saúde por meio de atendimento prioritário e diferenciado no âmbito do Projeto Olhar Brasil. Esse Projeto oferece atendimento oftalmológico e o fornecimento de óculos nos casos em que há a detecção de erros de refração, atendendo a alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental e à população acima de 60 anos de idade. Pela parceria estabelecida, deveria oferecer prioridade de atendimento aos alfabetizandos do Programa Brasil Alfabetizado – o que nem sempre consegue se concretizar no âmbito estadual e municipal. É uma ação que exige uma parceria e uma articulação trabalhosa entre as Secretarias Estaduais de Educação e Saúde e uma logística que permita o atendimento dos diversos municípios espalhados pelo território de cada estado.

Os desafios de uma execução descentralizada do PBA

A extensa descrição de atribuições e responsabilidades de cada agente envolvido na execução do Brasil Alfabetizado e a definição clara das regras e objetivos do programa não garantem que SECAD, FNDE e Entes Executores atuem coordenadamente e eficientemente pela erradicação do analfabetismo no Brasil. A assinatura do Termo de Adesão, condição necessária para que o MEC autorize a transferência de recursos, não implica, necessariamente, no compromisso do ente executor com os objetivos do programa

Quais são as dificuldades envolvidas na execução descentralizada do Programa Brasil Alfabetizado?

O Programa está espalhado por todo o território nacional, em mais de 3 mil municípios, como já foi mencionado. Alguns com adesão direta com o Ministério da Educação e outros que aderem ao programa através de parceria com a Secretaria de Estado de Educação. Desses, 1.928 têm atendimento prioritário, pois são aqueles em que a taxa de analfabetismo é igual ou superior a 25%. Para esses, o MEC oferece apoio técnico para a implementação das ações de alfabetização. Isso porque reconhece que a transferência de recursos financeiros não basta para que os entes federados consigam executar com efetividade todas as ações e da maneira idealizada pelo governo federal. Desses 1.928 municípios, 90% estão localizados no Nordeste e as altas taxas de analfabetismo são apenas um dos indicadores da situação de precariedade em que se encontra a atuação estatal nessas localidades. Além da ausência de recursos financeiros, há, nesses municípios, uma carência de pessoal preparado para dar conta de responder às demandas do Programa e garantir sua execução adequada. As dificuldades variam desde uma concepção que “naturaliza” o analfabetismo na localidade a dificuldades de compreensão do conjunto extenso e detalhado de normas e regulamentações expedidas pelo MEC e pelo FNDE, passando pelo uso dos sistemas de acompanhamento e gestão do Programa.

Toda a execução é realizada com a intermediação de sistemas acessados através da internet. Não é de estranhar que em municípios onde estão as maiores taxas de analfabetismo e onde o programa é uma

necessidade, é onde podem estar as equipes implementadoras mais vulneráveis ao insucesso.

Para esses municípios prioritários, O MEC oferece o acompanhamento mais criterioso de uma equipe de consultores contratados especialmente para esse fim. A idéia do trabalho de consultoria é a de contribuir para o aprendizado dos gestores locais e equipes envolvidas com a execução do programa nos municípios onde o MEC reconhece que há grandes dificuldades. São 55 consultores para trabalhar com parte do universo dos municípios prioritários. É um número pequeno, isso sem levar em conta o restante dos entes executores espalhados pelo território nacional que não estão entre os municípios tratados com prioridade. Muitos deles também se deparam com dificuldades semelhantes, ainda que não estejam entre aqueles com as maiores taxas de analfabetismo do país. Mas qual seria o número ideal de consultores para atender tantas demandas de apoio técnico? E o MEC tem pessoal suficiente para planejar, acompanhar e avaliar o trabalho de tantos consultores e dar os encaminhamentos que resultam do seu trabalho? As dificuldades são muitas quando se considera a grandeza deste país continental.

