

O Programa Brasil Alfabetizado: uma pequena introdução e possíveis áreas de pesquisa

Claudia Tufani, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

1 Introdução

Em 2015, o Centro de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Ministério de Educação (MEC) e a Secretaria de Educação de Maceió (SEMED/Maceió) iniciaram um projeto de pesquisa que teve como intuito fornecer subsídios técnicos para a redução do analfabetismo entre jovens e adultos na capital alagoana. Maceió foi escolhida para receber o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) em razão do fato de que o município é a capital do estado cuja taxa de analfabetismo é a maior do país: 24 por cento. Maceió possui uma população de mais de 1 milhão de pessoas, e a taxa de analfabetismo entre os adultos em 2015 era de 8,3 por cento, o que é cerca de 0,5 por cento maior que a taxa nacional de analfabetismo (OSORIO et al., 2016).

Um dos resultados do projeto citado foi um melhor entendimento do público que participa ou participou do PBA no município. É de se notar que o PBA é um programa nacional e, provavelmente, uma das maiores iniciativas de alfabetização de jovens e adultos no mundo.¹ De acordo com o MEC, mais de 10 milhões de pessoas se matricularam no Programa nos mais de 13 anos de sua existência. O MEC também afirma que mais de 3 milhões de jovens e adultos aprenderam a ler e a escrever entre os anos de 2003 e 2010 (FNDE, 2005-2008; SECAD/MEC, 2009-2012).

Apesar de seu enorme tamanho e o seu potencial para beneficiar milhões de jovens e adultos analfabetos, o PBA não tem recebido a atenção que merece. De fato, até o momento, nenhuma análise quantitativa foi feita com os dados do Programa. Nesse artigo, será apresentado um sumário do PBA, no que diz respeito às suas características, e então serão mostrados alguns dados referentes ao público que participa do Programa em Maceió. O objetivo do presente texto é duplo: primeiro, tornar as informações do Programa mais disponíveis. Segundo, levantar questões sobre a eficiência do PBA, assim como também de seu impacto econômico e social, visando promover mais estudos sobre o assunto.

2 O Programa Brasil Alfabetizado

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi criado pelo Ministério de Educação em 2003 e teve como finalidade reduzir as taxas de analfabetismo na população de 15 anos ou mais. De maneira geral, todos os jovens e adultos que não sabem ler e escrever, ou que tiveram acesso limitado à escola no passado, fazem parte do público potencial do Programa. Até 2016, o PBA estava disponível em âmbito nacional e a gestão ocorria de forma descentralizada. De fato, as municipalidades que tivessem interesse no programa deveriam pleitear verbas diretamente ao MEC. O montante transferido pelo MEC seguia uma fórmula-padrão que considerava o plano municipal de educação da municipalidade pleiteadora.²

O PBA tem por objetivo proporcionar aos jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade estipulada por lei uma chance para aprender a ler e a escrever. Nesse sentido, o Programa pode ser visto como uma tentativa do governo em mitigar deficiências de um sistema de ensino desigual que afetou, negativamente, as camadas mais pobres da população no passado e que ainda continua a afetá-las no presente.

O Programa é estruturado em um curso de 8 meses, com 320 horas de aulas. O número de estudantes, por classe, deve ser de, no mínimo 14, e, no máximo 25, em áreas urbanas, enquanto nas rurais as salas devem conter entre 7 e 25 alunos. Classes que não atingem o número mínimo de alunos são canceladas.

Existem duas formas de se medir o sucesso de um aluno no PBA.³ A primeira forma é mediante a comparação entre os resultados da prova de entrada com os da prova de saída. A segunda forma é por meio das classificações que os próprios professores conferem aos alunos

ao fim do curso. De fato, os professores devem dizer se o aluno foi alfabetizado ou não durante o curso. Portanto, a segunda avaliação tem caráter subjetivo. O primeiro método de avaliação é considerado melhor que o primeiro (ABADZI, 2003, p. 11).

