

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

• TC nº 015.602/2002-0

• Unidade: Secretaria de Educação Fundamental (SEF) do Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

• Responsável: Iara Glória Areias Prado – Secretária da SEF/MEC

Mônica Messenberg Guimarães – Secretária Executiva do FNDE

Regina Célia Vasconcelos Esteves - Superintendente-Executiva da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS)

• Gerente do Programa: Maria Auxiliadora Lopes (SEF/MEC)

• Vínculo: Ministério da Educação – MEC

• Ministro-Relator: Guilherme Palmeira

• Designação: Portaria ADFIS nº 1525, de 1º de outubro de 2002

• Registro Fiscalis: 933/2002

• Objeto: Investigar como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do Programa Alfabetização Solidária com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no país e para a promoção da oferta de educação de jovens e adultos.

• Período abrangido pela auditoria: Exercícios de 2000 a 2002

• Período de Execução e Relatório: de 07/10/2002 a 08/11/2002

• Equipe de Auditoria:

Analistas	Matrícula	Lotação	Período
Antonio de Miranda Castro (Coordenador)	0335-2	SEPROG	07.10 a 08.11.2002
Cláudia Vieira Pereira	4241-2	SECEX-6	07 a 18.10.2002 e 21.10 a 08.11.2002
Francisco Giusepe Donato Martins	3064-3	SECEX-RN	07 a 18.10.2002 e 21.10. a 08.11.2002
Núbia Passos Patrocínio	2703-0	SECEX-ES	07 a 18.10.2002 e 21.10 a 08.11.2002
Paulo Henrique Ramos Medeiros	3872-5	SECEX-3	07 a 18.10.2002 e 21.10 a 01.11.2002
Roberto Eiji Sakaguti	0928-9	SECEX-MS	07 a 18.10.2002 e 21.10. a 08.11.2002

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Analistas – Fase de Execução	Matrícula	Lotação	Período
Altamiro Manoel da Silva	0310-7	SECEX-PR	14 e 15.10.2002
Ana Cristina Melo de Pontes	3489-4	SECEX-PE	14 e 15.10.2002
Ângela Maria Moura Nonato Vieira	0328-0	SECEX-RJ	14 a 18.10.2002
Carlos Fernando de Souza Fagundes	0366-2	SECEX-RS	18.10.2002
David Levistone da Silva e Souza	1664-0	SECEX-GO	17 e 18.10.2002
Durvalina Lúcia de E. Santo Assayag	0857-5	SECEX-PA	15.10.2002
Fábio Coutinho Clemente	3488-6	SECEX-MG	18.10.2002
Frederico Manuel Guilherme Strauch	4595-0	SECEX-RR	15.10.2002
Ilka dos Santos Ribeiro	2833-9	SECEX-MA	14.10.2002
Iran Farias Cavalcante	0506-1	SECEX-CE	14.10.2002
José Eduardo do Bomfim	0914-8	SECEX-SP	10 a 18.10.2002
Marcelo Álvaro Tezeli	3060-0	SECEX-MS	09.10.2002
Marcelo Ventola da Silva	2827-4	SECEX-BA	07 e 08.10.2002
Márcio Alexandre P. La Greca	4571-3	SECEX-SP	14 a 18.10.2002
Márcio Hudson de Arruda Figueiredo	0585-1	SECE-MT	07.10.2002
Marcos Valério de Araújo	0587-8	SECEX-RN	14.10.2002
Mário Ernesto Assumpção Lassance	3829-6	SECEX-SE	08.10.2002
Mário José de Moraes Costa Filho	3465-7	SECEX-AM	11.10.2002
Ricardo Eustáquio de Souza	3459-2	SECEX-RO	22.10.2002
Rita Maria Moura Leal	0995-4	SECEX-SC	10 e 11.10.2002
Rodrigo de Oliveira Bueno Q. Fontes	03198-4	SECEX-MG	18.10.2002
Thereza Irene Alves de Souza	3464-9	SECEX-AC	08.10.2002
Wilson Herbert Moreira Caland	1053-7	SECEX-PI	16.10.2002
Wilson Maurício Paredes Ferreira Lima	3041-4	SECEX-AP	07.10.2002

SUMÁRIO

RESUMO	2
1. INTRODUÇÃO	4
ASPECTOS GERAIS	4
FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA	5
ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS	7
PROBLEMA DE AUDITORIA	9
METODOLOGIA	10
AGRADECIMENTOS	12
2. PROCEDIMENTOS DE SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO, SUPERVISÃO, AVALIAÇÃO E APROVEITAMENTO DOS ALFABETIZADORES	13
SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO, SUPERVISÃO E APROVEITAMENTO DE ALFABETIZADORES	13
3. MÉTODOS DE OBTENÇÃO E CONTROLE DOS DADOS SOBRE A EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA	19
COLETA E CONSOLIDAÇÃO DE DADOS DE AVALIAÇÃO OBTIDOS PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	19
REMATRÍCULA E GUARDA DE DOCUMENTOS	20
4. PROCEDIMENTOS E RECURSOS PEDAGÓGICOS UTILIZADOS NO PROGRAMA	22
PROCEDIMENTOS DE DIAGNÓSTICO E VERIFICAÇÃO DA APRENDIZAGEM DOS ALFABETIZANDOS	22
MATERIAL DIDÁTICO UTILIZADO NO PROGRAMA	25
TEMPO DE DURAÇÃO DO MÓDULO DE ALFABETIZAÇÃO	28
5. ASPECTOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA	30
DESIGNAÇÃO DE MUNICÍPIOS A INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	30
INFRA-ESTRUTURA DAS SALAS DE AULA UTILIZADAS NO PROGRAMA	39
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DE BOLSAS	43
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DE MERENDA/LANCHE	47
6. CONTINUIDADE DA APRENDIZAGEM DOS ALUNOS E INTEGRAÇÃO DO PROGRAMA COM A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	49
ALFABETIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	49
7. MONITORAMENTO	57
INDICADORES DE DESEMPENHO	57
8. COMENTÁRIOS DO GESTOR	58
9. CONCLUSÃO	75
10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	78
APÊNDICES	82
I. REFERÊNCIAS	83
II. GLOSSÁRIO	84
III. SIGLONOMIA	87
IV. LISTA DE FIGURAS, QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS	88
V. MATRIZ DE ACHADOS DA AUDITORIA	90
VI. LISTA DE ESTUDOS DE CASO	105
VII. LISTA DOS MUNICÍPIOS NA AMOSTRA DA PESQUISA	106
VIII. CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS NA PESQUISA	110
IX. DESCRIÇÃO DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS	125
X. <i>BENCHMARKING</i> – OUTROS PROGRAMAS DE ALFABETIZAÇÃO	133
XI. DADOS DE CONTATO PARA ENVIO DA DECISÃO E DO RELATÓRIO DA AUDITORIA	139
XII. CÓPIA DO OFÍCIO NEA 177/FE	143



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

RESUMO

1. Esta auditoria tem como objeto a Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, integrante do Programa Educação de Jovens e Adultos, cujo objetivo é oferecer aos jovens acima de 14 anos e aos adultos, em especial aqueles com idade até 24 anos, que não tiveram oportunidade de estudar na época própria, educação supletiva. Essa Ação visa a reduzir os elevados índices de analfabetismo no país e desencadear o movimento de educação de jovens e adultos.

2. A Ação objeto desta auditoria, denominada de Programa Alfabetização Solidária – PAS, é executada pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS mediante parcerias com instituições de ensino superior, governos estaduais, prefeituras municipais, empresas e pessoas físicas. Além dos parceiros, que participam também como co-financiadores (governos estaduais, empresas e pessoas físicas), o Programa recebe recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O custo mensal por aluno é de R\$34,00, sendo metade deste valor custeado pelo FNDE e a outra parte pelos parceiros. O programa atende atualmente 560.275 alunos no Projeto Nacional (municípios) e 36.630 alunos no Projeto Grandes Centros Urbanos.

3. O objetivo desta auditoria foi o de investigar como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do Programa Alfabetização Solidária, com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no país e para a promoção da oferta de educação de jovens e adultos. Para alcançar esse objetivo, a equipe examinou, entre outros, os seguintes aspectos: como se dá a seleção e formação dos alfabetizadores; os procedimentos de verificação do nível de aprendizagem dos alunos; a forma de coleta e guarda dos dados relativos ao Programa; a sistemática de designação de municípios às instituições de ensino superior e a adequabilidade do tempo de duração do módulo de alfabetização. Foram examinados, ainda, aspectos do Projeto VER, implementado pela AAPAS para o fornecimento de óculos aos alunos com deficiência visual, como também os procedimentos de pagamento de bolsas e merendas aos atores envolvidos no Programa e a participação das prefeituras municipais quanto a oferta de educação de jovens e adultos.

4. As estratégias metodológicas utilizadas neste trabalho foram pesquisa, estudo de caso e *benchmarking*, além do levantamento de dados primários e secundários. A pesquisa foi realizada por intermédio de questionários encaminhados ao universo de 197 Coordenadores das universidades parceiras, a 363 Coordenadores Municipais e a 52 Coordenadores de Grupos, sendo os quantitativos destes dois últimos grupos determinados por meio de amostragem estatística.

5. A coleta de dados para os estudos de caso foi realizada por meio de observação local direta, entrevistas com Coordenadores das universidades parceiras, Secretários Municipais de Educação, Coordenadores Locais e de Grupos, além da realização de grupos focais com alfabetizadores e alfabetizandos. Nos estudos de caso foram visitados 3 municípios, além da capital, em cada um dos seguintes estados: Pará, Ceará, Maranhão, Alagoas e Paraíba, privilegiando-se as regiões do país com os maiores índices de analfabetismo. Para avaliar o Projeto Grandes Centros Urbanos, foram visitados os municípios de São Paulo e Fortaleza.

6. Com o objetivo de conhecer boas práticas de outros programas de alfabetização, a técnica de *benchmarking* foi aplicada junto ao Programa SESI Educação do Trabalhador, em Brasília/DF, bem como ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), programa da Prefeitura de São Paulo/SP.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

7. O tempo restrito para se realizar os estudos de caso constituiu-se limitação à execução do trabalho, considerando que aproximadamente 70% dos beneficiários do Programa encontram-se na zona rural dos municípios atendidos (Projeto Nacional), tornando difícil, dada a exigüidade do prazo, a observação direta de uma quantidade maior de locais onde o Programa é executado.

8. No entanto, constatou-se como aspecto positivo do Programa, a concepção do modelo de execução do PAS, haja vista que as parcerias com prefeituras municipais, empresas e, principalmente, com as instituições de ensino superior, mostrou-se uma idéia inovadora frente ao desafio de se inserir um maior número de pessoas nas estatísticas de alfabetização. A capacitação de alfabetizadores foi identificada, também, como um dos pontos de destaque do Programa, pela oportunidade de acesso ao conhecimento repassado pelas instituições de ensino superior no tocante à educação de jovens e adultos.

9. Constatou-se na auditoria diversos pontos que apresentam oportunidade de melhoria como, por exemplo: desvinculação da Ação de Alfabetização Solidária em relação à política pública de educação de jovens e adultos, pagamentos intempestivos de bolsas e merendas; falta de fornecimento de óculos para alunos com deficiência visual; tempo insuficiente do módulo para alfabetização dos beneficiários; participação insuficiente das prefeituras municipais na execução do Programa; e problemas operacionais – como de comunicação e de gerência de documentos – na AAPAS. Além desses aspectos, o controle de dados informatizados do Programa mostrou-se uma área com boas oportunidades de melhoria.

10. Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do Programa, foram formuladas recomendações, dentre as quais destacam-se: (a) integrar a Ação de Alfabetização com a política educacional do Ministério para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA; (b) elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (“Viver e Aprender”), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem; (c) avaliar se a duração atual de 6 meses do módulo propicia o aproveitamento da capacitação do alfabetizador e a aprendizagem do aluno; (d) evidenciar possíveis economias com a diminuição de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa; e (e) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.

11. Com a implementação das recomendações propostas, espera-se contribuir também para a construção e acompanhamento de indicadores de desempenho capazes de mensurar as dimensões relevantes da Ação com relação à economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Tais indicadores permitirão, entre outros aspectos, medir o custo de capacitação dos alfabetizadores, o percentual da população-alvo atendida, o percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização e o percentual de municípios atendidos com maiores índices relativos de analfabetismo. Espera-se, sobretudo, que haja aperfeiçoamento do processo de alfabetização de jovens e adultos, redução de custos e ampliação do atendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

1. INTRODUÇÃO

Aspectos Gerais

1.1 O presente trabalho de auditoria tem como objeto a ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, uma das ações do Programa de Educação de Jovens e Adultos¹, que tem como foco a alfabetização de jovens e adultos, principalmente àqueles que se encontram na faixa etária entre 15 e 24 anos, que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não lograram concluí-lo na idade própria.

1.1.1 A ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos tem como objetivos formais: (1) reduzir os elevados índices de analfabetismo no país e (2) desencadear o movimento de educação de jovens e adultos.

1.2 A oferta de educação de jovens e adultos, inclusive a alfabetização, é responsabilidade dos municípios, conforme se depreende dos dispositivos da Constituição Federal, arts. 205, 208, 211, 214, seus parágrafos e incisos, assim como do art.37, *caput*, da Lei 9.394/1993, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Vale frisar, no entanto, que as Disposições Transitórias da LDB incentivam os três entes federativos a proverem cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados, consoante disposto em seu art. 87, inciso II. Para tanto, compete-lhes criar formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independente de escolarização anterior (art. 5º, I e § 5º, da LDB). Nesse mesmo sentido, o art. 38 da LDB estabelece que "*os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular*".

1.3 As atividades desenvolvidas no âmbito da Ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos tiveram início em 1997, com a criação do Programa de Alfabetização Solidária (PAS) pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, cuja gerência foi, inicialmente, confiada ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Com a expansão do Programa, criou-se, em novembro de 1998, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), organização não-governamental, sem fins lucrativos e de utilidade pública, com a finalidade de dar continuidade a execução do Programa.

1.4 O Ministério da Educação (MEC) produz e disponibiliza materiais didático-pedagógicos e oferece apoio financeiro aos sistemas de ensino estadual e municipal. Além disso, estimula a formação de uma rede de parcerias - MEC, Estados, Municípios e instituições da sociedade civil -, por meio de uma forte articulação, com vista a expandir e qualificar esse universo de jovens e adultos desassistidos e não-escolarizados.

1.5 O principal financiador do Programa de Educação de Jovens e Adultos é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Em 2001, foram alocados recursos no montante de R\$ 343.521.146,00 (Lei Orçamentária + Créditos) e em 2002 de R\$ 491.346.240,00.