Também é importante considerar que em grande parte dos municípios a execução do Programa se mantém exclusivamente com os repasses do governo federal, embora estes sejam transferidos a título suplementar. Desse modo, a adesão dos entes executores pode significar mais interesse em receber recursos do que adesão legítima aos objetivos e metas do programa. Além disso, na ausência de complementação de recursos financeiros pelos entes executores, o investimento da União pode não ser suficiente para o financiamento das ações.

A despeito de o MEC definir orientações sobre critérios de seleção para os bolsistas voluntários, essas orientações não implicam em obrigação para os entes executores, de modo que podem ser seguidas ou não. Assim, os entes executores estão livres para selecionar os bolsistas que vão atuar como alfabetizadores e coordenadores de turmas do programa e receber, respectivamente, R\$ 250,00 e R\$ 500,00 cada um, por mês de atuação. O monitoramento *in loco* sugere que, em muitos municípios e mesmo em estados, as bolsas são moeda de troca de favores políticos, alimentando

relações de favorecimento e apadrinhamento, em detrimento da consecução dos objetivos do programa. Além disso, mesmo nos municípios onde os gestores se esforçam em realizar chamada pública para selecionar os alfabetizadores e coordenadores, nem sempre é fácil encontrar pessoal interessado e disponível com as características que o trabalho de alfabetização de adultos exige.

O relato de uma experiência

Em 2010, entre os meses de agosto e novembro, algumas equipes de servidores do MEC e do FNDE realizaram, em parceria, visitas de monitoramento e acompanhamento do Programa Brasil Alfabetizado em alguns municípios.

As visitas incluíram entrevistas com aplicação de questionários aos principais envolvidos na execução do Programa nos municípios – gestores locais, coordenadores de turmas e alfabetizadores. Além disso, as equipes de monitoramento também visitaram turmas de alfabetização, conversaram com alguns alfabetizandos e avaliaram os locais onde as aulas aconteciam e as condições em que elas eram oferecidas.

A escolha dos municípios a serem visitados obedeceu a critérios definidos pela SECAD e expressos em Nota Técnica daquela Secretaria. Na seleção dos municípios a serem visitados na primeira etapa de monitoramento, a SECAD combinou, principalmente, três critérios: sinal de alerta no PPAIfa, denúncias recebidas pelo atendimento institucional ao Programa e soma de atendimentos maior que número de analfabetos informado no Censo 2010. O sinal de alerta no PPAIfa foi o critério que ajudou a Secretaria a identificar os municípios que apresentaram fragilidades na descrição ou no planejamento das ações no Plano Plurianual de Alfabetização. Nos oito estados que, segundo a SECAD, apresentam, historicamente, mais dificuldades na execução do programa, foram selecionados os municípios que se encaixavam em pelo menos um dos critérios mencionados e que tinham turmas de alfabetização ativas no período da visita.

A sistematização das informações coletadas com os questionários ainda não foi concluída e não há, até o momento, uma avaliação final dos resultados das visitas – entretanto alguns resultados já foram identificados. Alguns municípios já receberam das equipes do MEC e FNDE um retorno destas visitas, com reconhecimento de boas práticas, com sugestões de melhorias na implementação do programa ou com solicitações de correção nos casos em que foram identificados erros ou irregularidades.

A inclusão de alguns comentários desta experiência neste trabalho tem o propósito de enriquecer as discussões teóricas levantadas neste texto, demonstrando a natureza complexa das ações e dos programas governamentais que exigem a atuação coordenada da União, dos Estados e Municípios.

Na análise a seguir serão usadas algumas informações colhidas de 35 questionários aplicados nas entrevistas com gestores locais, coordenadores e alfabetizadores.

A despeito de ser um número reduzido de casos, sobretudo quando se fala da quantidade e diversidade de municípios onde o programa é executado, possibilita, ainda que com limites, uma reflexão sobre o programa, sua realidade e as dificuldades daqueles que estão envolvidos com a sua implementação. As informações coletadas nos questionários podem servir como uma aproximação prática das discussões teóricas propostas neste texto.