O Programa Brasil Alfabetizado oferece incentivos financeiros para que membros da comunidade ou professores que tenham experiência em ensinar o público-alvo do Programa participem da iniciativa. De fato, existe uma bolsa de R\$400,00, que é oferecida àqueles que se voluntariam a participar do Programa como professores. Em contrapartida à bolsa, espera-se que o professor leccione 10 horas de aula por semana. É importante notar que a participação como professor não é considerada emprego formal. Alguns professores abandonam o PBA antes do fim dos 8 meses, e os alunos dessas turmas ficam sem terminar o processo de alfabetização.

Em 2008, o Ministério da Educação introduziu o Sistema de Gestão do PBA (SBA), que é uma base de dados que contém informações sobre os estudantes e os professores que participaram do Programa. A base de dados é uma ferramenta para se coletar contínua e sistematicamente informação sobre o PBA. Os dados coletados vão de características demográficas dos estudantes até seu desempenho escolar. É de se imaginar, considerando a escala e o nível de detalhamento das informações coletadas, que essa base de dados seja única no mundo.⁴

Mesmo que o PBA possua grande potencial para reduzir a taxa de analfabetismo na população adulta, ainda não está claro qual o impacto real do Programa. De fato, o PBA ainda não foi avaliado de maneira sistemática e quantitativa e, portanto, se torna difícil falar sobre sua efetividade. Além disso, o MEC nem sempre disponibiliza informações contínuas sobre o PBA, o que torna difícil mensurar o tamanho do Programa em termos de matrículas, verbas e taxas de sucesso.

No âmbito municipal, existem muitos desafios que os gestores locais precisam enfrentar para que o Programa continue a existir. Os desafios vão desde superar barreiras burocráticas até encontrar formas de manter tanto alunos quanto professores engajados no PBA. Muitos dos estudantes não terminam os cursos e os motivos são vários: desde frustração pela dificuldade de aprendizado até problemas pessoais com trabalho e família, que não raramente estão presentes na vida de indivíduos adultos.

Além disso, gestores locais nem sempre recebem suporte das secretarias de educação da qual fazem parte. De acordo com alguns gestores, a alfabetização de jovens e adultos é, muitas vezes, considerada menos importante que a alfabetização de crianças. Assim, as demandas para os programas que visam ao letramento na idade adulta podem vir a ser ignoradas ou rejeitadas (IPC-IG, 2016).

O restante desse artigo foca em algumas características do público que participa do PBA em Maceió, fazendo uso dos dados do SBA, que foram disponibilizados por meio da parceria entre IPC-IG, PNUD, MEC e SEMED/Maceió.

3 O Programa Brasil Alfabetizado em Maceió, Alagoas

Ainda que a discussão na presente seção esteja direcionada aos dados disponíveis para Maceió, é provável que algumas das características do Programa sejam presentes em âmbito nacional.

A Tabela 1 destaca um panorama geral do PBA em Maceió desde 2011 e mostra o número de estudantes que se matricularam no Programa, a taxa de sucesso de cada ano, o número de classes que foram formadas, o número de classes que foram descontinuadas e o número de classes que não atingiram um mínimo para serem iniciadas. Como se pode observar, a partir da análise dessa tabela, o número de alunos matriculados no PBA caiu, significativamente, desde 2011. Enquanto no primeiro ano da série há cerca de 9 mil alunos inscritos no Programa, em 2015 último ano em que os dados estão disponíveis há cerca de 3 mil alunos matriculados em Maceió.

Tem-se que, usando a avaliação subjetiva dos professores como indicação para a taxa de sucesso do PBA, houve uma variação entre 30 e 50 por cento para os anos analisados. No total, aproximadamente, 11 por cento das turmas nunca começaram ou foram canceladas antes dos 8 meses do Programa.

Mesmo com as dificuldades operacionais que os gestores locais enfrentam para implementar o PBA (como mencionado na sessão 2), o Programa tem enorme capacidade de atrair o público-alvo da iniciativa. A Figura 1 revela que em torno de 92 por cento das quase 24 mil pessoas que se inscreveram no PBA no período em análise declararam nunca ter frequentado escola. Esses números mostram não só que os gestores locais têm tido sucesso em atrair o público-alvo do Programa, mas também que os desafios de aprendizado não devem ser subestimados, uma vez que a grande maioria do público está tendo contato pela primeira vez com a escola.

