

## Programa Brasil Alfabetizado: Uma Avaliação da Teoria do Programa

Anderson Henrique (UFPE)<sup>1</sup>  
Débora Duque (Pitt)<sup>2</sup>

### RESUMO

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) apresenta relação causal lógica entre sua proposta e os seus resultados finais? Nossa proposta é fazer uma análise, a partir do Modelo Lógico, para identificar aspectos importantes para a correta execução do programa. Metodologicamente, este artigo fará adoção do Modelo Lógico para a Teoria do Programa de *inputs* e *outcomes* do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, atualmente em vigor. Os resultados encontrados constatarem que : (I) há uma falta de sincronia na implantação e execução por parte dos estados e municípios e (II) ausência de um detalhamento específico das atividades de educação continuada de jovens e adultos que deverão ser implementadas, pelos entes, a fim de garantir a real e permanente inserção do público-alvo do programa no processo educacional.

**Palavras-chave:** Programa Brasil Alfabetizado; Teoria do Programa; Política Pública, Educação.

### ABSTRACT

Does the *Programa Brasil Alfabetizado* (PBA) present a logical causal relationship between its proposal and its final results? Our proposal in this paper is to make an analysis, from the Logical Model, to identify important aspects for the correct execution of PBA. Methodologically, this paper adopts the Logical Model for the Input and Results from Program Theory of the Brazilian Decree No. 6,093, April 24 - 2007, which provides for the reorganization of the *Programa Brasil Alfabetizado*, currently in force. The results show that: (I) there is a lack of synchrony in the implementation and execution by states and municipalities, and (II) lack of a specific detailing of the continuing education activities of young people and adults that should be implemented by the entities, in order to ensure the real and permanent insertion of the program's target audience in the educational process.

**Keywords:** Programa Brasil Alfabetizado; Program theory; Public Policy, Education.

---

<sup>1</sup> Mestrando e graduado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Integrante dos grupos de pesquisa Estado, Governo e Políticas Públicas e Métodos de Pesquisa em Ciência Política, ambos da UFPE, e bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE). E-mail: [andersonheri@gmail.com](mailto:andersonheri@gmail.com).

<sup>2</sup> Ph. D. *student* em Ciência Política pela *University of Pittsburgh* (Pitt) e graduada em Ciência Política pela UFPE. E-mail: [debora.duque88@gmail.com](mailto:debora.duque88@gmail.com).

## INTRODUÇÃO

A educação é uma ferramenta valiosa para diversos âmbitos da formação humana, assim como um direito fundamental. O Brasil, por sua vez, adota a educação como um direito social ao seu cidadão, estabelecido em cláusula pétrea. A Constituição Federal de 1988, no art. 6º, estabelece que: “*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*” (BRASIL, 1988). Ou seja, a educação é considerada um dever do Estado para com seu povo, sendo necessária, portanto, a adoção de políticas públicas capazes de garantir a exercício desse direito. Todavia, nem tudo que é assegurado na CF/88 era tão trivial tempos atrás e tampouco chega a ser plenamente efetuado e implementado nos dias de hoje.

Nesse contexto, temos a educação de uma camada da população extremamente grande e pobre, em que uma parcela considerável é constituída por jovens e adultos, que não tinham acesso à educação e eram excluídos dos processos democráticos. Esse grupo ao longo do tempo começou a receber gradualmente uma atenção do Governo Federal, desde a Era Vargas, através de iniciativas palatinas que visavam formar e abarcar uma possível mão de obra e ampliar ainda mais o Estado desenvolvimentista.

Nesses avanços, temos o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), criado em 2003 e prioridade da União em parcerias com Estados e Municípios, visa a universalização da educação de jovens e adultos e queda do analfabetismo. Esta política pública trouxe uma nova estruturação e rearranjo de tentativas frustradas de se conseguir inserir uma camada da população sem assistência a se inserir e voltar ao sistema educacional.

No entanto, até que ponto o PBA consegue ser realmente efetivo em seu modelo de criação? O objetivo deste trabalho é utilizar os pressupostos da Teoria do Programa, para se avaliar uma das etapas desta política pública. Mais especificamente, buscaremos responder a seguinte questão de pesquisa: O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) apresenta relação causal lógica entre sua proposta e os seus resultados finais? Nossa proposta é fazer uma análise, a partir do Modelo Lógico, para identificar aspectos importantes para a correta execução do programa.

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DO PROGRAMA**

A literatura entende a avaliação de políticas públicas como sendo uma investigação sistemática, utilizada para descrever e explicar os objetivos e o impacto de ações governamentais (MARK, HENRY e JULNES, 2000). Estas podem ser desenhadas para determinado grupo ou coletividade (SECCHI, 2010). Considerando o ciclo de políticas públicas, proposto por Kingdon (1984), a avaliação corresponde ao último estágio do processo, que tem início a partir da identificação de um problema enquanto tal e sua posterior inserção na agenda estatal.

Para utilizar a definição de Souza (2006), as políticas públicas se desdobram em programas e ações, que traduzem plataformas eleitorais de governos democráticos. Por incidirem diretamente sobre a realidade social, avaliá-las se constitui *per si* num ato normativo em que se busca verificar como impactam – ou pretendem fazê-lo – no contexto em que almejam modificar. Objetivamente, o referencial é sempre a busca pela melhor forma resolução do problema, ainda que a conotação do que é “melhor” possa assumir caráter subjetivos.

Em termos mais específicos, Carvalho (2003) aponta que a avaliação tem por finalidade promover: (I) o ajuste ou validação de objetivos, metas e focos; (II) a adequação dos meios utilizados aos fins propostos; (III) a quantificação e qualificação do atendimento realizado e dos benefícios gerados; (IV) a identificação dos seus impactos ou efeitos nas condições de vida das pessoas. Dada a amplitude do seu escopo, a avaliação, segundo Arreteche (2003), abarca também a observação dos *mecanismos de operação* e das *condições de emergência* de programas governamentais.