1.6 O Programa é acompanhado por dois indicadores de desempenho para mensuração da sua execução: Taxa de Analfabetismo na população acima de 15 anos – relação percentual entre a população analfabeta de 15 anos ou mais e o total da população na faixa etária; e Taxa de

¹ No Plano Plurianual (PPA), a Alfabetização Solidária Para Jovens e Adultos se constitui em Ação do programa Educação de Jovens e Adultos (EJA). No entanto, no âmbito do Conselho de Comunidade Solidária, a Ação é denominada Programa de Alfabetização Solidária. Neste relatório serão encontradas, indistintamente, as duas denominações com o mesmo significado. A Ação será referenciada, também, como "programa" neste trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Analfabetismo na população de 15 a 24 anos – relação percentual entre o número de analfabetos com idade entre 15 e 24 anos e o total da população na faixa etária.

1.7 De acordo com as estatísticas do IBGE, baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1999, dentro de um universo de 129.918.732 pessoas com 15 anos de idade ou mais, o Brasil tinha 15.021.837 pessoas analfabetas, correspondendo a 11,56 % da população dessa faixa etária. Ainda de acordo com esses dados, a distribuição por regiões é a que se apresenta no Quadro 1.

Quadro 1 - Distribuição de pessoas analfabetas por região geográfica – PNAD-1999

Grandes Regiões (Analfabetos) – Faixa etária de 15 anos ou mais				
Norte Urbana	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
590.288	8.215.083	4.006.606	1.360.998	848.862

1.8 Assim, constata-se que para se atingir uma redução eficaz da taxa de analfabetismo no país é imprescindível que seja possibilitada a entrada desse contingente populacional no sistema de ensino, especificamente nas salas de alfabetização da EJA.

Funcionamento do Programa

1.9 A estratégia de atuação da AAPAS, para a oferta dos cursos de alfabetização – denominados “módulos” -, é a seguinte: celebrado convênio com o FNDE, a Associação busca parceiros para co-financiar os custos de operacionalização dos módulos. Esses parceiros podem ser empresas e instituições públicas ou privadas, governos estaduais ou pessoas físicas. O custo mensal estipulado pela Associação é de R\$ 34,00 por aluno.

1.10 Uma vez assegurados os recursos para o desenvolvimento dos módulos, a AAPAS passa a implementar os cursos de alfabetização, mediante termos de parceria com Instituições de Ensino Superior, naqueles municípios que apresentam os maiores índices de analfabetismo, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Programa é executado em dois seguimentos: Projeto Nacional e Grandes Centros Urbanos

1.10.1 O Projeto Nacional é desenvolvido nos municípios que, de acordo com *ranking* elaborado a partir de dados do IBGE, apresentam os maiores índices de analfabetismo, localizados prioritariamente nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil. O custo mensal por aluno é dividido entre os parceiros que aderem ao Projeto, os quais contribuem com R\$ 17,00 por aluno/mês, e pelo Ministério da Educação que repassa os R\$ 17,00 restantes. No caso de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5, nos quais não foram firmadas parcerias com empresas, nem os estados assumiram integralmente o custo da Ação, o Governo Federal financia integralmente a execução do Programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

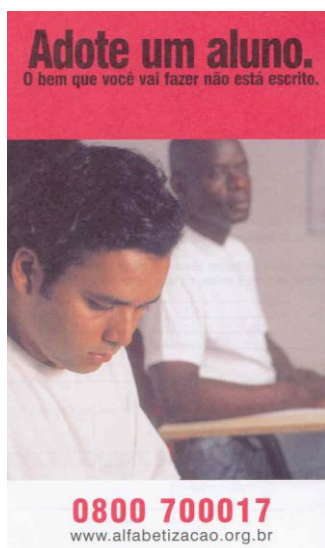
Figura 1 – Alfabetizandos do Município de Barcarena – PA – (Projeto Nacional)



1.11 O Projeto Grandes Centros Urbanos (PGCU) foi implementado em 1999 com o objetivo de atuar em áreas metropolitanas onde o índice de analfabetismo não é elevado, mas a concentração de pessoas não-alfabetizadas é alta.

1.11.1 Os recursos para a execução desse Projeto são garantidos pelas contribuições de pessoas físicas que aderem à Campanha “Adote um Aluno” (Figura 2), no valor de R\$ 17,00/mês por aluno, durante seis meses. Para complementar o custo da alfabetização de um aluno, o Ministério da Educação repassa, também, R\$ 17,00, totalizando R\$ 34,00 por aluno/mês. Consoante os dados divulgados pela AAPAS, até dezembro de 2001, 130 mil jovens e adultos foram atendidos em São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Distrito Federal e Goiânia. Em 2002, foram incluídas as cidades de São Luís e Belo Horizonte.

Figura 2 – Folheto da Campanha “Adote um Aluno”





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

1.12 Independente do Projeto - Nacional ou Grandes Centros Urbanos -, o Programa Alfabetização Solidária contempla uma diversidade de métodos de alfabetização, sendo responsabilidade das instituições de ensino superior parceiras a execução das atividades de alfabetização desenvolvidas pelo Programa, desde a seleção e capacitação dos alfabetizadores até o acompanhamento e avaliação dos resultados dos cursos.

1.13 Os cursos de alfabetização têm a duração de seis meses, sendo um mês para treinamento dos alfabetizadores (capacitação) e cinco meses de aulas para os alfabetizandos. São oferecidos dois módulos anuais, constituindo-se de quatro aulas por semana, com duração média de três horas cada. Prevêem-se, ainda, visitas mensais de avaliação e acompanhamento por parte da instituição de ensino superior que atende ao município.

1.14 A ação de alfabetização é desenvolvida mediante múltiplas parcerias mantidas entre a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS, Ministério da Educação (MEC), instituições de ensino superior (universidades), Prefeituras Municipais, empresas e pessoas físicas, além do financiamento parcial (ou total, dependendo do município) do FNDE, com a execução a cargo da AAPAS. Cada um dos parceiros tem o seu papel no processo, como se segue:

- a) **Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS:** realiza a coordenação da ação em nível nacional, faz a articulação entre os parceiros e acompanha o andamento dos cursos de alfabetização;¹
- b) **Ministério da Educação:** oferece a diretriz pedagógica (Coleção “Viver e Aprender”) e, por intermédio do FNDE, financia a bolsa dos professores universitários e a aquisição do material didático e de apoio;
- c) **Instituições de Ensino Superior:** responsabilizam-se pela coordenação das atividades de capacitação, avaliação e acompanhamento dos alfabetizadores, desenvolvendo o projeto pedagógico do curso;
- d) **Prefeituras Municipais:** indicam os Coordenadores Locais; selecionam, com o apoio da universidade parceira, os candidatos a alfabetizadores (pessoas escolhidas na própria comunidade em que serão ministradas as aulas); oferecem os locais para implantação das salas de aula e ajudam na mobilização e encaminhamento das pessoas interessadas em fazer o módulo de alfabetização;
- e) **Empresas:** auxiliam um ou mais municípios, através da assinatura de um Termo de Adesão, com o repasse de recursos para financiamento da capacitação, das visitas de acompanhamento, e do pagamento das bolsas e merenda;
- f) **Pessoas físicas:** contribuem financeiramente para a implementação do Programa de Alfabetização Solidária nos Grandes Centros (capitais).

Aspectos orçamentários e financeiros

1.15 A Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos foi financiada, em 2001, com recursos do Tesouro Nacional e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (fontes 100, 179 e 650) e, neste exercício de 2002, com recursos do Salário-Educação, fonte 113. Os recursos

¹ Esclarece-se que essa atribuição coube ao Conselho da Comunidade Solidária no início das atividades do Programa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

orçamentários aumentaram 226,44% em 2001, em relação ao ano 2000, e 29,32% em 2002, em relação a 2001.

1.16 A execução da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos é descentralizada à Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS. Essa organização, por sua vez, assina termos de adesão com municípios e universidades com vistas ao alcance de seus objetivos. A tabela apresentada a seguir refere-se à execução orçamentária da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos (código 2047) nos exercícios de 2000, 2001 e 2002.

Tabela 1 - Alocação de recursos na Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos (código 2047) nos anos de 2000 a 2002, por fonte de recursos

Ano	Fonte	Créditos consignados	Execução orçamentária	Execução financeira	% de execução orçamentária
2000	122	24.302.000,00	24.301.908,00	24.301.908,00	100,00%
Total 2000		24.302.000,00	24.301.908,00	24.301.908,00	100,00%
2001	100	38.228.580,00	38.228.580,00	31.114.200,00	100%
2001	650	24.366.000,00	24.366.000,00	- 0 -	- 0 -
2001	179	16.715.766,00	16.554.765,00	2.752.554,00	99,03%
Total 2001		79.333.638,00	79.149.345,00	33.866.754,00	99,78%
2002	113	102.600.000,00	87.688.388,00	87.688.388,00	85,47%
Total 2002		102.600.000,00	87.688.388,00	87.688.388,00	85,47%

Fonte: SIAFI

Notas:

* Valores atualizados até 31.08.2002.

** Valores sujeitos à alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.

***As fórmulas utilizadas para o cálculo dos valores constantes das tabelas acima foram as seguintes:

- **Créditos consignados** = crédito inicial + créditos adicionais – créditos anulados + transferências recebidas – transferências concedidas;
- **Execução financeira no exercício (X)** = empenhos liquidados no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício (X-1) que foram pagos no exercício (X);
- **Execução orçamentária no exercício (X)** = empenhos liquidados no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício (X+1);
- **% de execução orçamentária** = (execução orçamentária/créditos consignados) x 100.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Problema de auditoria

1.17 Estudos iniciais, realizados na fase de levantamento da auditoria, indicaram que o exame de questões ligadas aos mecanismos de controle e avaliação utilizados pelo Programa se revestem de grande relevância para que seus objetivos, principalmente o de reduzir os elevados índices de analfabetismo no país, possam ser alcançados com maior efetividade.

1.18 Com base nas informações levantadas, procurou-se investigar, no escopo da auditoria, como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do Programa Alfabetização Solidária com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no país e para promover a oferta de educação de jovens e adultos.

1.19 Nesse sentido, a equipe verificou se os procedimentos utilizados para seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos alfabetizadores contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido. Foram alvos de investigação, também, os métodos de coleta, registro e controle dos dados relacionados aos alfabetizandos e alfabetizadores, além das condições de infra-estrutura das salas de aula, com o intuito de verificar se os resultados apresentados pelo Programa são consistentes. Finalmente, com base nos dados obtidos na fase de levantamento da auditoria, procedeu-se à verificação das condições encontradas pelos alunos egressos do PAS para dar continuidade a seu desenvolvimento educacional no município onde residem.

1.20 Para atingir esse propósito, os trabalhos de auditoria tiveram como escopo a análise das seguintes questões:

1) Em que medida os procedimentos de seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos alfabetizadores contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido pelo Programa?

2) Os métodos de obtenção e controle dos dados sobre alfabetizandos, alfabetizadores e infra-estrutura de salas de aula proporcionam uma avaliação de resultados que permita aferir o alcance dos objetivos a que se propõe o Programa?

3) De que forma os alunos egressos do Programa encontram condições em seu município de dar continuidade ao seu desenvolvimento educacional/profissional?

1.21 Além dos aspectos tratados nessas questões de auditoria, que fizeram parte da Matriz de Planejamento, foram evidenciados, na fase de execução da auditoria, os fatos objeto dos subtítulos de nº 6, 9 e 10 (Quadro 2), os quais foram analisados em capítulos específicos deste relatório, juntamente com os demais achados de auditoria.

Quadro 2 - Correlação entre os capítulos e os respectivos subtítulos

CAPÍTULO	SUBTÍTULO
“Procedimentos de Seleção, Capacitação, Supervisão e Avaliação dos Alfabetizadores”	1 – Seleção, capacitação e aproveitamento de alfabetizadores
“Métodos de Obtenção e Controle dos Dados sobre a Execução e Avaliação do Programa”	2 – Coleta e consolidação de dados de avaliação obtidos pelas instituições de ensino superior 3 – Rematrícula e guarda de documentos



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

“Procedimentos e Recursos Pedagógicos utilizados no Programa”	4 – Procedimentos de diagnóstico e verificação da aprendizagem dos alfabetizandos 5 – Material didático utilizado no Programa 6 – Tempo de duração do módulo de alfabetização
“Aspectos Operacionais do Programa”	7 – Designação de municípios a instituições de ensino superior 8 – Infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa 9 – Transferência de recursos para pagamento de bolsas 10 – Transferência de recursos para pagamento de merenda/lanche
“Continuidade da Aprendizagem dos Alunos e Integração do Programa com a Educação de Jovens e Adultos”	11 – Acesso de alunos egressos do Programa a salas de EJA 12 – Alfabetização no contexto da Educação de Jovens e Adultos

Metodologia

1.22 As estratégias metodológicas utilizadas para a execução dos trabalhos foram pesquisa, estudo de caso e *benchmarking*, além do levantamento de dados primários e secundários. Os detalhes sobre o uso das metodologias utilizadas neste relatório encontram-se no Apêndice IX – “Descrição das Metodologias Utilizadas”.

1.23 A pesquisa foi realizada por intermédio de questionários, sendo obtidos os seguintes resultados (Quadro 3):

Quadro 3 - Taxas de resposta da pesquisa (questionários)

PÚBLICO DA PESQUISA	QUESTIONÁRIOS ENVIADOS	QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS	TAXA DE RESPOSTA
Coordenadores das Instituições de Ensino Superior (IES)	197	149	75,63%
Coordenadores Municipais (Projeto Nacional)	363	204	56,19%
Coordenadores de Grupos (Projeto Grandes Centros Urbanos)	52	17	32,69%

1.24 A coleta de dados para os estudos de caso foi realizada por meio de observação local direta, entrevistas com Coordenadores das Universidades, Secretários Municipais de Educação, Coordenadores Locais e de Grupos, além da realização de grupos focais com alfabetizadores e alfabetizandos. Por meio dos estudos de caso, foram verificadas diferentes experiências de alfabetização nas duas grandes áreas de atuação da Ação, quais sejam, os Municípios e os Grandes Centros Urbanos, a fim de evidenciar aspectos fortes e fracos do seu desempenho.

1.25 Na seleção da amostra para os estudos de caso, as unidades da federação foram classificadas de acordo com o percentual de pessoas atendidas pelo Programa Alfabetização Solidária (PAS) por 100 mil habitantes, assim como pela taxa de analfabetismo (Gráfico 1). Tal gráfico originou-se dos dados fornecidos pela AAPAS sobre o número de alunos que estão sendo atendidos por estado, levando-se em conta, ainda, a taxa de analfabetismo e os dados populacionais do censo de 2000 do IBGE.