Para aqueles que se matriculam no PBA é um grande desafio se tornar aluno pela primeira vez. Por exemplo, o ambiente escolar é tão novo para a maioria desses alunos que muitos não possuem a destreza manual para segurar uma caneta. Apenas depois de adquirir essa coordenação motora que o processo de aprendizado se desenvolve.⁵ Para os professores, é também desafiador manter os alunos motivados e ajudá-los a enfrentar a frustração que, muitas vezes, acompanha o aprendizado de algo totalmente novo. Não é surpreendente que o Programa tenha altas taxas de evasão e baixas taxas de assiduidade.

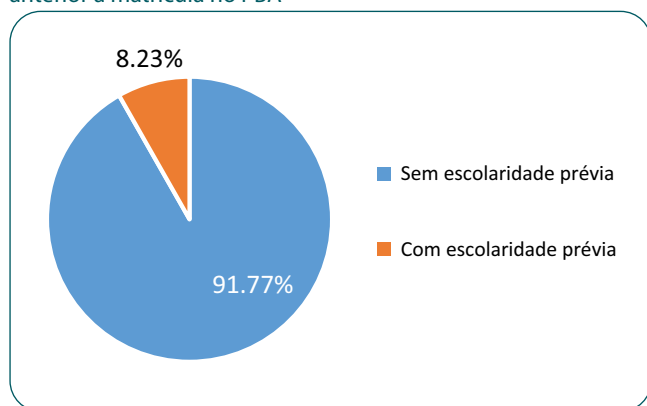
TABELA 1

Número de alunos matriculados, taxa de sucesso, número de turmas e número de turmas que foram canceladas

Ano	Alunos matriculados	Taxa de sucesso (por cento)	Número de turmas	Turmas canceladas
2011	9.012	51,80	482	89
2012	5.630	28,81	312	36
2013/14	6.436	33,86	361	32
2015	2.823	42,05	168	11
Total	23.901	40,4	1.323	168

Fonte: SBA, 2011- 2015.

FIGURA 1
 Percentagem de alunos com escolaridade anterior à matrícula no PBA



Source: SBA Management System (2011–2015).

A Tabela 2 mostra as taxas de assiduidade do Programa para os anos analisados. Como visto, mais de 40 por cento dos estudantes assistiram menos que 25 por cento das aulas. Dados os baixos incentivos que os alunos recebem, talvez não seja tão surpreendente que tantos deles assistiram menos de um quarto do Programa. A Tabela 2 também que pouco mais de 23 por cento dos alunos assistiram mais de 50 por cento das aulas.

TABELA 2
 Frequência às aulas

Taxa de frequência	Número de alunos	Porcentagem de todos os alunos
Até 25%	9,146	41,24%
Entre 25% e 50%	7,827	35,29%
Entre 50% e 75%	4,366	19,68%
Mais de 75%	841	3,79%
Total	22,18	100%

Fonte: SBA, 2011-2015.

A Tabela 3 mostra as características demográficas dos estudantes que assistiram o PBA em Maceió. A maioria dos estudantes (36,28 por cento) possui entre 30-44 anos de idade. O segundo grupo etário mais representativo é daqueles que têm entre 45-59 anos de idade (29,26 por cento). A idade média dos alunos é de 44 anos e o desvio-padrão de 14,95 anos. Com respeito à distribuição de gênero, os dados mostram que 34 por cento dos estudantes são do sexo masculino, enquanto o restante (66 por cento) são do sexo feminino. O grupo étnico mais representativo são os pardos, que representam 66 por cento do total de matriculados no Programa.

É interessante comparar as características demográficas dos matriculados no PBA com as da população analfabeta de Maceió. De fato, é de se imaginar até que ponto o público do PBA é representativo do público analfabeto do município. Para esse exercício, são utilizados dados tanto do censo demográfico quanto do PBA.