Assim, mais do que a avaliação de impacto e resultados propriamente dita, esse processo inclui também a análise dos insumos, da implementação das ações e da Teoria do Programa, do qual trata o presente trabalho. (SANTOS, 2013). Rossi *et al.* (2003) definem a Teoria do Programa como sendo o conjunto de pressupostos e expectativas a respeito de como as ações previstas deverão resultar na resolução dos problemas de políticas públicas estabelecidos: "*The program theory explains why the program does what it does and provides the rationale for*

*expectingthatdoingsowillachievethe desiredresults"*(ROSSI *et al.*, 2003:134). Em outras palavras, o programa explicita a conexão esperada, pelos formuladores, entre os meios e fins. Isto é, a cadeia lógica subjacente à proposta concebida com vistas a gerar os benefícios sociais almejados.

Dessa forma, uma Teoria do Programa bem *articulada* (ROSSI *et al.*, 2003) fornece as bases para possibilitar não só a implementação e da política pública, nos termos planejados, mas também para a avaliação dos resultados e do impacto das ações executadas. Do contrário, tem-se uma teoria que, além de dificultar a operacionalização efetiva da política, tende a produzir avaliações ambíguas. Nesses casos, os resultados esperados previamente não são especificados de forma clara, esvaziando qualquer critério de julgamento sobre o impacto e uma explicação razoável sobre os mecanismos, resultando numa avaliação do tipo *black-box*.

Rossi *et al.* (2003) listam quatro critérios para avaliar a qualidade de um programa. Entre eles, o autor enumera a identificação dos seus objetivos, seus possíveis efeitos colaterais, a plausibilidade desses objetivos e a possibilidade de se obter indicadores de desempenho. A ideia, segundo os autores, é lançar luz sobre o desenho e a realidade do programa, contribuindo, se necessário, para eventuais ajustes ou mesmo sua reelaboração.

A despeito da complexidade atribuída ao esforço de se analisar detalhadamente toda a cadeia e funcionalidades do programa, a Teoria do Programa também tem, entre suas potencialidades, a possibilidade de oferecer uma informação prévia sobre o que pode funcionar ou não e por que, além de apontar aspectos que devem ser investigados com mais profundidade no processo geral de avaliação da política (WORLD BANK, 2004). A análise pode ser feita a partir da revisão de documentos relacionados à política – sua lei de criação, normas complementares e relatórios – e/ou de entrevistas com gestores públicos e burocratas envolvidos em sua concepção.

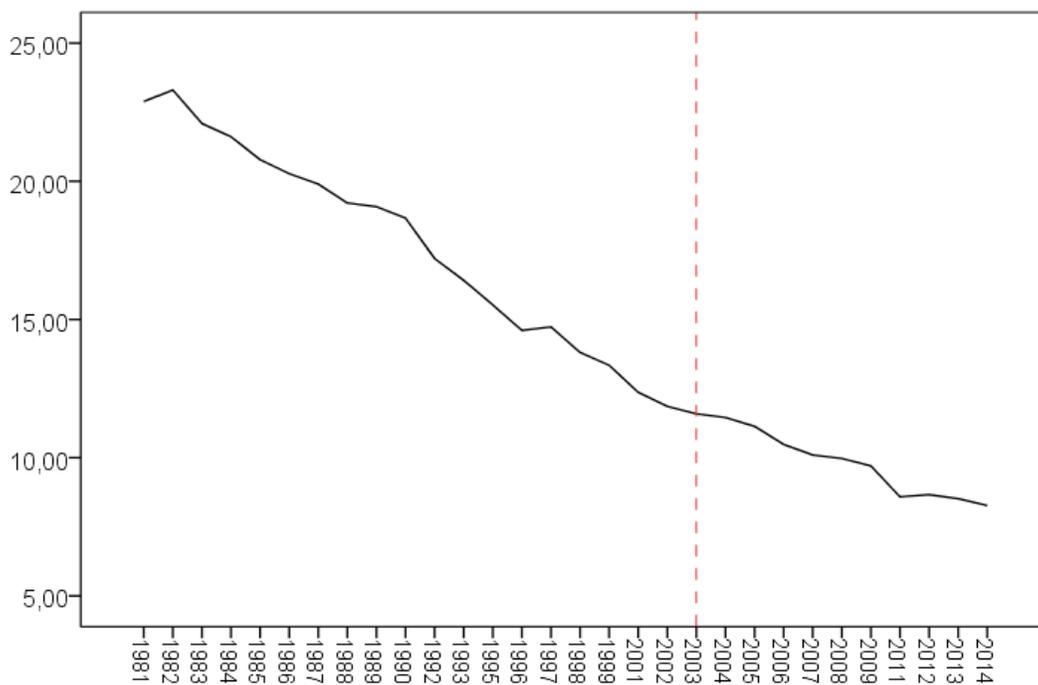
Nas próximas seções, realizaremos uma avaliação da Teoria do Programa do Brasil Alfabetizado com base nos primeiros elementos (documentos oficiais, relatórios, etc) visando identificar a qualidade do desenho da política.

## A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO (PBA)

A educação de jovens e adultos no Brasil ao longo do tempo foi vista como uma ação necessária a ser tomada pelos governantes, buscando implementar políticas capazes de modificar a situação defasada e quase inexistente que se encontrava a educação brasileira para este grupo (HENRIQUES, 2016). Muitas foram as tentativas de se mudar essa realidade, marcadas por avanços e retrocessos que levaram o programa a chegar ao estágio atual.