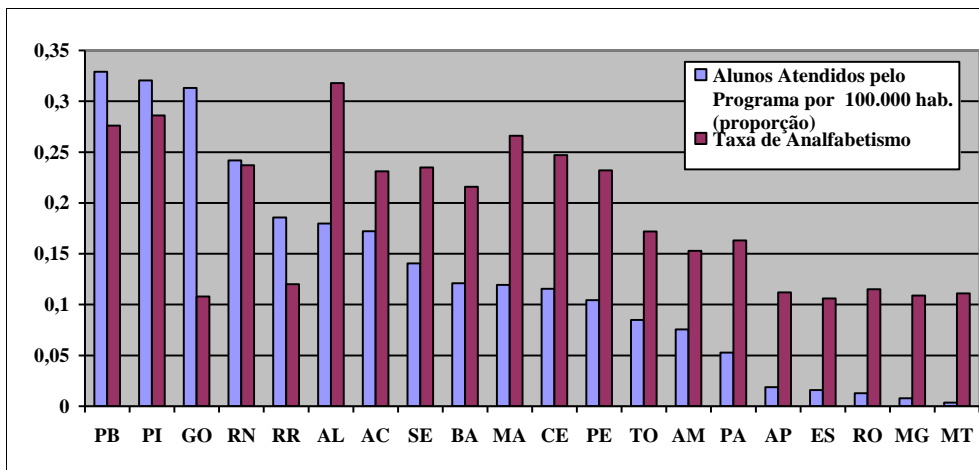


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Gráfico 1 - Alunos atendidos pelo Programa por unidade da federação, com as respectivas taxas de analfabetismo



Fonte: Alunos atendidos: AAPAS; Taxas de analfabetismo: IBGE.

1.26 A partir dessa classificação, observou-se que a Paraíba, embora tenha uma taxa elevada de analfabetismo, situada entre 25% a 30%, é o Estado que apresentou o maior índice de pessoas atendidas em relação a sua população (superior a 0,30). Já os Estados do Maranhão e Ceará possuem situações semelhantes, ou seja, encontram-se dentro da média do índice de alunos atendidos (entre 0,10 a 0,15), enquanto suas taxas de analfabetismo, ainda muito altas, giram em torno de 25%. Alagoas, por sua vez, foi selecionada face à discrepância entre a sua taxa de analfabetismo, a mais alta de todas as unidades da federação (superior a 30%), e o baixo percentual de pessoas atendidas (entre 0,15 a 0,20). Nesse sentido, o mesmo ocorre com o Estado do Pará, que possui uma das maiores taxas de analfabetismo da Região Norte (entre 15% a 20%), assim como um baixíssimo índice de atendimento à população quando comparado aos demais Estados (em torno de 0,05).

1.27 Verifica-se, pois, que a Região Nordeste foi a que se encontrou mais bem representada na amostra selecionada, tendo em vista a sua taxa de analfabetismo traduzir-se na maior do país (em torno de 25%), de acordo com o último censo do IBGE. Do mesmo modo, a Região Norte, cuja taxa de analfabetismo é a segunda maior (em torno de 15%), foi contemplada com o Estado do Pará. Os Grandes Centros Urbanos, locais onde se encontra um número absoluto elevado de analfabetos, foram representados pelas cidades de São Paulo e Fortaleza.

1.28 Além dessas cidades, pertencentes aos Grandes Centros Urbanos, foram selecionados 3 (três) municípios por estado integrante da amostra no Projeto Nacional, o que resultou na visita da Equipe de Auditoria a 15 (quinze) municípios no total (Apêndice VI – Lista de Estudos de Caso). Nas capitais dos estados visitados, pertencentes ao Projeto Nacional, foram realizadas entrevistas com coordenadores de instituições de ensino superior. Na escolha desses municípios foi considerada, principalmente, a localização geográfica próxima às capitais, tendo em vista tratarem-se, em sua maioria, de municípios carentes, com difíceis condições de hospedagem e acesso.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

1.29 A análise de dados secundários baseou-se no exame da bibliografia científica, dos bancos de dados da AAPAS e do censo escolar a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

1.30 Com o objetivo de conhecer boas práticas de outros programas de alfabetização, a técnica de *benchmarking* foi aplicada junto ao Programa SESI Educação do Trabalhador, em Brasília/DF, bem como ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), programa da Prefeitura de São Paulo/SP. No Apêndice X ("*Benchmarking* - Outros Programas de Alfabetização") é apresentado, de forma sucinta, o modo de funcionamento desses programas, sendo que, ao longo do relatório, serão apresentados procedimentos desses programas que se relacionam com o achado de auditoria que estiver sendo tratado na respectiva seção.

1.31 Uma limitação encontrada para análise de questões envolvendo dados informatizados diz respeito à insuficiência de tempo para analisá-los, tendo em vista que o executor da Ação Alfabetização Solidária, a AAPAS, não possuía dados gerenciais completos sobre o Programa, fornecendo-os sob demanda da Equipe de Auditoria, nem sempre com a agilidade necessária.

Agradecimentos

1.32 Um dos requisitos necessários ao sucesso das auditorias de natureza operacional é a parceria entre a Equipe de Auditoria, os dirigentes e técnicos do programa auditado, além dos especialistas da área objeto da auditoria. Durante os trabalhos a equipe recebeu a valiosa colaboração da pesquisadora em Ciências Políticas, Dr^a. Maria das Graças Rua, Professora da Universidade de Brasília, e da especialista em estatística e Professora da Universidade de Brasília (UnB), Édina Shisue Miazaki, ambas consultoras do *Department for International Development* (DFID), organismo do governo britânico que atua em parceria com o Tribunal nas ações do Projeto TCU/Reino Unido.

1.33 A equipe contou, também, com a colaboração de especialistas em educação e de diversos técnicos no âmbito do Governo Federal, os quais merecem os agradecimentos em nome do Tribunal de Contas da União:

- a) Iara Glória Areias Prado - Secretária de Educação Fundamental, Ministério da Educação
- b) Maria Auxiliadora Lopes - Secretária de Educação Fundamental, Ministério da Educação (Gerente do Programa);
- c) Mônica Messenberg Guimarães - Secretária Executiva do Fundo Nacional de Educação;
- d) Regina Célia Vasconcelos Esteves - Superintendente Executiva da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária;
- e) Américo Martins - Coordenador-Geral de Auditoria de Programas na Área de Educação Básica, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI).



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

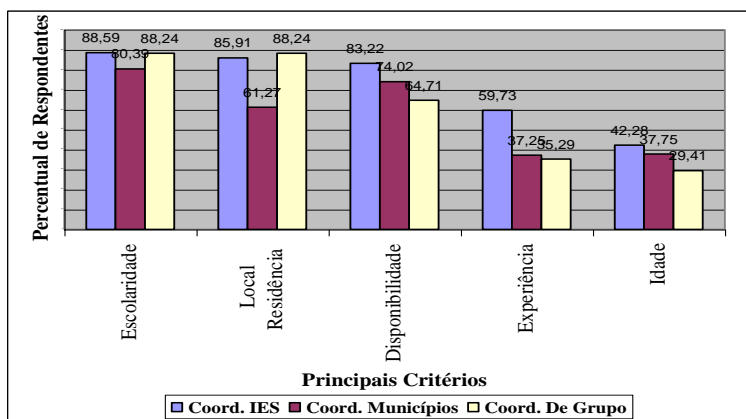
2. PROCEDIMENTOS DE SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO, SUPERVISÃO, AVALIAÇÃO E APROVEITAMENTO DOS ALFABETIZADORES

Seleção, capacitação, supervisão e aproveitamento de alfabetizadores

2.1 Constatou-se que os critérios e processos utilizados pelas Instituições de Ensino Superior para seleção e capacitação dos alfabetizadores atendem às diretrizes gerais do Programa e são impessoais e isonômicos, tendo em vista os resultados obtidos por meio dos questionários aplicados junto aos Coordenadores das IES, aos Coordenadores Locais e aos Coordenadores de Grupo, conforme detalhado a seguir.

2.2 Os principais critérios definidos pela AAPAS e adotados pelas instituições de ensino superior para seleção dos alfabetizadores são: grau de escolaridade, local de residência e disponibilidade de tempo, conforme se depreende do resultado da pesquisa apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Critérios da AAPAS utilizados para seleção de alfabetizadores



2.2.1 Além dos critérios estabelecidos pela AAPAS, foram utilizados, nos municípios e grandes centros urbanos, outros procedimentos, tais como: aplicação de prova escrita, entrevistas, indicação da prefeitura, dentre outros, conforme demonstrado no Gráfico 3, a seguir:

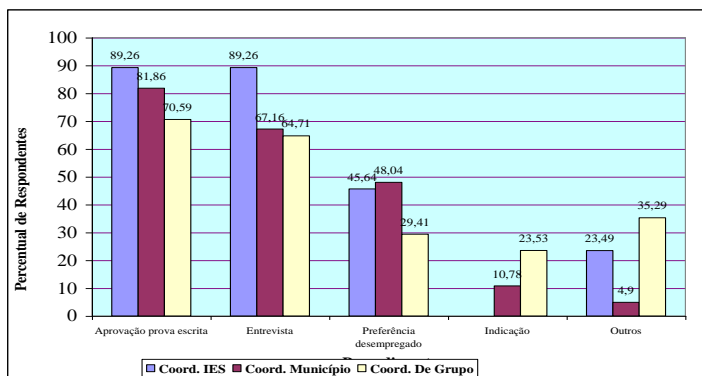


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

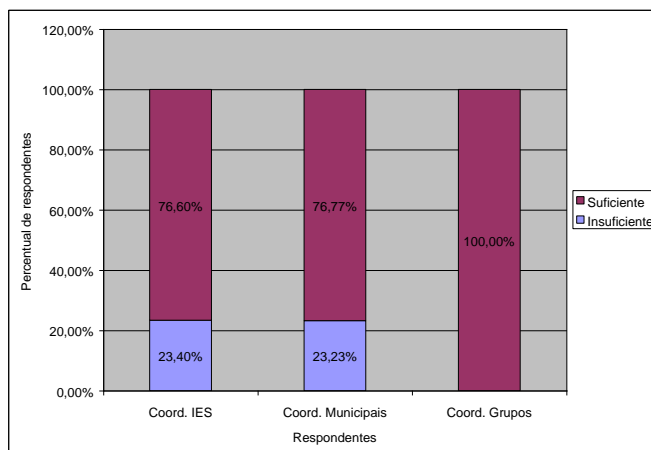
Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Gráfico 3 - Outros critérios utilizados para seleção de alfabetizadores



2.2.2 Quanto à carga horária do curso de capacitação inicial oferecido pelas universidades aos alfabetizadores selecionados, verificou-se que 76,60% dos coordenadores de IES, 76,77% dos Coordenadores Locais (municipais) e 100% dos coordenadores de grupo consideram-na suficiente, conforme demonstrado no Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 - Carga horária do curso de capacitação inicial dos alfabetizando



2.2.3 No tocante ao conteúdo programático dos cursos de capacitação inicial oferecidos pelas universidades, 52,53% dos Coordenadores Locais (municipais) o consideram bom e 41,92% o consideram ótimo, enquanto que para os coordenadores de grupo esse percentual é de 29,41% e 70,59%, respectivamente, conforme demonstrado no Gráfico 5:

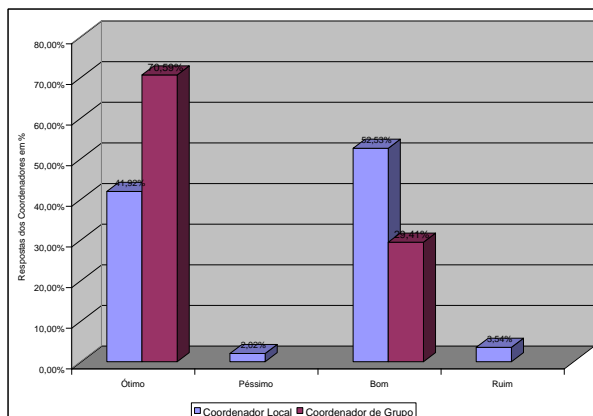


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

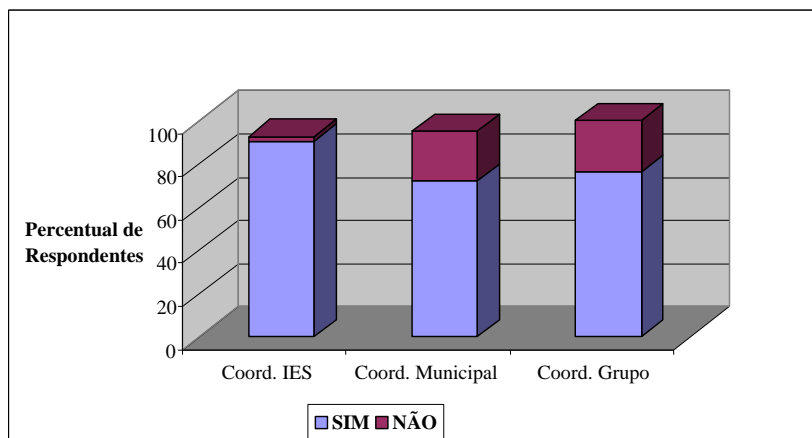
Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Gráfico 5 - Avaliação do conteúdo programático do curso de capacitação inicial dos alfabetizadores



2.2.4 Com relação a avaliação do curso de capacitação, por parte dos participantes, constatou-se que a mesma é realizada, no entanto não se constitui em regra geral, haja vista que de acordo com as respostas dos Coordenadores Locais (municipais) e de grupo, 24,23% dos respondentes informaram que não existe avaliação do curso de capacitação (Gráfico 6):

Gráfico 6 - Existência de avaliação do curso de capacitação inicial



2.2.5 Dessa forma, depreende-se que, dentre os critérios de seleção de alfabetizadores indicados pela AAPAS, são utilizados, majoritariamente, a escolaridade e o local de residência. Além desses, outros procedimentos são adotados, como por exemplo, aplicação de prova escrita e



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

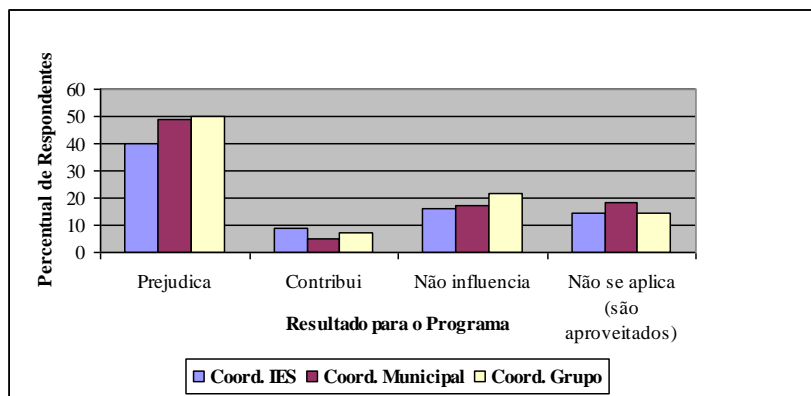
entrevista com os candidatos. Tais critérios e procedimentos garantem, sob o ponto de vista da Equipe, uma seleção imparcial.