Observa-se, analisando os dados do censo demográfico de 2010, que as mulheres compõem 56,3 por cento da população analfabeta do município, enquanto imigrantes são 62 por cento e indivíduos entre 15-44 anos de idade representam, aproximadamente, 43 por cento do total da população analfabeta no Município de Maceió. Nota-se, ainda, comparando essas informações com os

dados do PBA de 2011, que os grupos mencionados representam, respectivamente, 65 por cento, 53 por cento e 25 por cento dos matriculados no Programa (OSORIO et al., 2016). Portanto, pode-se dizer que o PBA está sobre-representado com a população feminina, sub-representado em relação à população imigrante e sub-representado em relação à população entre 15-44 anos de idade.

O entendimento das razões por trás desse fenômeno provavelmente levaria a melhores chances para o programa aumentar seu alcance. Ao se considerar as taxas de matrícula de 2011, encontra-se cerca de 9.000 alunos matriculados (ao menos formalmente). Isso representa menos que 9 por cento do número total de adultos sem alfabetização em Maceió, de acordo com o censo demográfico de 2010 (ibid.). É importante notar que, ao longo dos anos, o número de alunos matriculados decresceu.

TABELA 3
 Características demográficas do PBA em Maceió

Idade	Número de alunos	Porcentagem total de alunos
15–29	4.275	17,89%
30–44	8.672	36,28%
45–59	6.993	29,26%
60+	3.961	16,57%
Sexo		
Feminino	15.773	65,99%
Masculino	8.128	34,01%
Raça/Etnicidade (auto-declarada)		
Amarelo	2.335	
Branco	3.394	14,2%
Indígena	207	0,87%
Preto	2.034	8,51%
Pardo	15.931	66,65%
Naturalidade		
Nascidos em Maceió	18.128	75,85%
Não nascidos em Maceió	5.773	24,15%

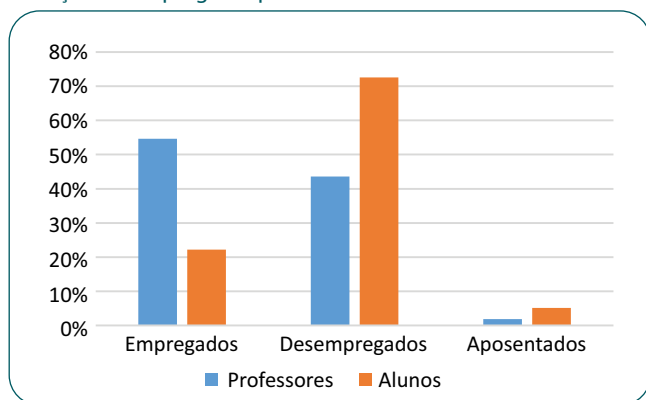
Fonte: SBA, 2011-2015.

Por último, pode-se analisar a situação empregatícia dos professores e alunos que participam do Programa. Como a Figura 2 mostra, aproximadamente, 44 por cento dos professores que participaram do PBA se autodeclararam desempregados, enquanto 72 por cento dos estudantes disseram o mesmo. A percentagem de aposentados tanto entre estudantes quanto entre alunos é baixa: cerca de 5 por cento dos estudantes se autodeclararam aposentados, enquanto menos de 2 por cento dos professores declararam o mesmo.

Dado que o público-alvo do Programa são jovens e adultos que não sabem ler ou escrever, e que, portanto, têm baixa competitividade no mercado de trabalho, não é surpreendente que tantos tenham um vínculo empregatício fraco com o mercado de trabalho e que, portanto, a taxa de desemprego entre os participantes seja alta. Além disso, deve-se notar também que mais de 60 por cento dos matriculados no PBA são mulheres. Mesmo não estando no mercado de trabalho formal, esse grupo é comumente responsável pelo trabalho doméstico, não remunerado.

FIGURA 2

Situação de emprego de professores e alunos



Fonte: SBA, 2011- 2015.

Por fim, a presente sessão objetivou fazer um panorama geral do grupo de alunos que se matriculam no PBA em Maceió. Como visto, a maioria do público é composta por mulheres, a idade média dos matriculados é de 44 anos de idade, a grande maioria autodeclarase parda e o Programa atrai, majoritariamente, aqueles que são naturais de Maceió. Além disso, também observou-se que a maioria dos estudantes estava desempregada quando da matrícula no Programa e que a mesma situação se estendia aos professores.