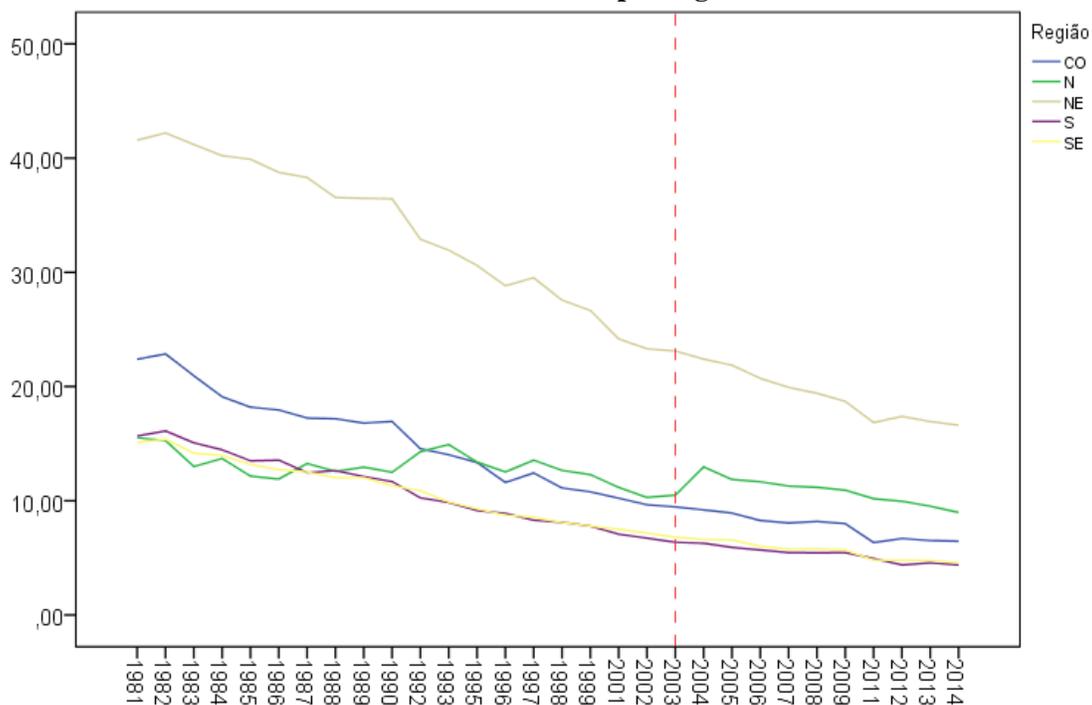
O gráfico 1 mostra a evolução da taxa de analfabetismo do Brasil entre jovens e adultos de 15 anos ou mais e o gráfico 2 apresenta a mesma análise desagregada por região, ambos no período de 1981 a 2014.

**Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Analfabetismo da População de 15 anos ou mais entre os anos 1981 a 2014 no Brasil**



Fonte: elaboração dos autores (2018), a partir do IPEADATA.

**Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Analfabetismo da População de 15 anos ou mais entre os anos 1981 a 2014 no Brasil por região**



Fonte: elaboração dos autores (2018), a partir do IPEADATA.

Como é possível ver, o gráfico 1 mostra uma diminuição progressiva da taxa de analfabetismo no Brasil entre os jovens de 15 anos ou mais nos anos dispostos. O gráfico 2, por sua vez, descreve a mesma informação desagregada por região do país. Vemos que assim como nacionalmente, as regiões ao longo do tempo também há queda da taxa. A região Nordeste apresenta as maiores taxas entre as regiões, seguida pelo Norte. Por outro lado, temos a região Sul com a menor porcentagem. Ambas as linhas vermelhas tracejadas indicam quando o PBA foi implementado.

Desde a formação do República, o Brasil apresentava altos índices de analfabetismo. Segundo Henriques (2006), em 1920, trinta anos depois da proclamação da República,

aproximadamente, 72% das pessoas não sabiam ler e escrever, o que os tornava excluídos do processo eleitoral da época, influenciando diretamente os resultados das eleições. É apenas na década de 30, com advento da industrialização e urbanização dos grandes centros que a educação passou a ser estendida à camada mais pobre da população, gerando melhorias significativas para a época. Com a Constituição de 1934, no governo Vargas, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), que previa dentre muitas metas, um material educacional voltado para a manutenção do ensino coordenadas pela União e competências a ela mesma e seus entes federados, estados e municípios.

Henriques (2006) levanta que em 1945 foi instituído o primeiro fundo nacional voltado para o público de jovens e adultos no Brasil. O Fundo Nacional de Ensino Primário tinha como objetivo assegurar que 25% dos recursos fossem destinados à educação de adultos. Dois anos depois é criado o primeiro projeto nacional para ampliar as iniciativas já existentes com o projeto Campanha da Educação de Adultos. Entretanto, a Campanha não teve êxito devido às dificuldades para implementação em áreas rurais e os ciclos políticos dos gestores locais no final da década de 50.

Em 1964, o Plano Nacional de Alfabetização com base no método elaborado por Paulo Freire, visava o estabelecimento de metas de expandir a alfabetização de adultos em todos o país. Com o Golpe Militar de 64, esse plano foi extinto dando lugar ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que tinha alguns municípios como parceiros na execução das atividades de alfabetização e objetivava a alfabetização funcional de jovens e adultos. Para Ferrari (1985), o grande orçamento que o MOBREAL se transformou em algo maior, criando o Programa de Educação Integrada (PEI), reverberando em bons resultados. Henriques (2006) diz que o PEI permitia que egressos das turmas alfabetizadas e pessoas de baixa renda pudessem ter acesso à cursos supletivos com conteúdo de cursos primários.

Com o advento da redemocratização e da Constituição de 1988 no Brasil, o direito de jovens e adultos à educação pública e gratuita foi reafirmado, assim como estipulado um tempo de dez anos para que ações fossem tomadas ações, em consonância entre estados e municípios, capazes de erradicar o analfabetismo e universalizar a educação fundamental. Segundo Henriques (2006), em 1990, criou-se a Fundação Educar, onde retirou-se todo o financiamento

fiscal de 2% e transferindo a modalidade para responsabilização aos municípios. Mesmo com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), a educação de jovens e adultos fica de fora, dando espaço para outras prioridades como no ensino médio e superior. Tempos depois percebendo a real necessidade de criar uma política para aquele público, o Governo Federal por meio do Ministério da Educação começa a chamar para si a responsabilidade de implementar e coordenar programas voltadas a jovens e adultos, através de programas como: Programa Recomeço, Programa Alvorada, Programa Alfabetização Solidária, entre outros vinculadas a outros ministérios.