2.2.6 No que diz respeito aos cursos de capacitação, elevado percentual dos respondentes informou que o conteúdo programático e a carga horária dos cursos oferecidos pelas universidades são adequados, além disso, os alfabetizadores são avaliados por parte da maioria das Instituições de Ensino Superior, ao final de cada curso de capacitação.

2.2.7 Verificou-se, ainda, que 93,14% dos Coordenadores Locais e 94,12% dos Coordenadores de Grupo responderam que fizeram o mesmo curso de capacitação destinado aos alfabetizadores. No entanto, 71,57% do primeiro grupo e 76,47% do último afirmaram que, no referido curso, receberam algum tipo de orientação específica para desempenhar suas funções como coordenador, tais como, preenchimento de formulários, prestação de contas e outras tarefas administrativas, o que vem a demonstrar uma preocupação do Programa com a diferença existente entre as funções desempenhadas pelos coordenadores e alfabetizadores.

2.2.8 No que concerne à rotatividade dos alfabetizadores, contudo, as evidências colhidas são no sentido de que o não aproveitamento dos alfabetizadores por mais de um módulo interfere na qualidade do ensino. Nesse sentido, de acordo com as respostas obtidas dos questionários, tem-se o seguinte: 40,15% dos coordenadores das IES afirmaram que o não aproveitamento dos alfabetizadores no módulo seguinte prejudica o desempenho do Programa, 16,06% acham que não influencia e 8,76% acham que contribui para o desempenho do Programa. Já em relação aos Coordenadores Locais (municipais), 48,97% acham que a rotatividade prejudica o desempenho do PAS, 17,01% pensam que não influencia e 5,15% consideram que o não aproveitamento no módulo seguinte contribui para o desempenho do Programa (Gráfico 7):

Gráfico 7 - Rotatividade de alfabetizadores versus desempenho do Programa



2.2.9 Com base, ainda, nas informações fornecidas por meio desses questionários, observa-se, contudo, que há alfabetizadores sendo aproveitados no módulo seguinte ou em módulos alternados, em que pese o fato da diretriz do Programa indicar que cada alfabetizador atue no Programa apenas por um módulo, visando a multiplicação de agentes alfabetizadores. O Gráfico 8, a seguir, ilustra o fato.

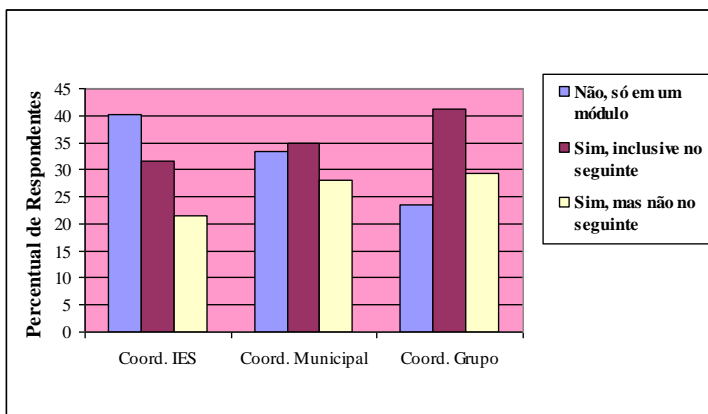


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

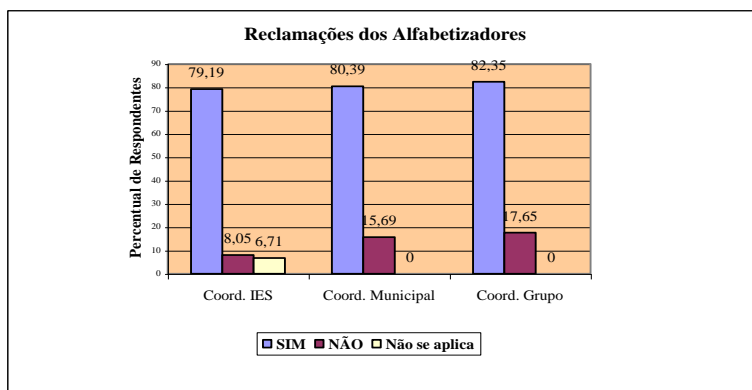
Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Gráfico 8 - Aproveitamento de alfabetizadores em mais de um módulo



2.2.10 Finalmente, **79,19%** dos Coordenadores das IES, **80,39%** dos Coordenadores Locais (municipais) e **82,35%** dos Coordenadores de Grupo informaram que há reclamações dos alfabetizadores que passaram pelo Programa quanto ao fato de não serem aproveitados em mais de um módulo, conforme demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Reclamações dos alfabetizadores com relação ao não aproveitamento em mais de um módulo



2.2.11 Com base nos estudos de caso, chegou-se à conclusão, também, de que a rotatividade de alfabetizadores, a despeito de permitir que um número maior de pessoas sejam capacitadas e, por



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

consequente, os municípios atendidos tenham seu capital humano mais desenvolvido, pode comprometer os resultados do Programa.

2.2.12 Outro aspecto que merece ser destacado, diz respeito ao não aproveitamento da experiência dos alfabetizadores ante às restrições do modelo do Programa. Nesse sentido, o alfabetizador leigo, recém-saído do curso de capacitação, ao começar a adquirir algum tipo de experiência em sala de aula, não pode ser aproveitado, em tese, nos módulos seguintes.

2.2.13 Porém, em alguns casos, ocorre o aproveitamento de alfabetizadores face a exaustão de recursos humanos qualificados em municípios menos desenvolvidos, em módulos subsequentes, intercalados ou não, havendo por conseguinte, uma interrupção no processo aquisitivo de conhecimentos e experiências por parte dos alfabetizadores que, nesses casos, são submetidos a um novo curso de capacitação.

2.2.13.1 Cabe salientar que a AAPAS, ao comentar a versão preliminar deste relatório, consignou que o modelo adotado pela Associação de formação de capital social não tem por objetivo conceder emprego aos alfabetizadores, mas sim lhes oferecer a oportunidade de ingressar no processo de capacitação. Assim, os candidatos que possuem a habilitação exigida para o exercício do magistério podem, ao final de sua atuação como alfabetizador, ser aproveitados na rede municipal de ensino. O que se constata, segundo a AAPAS, é que a experiência junto ao Programa estimula o engajamento do alfabetizador em uma atuação mais formal junto à EJA.

2.2.13.2 No entanto, em que pese a pertinência dos argumentos apresentados pela Associação, o que se objetiva demonstrar é que o modelo adotado tem comprometido os resultados do programa, na medida em que a rotatividade de alfabetizadores tem impactos negativos na qualidade do ensino que está sendo oferecido à população assistida.

2.2.14 O prejuízo no processo de aprendizagem dos alunos é, também, um efeito resultante da rotatividade dos alfabetizadores, estando intimamente relacionado à duração do módulo. Assim, o alfabetizador, que dispõe de apenas cinco meses para alfabetizar os alunos, chega ao final do módulo, muitas vezes, sem conseguir atingir o seu objetivo, principalmente em relação àqueles alfabetizando que nunca tiveram a oportunidade de estudar.

2.2.15 Conforme verificado nos estudos de caso, esses alfabetizando, não se sentindo preparados para ingressar na EJA após o término do curso, optam por repetir o módulo de alfabetização. Dessa forma, no semestre seguinte, os alunos “repetentes” deparam-se com um outro alfabetizador, que não dá prosseguimento ao que estava sendo ensinado, em razão de ter sido iniciado um novo módulo, havendo, portanto, uma descontinuidade na aprendizagem daqueles alfabetizando que repetiram o módulo. Esse fato pode revelar-se, inclusive, como um elemento desmotivador, levando-os muitas vezes à evasão.

2.2.15.1 A AAPAS, ao comentar o item 4.23 deste relatório, argumenta que o caso da repetência de módulos por parte dos alfabetizando pode se dar não pela insuficiência de aprendizagem por parte deles, mas pela ausência de oferta EJA nos municípios. Ou seja, sem o oferecimento de EJA na rede pública, os alfabetizando voltam a fazer o módulo a fim de darem continuidade a seus estudos, considerando os benefícios adquiridos após um semestre de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

alfabetização, além dos vínculos estabelecidos por eles com os alfabetizadores e com os demais alfabetizandos.

2.2.15.2 Desta forma, a Associação corrobora o entendimento da Equipe de que os vínculos estabelecidos entre os alfabetizadores e alfabetizandos constitui-se em benefício para o processo ensino-aprendizagem favorecendo não apenas a continuidade desse processo, como também a melhoria dos resultados do Programa.

2.2.16 Isso posto, cabe recomendar à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, estude a viabilidade de aproveitar os alfabetizadores em módulos subsequentes, enquanto perdurar a sistemática vigente do Programa, especificamente quanto à duração do módulo pelo prazo de seis meses.

3. MÉTODOS DE OBTENÇÃO E CONTROLE DOS DADOS SOBRE A EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

Coleta e consolidação de dados de avaliação obtidos pelas instituições de ensino superior

3.1 A Equipe de Auditoria, visando analisar a metodologia de coleta e consolidação de dados, os quais subsidiam os relatórios de avaliação das Instituições de Ensino Superior, realizou, durante os estudos de caso, entrevista estruturada junto aos Coordenadores Locais, aos coordenadores das IES e aos coordenadores de grupo. Além disso foram enviados 197 questionários aos coordenadores de IES e 363 aos Coordenadores Locais. Assim, mediante esses instrumentos metodológicos foi questionado como se processava a coleta e consolidação de dados sobre os alfabetizadores e alfabetizandos dos diversos municípios atendidos pelo Programa.

3.2 Os dados coletados referem-se, também, ao desempenho dos alfabetizadores, à quantidade de alunos matriculados, rematriculados e evadidos, e contêm informações específicas sobre os alunos: sexo, idade, experiência escolar anterior (nível escolar), ocupação, capacidade de leitura (não lê; lê no texto apenas palavras isoladas; lê e compreende apenas fragmentos de textos; e lê e compreende textos), capacidade de escrever (não escreve; escreve palavras reproduzindo a fala; produz frases isoladas; e produz textos) e habilidades com a matemática.

3.3 Os alfabetizadores, durante a execução de cada módulo, são responsáveis pela coleta e lançamento desses dados em uma ficha de acompanhamento dos alunos, bem como em formulário elaborado pela AAPAS. Mensalmente, tais dados são coletados pelas IES para consolidação, a fim de subsidiar a confecção do relatório mensal de avaliação e relatório final de avaliação do módulo.

3.4 Constatou-se que os coordenadores das instituições de ensino superior são responsáveis por alimentar os seguintes sistemas informatizados disponibilizados pela AAPAS: 'Relatório Mensal de Avaliação - RMA' e 'Coleta de Dados - Avaliação do Módulo'. Neste constam dez telas denominadas: número inicial de alunos; causas de evasão; aprendizagem - língua portuguesa; aprendizagem - educação matemática; situações desencadeadas pelo Programa; frases; caracterização dos alfabetizadores; infra-estrutura e relatório final.

3.5 No RMA são inseridas as informações acerca da integração/participação do executivo municipal; da atuação dos alfabetizadores, das atividades realizadas pela IES no município durante a visita, das condições das salas de aula, da realidade do Programa no município,



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

da relação dos Alfabetizadores substituídos, da relação dos Coordenadores Municipais substituídos, da relação dos monitores pedagógicos substituídos, de pendências de prestação de contas, e de problemas detectados no município.

3.6 Ficou evidenciado, mediante as entrevistas realizadas e as respostas dos questionários enviados, que as diversas instituições de ensino superior participantes do Programa utilizam métodos de coleta e consolidação de dados padronizados pela AAPAS. Contudo, de acordo com os estudos de caso, constatou-se que os relatórios produzidos pela AAPAS são numéricos, havendo poucas informações qualitativas.

Rematrícula e guarda de documentos

3.7 Dois problemas foram identificados quanto ao gerenciamento de dados do programa: ausência de registro sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematrícula) e fragilidade na manutenção de registros sobre a execução do Programa nos municípios (guarda de documentos).

3.8 Não há uma identificação precisa dos alunos (alfabetizandos) que participam do programa. Isso ocorre porque o programa não exige, para inscrição no módulo, que o aluno apresente, obrigatoriamente, algum documento de identificação, o que impossibilita a identificação de modo inequívoco dos alfabetizandos. Inexiste, portanto, uma diretriz do Programa para que sejam coletados dados sobre alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados). O MOVA, Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Município de São Paulo, exige apresentação de documento de identificação de seus alunos no momento da matrícula nesse programa.

3.9 Em que pese a constatação acima mencionada, 77,54% dos coordenadores das IES responderam que tem acesso a dados sobre o número de alunos rematriculados. Nos estudos de caso, os alfabetizadores dos municípios visitados informaram conhecer os alunos que fazem mais de um módulo, assim como os Coordenadores Locais afirmaram ter conhecimento do número de alunos que fazem mais de um módulo em seus respectivos municípios. No município de Pilar/PB, por exemplo, foi informado pelos alfabetizadores entrevistados pela Equipe de Auditoria que houve casos de alfabetizandos que fizeram 6 (seis) módulos.

3.10 Uma das conseqüências negativas da falta de registro sobre alunos rematriculados é o desperdício de recursos com a distribuição de material didático e de apoio do programa (“kit”) para os alunos que refazem o módulo e que, portanto, já haviam recebido o mesmo material em módulo(s) anterior(es).

3.11 Além do desperdício de recursos financeiros, essa situação acarreta uma distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo. A rematrícula de alunos em um dos programas que serviu de *benchmarking* nesta auditoria - o MOVA, de São Paulo - não é possível, pois, após alcançar um determinado estágio de alfabetização, o aluno é imediatamente encaminhado a alguma sala de EJA existente no município, tendo em vista não haver um tempo fixo para duração da alfabetização (depende do desenvolvimento de cada aluno).

3.12 Quanto à guarda de documentos, por meio de entrevista com Coordenadores Locais e Secretários Municipais de Educação, constatou-se que os registros sobre o número de alunos matriculados e evadidos, na maioria dos municípios visitados, ficam sob a guarda do Coordenador



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Local. Não há, portanto, o arquivamento sistemático de documentos do programa (especialmente número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo) nas Prefeituras Municipais e/ou Secretarias Municipais de Educação.