Os questionários abordaram, entre outras questões, as dificuldades dos gestores locais, dos coordenadores de turmas e alfabetizadores na realização das suas respectivas atribuições. Este é um tópico que interessa ao debate aqui proposto.

As dificuldades dos atores ligados à gestão nacional do programa, ainda que sejam muito importantes, não puderam ser abordadas naquele momento do monitoramento, uma vez que os questionários foram aplicados somente a atores vinculados aos entes executores.

Os coordenadores de turmas e alfabetizadores são os que atuam diretamente junto às turmas de alfabetização. A Resolução em vigor na época das visitas (a de nº 6, de 16/04/2010) orientava que além de ser precedida preferencialmente de chamada pública, a seleção dos bolsistas deveria considerar que os candidatos a ambas as funções deveriam ter experiência em

educação, de preferência em educação de jovens e adultos; os coordenadores deveriam ter, preferencialmente, nível superior e os alfabetizadores deveriam ter, no mínimo, formação em nível médio, além de ser preferencialmente professores da rede pública de ensino.

De acordo com a tabela 1, que apresenta dados extraídos do SBA, dos 182.557 alfabetizadores cadastrados no Programa Brasil Alfabetizado (entre alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores-intérpretes de Libras), no exercício de 2009, 145.671 (80% do total) tinham o ensino médio como escolaridade. Os com nível superior representavam 15% do total de cadastrados e os 5% restantes tinham nível fundamental ou as antigas formações de ginásio, científico ou ainda mestrado ou doutorado.

Tabela 1: escolaridade dos alfabetizadores cadastrados no SBA, exercício 2009

| UF | Ensino médio | Nível Superior | Ensino Fundamental | Antigo clássico, científico | Antigo ginásio | Antigo primário | Mestrado ou doutorado | Total |
|----|--------------|----------------|--------------------|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------------------|-------|
| AC | 774 | 42 | 206 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1025 |
| AL | 2898 | 326 | 95 | 84 | 5 | 2 | 2 | 3412 |
| AM | 1568 | 1491 | 99 | 1 | 0 | 0 | 51 | 3203 |
| AP | 222 | 42 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 264 |
| BA | 54428 | 4414 | 2196 | 335 | 136 | 35 | 45 | 61404 |
| CE | 8414 | 1438 | 90 | 108 | 7 | 2 | 8 | 10060 |
| DF | 18 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| ES | 104 | 31 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 138 |
| GO | 182 | 86 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 272 |
| MA | 10291 | 1543 | 343 | 41 | 40 | 5 | 31 | 12283 |
| MG | 6558 | 1624 | 1026 | 154 | 107 | 110 | 9 | 9577 |
| MS | 603 | 190 | 29 | 1 | 0 | 0 | 0 | 821 |
| MT | 634 | 384 | 14 | 16 | 3 | 0 | 6 | 1054 |
| PA | 6368 | 922 | 495 | 6 | 13 | 2 | 10 | 7811 |
| PB | 8903 | 1556 | 340 | 1097 | 10 | 2 | 16 | 11897 |
| PE | 12562 | 2372 | 191 | 755 | 8 | 8 | 22 | 15915 |
| PI | 9685 | 1968 | 416 | 222 | 43 | 11 | 13 | 12307 |
| PR | 1226 | 3582 | 75 | 6 | 12 | 5 | 24 | 4926 |
| RJ | 3407 | 752 | 26 | 17 | 5 | 1 | 14 | 4208 |
| RN | 7888 | 1597 | 93 | 27 | 18 | 3 | 25 | 9629 |
| RO | 681 | 197 | 9 | 4 | 1 | 0 | 6 | 897 |
| RR | 32 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 45 |
| RS | 578 | 478 | 13 | 6 | 0 | 1 | 8 | 1083 |
| SC | 542 | 604 | 15 | 3 | 1 | 0 | 5 | 1166 |
| SE | 5862 | 781 | 243 | 11 | 2 | 3 | 16 | 6915 |
| SP | 532 | 661 | 15 | 17 | 2 | 1 | 2 | 1230 |
| TO | 711 | 228 | 34 | 3 | 9 | 6 | 0 | 991 |