Desde então, a educação básica passou a ser vista como papel principal da União, especialmente, da Secretaria da Presidência da República, que via como uma das principais bandeiras políticas o acompanhamento de perto a escolarização de jovens e adultos no país<sup>3</sup>. Com a adesão do Brasil a tratados internacionais, como a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e à V Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos (1997), reforçou-se a importância de se criar e estabelecer, no Plano Nacional de Educação, uma atenção especial na agenda do governo brasileiro para a redução do analfabetismo e universalização da educação.

É no início de 2003 que o Ministério da Educação estabelece o analfabetismo como foco principal, assim como uma meta presidencial para o desenvolvimento social e econômico do país. Assim, foi criado o Programa Brasil Alfabetizado colocando como prioridade a alfabetização de jovens e adultos. Desde então, o Governo Federal se colocou como principal ator da coordenação, sustentação e indução para a criação dessa política pública, de modo a assegurar o direito constitucional à educação universalizada. Analiticamente, Henriques (2006) faz uma divisão em três gerações para fins de mapeamento do programa.

A Primeira Geração teve início em 2003 com a criação do programa e instituição da antiga Secretaria Extraordinária de Erradicação de Analfabetismo, ligada ao Ministério da

---

<sup>3</sup>O Plano Plurianual (2016-2019), com ano-base de 2017, estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão coloca como uma das meta para o período: “Atender 8 milhões de pessoas com ações voltadas à alfabetização e à elevação da escolaridade média da população de 15 anos ou mais, visando ao desenvolvimento da participação social e cidadã ao longo da vida, à diversidade e à inclusão(...)”(PPA 2016-2019, 2017: 136). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/catalogo-de-metas.pdf>. Acessado em 09 de julho de 2017.

Educação (MEC), que direcionava parâmetros de qualidade gerais. Como meta presidencial, tinha recursos de 50% provenientes da União e era repassado para Estados, Distrito Federal, Municípios, organizações não-governamentais, instituições de ensino superior e outras entidades sem fins lucrativos, para pagamento de bolsas para alfabetizadores. Além de descentralizar a participação dos entes federados e garantir a diversidade dos métodos pedagógicos.

A Segunda Geração (2004-2006) fora marcada por um rearranjo institucional e administrativo na gestão do programa. Henriques (2005) afirma que nesse processo foi feito duas coisas principais: (1) aperfeiçoar as ações governamentais para garantir a continuidade do programa e (2) criar um mecanismo para o monitoramento e avaliação da gestão do programa, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Nesta etapa buscou-se avançar no desafio de inserir os jovens e adultos ingressos e reingresso no sistema público de educação e aumentar o nível de escolaridade.

A Terceira Geração (2006-2007), por sua vez, foi marcada por uma análise profunda acerca da implementação do Programa Brasil Alfabetizado. Mesmo com a adesão de redes públicas de ensino estaduais e municipais e mobilização da camada mais pobre da população de baixa escolaridade, se mostrou insuficiente para reduzir a taxa de analfabetismo absoluto. Esperava-se uma queda na taxa de analfabetismo absoluto entre pessoas com mais de 15 anos de idade.

Por fim, o programa sofre uma reorganização com o Decreto N° 6.093, de abril de 2007, colocando como prioridade atender Municípios e Estados com maiores índices de analfabetismo, considerado no censo 2000 e através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, dentre diversos pontos, propor um Plano Plurianual de Alfabetização para os municípios, visando o monitoramento da execução e avaliação da política pública. Desse modo, buscamos responder a seguinte questão: o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) apresenta relação causal lógica entre sua proposta e os seus resultados finais?

## METODOLOGIA

Nesta seção do artigo faremos um apanhado da principal metodologia de análise da Teoria do Programa (ou Teoria da Mudança) para o Programa Brasil Alfabetizado. Metodologicamente, é possível fazer a análise Teoria do Programa de uma política pública através de três formas. Domingos e Silva (2017) compilam essas três abordagens podendo ser classificadas em: (1) Modelo de Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOPP); (2) Planejamento Estratégico Situacional (PES) e (3) o Modelo Lógico.

Este artigo fará a adoção do Modelo Lógico para a Teoria do Programa pelos seguintes motivos: (I) nos oferece uma visão geral da política pública mostrando seus componentes mais importante, além disso de fazer relações causais até seus objetivos finais (FILHO, 2017); (II) para Kellog (2004), este modelo apresenta três fatores importantes: a) *inputs* (financeiros e humanos), b) atividades para execução do programa e, c) resultados esperados com a ação inicial; (III) possibilita resolver problemas pontuais para encontrar respostas efetivas e diretas (DOMINGOS e SILVA, 2017); (IV) nos permite ver um caminho pelo qual a política deve percorrer: desde de os seus insumos, atividades propostas, produtos, resultados e impacto (ROSSI *et al.*, 2003) e, (V) principalmente, se torna um instrumento fundamental para analisar a qualidade do desenho do programa.

Esse Modelo Lógico de *inputs* e *outcomes* proposto por Rossi *et al.* (2003) pode ser exemplificado no quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 - Modelo Lógico e seus principais componentes**

Componente	Definição	Perguntas
Insumos	Recursos que contribuem para a produção e entrega dos produtos	“O que é utilizado do orçamento?” “O que é mobilizado de recursos humanos” “Qual infraestrutura disponibilizada?”

Atividades	Processo que utiliza recursos para produzir os produtos e entregá-los	“Quais as atividades serão realizadas?” (sistema de atendimento e entrega)
Produtos	Produtos finais, bens e serviços produzidos para a entrega	“O que será produzido/ofertado?”
Resultados	Metas de entrega e consumo do produto ou atividade do público-alvo (mudança de comportamento)	“O que se espera ser alcançado/consumido pelo público-alvo?”
Impacto (Resultados Finais)	Mudança efetiva da característica do público-alvo	“O que se espera ser mudado no público-alvo (ou no <i>status quo</i> )?”

Fonte: elaboração dos autores a partir de Rossi *et al.* (2003) e Batista (2018).