3.13 Por meio dos questionários para Coordenadores Locais, verificou-se que em apenas 4,57% da amostra de municípios os registros ficavam arquivados nas respectivas Prefeituras e em 35,14% nas Secretarias Municipais de Educação. Há, portanto, risco de perda dos registros sobre a execução do Programa nos municípios, devido à falta de arquivamento sistemático sobre o número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo.

3.14 Um ponto positivo do Programa que deve ser mencionado é sua “capilaridade”, ou seja, seu alcance mesmo nos municípios mais remotos. Para aproveitar essa característica em benefício da cidadania, os parceiros e atores do Programa – especialmente Prefeituras Municipais, Coordenadores Locais, monitores e alfabetizadores – poderiam atuar em sinergia para orientar os possíveis alunos do Programa, ainda na fase de identificação dos beneficiários, para que confeccionem documentos de identificação, caso ainda não os possuam. Essa ação pode ter maior eficácia se houver orientação formal da AAPAS às Prefeituras Municipais para que providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos aos alunos do Programa. Como alternativa para se implementar essas orientações, poder-se-ia recomendar ao FNDE, que verificasse se medidas dessa natureza constam dos Termos de Adesão a serem assinados com os municípios beneficiados pelo Programa.

3.15 O alcance do Programa leva ao seu reconhecimento pela comunidade onde é implementado – desde que em condições favoráveis, que não envolvam, por exemplo, atrasos excessivos no pagamento de bolsas e merendas. Conseqüentemente, as pessoas que moram em áreas rurais, distantes, portanto, da sede dos municípios, passam a ter contato com um programa governamental de educação (mesmo considerando sua execução por meio de uma ONG). As ações de cidadania sugeridas no item anterior podem contar, portanto, com a dedicação de Coordenadores Locais, monitores e alfabetizadores, que, a exemplo de campanhas de divulgação do Programa que são realizadas no município de Barcarena/PA (Figura 3), podem ser incentivados a colaborar com as Prefeituras Municipais nessas iniciativas.

Figura 3 - Divulgação do Programa Alfabetização Solidária em Barcarena – PA, por ocasião de Desfile de 7 de Setembro



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária



3.16 A fim de evitar desperdício de material distribuído pelo Programa para alunos rematriculados e distorção nas estatísticas sobre alunos que passaram pelo Programa, entende-se necessário recomendar, ainda, ao FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS, a necessidade de implementação de coleta de dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar esse dado nos relatórios de avaliação anual do Programa.

3.17 Para o problema da guarda de documentos nas localidades beneficiadas pelo Programa, há necessidade de ser inserido no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, que concluíram cada módulo e que refizeram um ou mais módulos.

4. PROCEDIMENTOS E RECURSOS PEDAGÓGICOS UTILIZADOS NO PROGRAMA

Procedimentos de diagnóstico e verificação da aprendizagem dos alfabetizandos

4.1 Os alfabetizandos são convidados a participar do curso de alfabetização pelos próprios alfabetizadores, que percorrem a comunidade onde moram, divulgando o evento por ocasião de festas da comunidade e nas igrejas. Reunido um grupo de 25 alunos, com faixa etária acima de 15 anos, forma-se a sala de alfabetização. Excepcionalmente formam-se turmas com alunos abaixo de 15 anos, os quais vêm completar o quantitativo de 25 alunos (Figura 4).

4.2 Vencida esta etapa, o alfabetizador promove a verificação do grau de conhecimento dos alunos, pois as turmas funcionam como se fossem multisseriadas, dado que os alunos têm níveis diferentes de escolaridade. Alguns nunca freqüentaram uma sala de aula, outros já freqüentaram as primeiras séries. Realiza-se o que se denomina diagnóstico inicial. Para tanto a AAPAS indica os dados que devem ser levantados nesta ocasião. No entanto, a forma de obter essas informações pode ser definida pelas Instituições de Ensino Superior parceiras, que acompanham os municípios



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

orientando pedagogicamente os alfabetizadores e gerencialmente os Coordenadores Locais. Igualmente é realizada a avaliação final dos alunos, cujo resultado é informado à AAPAS, onde os dados são tratados estatisticamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Figura 4 - Sala de aula em Rosário – MA, freqüentada por alunos de diferentes faixas etárias e diferentes níveis de alfabetização



4.3 Quanto ao acompanhamento dos alunos durante o curso, este é feito pelo alfabetizador por meio de verificação dos cadernos, exercícios no quadro de giz e até mesmo por meio de ditados (o alfabetizador diz a letra, a palavra ou o objeto e o aluno deve escrever o que foi solicitado pelo alfabetizador). Mensalmente, com a presença do coordenador da IES, do monitor pedagógico, do Coordenador Local e dos alfabetizadores é feita uma reunião de avaliação dos alfabetizandos. Esta reunião acontece mesmo na ausência do coordenador da IES, cuja presença nem sempre é assegurada todos os meses, como recomendam os princípios pedagógicos das IES.

4.4 Cabe observar que, tanto no diagnóstico inicial, como no acompanhamento do aluno e na avaliação final, não é utilizada a prova tradicional porque inibe o aluno. Em todos estes casos são adotados os mesmos métodos mencionados para o acompanhamento, inclusive as reuniões de avaliação.

4.5 Essas informações foram obtidas por ocasião dos estudos de caso junto aos alfabetizadores e alfabetizandos, quando da realização dos grupos focais. No município de Rosário – MA, constatou-se que os alfabetizadores adotam um caderno onde são anotadas todas as ocorrências com o aluno, inclusive os resultados obtidos com o acompanhamento.

4.6 Pode-se concluir, com base nas informações obtidas nos estudos de caso realizados, que os princípios orientadores da política pedagógica definidos pela AAPAS, estão sendo cumpridos nos municípios visitados. Essas diretrizes fundamentam os termos de adesão que são celebrados com as IES e prefeituras, como também norteiam a formação dos alfabetizadores, Coordenadores Locais e de grupos.

4.7 As instituições de ensino superior têm autonomia para estabelecer a metodologia pedagógica a ser adotada nas salas de aula dos municípios onde será realizado o acompanhamento pedagógico, mas o gerenciamento das informações requeridas pelo Programa obedece àqueles princípios orientadores, ou seja, as IES podem adotar métodos pedagógicos distintos para



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

alfabetização, por exemplo: Paulo Freire e Dom Bosco, mas os dados gerenciais a serem encaminhados à AAPAS são padronizados. Consultados por questionários os coordenadores das IES, 85% informaram que recebem orientações padronizadas para avaliação inicial e final dos alunos e 81,75% afirmaram que seguem estas orientações, no entanto apenas 46,04% utilizam o material enviado pela AAPAS, os demais 53,96% elaboram as suas próprias orientações para avaliação inicial e final dos alunos. Com base nessas informações pode-se inferir que as instituições que elaboram as suas próprias orientações, as fazem seguindo os princípios norteadores definidos pela AAPAS.

4.8 As IES se encarregam de disseminar a metodologia da AAPAS e de verificar o seu cumprimento durante as visitas de acompanhamento. Mensalmente essas instituições encaminham à Associação o relatório de acompanhamento, onde constam dados de avaliação, controle e acompanhamento obtidos durante a visita dos Coordenadores das IES aos respectivos municípios. Tais visitas têm sido menos frequentes devido à distância e ao atraso da AAPAS no pagamento das bolsas aos atores em geral.

4.9 Depreende-se, portanto, com fundamento nessas constatações, que as IES, na medida em que observam as orientações da AAPAS, respeitada a sua autonomia, e as repassam para os respectivos alfabetizadores e Coordenadores Locais, cumprem com eficiência a sua atribuição na parceria com o Programa. Tal situação evidencia que a AAPAS tem orientado adequadamente seus parceiros, no que diz respeito aos seus princípios pedagógicos.

4.10 A adoção de procedimentos padronizados, principalmente na consolidação dos dados pedagógicos e gerenciais, confere ao programa um sentido de unidade de tratamento desses dados. Isso tem sido possível graças à formação e ao acompanhamento dos alfabetizadores e dos Coordenadores Locais e de grupos pelas IES parceiras, no decorrer do desenvolvimento dos módulos, nos municípios.

4.11 A participação das IES como especialistas em educação, atuando como fiscais, conselheiras, consultoras e gerentes é a grande inspiração do Programa, pois atuam na sua vocação de educar e de despertar o exercício da cidadania nos mais humildes cidadãos. Por outro lado, o Programa oferece às IES um campo de ação, um grande laboratório para os estudantes da área de educação, tanto de graduação quanto de pós-graduação.

4.12 Oportuno registrar a boa prática da Universidade Estadual do Ceará, que atua no Programa em 82 municípios do Estado do Ceará. A instituição tem adotado a metodologia que é usada no Programa para acompanhamento pedagógico de salas de EJA em 14 municípios daquele Estado. Uma demonstração de que é possível atuar com a metodologia da AAPAS mesmo se o financiamento e o gerenciamento das salas de aula for de responsabilidade dos municípios.

Material didático utilizado no Programa

4.13 O livro adotado pelo Programa, intitulado “Viver e Aprender” foi elaborado pela Secretaria de Educação Fundamental. Este livro tem seis módulos, sendo que os três primeiros são adotados pelo programa para uso dos Alfabetizandos. O livro tem uma boa apresentação e é bem confeccionado, como a Equipe pôde observar. A questão que cabe indagar é se ele atende ao fim a que se destina, alfabetizar. Para os alfabetizadores está disponível o Guia do Educador “Diagnosticando as Necessidades de Aprendizagem”.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

4.14 A Equipe de Auditoria observou e colheu informações acerca do livro “Viver e Aprender”, adotado nas salas de alfabetização do Programa Alfabetização Solidária, junto aos coordenadores das IES, aos alfabetizadores, monitores pedagógicos, Coordenadores Locais e de grupos e até junto aos alfabetizandos, nos municípios atendidos por ocasião das visitas para estudos de caso.

Figura 5 - Alfabetizandas utilizando o livro “Viver e Aprender” (Projeto Grandes Centros Urbanos – Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo - SP)



4.15 Nos estudos de caso (entrevistas e grupos focais) os alfabetizadores, monitores pedagógicos e Coordenadores Locais reclamaram que o livro adotado não contém um módulo específico para os alunos que estão no primeiro estágio do processo de alfabetização. Apesar disso, os alfabetizadores consideram o livro compatível com a metodologia de ensino adotada. Também os coordenadores das IES, quando consultados por questionários, 75,17% deles responderam que consideram o material compatível com a metodologia aplicada.

4.16 Quanto ao uso do material didático, 97% dos coordenadores de IES consultados, informaram que os alfabetizadores capacitados por sua IES utilizam o material didático (Viver e Aprender) enviado pela AAPAS. No entanto a Equipe de Auditoria constatou, por ocasião dos estudos de caso, que os três módulos do livro “Viver e Aprender”, distribuídos aos alunos da alfabetização, não são exaustivamente explorados durante os cinco meses do curso. Tal fato evidenciou o insuficiente aproveitamento do material didático. Indagados, os alfabetizadores relacionaram este pouco uso ao seu conteúdo, com textos longos de difícil compreensão pelos alfabetizandos e ao reduzido tempo de duração do módulo.

4.17 Segundo os próprios alfabetizadores falta um material didático específico (livro) para os alunos que estão no primeiro estágio do processo de alfabetização, com conteúdo compatível com o nível de aprendizagem do público alvo. Neste ponto os coordenadores de IES ficaram divididos, porque parte o acha compatível (42,95%) e os demais (47,65%) consideram o livro incompatível, coincidindo com a opinião dos alfabetizadores. Mas o relatório de acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária elaborado pelo FNDE corrobora a opinião dos alfabetizadores ao propor, nas suas conclusões, que “quanto ao material didático (...) tivemos ponderações por parte dos técnicos, que nos levam a sugerir uma reavaliação deste material, considerando: material de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

difícil compreensão, tanto para alfabetizadores quanto para os alfabetizandos (...) a quantidade de informações por módulo é muito grande, dificultando a exploração de todo o conteúdo/módulo².

4.18 Os próprios alfabetizandos reclamaram que o livro é muito difícil, somando-se a isso as deficiências visuais que foram relatadas, tanto por alfabetizadores quanto por alfabetizandos, nos grupos focais. Os alfabetizandos relataram ainda que se sentem desestimulados quando olham o livro e não entendem nada depois de mais de um mês de aulas, ocasião em que lhes são entregues os livros (módulos do livro Viver e Aprender).

4.19 Além do livro os alfabetizadores e alfabetizandos recebem também o Kit de material de apoio. Este kit, originalmente, é composto dos itens constantes do Quadro 4:

Quadro 4 - Itens do kit de materiais de apoio

KIT ALFABETIZANDO	KIT ALFABETIZADOR
<ul style="list-style-type: none">• 5 cadernos escolares (48 folhas);• 2 canetas esferográficas, azul e vermelha;• 5 lápis preto nº 2;• 1 régua plástica com 30 cm;• 1 apontador;• 3 borrachas escolar;• 1 caixa com 12 lápis de cor, variados.	<ul style="list-style-type: none">• 2 cadernos universitários (96 folhas);• 3 canetas esferográficas, azul e vermelha;• 2 lápis preto nº 2;• 1 régua plástica com 30 cm;• 1 apontador;• 3 borrachas escolar;• 1 caixa com 12 lápis de cor, variados;• 1 tesoura;• caneta hidrocor – conjunto com 12 cores;• marcador permanente-conjunto com 3 cores;• 5 folhas de cartolina branca;• 5 folhas de papel kraft;• 1 cola branca;• 1 resma de papel sulfite;• 1 mini-dicionário da Língua Portuguesa; e• 1 sacola do educador.

4.20 Os alfabetizadores além do livro utilizam outros materiais didáticos, inclusive fornecidos pelas IES parceiras. Tais materiais são utilizados por força da metodologia pedagógica adotada, a qual ensina a partir da realidade dos alfabetizandos. São usados revistas, jornais, rótulos de produtos agrícolas, de gêneros alimentícios e até objetos do dia-a-dia do aluno. Dos coordenadores de IES consultados, 93,29% informaram que o processo de alfabetização é completado com outros materiais didáticos.

4.21 Desta forma, entende-se pertinente formular recomendação no sentido de que a Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, SEF/MEC, estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (“Viver e Aprender”), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de

² Relatório de acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, FNDE/MEC, Fevereiro 2002 – Brasília – DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

aprendizagem, sugerindo seja aproveitado na fase de estudo o material já desenvolvido pela AAPAS nesse sentido

Tempo de duração do módulo de alfabetização

4.22 Uma das principais constatações da auditoria foi que o tempo de duração do módulo de alfabetização, qual seja, 1 mês para capacitação e 5 meses para as aulas, não se mostrou suficiente para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos. Uma evidência disso é a quantidade elevada de alunos que refazem o módulo, conforme se depreendeu da análise dos questionários enviados aos Coordenadores Locais e de grupo e nos estudos de caso.