| | | | | | | | | |
|-------|-----------|-----------|----------|----------|-------------|------------|-------------|------------|
| Total | 145.671 | 27.328 | 6.067 | 2.915 | 425 | 197 | 315 | 182.557 |
| % | 80 | 15 | 3 | 2 | 0,23 | 0,1 | 0,17 | 100 |

Fonte: SBA – Sistema Brasil Alfabetizado. Consulta realizada em 22/03/2011

Dificuldades dos envolvidos:

Tabela 2: Dificuldades relatadas pelos entrevistados, entre gestores locais, coordenadores e alfabetizadores.

| ATORES | DIFICULDADES RELATADAS |
|----------------------|--|
| GESTOR LOCAL | <ul style="list-style-type: none"> • não saber fazer substituição de alfabetizadoras no Sistema Brasil Alfabetizado. <p>Uso do sistema SBA</p> <ul style="list-style-type: none"> • informou ter dificuldades de assumir o papel de gestor local, enquanto desempenha outras atribuições no município. Além disso, mencionou a dificuldade de lidar com alfabetizadores despreparados para o exercício da alfabetização de jovens e adultos. • poucos carros para realizar as visitas. • perfil inadequado dos alfabetizadores, limitações dos alunos com dificuldades visuais, falta de prioridade para a política de alfabetização de adultos. |
| COORDENADOR DE TURMA | <ul style="list-style-type: none"> • atrasos na entrega da merenda, dos materiais pedagógicos e escolares e, principalmente, na entrega dos óculos. Também apontaram como principais dificuldades a abordagem muito teórica das formações e o atraso no pagamento das bolsas. A falta de ajuda de transporte para as alfabetizadoras freqüentarem as formações também foi uma dificuldade apontada pelas coordenadoras. • relataram dificuldades na realização das visitas às turmas por conta da falta de transporte para tal e por causa do difícil acesso às turmas na zona rural. Em relação às dificuldades dos alfabetizadores, elas apontaram para a evasão dos alfabetizandos, sobretudo por conta dos problemas na visão. • a Secretaria Municipal só dispõe de um carro para ser usado nas visitas às turmas. Como as turmas da zona rural são muito distantes umas das outras, há uma grande dificuldade dos coordenadores acompanharem as turmas sob sua responsabilidade. • evasão dos alfabetizandos; os alfabetizadores não informam, imediatamente, as desistências e substituições dos alunos; a demora na entrega dos óculos contribuiu para aumentar a evasão e ajudou ao programa perder credibilidade; trabalhar com as turmas que funcionam em salas cedidas, que não têm a estrutura das escolas. • as alfabetizadoras vêem as coordenadoras como fiscais e não como coordenadoras e não costumam aplicar em sala as sugestões dadas; evasão escolar; falta de políticas para o educando antes do início das aulas; demora na entrega dos óculos. A forma de contrato voluntário não é atrativo para quem tem |

| | |
|---------------|---|
| | qualificação profissional. |
| ALFABETIZADOR | <ul style="list-style-type: none"> • atrasos na entrega de materiais, de lanche, de óculos e no pagamento das bolsas também foram apontados por uma das alfabetizadoras. Além disso, a dificuldade relacionada ao trabalho em turmas itinerantes foi relatada por duas das alfabetizadoras entrevistadas. • a falta de interesse das direções das escolas em disponibilizar espaço à noite para o funcionamento das turmas de alfabetização do PBA. • dificuldades dos alunos memorizarem os assuntos trabalhados em aula; evasão dos alunos; problemas de visão dos alunos; lidar com o nervosismo e o desânimo dos alunos; atraso no pagamento das bolsas. • lidar com os alunos que têm dificuldades de conseguir ler, apesar do esforço; sala pequena, espaço inadequado. |