Assim, realizaremos uma análise da teoria do Programa do Brasil Alfabetizado levando em consideração os itens acima. Primeiro, mapeando os **insumos** mobilizado para a realização da política, tais como: recursos financeiros, fiscais e humanos, por exemplo. Segundo, as **atividades** previstas no programa para transformar erradicar o analfabetismo no Brasil. Em seguida, encontrar os **produtos** das ações, ou seja, etapa para transformar os insumos em bens/serviços. Quarto, será mostrar quais os **resultados** esperados pelo programa de modo que modifique as causas do problema. Por fim, os **resultados finais** (impacto) descrevem os objetivos finais que a política pública propõe.

Ademais, o modelo se espera que se faça, como uma nova etapa, entrevistas com os burocratas (executores do programa) e beneficiários da política (MCLAUGHLIN E JORDAN, 2010; FILHO, 2017). Entretanto, neste presente artigo não executará entrevistas por acreditarmos que as etapas do modelo lógico de Rossi *et al.* (2003) acomoda nossa análise da Teoria do Programa, além da indisponibilidade de acesso aos gestores responsáveis pela política.

Portanto, a análise deste artigo será do Decreto n° 6.093, de 24 de abril de 2007<sup>4</sup> (revogando os Decretos anteriores n° 4.834/2003 e 5.475/2005), que dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, atualmente em vigor. Para tanto, faremos inicialmente uma breve análise da teoria do impacto, seguida da análise das suas referências básicas e, por fim, do mapeamento do modelo lógico do PBA

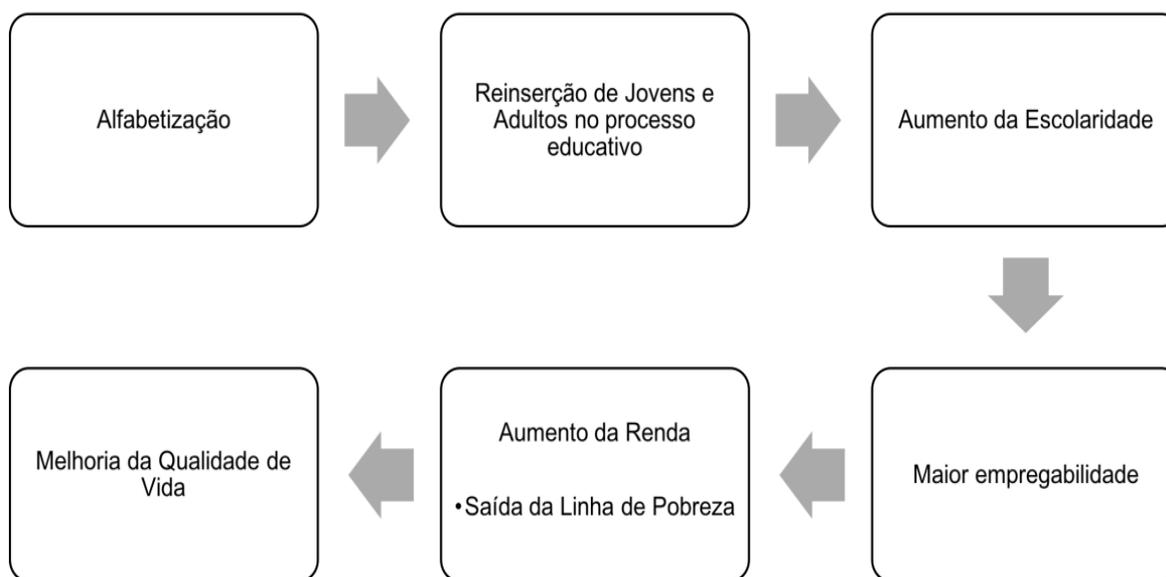
<sup>4</sup> Para acesso a lei na íntegra ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm). Acessado em 2 de outubro de 2019.

## RESULTADOS

O primeiro passo para analisar o Programa Brasil Alfabetizado é verificar sua relação causal entre o que é identificado como possível problema e traduzido em efeito (FILHO, 2017). Esta teoria se faz pertinente uma vez que nos permite ter uma visão holística de todo o programa e de seus resultados pretendidos.

Na figura 1 abaixo, é possível observar que, no caso do PBA, identifica-se o analfabetismo entre jovens e adultos como a questão principal a solucionada pela política. A situação é vista como problemática por afetar a renda, o acesso a outras políticas públicas oferecidas pelo Estado e a qualidade de vida das pessoas, como um todo.