4.23 Com base nas respostas obtidas por meio de questionários, verificou-se que 39,35% dos Coordenadores Locais e 30,15% dos coordenadores das IES informaram que, ao terminar o módulo de alfabetização, a maioria dos alunos o refaz no semestre seguinte. O Gráfico 18 inserido no item 6.5 deste relatório ilustra o fato.

4.24 Além disso, entre as informações colhidas no campo “*OBSERVAÇÕES*” dos questionários aplicados junto aos coordenadores das IES, Coordenadores Locais e de grupo, uma das principais sugestões oferecidas para o aperfeiçoamento do Programa consistiu no aumento do tempo de duração do módulo, considerado insuficiente para alfabetizar jovens e adultos com pouca experiência escolar e, principalmente, aqueles que nunca estudaram.

4.25 Outra questão relevante constatada em relação à duração do curso de alfabetização diz respeito à sazonalidade relativa ao trabalho peculiar de cada região do país. No caso do Nordeste, por exemplo, verificou-se que na época das safras, especialmente o corte de cana-de-açúcar, que acontece entre os meses de setembro e dezembro, o módulo de cinco meses mostrou-se improdutivo para esses alfabetizandos, que passam três meses daquele período, ausentes das salas de aula, trabalhando.

4.26 Questionada a respeito dos motivos pelos quais o módulo tem a duração de apenas 6 meses, a AAPAS alegou que o principal objetivo do Programa, na verdade, é trazer para dentro das salas de aula aquelas pessoas que não tiveram a oportunidade de estudar na época própria e fazer com que isso sirva de estímulo para que os municípios, por meio da demanda gerada por essas pessoas que, de certa forma, são reinseridas no sistema de ensino, ofereçam educação voltada para jovens e adultos.

4.27 Dessa forma, segundo a gestora, o tempo de duração do módulo interfere no processo de aprendizagem do aluno, devendo a alfabetização ser considerada como um processo que só se encerra com a conclusão do ensino fundamental e não somente como mero aprendizado da leitura e da escrita. Acrescentou, também, o fato de que a mobilização social decorrente da presença do Programa nos municípios tenderia a garantir a continuidade desse processo, já que as prefeituras passariam a se sentir pressionadas para oferecer educação de jovens e adultos.

4.28 Em que pese a justificativa apresentada ter se apoiado em um conceito mais amplo de alfabetização, a própria Associação, ao avaliar os resultados do Programa, utiliza como parâmetros aspectos relacionados à leitura, escrita, geometria, medidas e expressão oral, com ênfase na leitura e na escrita.

4.29 Assim, levando-se em conta os resultados da última avaliação produzida e disponibilizada pela AAPAS (Módulo VIII-Julho/Dezembro 2000), percebe-se que **12,49%** dos



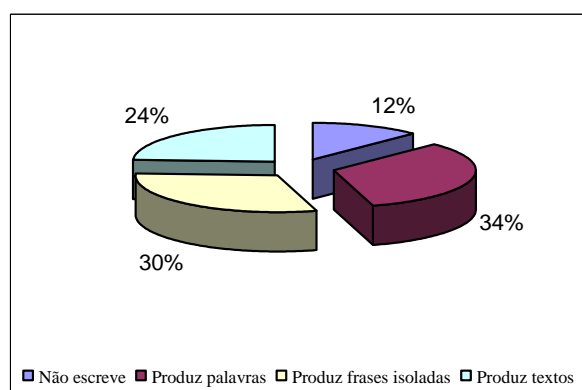
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

alfabetizandos saíram do módulo sem escrever e que apenas **24,05%** dos alunos saíram produzindo textos, encontrando-se, ainda, parte dos beneficiários do Programa na faixa daqueles que apenas escrevem palavras reproduzindo a fala (**33,09%**) ou produzem frases isoladas (**30,37%**), conforme representado a seguir (Gráfico 10):

Gráfico 10 - Resultados obtidos pelos alunos ao final do módulo de alfabetização – Avaliação Final – AAPAS – Jul./Dez. 2000



4.30 Constatou-se, assim, que o Programa Alfabetização Solidária não alfabetiza no sentido de que todos os alfabetizandos, ao final do módulo (5 meses), consigam ler e escrever um texto simples, embora a redução dos índices de analfabetismo seja o principal objetivo do PAS. Tal objetivo seria mais eficazmente atingido com o aumento da duração do módulo de alfabetização, o que redundaria na maior efetividade do processo de aprendizagem dos alunos, na diminuição da rematrícula e no melhor aproveitamento do alfabetizador ao longo do módulo.

4.31 Nos estudos de caso, observou-se que alguns municípios, como Igarapé-Miri, no Pará, complementam o módulo de alfabetização oferecido pelo PAS por entenderem que 5 meses não são suficientes para atenderem às necessidades dos alunos. Desse modo, a prefeitura, com recursos próprios, paga os alfabetizadores para continuarem trabalhando suas turmas por mais um semestre, bem como financiam a merenda para os alunos.

4.32 Outro aspecto a ser considerado diz respeito à economia de recursos financeiros advinda da diminuição do número de capacitações anuais de alfabetizadores. Um módulo equivalente a doze meses, por exemplo, resultaria em apenas uma capacitação de alfabetizadores por ano, ao invés de duas, como ocorre atualmente. Seriam reduzidos, então, os custos com deslocamento aéreo e o alfabetizador capacitado teria mais tempo para aplicar os conhecimentos obtidos e adquirir mais experiência com a educação de jovens e adultos, podendo vir, inclusive, a ser aproveitado pela própria prefeitura como mão-de-obra qualificada para trabalhar na rede de ensino municipal com EJA.

4.33 Nesse sentido, dispondo de um tempo maior, o alfabetizando teria mais condições de amadurecer e consolidar o seu aprendizado, considerando-se as dificuldades naturais atinentes à idade adulta, tais como falta de habilidade motora fina e deficiência visual, e conseqüentemente,



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

não sentiria necessidade de refazer o módulo. O alfabetizador, por sua vez, teria um prazo maior para colocar em prática os ensinamentos adquiridos por ocasião da sua capacitação, bem como para conhecer melhor as dificuldades de seus alunos.

4.34 No tocante, ainda, à questão da duração dos cursos de alfabetização para jovens e adultos, outros programas e projetos com finalidades semelhantes foram observados pela Equipe. O **SESI - Educação do Trabalhador**, por exemplo, oferece estruturação curricular diferenciada baseada em horários flexíveis e no respeito às limitações e dificuldades dos alunos. Assim, a despeito de ser oferecida, também, a estruturação convencional (seriada), os módulos desse Programa são abertos, não havendo prazo fixado para sua conclusão. Nesse caso, a alfabetização inicial, dirigida a trabalhadores analfabetos ou semi-analfabetos, equivalendo, aproximadamente, às duas primeiras séries do ensino fundamental, tem duração de um ano.

4.35 Já a Universidade de Brasília- UnB, em parceria com o Grupo de Trabalho Pró-Alfabetização do DF e Entorno – GTPA/DF, criou um projeto denominado “Movimento Alfabetização Brasília 2000”, destinado a promover a educação para jovens e adultos. Dentre as metas desse projeto, consta a seguinte: “... *pretende-se em 2 anos e 8 meses de atividades contínuas de alfabetização, a constituição e funcionamento de 1.000 turmas, com 25 alunos em média, e oito meses de aprendizagem permanente.*” (grifo nosso).

4.36 Conclui-se, portanto, que o aumento do tempo de duração do módulo, no entender da Equipe, contribuiria para melhoria no processo de aprendizagem dos alfabetizandos, propiciaria maior aproveitamento da qualificação dos alfabetizadores, bem como reduziria custos com a realização dos cursos de capacitação.

4.37 Assim sendo, propõe-se que seja recomendado à SEF/MEC e ao FNDE/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração atual de 6 meses do módulo propicia:

- a) o aproveitamento da capacitação do alfabetizador;
- b) a aprendizagem do aluno;
- c) a observância do princípio da economicidade.

4.38 Essa avaliação objetiva aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização.

5. ASPECTOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA

Designação de municípios a instituições de ensino superior

5.1. No Projeto Nacional, os municípios a serem atendidos são apresentados às instituições de ensino superior (IES) participantes do Programa, para que estas “adotem” aqueles que estiverem com os maiores índices de analfabetismo, seguindo o *ranking* da AAPAS, baseado nos dados do IBGE. Municípios que apresentam taxas mais altas de analfabetismo têm precedência no atendimento.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

5.2. Antes de se proceder a uma análise dessa sistemática de atendimento e para que se tenha uma real compreensão de como ela está sendo atualmente implementada, são apresentados os Quadros 5 e 6, que mostram os percentuais de atendimento das IES em relação aos municípios beneficiados pelo programa, respectivamente, na perspectiva das IES parceiras e dos municípios atendidos.

Quadro 5 - Instituições de Ensino Superior: atendimento de municípios em relação à unidade da federação onde está localizada a IES

UF DAS IES	MUNICÍPIOS NA MESMA UF DA IES	%	MUNICÍPIOS FORA DA UF DA IES	%	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELAS IES DA UF
AC	16	100	0	0	16
AL	25	96	1	4	26
AM	14	100	0	0	14
AP	1	17	5	83	6
BA	175	70	74	30	249
CE	118	55	96	45	214
DF	0	0	28	100	28
ES	1	17	5	83	6
GO	44	56	34	44	78
MA	75	95	4	5	79
MG	15	16	77	84	92
MS	0	0	4	100	4
MT	2	10	19	90	21
PA	26	52	24	48	50
PB	106	76	34	34	140
PE	101	95	5	5	106
PI	102	100	0	0	102
PR	0	0	76	100	76
RJ	0	0	58	100	58
RN	61	87	9	13	70
RO	2	50	2	50	4
RR	2	67	1	33	3
RS	0	0	71	100	71
SC	0	0	39	100	39
SE	53	98	1	2	54
SP	0	0	289	100	289
TOTAL	939	48	956	52	1895

Fonte: Dados da AAPAS.

* UFs em negrito são aquelas que possuem municípios atendidos pelo Projeto Nacional. O Estado de Tocantins não está representado no quadro supra pois não possui nenhuma IES atuando no Projeto Nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Quadro 6 - Municípios: atendimento pelas instituições de ensino superior parceiras, com relação à sede das IES

UF	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS NA UF	MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR IES DE SUA PRÓPRIA UF	%	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR IES DE OUTRA UF	%
AC	21	16	76	5	24
AL	98	25	26	73	74
AM	46	14	30	32	70
AP	2	1	50	1	50
BA	300	175	58	125	42
CE	183	118	64	65	36
ES	11	1	9	10	91
GO	240	44	18	196	82
MA	131	75	57	56	43
MG	31	15	48	16	52
MT	2	2	100	0	0
PA	72	26	36	46	64
PB	203	26	13	177	87
PE	149	101	68	48	32
PI	181	102	56	79	44
RN	132	61	46	71	54
RO	4	2	50	2	50
RR	14	2	14	12	86
SE	54	53	98	1	2
TO	21	0	0	21	100
TOTAL	1895	859	45,8	1036	54,2

Fonte: Dados da AAPAS.

* Os Estados de MS, PR, RS, SC, SP e o Distrito Federal não estão representados no quadro supra pois não possuem municípios atendidos pelo Projeto Nacional.

5.3. A própria concepção do programa leva à designação de municípios a IES localizadas em outros estados, pois acredita-se na vantagem para as IES e para os municípios do intercâmbio de experiências, considerando que esses atores estão, em muitos casos, localizados em estados distintos. Além disso, deve-se levar em conta que, caso o Programa contasse apenas com atendimento por IES locais, a capacidade dessas instituições se esgotaria, restando um saldo de municípios a serem atendidos. Há que se analisar, entretanto, qual seria essa capacidade de atendimento das IES em relação aos municípios de seu próprio estado, raciocínio que será desenvolvido adiante.

5.4. Deve-se reconhecer, apesar dos problemas que a seguir serão analisados, que essa sistemática também apresenta seus benefícios. Aspectos relacionados a um maior conhecimento da realidade nacional, produção científica sobre EJA e contribuição para o combate ao analfabetismo nas regiões mais carentes do país são ganhos evidenciados pelas IES parceiras.



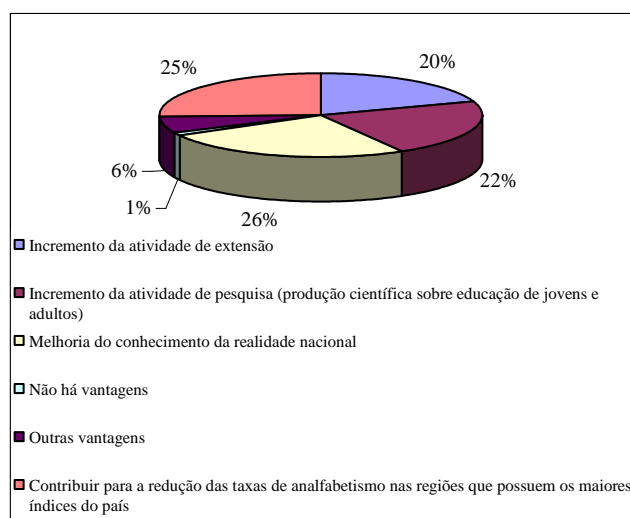
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

5.4.1 O questionário respondido pelos coordenadores das IES evidenciou quais seriam essas vantagens (Gráfico 11).

Gráfico 11 - Vantagens para o Programa e para as instituições de ensino superior parceiras, considerando a sistemática de designação de municípios às IES de outros estados



5.5 Não obstante as citadas vantagens, o primeiro problema a ser verificado trata de como a sistemática atual prevê a designação de municípios às IES. No entendimento da Equipe de Auditoria, não há um critério transparente para a designação de um determinado município a uma IES. De acordo com os gestores da AAPAS, a preferência é que as IES atendam os municípios localizados em seu próprio estado e, somente depois de esgotado esse primeiro parâmetro, se faça a designação de municípios de outras unidades da federação em relação àquela onde está sediada a IES.