Fonte: 35 questionários aplicados pelas equipes de monitoramento da SECAD/MEC e FNDE/MEC em 2010.

a) As dificuldades dos gestores locais:

A tabela 2 apresenta as dificuldades relatadas pelos entrevistados que responderam aos 35 questionários utilizados como fonte de dados neste trabalho.

Entre os problemas mencionados pelos gestores locais, as dificuldades de acessar e utilizar os sistemas talvez sejam aqueles que mais revelam a natureza complexa dos programas de execução descentralizada. Um programa que, na edição 2009, mobilizou mais de 1.300 entes executores (sendo que alguns dos estados atuam em centenas de municípios), mais de 170.000 bolsistas e mais de 1.900.000 alfabetizandos cadastrados, precisa de sistemas informatizados que funcionem corretamente e que sejam bem utilizados por todos os atores envolvidos, para que sirvam como ferramentas eficazes de acompanhamento, monitoramento e controle de sua execução.

Para que os dois sistemas informatizados utilizados na execução do Brasil Alfabetizado (SBA e SGB) revelem um retrato fidedigno da situação do Programa nos diferentes estados e municípios brasileiros, os gestores locais precisam fazer uso freqüente deles – sobretudo do SBA, que é o sistema de acompanhamento pedagógico. Entretanto, os gestores locais têm, muitas vezes, dificuldades de acessá-los, ou porque não estão familiarizados com o uso da internet ou dos ambientes informatizados, ou porque não têm tempo (é

comum acontecer de os gestores locais assumirem outras funções igualmente ou até mais relevantes em seus municípios). Ainda é possível que eles não vejam importância em alimentar os sistemas com informações que não têm impacto direto sobre o seu cotidiano, uma vez que um retrato da execução efetiva do programa pode interessar mais ao gestor nacional que a cada um dos entes executores. Assim, é comum ocorrer de, numa visita de monitoramento, percebermos que as turmas não funcionam exatamente do modo como está descrito no sistema - com o mesmo número de alunos, no mesmo local ou nos mesmos dias e horários informados.

Outra dificuldade está associada ao que alguns entrevistados chamaram de “perfil inadequado dos alfabetizadores”. Como já se apontou a seleção dos bolsistas do programa nem sempre obedece aos critérios sugeridos pelo gestor nacional do programa. Entre os municípios visitados durante o trabalho de monitoramento em 2010, foi possível verificar que não é tão comum que os entes executores realizem chamada pública antes de procederem à seleção dos bolsistas. Assim, pode ocorrer que os alfabetizadores e coordenadores sejam escolhidos entre aqueles indicados do prefeito, do secretário estadual de educação ou a partir de critérios não necessariamente técnicos. Deste modo, não é de se estranhar que os alfabetizadores e coordenadores voluntários do Brasil Alfabetizado muitas vezes não tenham a experiência ou a formação necessária para o desempenho das suas responsabilidades.

b) As dificuldades dos coordenadores:

O trabalho do coordenador é de fundamental importância para o gestor local, a quem informa as dificuldades e avanços na execução do Programa no município.

Uma queixa recorrente entre os coordenadores entrevistados é a dificuldade de realizar visitas de acompanhamento às turmas de alfabetização, uma das suas principais atribuições. Nas visitas aos locais onde as aulas acontecem, os coordenadores acompanham a frequência dos alfabetizadores e dos alfabetizados, fazem a supervisão pedagógica da alfabetização, identificam alunos com necessidades educacionais especiais, orientam os alfabetizadores em suas dificuldades etc..