**Figura 1 - Teoria do Impacto do Programa Brasil Alfabetizado**



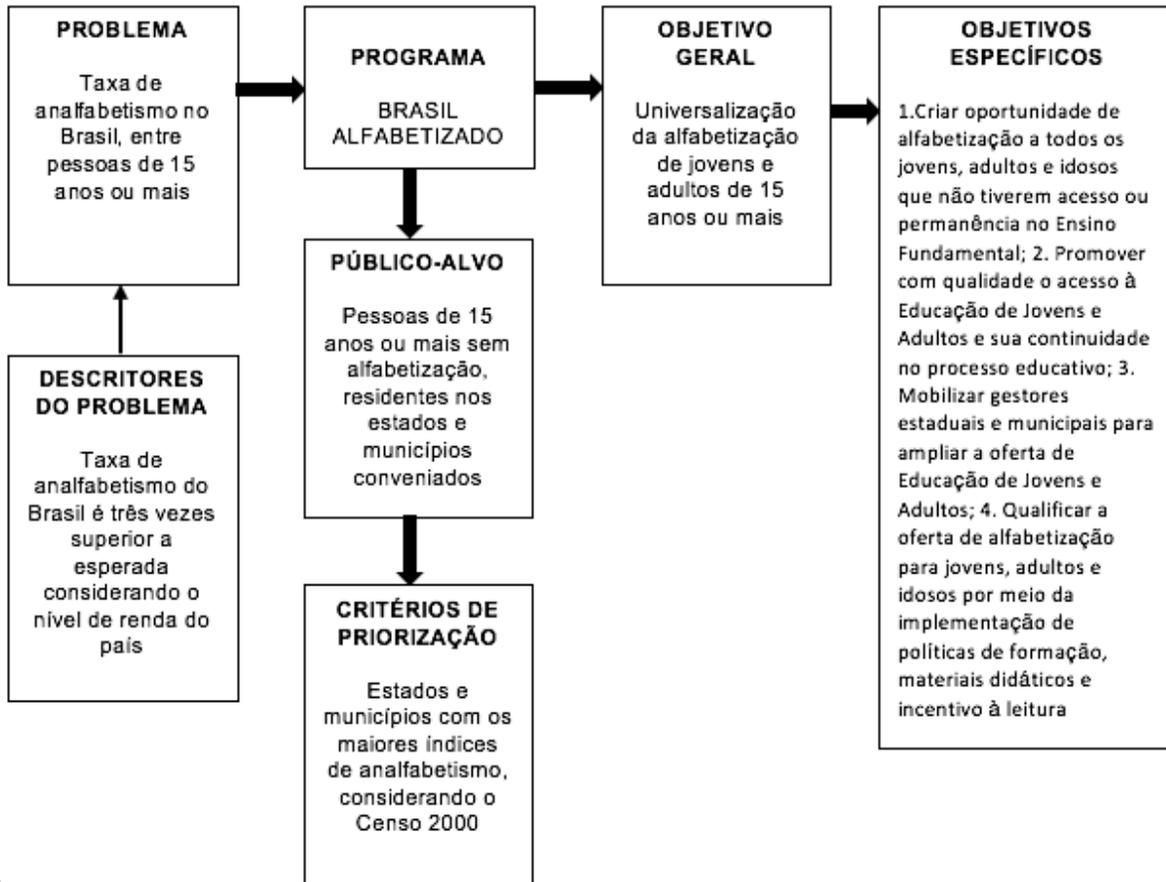
Fonte: elaboração dos autores (2018).

Dessa forma, a cadeia causal montada dentro do PBA é de que as ações de alfabetização reduziram o nível de pobreza dessas pessoas e melhoraria sua qualidade de vida, em último instância. O processo, no entanto, não se dá de maneira automática. Parte-se da premissa de que as ações de alfabetização, direcionadas ao público-alvo, abrirão as portas para a sua reinserção no processo educativo mais amplo - que pode incluir, por exemplo, o acesso a cursos de qualificação profissional. Isso, por sua vez, representará um aumento no nível de escolaridade que tende a aumentar as chances de empregabilidade, resultando, assim, no aumento dos níveis de renda, que pode significar a saída da linha de pobreza e o aumento da qualidade de vida.

Observando estritamente a lógica subjacente ao desenho do programa, observa-se que sua cadeia causal se encontra-se certa forma, em consonância com as expectativas e considerações existentes na literatura a respeito das políticas públicas direcionadas a promoverem a alfabetização. Um dos pontos positivos ressaltados por autores, que analisaram aspectos do PBA anteriormente é de que, no seu redesenho em 2007, o programa passou a considerar a importância não só de mobilizar jovens e adultos analfabetos a aderirem às ações de alfabetização previstas no programa, mas também, a reinseri-los no ciclo escolar de forma mais contínua.

Diagnosticou-se que não bastava apenas "alfabetizar", mas manter a população focalizada na atividade escolar de forma permanente por um período de, no mínimo, cinco anos, sob pena do primeiro esforço vir a ser esvaziado na sequência, em caso contrário. Foi justamente quando programa começou a sofrer alterações para que sua implementação fosse associada também à ampliação das ofertas de cursos da educação regular ou de formação inicial e continuada, vinculados ao programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Essa mudança está traduzida nos objetivos específicos dos programas, expostos na figura 2 abaixo, com as referências básicas do PBA, em sua primeira fase de avaliação.

**Figura 2 -Referências básicas do PBA**



Fonte: elaboração dos autores (2018).

Na figura 2, é possível observar que o PBA estabelece, para além da objetivo geral de universalizar a alfabetização entre jovens e adultos de 15 anos ou mais, o objetivo específico de promover a qualidade do acesso à Educação de Jovens e Adultos e sua continuidade no processo educativo bem como mobilizar gestores estaduais e municipais para ampliar essa oferta. Foi observando a necessidade de se estabelecer essa sintonia que se decidiu pela criação de uma secretaria única no âmbito do Ministério da Educação - a Secretaria de Educação Continuada,

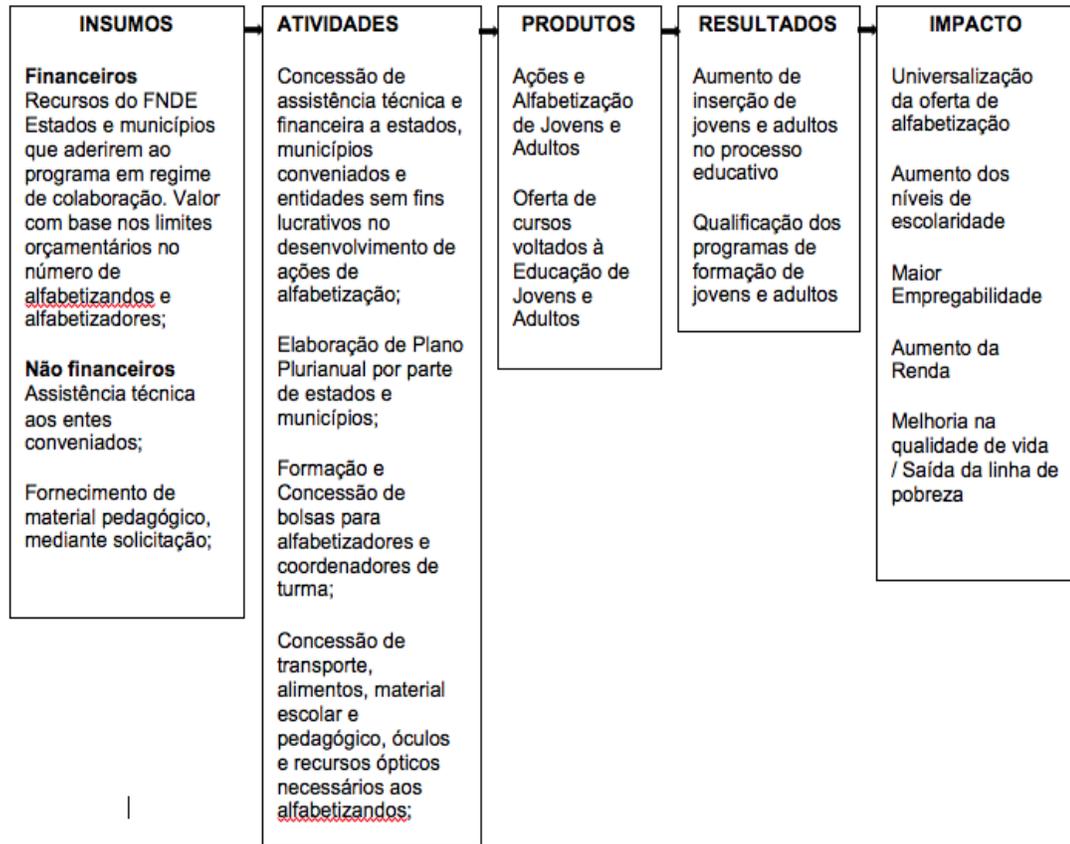
Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) - para tratar simultaneamente do programa de alfabetização e do programa de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