5.6 Deve-se considerar, ainda, que as IES têm um limite de atendimento, sendo que a aceitação de um determinado município é feita de modo voluntário pelas instituições de ensino, partindo-se da indicação da localidade pela AAPAS. Esse é o procedimento usual, corroborado nas entrevistas com coordenadores das IES visitadas pela Equipe de Auditoria, quanto à indicação pela AAPAS dos municípios que cada IES deve atender. Pelo gráfico apresentado a seguir (Gráfico 12), verifica-se que 45% das IES informaram nos questionários que os municípios a serem atendidos foram indicados unilateralmente pela AAPAS, enquanto que a aceitação negociada entre IES e AAPAS se deu em apenas 26% dos casos. Ou seja, há pouca ou, em muitos casos, nenhuma possibilidade de a IES escolher os municípios que prefere atender.

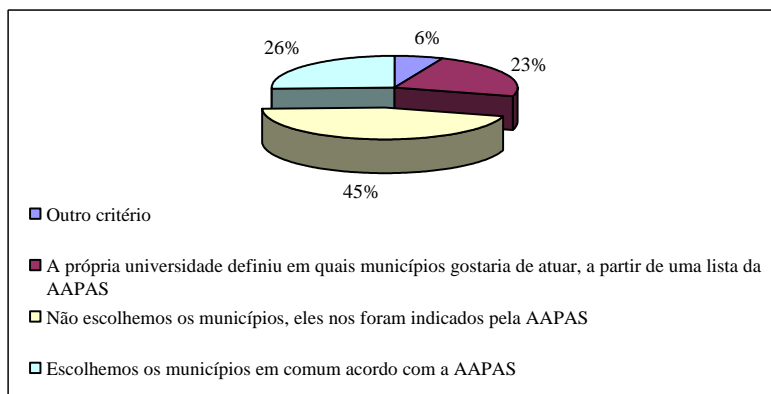


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Gráfico 12 - Modo de designação, pela AAPAS, de municípios às IES parceiras



5.7 Essa observação é confirmada pelos números e percentuais apresentados no Quadro 5, mostrando que não há exatamente uma “preferência” de atendimento por IES localizadas no mesmo estado onde estão os municípios a serem atendidos: 48% das IES estão localizadas na mesma UF do município atendido e 52% estão localizadas em outro estado. Conclui-se que, não obstante os gestores informarem que a preferência de designação se dá localmente (IES locais atendendo municípios de seu próprio estado), os dados apresentados no Quadro 5 mostram que essa preferência não existe, já que há um equilíbrio entre atendimento por IES do mesmo estado do município e de fora dele.

5.7.1 O Quadro 6 apenas reforça esse raciocínio, mostrando que, em termos dos estados abrangidos pelo Projeto Nacional, 54,2% dos municípios atendidos pelo programa contam com IES parceiras localizadas em outras unidades da federação.

5.8 A distância geográfica da sede da IES em relação ao município pode ser considerada, também, uma dificuldade para o atendimento aos municípios, embora não seja um problema encontrado pela maioria das IES parceiras. Para 44% das IES pesquisadas, as dificuldades encontradas no atendimento a municípios localizados em outros estados comprometem o acompanhamento e a supervisão dos alfabetizadores, enquanto 56% não consideram prejudicial ao programa as possíveis dificuldades encontradas ou mesmo não visualizam qualquer dificuldade nesse atendimento a municípios de outros estados.

5.9 Os possíveis ganhos em termos de conhecimento da realidade nacional, produção de trabalhos de pesquisa, entre outros evidenciados pelo executor do programa (AAPAS), poderiam ser alcançados em conjunto com uma política que priorizasse os princípios da economicidade e eficiência, pois a designação de municípios poderia ser feita de dois modos (o primeiro modo complementando o segundo), as IES de um determinado estado atenderiam, em princípio, somente a municípios de seu próprio estado, sendo que:

- a) no caso de haver municípios a ser atendidos e não havendo IES do próprio estado disponível para atender a esses municípios, seria designada uma IES de outro estado;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

- b) no caso de haver IES num determinado estado em condições de atender municípios e não havendo mais municípios a serem atendidos no estado, a IES passaria a atender municípios localizados em outra UF.

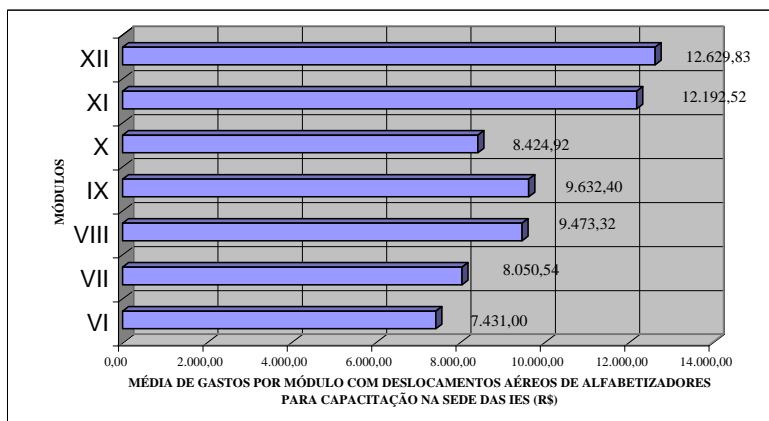
5.10 Como os procedimentos sugeridos no item anterior não vêm ocorrendo atualmente no Programa, a principal consequência da sistemática de designação de municípios às instituições de ensino superior é percebida em termos dos dispêndios de recursos financeiros, especialmente pelos gastos com deslocamentos aéreos, realizados em dois momentos distintos:

- capacitação dos alfabetizadores e Coordenadores Locais na sede das IES, realizada duas vezes ao ano, no início de cada módulo;
- visitas precursoras e de acompanhamento mensal dos coordenadores das IES aos municípios adotados, sendo este último tipo realizada 5 (cinco) vezes durante cada módulo;

5.11 Deve-se, portanto, visualizar essa sistemática em termos de economicidade e eficiência dos procedimentos que a concretizam, especialmente com relação a custos dos deslocamentos aéreos envolvidos.

5.11.1 Quanto aos gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores à sede das IES, o valor verificado médio por município, por módulo, foi de **R\$ 9.690,65**, tendo sido considerados os módulos VI a XII (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Média de gastos por município, em cada módulo, com deslocamentos aéreos para capacitação de alfabetizadores dos municípios na sede das IES (Projeto Nacional)



Fonte: Dados da AAPAS

5.11.2 Quanto às visitas mensais das IES aos municípios, verificou-se a média de aproximadamente **R\$ 1.824,18³** por município atendido, por módulo, com gastos feitos com deslocamentos aéreos, dos módulos VI a XI (Gráfico 14), sendo que a esse custo deve ser

³ Optou-se pela não-inclusão do Módulo XII no cálculo das médias – tanto para deslocamentos aéreos quanto para deslocamentos terrestres/fluviais -, pois na planilha fornecida pela AAPAS havia poucos municípios que apresentavam dados sobre esse módulo.



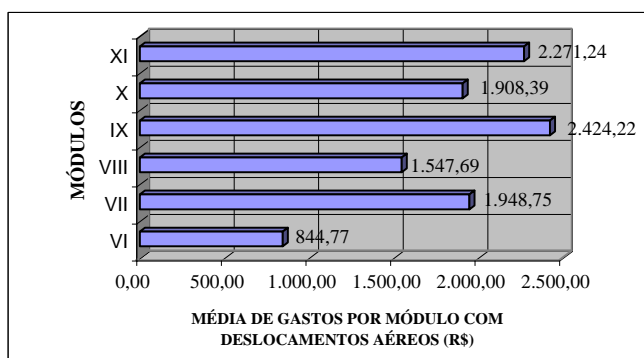
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

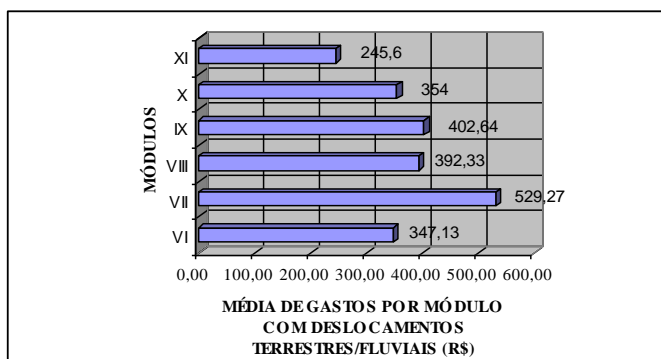
acrescentado o dispêndio com deslocamentos terrestres/fluviais desses coordenadores – acesso da capital até o município -, calculado, em média, por município atendido, em R\$ 378,49 por módulo, considerados os módulos VI a XI (Gráfico 15). O custo terrestre/fluvial existe de modo indistinto para uma IES localizada no próprio estado onde está o município atendido ou para uma IES de outro estado, sendo que o custo com deslocamentos aéreos só existe quando a IES está localizada em outro estado.

Gráfico 14 - Média de gastos por município atendido, por módulo, com deslocamentos aéreos para visitas de avaliação dos coordenadores das IES aos municípios (Projeto Nacional)



Fonte: Dados da AAPAS

Gráfico 15 - Média de gastos por município atendido, por módulo, com deslocamentos terrestres/fluviais para visitas de avaliação dos coordenadores das IES aos municípios (Projeto Nacional)



Fonte: Dados da AAPAS

5.12 Os gráficos e cálculo de médias apresentados mostram a necessidade de ser investigada a adequação da atual sistemática de designação de municípios aos princípios da economicidade e eficiência, especialmente pelos custos envolvidos com deslocamentos aéreos, com relação a uma nova sistemática que possa diminuir os dispêndios ora evidenciados.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

5.13 Vale observar que problemas com gastos relativos a deslocamentos aéreos foram identificados em Relatórios de Inspeção do FNDE sobre a regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos à AAPAS por meio de convênios. No Relatório de Inspeção FNDE nº 30/2001, por exemplo, foi registrado pela equipe de inspeção a existência de pagamentos indevidos de despesas aéreas que não faziam parte do convênio sendo analisado (Convênio 95.625/2000), no montante de R\$ 240.934,01. Além disso, a fiscalização do FNDE observou que as relações/faturas apresentadas pelas empresas aéreas como comprovação de despesas referentes a passagens aéreas ou terrestres foram informadas pelo valor global, sem especificar a quantidade de passagens a que se referiam.

5.13.1 Na conclusão do citado relatório de inspeção, o FNDE recomendou à AAPAS que tomasse medidas para evitar a ocorrência dessas impropriedades.

5.13.2 Cabe observar que, em atenção às recomendações referentes ao Relatório de Inspeção nº 30 (Convênio nº 95.625/2000), a AAPAS apresentou as devidas justificativas ao FNDE, por meio do OFÍCIO CS/AAPAS/SUPEXEC/Nº 1268/01, de 04/06/2001, que acatou as alegações, conforme consta no PARECER Nº 142/2001 – FNDE/AUDIT/DICIN.

5.14 O executor do programa (AAPAS) não procedeu, até o momento, a nenhum estudo formal (disponível em meio impresso), que pudesse evidenciar possíveis ganhos em termos de economicidade e eficiência, com relação aos gastos da capacitação dos alfabetizadores em outras unidades da federação e visitas mensais dos coordenadores das IES, até mesmo pelo fato de acreditar que a atual sistemática é vantajosa. De qualquer modo, deve ser enfatizado que a falta de parâmetros que indiquem qual sistemática seria mais vantajosa – atendimento por IES locais *versus* IES de outros estados – leva à necessidade de que sejam desenvolvidos tais estudos, até mesmo pelo fato de que não há, conforme evidenciado anteriormente (Quadros 5 e 6), na realidade, uma preferência por atendimento dos municípios por instituições de ensino locais.

5.15 A recomendação que se considera cabível deve ser direcionada ao FNDE, para que, juntamente com a AAPAS, promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a diminuição de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em estados distintos daqueles onde estão seus respectivos municípios, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa.

5.15.1 Caso esses estudos mostrem que há possibilidade de se designar, preferencialmente, municípios a IES localizadas no mesmo estado, entende-se que o executor do programa possa adotá-la gradativamente, sem que se ocasione prejuízos aos trabalhos atualmente em desenvolvimento pelas IES com seus respectivos municípios já designados.

5.16 Para que o atendimento de municípios por IES locais passe a ser a prática preponderante no Programa, entende-se pertinente recomendar ao FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância do estabelecimento de critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa

5.17 Para implantar o Programa os municípios firmam com a AAPAS Termo de Adesão, por tempo indeterminado, no qual constam as obrigações das partes. Dentre essas obrigações estão aquelas que se referem à infra-estrutura mínima que o município deve oferecer para o regular funcionamento do curso de alfabetização, quais sejam⁴:

- a) indicar os locais onde serão realizados os cursos, garantindo as condições mínimas de funcionamento;
- b) salas de aula com carteiras escolares, quadro negro, iluminação (por energia ou lâmpões à gás ou similares), e os materiais (diário de classe, apagador de giz, papel ofício, e demais itens necessários ao desenvolvimento do módulo de alfabetização);
- c) merendeiras e auxiliares, bem como os equipamentos e utensílios necessários ao preparo e fornecimento da merenda, nos locais indicados para as salas de aula;
- d) transporte do alfabetizador, na hipótese do mesmo residir na zona urbana e atuar na zona rural;
- e) garantir as condições para o trabalho do Coordenador Municipal.

5.18 Em entrevista com os secretários de educação dos municípios visitados (Vargem Grande, Rosário, Miranda do Norte no Maranhão e Maranguape, Paramoti e Aquiraz, no Ceará) constatou-se que os mesmos não conheciam o termo de adesão firmado entre o município e a AAPAS, com exceção da Secretária de Educação do município de Vargem Grande, no Maranhão. Tal desconhecimento pode estar relacionado com o tempo decorrido da assinatura do termo até a presente data. Há casos em que o termo foi firmado em 1998, há quatro anos. Neste período já houve posse de novo prefeito e substituição de toda a equipe de governo. Esses fatos podem explicar a causa do desconhecimento do termo pela equipe de governo municipal. Daí porque o termo de adesão não vir sendo observado, especialmente em relação à infra-estrutura de salas de aula, como será tratado a seguir.

5.19 Cabe observar, ainda, com relação à infra-estrutura mínima que deve ser oferecida pelos municípios, que durante as visitas “in loco” os Coordenadores Locais e os alfabetizadores registraram a falta de merenda, fruto do atraso da remessa dos recursos pela AAPAS às prefeituras; comentaram também a inexistência de merendeiras para preparar a merenda para os alfabetizandos, em especial nas escolas que não têm aulas regulares no horário noturno. No caso das salas de aula que funcionam isoladas da estrutura do ensino regular não há cozinha, as instalações sanitárias são inadequadas e a iluminação é precária por falta de luz elétrica, suprida por meios menos eficientes como informaram os mesmos Coordenadores Locais e os alfabetizadores.