4 Conclusão

O Programa Brasil Alfabetizado é um dos maiores programas de alfabetização de jovens e adultos do mundo. A iniciativa pode ser considerada um passo importante para a mitigação de desigualdades que têm afetado as camadas mais pobres da população. Como observado, mais de 70 por cento dos matriculados no PBA estavam desempregados no ato da matrícula, o que evidencia a exclusão econômica e social que o público-alvo do Programa enfrenta.

No lado operacional, o PBA possui alguns obstáculos a serem superados. Como mencionado, os gestores locais, muitas vezes, se encontram sem suporte administrativo para lidar com atividades cotidianas. Além disso, há um aparente descaso no que diz respeito à alfabetização de jovens e adultos.

Apesar das barreiras operacionais que o Programa enfrenta, é necessário melhor entendimento do impacto do PBA na população-alvo. Existem pelo menos duas questões que precisam ser analisadas: Primeiro, qual a taxa de sucesso do Programa? Em outras palavras, quão eficaz é o PBA em atingir seu objetivo principal, que é a alfabetização de jovens e adultos. Segundo, como a alfabetização na vida adulta afeta as oportunidades econômicas de jovens e adultos? Por exemplo, pode-se esperar que os alunos que passam pelo Programa tenham maior grau de formalização no mercado de trabalho?

Esses questionamentos podem apenas ser respondidos com uma análise profunda dos dados do PBA. Portanto, seria desejável que novos estudos sobre o tema emergissem e que lidassem com questões de efetividade e impacto. A questão da efetividade pode ser respondida com dados de monitoramento do Programa. Quanto a questão do impacto, para analisá-la, idealmente se faria uso de uma variação exógena no PBA que permitisse, ao pesquisador, inferir causalidade.

1. Para uma lista detalhada de programas de alfabetização em todo o mundo, ver UNESCO (2016).

2. A fórmula é dada como: $VA = \left[\left(\frac{A_r}{10} \right) \times 400 \times m \right] + \left[\left(\frac{A_u}{20} \right) \times 400 \times m \right] \times 0.5$

Onde:

VA=número total de recursos que o município pode pleitear; =número de alunos em áreas rurais; =número de alunos em áreas urbanas; 10=valor de referência: número médio de alunos em turmas em áreas rurais; 20=número de referência: número médio de alunos em turmas em áreas urbanas; 400=valor do estipêndio recebido pelos professores; =número de meses do programa.

3. Percentagem dos alunos que aprendem os fundamentos da leitura e escrita entre todos os alunos matriculados no programa.

4. As ideias para o desenvolvimento do sistema de banco de dados surgiram a partir de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério da Educação (MEC). Para mais detalhes, ver HENRIQUES, BARROS, AZEVEDO (2006).

5. Isso foi mencionado por várias partes interessadas locais que estão ativamente engajadas em programas de alfabetização para adultos. Veja IPC-IG (2016).

Referências:

ABADZI, Helen. Improving Adult Literacy Outcomes: Lessons from Cognitive Research for Developing Countries. World Bank: Washington, D.C., 2003.

CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO INCLUSIVO (IPC-IG). Refletindo e construindo propostas para o enfrentamento do analfabetismo em Maceió: 1a etapa. Maceió, 17 e 18 de agosto. IPC-IG, 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Management Reports. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>>. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2005-2008. Acesso em: 28 out. 2016.

HENRIQUES, Ricardo; BARROS, Barros Ricardo Paes de; Azevedo, Joao Pedro (Orgs.). Brasil alfabetizado: caminhos da avaliação. Brasília: MEC/UNESCO, dez. 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Resolution n. 52. Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000052&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>.

SECAD/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Management Reports. Secad/Mec, 2009-2012.

SISTEMA DE GESTÃO DO (SBA). Management System. 2011-2015

OSORIO, Rafael; TUFANI, Cláudia; RODRIGUES, Clarissa; MORETTI, Gianna. 2016. Universalizar a Educação em Maceió. IPC-IG.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org