Na mesma figura está descrito o público-alvo do PBA - jovens e adultos de 15 ou mais, residentes de estados e municípios com os maiores índices de analfabetismo, considerando os dados do censo do ano 2000, realizado pelo IBGE. Ainda que o programa tenha como foco um segmento específico da população, que não alcançou a alfabetização na idade escolar regular, a política, da forma como foi desenhada, não prevê ações específicas que levem em consideração o nível e o tipo de analfabetismo desse público. Esse aspecto é capaz de gerar problemas não só na implementação, como também no impacto e no monitoramento do PBA. Pessoas que, por exemplo, não tiveram acesso a nenhum tipo de letramento têm demandas diferentes - em forma e intensidade - dos chamados analfabetos funcionais, para além de outras variações que possam existir.

Outros aspectos podem ser levantados a partir da observação do modelo lógico que sustenta o PBA. O modelo vai além das informações básicas, traçadas no diagrama anterior, e oferece uma descrição das relações causais de forma mais específica. Em relação à Teoria de Impacto, ele não traz simplesmente a conexão mais abstrata entre problema e os resultados, mas expressa o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e os benefícios de curto (resultados próximos) e longo prazo (impacto) almejados pela política.

O Modelo Lógico do PBA está descrito na figura 3 abaixo. Analisando o primeiro elemento do modelo - no caso, os insumos - verifica-se que a origem dos recursos financeiros está definida, ainda que, em termos de volume e distribuição do repasse, fique em aberto. A verba destinada ao programa é oriunda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que será repassado aos entes conveniados de acordo com a dotação orçamentária anual e a quantidade de alfabetizando e alfabetizadores previsto em cada estado e município.

**Figura 3 - Modelo Lógico do PBA**



Fonte: elaboração dos autores (2018).

A política vincula o repasse dos recursos por parte do Ministério da Educação à apresentação de um Plano Plurianual de Alfabetização, por parte dos entes conveniados, contendo metas de alfabetização específicas, a metodologia de formação dos alfabetizadores e coordenadores de turma; diretrizes pedagógicas de alfabetização e outras informações relacionadas à gestão do programa. Os recursos da União serão destinados, em especial, à concessão de bolsas para a equipe de alfabetizadores da localidade, formada por professores da rede pública municipal e estadual. A lista de atividades também inclui a destinação dos recursos ao custeio de ações voltadas a garantir a permanência dos alfabetizandos nos cursos de formação, como a concessão de transporte para as aulas, o fornecimento de merenda e material escolar,

além, de até mesmo, distribuição de óculos e recursos ópticos aos estudantes, quando identificada a necessidade.

Centrando a análise apenas nos dois primeiros elementos do modelo - insumos e atividades -, é possível observar um certo alinhamento entre os mesmos. Ainda assim, o desenho do programa deixa uma lacuna que pode prejudicar o processo de implementação. A responsabilidade da União é conceder "apenas" assistência técnica e financeira aos municípios e estados que cumprirem os requisitos para o estabelecimento, entre eles, a elaboração de um plano plurianual específico. A política não delimita como se dará, por exemplo, essa assistência técnica e é razoável supor que os entes federados irão diferir em termos de incentivos e condições para efetivar a adesão ao programa. Essa, mesmo quando efetivada, pode acontecer de forma bastante heterogênea, uma vez que também está nas mãos das entidades conveniadas a mobilização dos professores-alfabetizadores e dos alfabetizandos, cujo número vai interferir diretamente no montante de recursos a serem repassados e, conseqüentemente, na eficiência da implementação e nos resultados produzidos.

A mesma análise pode ser transplantada para observar uma outra atividade prevista, que é o apoio da União a outras entidades - pública e privadas - sem fins lucrativos no desenvolvimento de ações de alfabetização. Não só é razoável esperar a mesma heterogeneidade levantada anteriormente, como também é válido questionar qual será o papel da União ou dos entes federados na mobilização dessas outras instituições, de forma a garantir seu engajamento no programa?

Olhando, na sequência, para o terceiro elemento do modelo, verifica-se que o PBA prevê dois produtos específicos: ações de alfabetização voltadas ao público-alvo da política e a oferta de cursos voltados à Educação de Jovens e Adultos. O primeiro produto, como é possível observar no diagrama, aparece claramente vinculado às atividades previstas. Já o segundo não apresenta uma atividade correspondente, ao menos de modo exposto. O vínculo está implícito e pode ser inferido a partir da leitura de documentos complementares que, como já mencionado anteriormente, alertam para a necessidade de se prever ações de formação continuada para o público egresso do PBA. Ainda que essa preocupação tenha se traduzido em medidas externas -

como inclusão dos programas numa mesma secretaria, por exemplo -, ela não se verifica na normatização do PBA propriamente dita.