Entretanto, na Resolução que normatiza a execução do programa, não há previsão de uso do recurso de apoio para o custeio de despesas com as visitas dos coordenadores às turmas de alfabetização. As despesas com deslocamentos dos coordenadores nas visitas às turmas sob sua responsabilidade (que deveriam ocorrer com regularidade e frequência) devem ser custeadas pelo próprio ente executor, o que nem sempre ocorre. O repasse da União tem caráter suplementar, mas nem sempre os entes executores usam seus recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos para a alfabetização de jovens e adultos – não usavam também para EJA antes que ela fosse incorporada como modalidade da educação básica e passasse a compor os recursos do Fundeb distribuídos a todos os entes da Federação.

A falta ou a demora no atendimento das necessidades de material escolar ou pedagógico, transporte e alimentação para os alfabetizandos impõe sérias restrições ao sucesso do Programa nos municípios e estados brasileiros e não é sem motivo que os coordenadores a apontam como uma das principais dificuldades na efetivação do seu trabalho.

Algumas situações podem explicar as dificuldades dos entes executores em responder com eficiência e efetividade a essas necessidades, custeadas com recursos transferidos pela União.

Na tabela 3 estão informados os locais de funcionamento das 148.620 turmas ativas no exercício de 2009. Do total de turmas ativas, 65.300 (43% delas) funcionavam em escolas. A distribuição de lanche e de materiais em escolas costuma acontecer sem grandes problemas, uma vez que este é, normalmente, o ambiente para onde se dirigem as ações das secretarias municipais e estaduais de educação. Entretanto, quando a distribuição de insumos indispensáveis ao funcionamento das turmas de alfabetização tem que ocorrer em casas de alfabetizadores (37% do total de turmas ativas em 2009), muitas vezes espalhadas por extensas áreas da zona rural, as dificuldades emergem.

No caso específico dos lanches, que demandam uma distribuição freqüente que deve acontecer, pelo menos uma vez por mês em cada local de funcionamento de turmas, a exigência de planejamento e logística por parte da equipe gestora do programa no município e/ou estado é ainda maior.

Tabela 3: locais de funcionamento das turmas de alfabetização, exercício 2009.