Entre os resultados próximos, tem-se a expectativa de se aumentar a inserção de jovens e adultos, antes analfabetos, dentro de um itinerário formativo. Tal expectativa é condizente com a premissa geral do programa, expressa na Teoria do Impacto, mas guarda a lacuna de estar vinculada a um produto - "Oferta de cursos voltados à Educação de Jovens e Adultos" - que não tem uma atividade específica explicitamente correspondente, como já colocado. O programa, no geral, parte do pressuposto de que as ações alfabetização podem ser a porta de entrada (ou de reingresso) desse público-alvo dentro do ciclo escolar, mas isso não se dá de maneira automática, senão mediante a oferta de incentivos, condições e oportunidades adequadas e condizentes com a necessidade dessa população, que não estão delineadas no desenho da política.

Em relação ao primeiro impacto esperado, que é o alcance de uma taxa de alfabetização de 96% nos municípios e estados, pode-se observar uma conexão causal clara entre as atividades, produtos, resultados próximos e este último, ao menos, do ponto de vista teórico. Já os desdobramentos dessa possível conquista - aumento dos níveis de escolaridade da população, maior empregabilidade, aumento da renda, melhoria da qualidade de vida - podem ser esperados, mas talvez não de forma imediata ou automática. Esses quatro não estão especificados de forma concreta, em termos de magnitude, mas num nível mais abstrato e sua lógica, ainda que razoável, só poderá ser verificada de maneira mais genérica.

A diminuição dos índices de alfabetização está diretamente vinculada ao aumento, ao menos em certo nível de escolaridade. Mas, da forma como está previsto no PBA, esse aumento será suficiente para garantir os outros resultados previstos na cadeia causal? Ao que parece o êxito de sequência final prevista pelo PBA, que pode ser considerada inclusive audaciosa, depende em certa medida e como já exposto em relatórios avaliativos sobre o programa, continuidade das ações que garantam uma formação continuada desses jovens e adultos e ultrapassem as fronteiras das iniciativas de alfabetização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos pressupostos da Teoria do Programa, este trabalho buscou avaliar a consistência teórica e a relação causal prevista no programa Brasil Alfabetizado, do Governo Federal, a partir dos elementos oferecidos pelo Modelo Lógico de avaliação. Os resultados da análise apontam para um desenho relativamente consistente que vincula o problema identificado - no caso, o alto índice de analfabetismo no Brasil - e a sua solução. Conforme já levantado em trabalhos anteriores (FERRARI, 1985; HENRIQUES, 2006), a iniciativa representou uma mudança de patamar nas políticas públicas voltadas à erradicação ou diminuição do analfabetismo no país, antes restritas a campanhas e ações isoladas e pontuais, ao propor uma rede de iniciativas interligadas e permanentes para combater o problema.

Isso não significa dizer, no entanto, que o programa não apresente, em seu desenho, algumas deficiências que possam impactar negativamente tanto na sua implementação, como no seu impacto ou na própria avaliação de resultados. Entre as limitações levantadas nesta análise, estão a possível falta de sincronia na implantação e execução por parte dos estados e municípios, uma vez que à União caberia apenas o repasse dos recursos e oferecimento de assistência técnica. Outro ponto que merece destaque, nesse sentido, é a ausência de um detalhamento mais específico das atividades de educação continuada de jovens e adultos que deverão ser implementadas, pelos entes, a fim de garantir a real e permanente inserção do público-alvo do programa no processo educacional e, conseqüentemente, alcançar os demais resultados de curto e longo prazo esperados.

A despeito das limitações analíticas deste trabalho, esses se centraram em dois pontos: (1) análise apenas dos documentos oficiais relativos ao Brasil Alfabetizado para avaliar a Teoria do Programa e (2) sem uma abordagem qualitativa através de entrevistas com gestores e beneficiários do programa. Apesar disso, essas limitações não comprometem substancialmente os resultados aqui obtidos. Esperamos ter contribuído, em alguma medida, para o debate sobre avaliação de políticas públicas no Brasil e para reforçar a importância desse procedimento como forma de aperfeiçoar, do ponto de vista prático ou teórico, o processo de elaboração dessas políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BATISTA, Mariana. Apontamentos da aula sobre Teoria do Programa. Disciplina de Políticas Públicas II na Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

BRASIL, Atlas. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013. Acesso em, v. 22, 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Programa Brasil Alfabetizado. Brasília, DF, abril 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento, Desenvolvimento e Gestão. Plano Plurianual (2016-2019). Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. CONSTITUIÇÃO. Constituição Federal do Brasil. Brasília, DF, 1988.

CARVALHO, S. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003

DOMINGOS, Amanda; SILVA, Lucas E O., TEORIA DO PROGRAMA: O que é, para que serve e quando fazer? Anais do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. 2017.

FERRARI, Alceu R. Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes resultados preliminares. **Cadernos de Pesquisa**, n. 52, p. 35-49, 1985.

FILHO, Sérgio Marques Cavalcanti, Mobilidade internacional estudantil: Uma avaliação da teoria do Programa Ganhe o Mundo. Anais do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. 2017.

HENRIQUES, Ricardo. Alfabetização e Inclusão Social: contexto e desafios do Programa Brasil Alfabetizado, em “*Brasil alfabetizado: caminhos da avaliação*”. Organização: Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros, João Pedro Azevedo. – Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.

KELLOGG, W. K. **Logic model development guide**. Michigan: WK Kellogg Foundation, 2004.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984

MARK, Melvin; HENRY, Gary; JULNES, George. **Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding and improving policies and programs**. Jossey-Bass Pfeiffer, 2000

MCLAUGHLIN, John A.; JORDAN, Gretchen B. Logic models: a tool for telling your programs performance story. Evaluation and program planning, v. 22, n. 1, p. 65-72, 1999.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: A systematic approach**. Sagepublications, 2003

SANTOS, Andreia Rodrigues dos. A teoria do programa e seus múltiplos usos: Construindo referências para a avaliação de desempenho do PRONATEC. Secretaria Nacional do Tesouro, Brasília: 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

WORLD BANK. **Monitoring and evaluation: some tools, methods and approaches**. Washington, 2004.