| UF | ESCOLA | CASA ALFABETIZADOR | OUTRO | IGREJA | SOCIEDADE DE AMIGOS DO BAIRRO | SALÃO PAROQUIAL | INSTITUIÇÃO PRISIONAL | INSTITUIÇÃO DE MEDIDA SÓCIO-EDUCATIVA | Número de turmas |
|--------------|---------------|--------------------|---------------|--------------|-------------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------------------|------------------|
| AC | 304 | 438 | 20 | 32 | 29 | 3 | 0 | 0 | 826 |
| AL | 1077 | 1228 | 167 | 44 | 81 | 25 | 0 | 0 | 2622 |
| AM | 2847 | 6 | 1 | 6 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2864 |
| AP | 158 | 2 | 13 | 6 | 4 | 0 | 0 | 0 | 183 |
| BA | 19107 | 23346 | 2483 | 1328 | 1139 | 388 | 2 | 0 | 47793 |
| CE | 3806 | 2651 | 584 | 83 | 206 | 79 | 0 | 0 | 7409 |
| DF | 16 | 3 | 4 | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 30 |
| ES | 61 | 20 | 8 | 19 | 4 | 2 | 0 | 0 | 114 |
| GO | 114 | 55 | 40 | 23 | 3 | 7 | 0 | 0 | 242 |
| MA | 4489 | 4031 | 462 | 474 | 282 | 108 | 0 | 0 | 9846 |
| MG | 3786 | 2675 | 943 | 586 | 459 | 309 | 6 | 0 | 8764 |
| MS | 240 | 222 | 119 | 78 | 49 | 18 | 0 | 0 | 726 |
| MT | 501 | 82 | 234 | 48 | 56 | 44 | 4 | 0 | 969 |
| PA | 2020 | 3075 | 292 | 276 | 268 | 174 | 0 | 0 | 6105 |
| PB | 6102 | 1781 | 1610 | 301 | 465 | 58 | 26 | 0 | 10343 |
| PE | 4595 | 6123 | 1258 | 259 | 396 | 102 | 4 | 0 | 12737 |
| PI | 5232 | 2701 | 1705 | 206 | 481 | 161 | 0 | 0 | 10486 |
| PR | 1748 | 680 | 916 | 236 | 304 | 422 | 0 | 0 | 4306 |
| RJ | 1169 | 932 | 612 | 537 | 197 | 28 | 0 | 0 | 3475 |
| RN | 2705 | 4315 | 744 | 162 | 275 | 53 | 0 | 0 | 8254 |
| RO | 322 | 191 | 88 | 160 | 62 | 26 | 0 | 0 | 849 |
| RR | 7 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| RS | 447 | 55 | 158 | 57 | 65 | 67 | 11 | 0 | 860 |
| SC | 591 | 74 | 77 | 29 | 39 | 61 | 8 | 0 | 879 |
| SE | 2809 | 1439 | 1575 | 149 | 107 | 104 | 0 | 1 | 6184 |
| SP | 454 | 51 | 203 | 103 | 72 | 38 | 0 | 0 | 921 |
| TO | 593 | 123 | 72 | 13 | 19 | 3 | 0 | 0 | 823 |
| Total | 65.300 | 56.299 | 14.391 | 5.217 | 5.071 | 2.280 | 61 | 1 | 148.620 |
| % | 43,9 | 37,8 | 9,6 | 3,5 | 3,4 | 1,5 | 0,04 | 0,0006 | 100 |

Fonte: SBA – Sistema Brasil Alfabetizado. Consulta realizada em 18/03/2011

c) As dificuldades dos alfabetizadores:

Os alfabetizadores também informaram encontrar dificuldades por conta do atraso na entrega de materiais e de lanches. O atraso na entrega dos óculos foi mencionado pelos dois grupos de entrevistados – coordenadores e alfabetizadores.

Muitos entes executores têm encontrado dificuldades para oferecer o atendimento oftalmológico e fazer a entrega dos óculos aos alfabetizando no âmbito do Projeto Olhar Brasil. Na ocasião das visitas de monitoramento, em 2010, os alfabetizadores mencionaram as dificuldades de trabalhar com alunos

com problemas visuais e de lidar com as expectativas daqueles que aguardavam ansiosos a entrega dos óculos prometidos.

Os alfabetizadores entrevistados também comentaram sobre os espaços onde as turmas estão localizadas que às vezes são inadequados para o funcionamento de salas de aula. Esta também foi uma observação freqüente das equipes de monitoramento da SECAD/MEC e do FNDE/MEC, sobretudo nas turmas cujas aulas acontecem em casas de alfabetizadores.

A SECAD/MEC prevê e autoriza a criação de turmas em locais alternativos às salas de aula em escolas porque reconhece que os jovens, adultos e idosos que não puderam aprender a ler e escrever em outra ocasião das suas vidas apresentam, muitas vezes, resistência a freqüentar uma escola. O ambiente escolar muitas vezes assusta este aluno adulto que inicia (ou reinicia) seu letramento. Além disso, em muitas turmas da zona rural, não há escola disponível, próxima à moradia do alfabetizando. Ainda há casos de escolas que não disponibilizam seus espaços para o funcionamento de turmas de alfabetização de adultos, que habitualmente acontecem no turno da noite. Por isso é que o programa pode ser oferecido em salões paroquiais, associações de bairros e até nas casas dos alfabetizadores. Entretanto, esta possibilidade estratégica que visa a atender mais pessoas analfabetas e reduzir a desistência, fenômeno comum entre turmas de alfabetização de adultos, pode implicar em risco de mau atendimento se os espaços onde as aulas acontecem não oferecem as condições mínimas necessárias ao aprendizado: iluminação adequada, espaço suficiente, mobiliário adequado às condições físicas dos alunos (cadeiras, mesas, quadro negro, etc.), banheiros, entre outros.

O acompanhamento dos locais de funcionamento das turmas deve ser realizado com cuidado pelos coordenadores de turmas, pelo gestor local e também pela SECAD/MEC, secretaria gestora nacional do programa.

Considerações finais

O artigo 214 da nossa Lei Maior inclui, entre as prioridades que devem constar do nosso Plano Nacional de Educação, a erradicação do analfabetismo. O PNE acolhe a determinação da Constituição e ainda reconhece que essa é uma tarefa que exige uma ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade.

Tratando-se de uma prioridade educacional para a nação e de uma condição para que o país ocupe lugar entre as nações desenvolvidas, está claro que a União, enquanto poder central da nossa federação deve promover esforços no sentido de alcançar o objetivo de acabar com o analfabetismo de jovens, adultos e idosos no país.

O sucesso do Programa Brasil Alfabetizado está vinculado, entre outros aspectos, à natureza delicada e complexa das relações que se estabelecem entre a União e os entes federados. A execução do programa não poderia ocorrer de outro modo que não fosse descentralizado. É impossível pensar em qualquer ação em educação a ser executada num território do tamanho do nosso e com as diversidades e especificidades que o caracterizam, que não seja de modo descentralizado. Mas são muitas as dificuldades de garantir um regime de colaboração em que todos os entes estejam comprometidos e compromissados em torno dos mesmos objetivos. À União cabe o papel difícil e singular de coordenar as ações, contribuir para a redução das desigualdades entre os entes e propor políticas para a nação, sem ferir a autonomia e a independência dos estados e municípios envolvidos.

Os entes federados devem assumir as atribuições tão bem descritas nas Resoluções, uma vez que estejam comprometidos com a erradicação do analfabetismo e não porque se sentem atraídos pela possibilidade de receber mais recursos da União. É por isso que as atribuições não podem ser determinadas unilateralmente. A não ser que, no fim das contas, estados, municípios e DF não se vejam, definitivamente, obrigados a cumpri-las. A não ser que não vejam como suas as tarefas de reduzir índices de analfabetismo entre adultos e promover a entrada, no ensino fundamental, daqueles que não tiveram a oportunidade de estudar em outra época.

A União precisa exercitar o difícil papel de coordenar as iniciativas de erradicação do analfabetismo, sem que este esforço se resuma a determinar atribuições e garantir os repasses de recursos e o pagamento de bolsas. A tarefa mais árdua talvez esteja em garantir a adesão aos objetivos do programa, à sua importância estratégica para o salto que o país tem ensaiado rumo ao desenvolvimento com equidade. Esta adesão implica em muito mais que um Termo assinado. E exige do poder central a disposição de se aproximar mais dos entes federados, em todas as etapas: desde a formulação do programa, passando pela sua execução, até seu acompanhamento e sua avaliação.

Referências:

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. *Educ. Soc.* [online]. 2002, vol.23, n.80, pp. 25-48. ISSN 0101-7330. doi: 10.1590/S0101-73302002008000003.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88392004000200003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos Roberto Jamil et. al. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. SP: Editora do Brasil, 1997.

_____. Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.) **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 113-129.

DI PIERRO, Maria Clara. **Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos**. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 27, n.2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

FNDE. Resolução CD/FNDE nº 45 de 18 de setembro de 2007. Estabelece orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado no exercício de 2010, bem como ao pagamento de bolsas a voluntários que atuam no Programa.

FNDE. Resolução CD/FNDE nº 6 de 16 de abril de 2010. Estabelece orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado no exercício de 2010, bem como ao pagamento de bolsas a voluntários que atuam no Programa.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.