5.20 Consultados por questionários, 92,66% dos Coordenadores Locais informaram que as salas são boas ou ótimas. Para esta mesma consulta, 73,11% dos coordenadores das IES concordaram com a maioria dos Coordenadores Locais. Mas consultados acerca dos problemas mais comuns encontrados nas salas de aula de seu município (ou dos municípios atendidos por sua universidade) os Coordenadores Locais divergiram muito dos coordenadores das IES, apesar das opções terem sido as mesmas, como transcrevemos: a) iluminação insuficiente; b) salas pequenas para a quantidade de alunos; c) salas improvisadas, em condições precárias/inadequadas d) número

⁴ As obrigações do termo de adesão, inseridas no relatório, referem-se àquelas que têm relação com o tema do achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

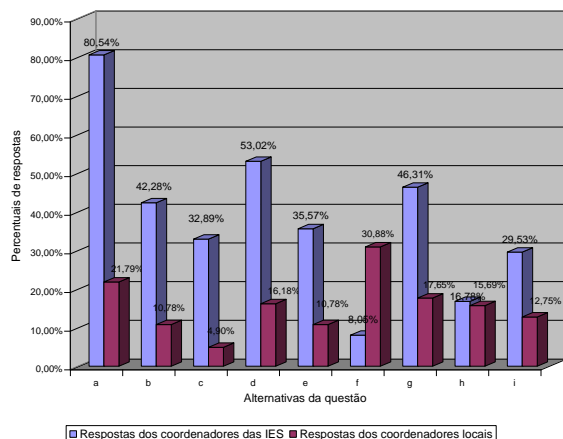
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

insuficiente de carteiras ou carteiras sem condições de uso; e) falta de quadro negro (quadro de giz) ou quadro-negro (quadro de giz) existente sem condições de uso; f) Instalações sanitárias inadequadas; g) cozinha inexistente ou sem condições de uso para preparação da merenda; h) outros problemas; i) não há problemas.

5.21 O gráfico a seguir (Gráfico 16) indica o índice de respostas e evidencia que as respostas dos Coordenadores Locais minimizam os problemas enquanto os coordenadores das IES os potencializam. A equipe relaciona estas variações às diferentes realidades vividas por cada um dos atores aqui envolvidos:

Gráfico 16 - Problemas mais comuns encontrados nas salas de aula dos municípios atendidos pelo Programa



5.22 A Figura 6, a seguir, ilustra a situação de muitas salas de aula do Programa Alfabetização instaladas na zona rural dos municípios. No caso, a sala está instalada no interior do município de Rosário-MA. Essa sala não tem nenhum tipo de iluminação, por isso as aulas são ministradas pouco antes do cair da tarde, além disso também não dispõe de instalação sanitária, tampouco cozinha. O centro comunitário, construído com recursos próprios da comunidade, é um exemplo da vontade de aprender dos adultos e das crianças.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Figura 6 - Sala de aula na zona rural do Município de Rosário - MA



5.23 O Gráfico 16, apresentado anteriormente, evidencia o problema da iluminação insuficiente. Esse problema, acrescido da deficiência visual dos alunos, principalmente em decorrência da idade avançada, agrava a dificuldade de aprendizagem dos alunos. Entre 50% e 55% dos alunos tem mais de 30 anos. Apesar do Programa Alfabetização ter instituído o Projeto Ver, com o objetivo de fornecer óculos para os alunos com deficiência visual, como descrito a seguir, a demanda não tem sido atendida adequadamente.

5.24 O Programa Alfabetização Solidária instituiu o Projeto Ver, cujo objetivo é atendimento oftalmológico aos portadores de necessidade de correção visual, visando reduzir índice de evasão dos alfabetizandos por esta causa, que, segundo dados da AAPAS, chega a 17,5%.

5.25 O Projeto atende aos alunos do Programa e da EJA nos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto não existe dotação específica de recursos do convênio com o FNDE para viabilizar este projeto. A aquisição dos óculos se torna possível com a otimização dos recursos do convênio recebidos pela Associação.

5.26 Os municípios devem verificar a possibilidade de providenciar as consultas até mesmo com o apoio das IES parceiras. As receitas são enviadas à AAPAS que providencia e remete os óculos para os alunos em seus respectivos municípios.

5.27 Durante a visita da equipe aos municípios objeto dos estudos de caso ouviu-se diversos relatos acerca da deficiência visual dos alunos e da dificuldade em obter os óculos através do Projeto Ver. A Equipe de Auditoria do FNDE obteve os mesmos indícios que esta Equipe, descrita em seu relatório de acompanhamento do convênio com a AAPAS, de fevereiro de 2002, oportunidade em que registrou com propriedade o que se segue: “Quanto ao Projeto Ver parece-nos que sua implementação sofre problemas por falta de acompanhamento sistemático das fases: diagnóstico – consulta – confecção dos óculos – revisão dos óculos – e distribuição. (...) Se o aluno



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

não tem suas faculdades visuais perfeitas, todo o processo de aprendizagem estará comprometido. A evasão será inevitável...”

Figura 7 - Alunos de Igarapé-Miri - PA atendidos pelo Projeto VER



5.28 O Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE desenvolve as campanhas “Olho no Olho” e “Quem Ouve Bem Aprende Melhor”, destinadas a identificar e tratar alunos do ensino fundamental com deficiência auditiva e visual. Estas campanhas são custeadas com recursos do FNDE, mediante convênios. O FNDE poderia também custear, a exemplo do que é feito no PNSE, a identificação e o tratamento dos Jovens e Adultos, alunos da EJA, com deficiência visual. Tal iniciativa resultaria na redução da evasão.

5.29 Assim, é pertinente recomendar ao FNDE que:

- a) faça constar dos termos do convênio que vierem a ser firmados com a AAPAS, a observância do seguinte aspecto: providenciar a assinatura de novo termo de adesão com a prefeitura municipal, ou de termo de aditivo ao existente, no caso de alternância do Chefe do Poder Executivo Municipal, por ocasião das eleições municipais regulares: e
- b) que promova estudos com vistas a implementar no âmbito do Programa Educação de Jovens e Adultos, especialmente na Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, ação semelhante ao Programa Nacional Saúde do Escolar, com o objetivo de identificar e tratar deficiências visual e auditiva, haja vista o elevado percentual de evasão das salas de alfabetização decorrente de problemas visuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Transferência de recursos para pagamento de bolsas

5.30 A transferência dos recursos utilizados para o pagamento das bolsas aos alfabetizadores (R\$120,00), monitores pedagógicos (R\$120,00) e Coordenadores Locais (R\$200,00) dos municípios atendidos pelo Programa é feita mensalmente por intermédio de depósito na conta-corrente do Coordenador Local, que fica encarregado de pagar os demais. Após efetuar o pagamento, o Coordenador Local recolhe os respectivos recibos, que servirão como comprovação da aplicação dos recursos por ele recebidos, e os encaminha à AAPAS, a título de prestação de contas.

5.31 O mesmo procedimento é adotado em relação às Instituições de Ensino Superior parceiras: o gestor administrativo da IES (pessoa responsável pela prestação de contas) recebe em sua conta-corrente os recursos destinados às bolsas dos coordenadores pedagógicos e setoriais (R\$ 300,00), efetua o pagamento dessas bolsas, recolhe os recibos e os encaminha à AAPAS.

5.32 No entanto, ficou evidenciado, nos estudos de caso, que o pagamento dessas bolsas freqüentemente atrasa. Nos 15 municípios visitados, todos os entrevistados, como Coordenadores Locais, alfabetizadores, monitores pedagógicos e coordenadores das IES, se ressentiram quanto ao fato de não estarem recebendo suas bolsas - cujo valor também foi objeto de reclamação - em dia. Houve casos, como por exemplo em Igarapé-Miri e em Mojú, ambos no Pará, em que as bolsas referentes ao módulo anterior (1º semestre de 2002), já concluído, ainda não haviam sido pagas. Essa demora no pagamento, como pôde ser constatado, gera um elevado grau de insatisfação e um certo descrédito em relação ao Programa, pois, além de a bolsa ter um valor muito baixo, ela ainda é paga com atraso médio de aproximadamente 5 meses. O Quadro 7 a seguir ilustra, com base nas respostas obtidas dos questionários, o tempo médio de atraso no pagamento das bolsas aos principais atores do Programa:

Quadro 7 - Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas no Projeto Nacional

Atores	Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas (em meses)
Alfabetizadores	4,3
Coordenadores Locais	4,6
Monitores Pedagógicos	4,5
Coordenadores das IES	5,9

Fonte: Questionários para Coordenadores Municipais e das IES

5.33 Baseado, ainda, nas informações retiradas dos questionários, constatou-se que 92,31% dos Coordenadores Locais; 93,12% dos monitores pedagógicos; 91,84% dos alfabetizadores e 94,33% dos coordenadores das IES estavam recebendo suas bolsas com atraso.

5.34 Já os dados remetidos pela AAPAS mostraram que, além do atraso referente àquelas parcelas já pagas, há, ainda, um grande número de bolsas que deixaram de ser recebidas pelos Coordenadores Municipais, monitores pedagógicos e alfabetizadores (Projeto Nacional), como se segue (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional

ANO	Total de bolsas devidas	Quantidade de bolsas não pagas	Percentual de bolsas não pagas
1999	5.290	134	3%
2000	12.400	1.514	12%
2001	15.155	2.989	20%
2002	1.230	444	36%

Fonte: Dados da AAPAS.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

5.35 Com relação aos coordenadores das IES no Projeto Nacional, o cenário é o seguinte:

Tabela 3 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional

ANO	Total de bolsas devidas	Quantidade de bolsas não pagas	Percentual de bolsas não pagas
1999	4.475	2.340	52%
2000	10.575	4.855	46%
2001	19.840	10.056	51%
2002	15.195	8.894	59%

Fonte: Dados da AAPAS

5.36 Nesse mesmo sentido, o Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002, constatou atraso no pagamento das bolsas aos alfabetizadores e Coordenadores Locais em 88% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001.

5.37 A principal alegação da executora do Programa (AAPAS) para justificar o atraso no pagamento das bolsas foi que as prestações de contas enviadas pelos Coordenadores Locais e das IES normalmente apresentam alguma falha ou pendência, tal como a falta de apresentação de recibos, ou até mesmo deixam de ser encaminhadas tempestivamente.

5.38 Por outro lado, nos estudos de caso, verificou-se que os coordenadores, tanto os locais como os das IES, manifestaram-se no sentido de responsabilizar a AAPAS quanto aos problemas relativos às prestações de contas. Muitas reclamações foram registradas no tocante à desorganização interna da AAPAS, principalmente no que tange ao recebimento e guarda dos documentos encaminhados à Associação. Em município do Pará visitado pela Equipe de Auditoria, por exemplo, uma coordenadora local afirmou que, mesmo com a comprovação por AR (aviso de recebimento) de que os documentos exigidos pela AAPAS haviam sido a ela encaminhados, seu município constava com prestação de contas pendente no sistema informatizado da Associação.

5.39 Esse problema só foi resolvido quando um consultor da AAPAS, ao visitar o município, constatou a veracidade das informações prestadas pela coordenadora local. Já em município do Ceará visitado pela Equipe de Auditoria, uma coordenadora local, ao ser questionada quanto ao atraso no pagamento das bolsas, deu o seguinte depoimento: “*Deste módulo (2º semestre de 2002), nós não recebemos ainda nenhuma bolsa. O módulo anterior está OK. No módulo anterior teve atraso devido à perda do recibo de devolução de recursos, pois, como não tínhamos as 15 salas, nós devolvíamos os recursos que não eram utilizados. Só que eu não sei como, eles (a AAPAS) perderam o recibo do depósito da devolução e ficaram me cobrando, falando que eu não tinha enviado, porém eu tinha uma cópia autenticada, só que eles não queriam aceitar, eles queriam uma microfilmagem do banco. No final, o gerente do banco teve que falar com o consultor para ele receber o recibo autenticado. E isto levou aproximadamente dois meses*”.

5.40 Outro fator de descontentamento por parte dos coordenadores entrevistados e que dificulta sobremaneira a agilização da solução dos problemas referentes à prestação de contas diz respeito à comunicação com a AAPAS. Eles reclamaram da dificuldade de completar a ligação telefônica e também quanto ao fato de os consultores (pessoas responsáveis por orientar e esclarecer as dúvidas quanto às prestações de contas) serem trocados de 6 em 6 meses. De acordo, ainda, com os entrevistados, essa rotatividade dos consultores prejudica o andamento da solução das pendências, pois a cada contato que é feito com a AAPAS, o Coordenador Local ou da IES tem que explicar novamente qual o seu problema e, muitas das vezes, o novo consultor, por não ter



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

acompanhado a situação desde o início, não sabe das providências anteriormente tomadas e dá um outro encaminhamento ao fato ou fornece uma informação divergente da anterior, atrasando ainda mais a solução da questão.

5.41 Essa deficiência de comunicação com a AAPAS foi relatada, também, no item 11 das Considerações e Recomendações constantes do Relatório produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002 (Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária), o qual é transcrito a seguir: *“um aspecto mencionado por 74% dos municípios visitados é a dificuldade de comunicação telefônica com a sede do Programa em Brasília, particularmente com o ‘0800’. Se estamos desenvolvendo uma ação de parceria, essa dificuldade é muito comprometedora. De acordo com material de divulgação da AAPAS verificamos que a Brasil Telecom disponibilizou o uso gratuito de 38 linhas telefônicas visando o encurtamento de distâncias entre a Coordenação Nacional e os 1.578 municípios atendidos em 21 estados. A alegação é que o telefone chamado não atende, quando atende a pessoa responsável não sabe prestar a informação requerida. Uma ação de otimização deverá ser providenciada”*.

5.42 Todas as dificuldades anteriormente relatadas influenciam diretamente a questão do repasse de recursos para pagamento das bolsas aos alfabetizadores, monitores, Coordenadores Locais e das IES, dado que a omissão na prestação de contas ou sua incorreção acarretam a interrupção desse pagamento, o que, em última análise, acaba prejudicando o desempenho do Programa. Tal prejuízo se traduz na falta de motivação por parte dos atores envolvidos diretamente na execução do Programa, comprometendo, por vezes, o atingimento dos objetivos do PAS, e no descrédito do Programa junto a seus parceiros.

5.43 Todavia, convém registrar que a AAPAS, com o objetivo de evitar a reincidência dos problemas ora relatados, em relação ao pagamento das bolsas, está gradativamente implementando outra sistemática de repasse de recursos para esse pagamento. A alternativa adotada foi transferir, por intermédio de convênio, os recursos relativos às bolsas para a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, que passará a ser a responsável pelo pagamento das bolsas aos alfabetizadores, monitores pedagógicos, Coordenadores Locais e coordenadores das IES, os quais, por meio da apresentação de seu CPF ou outro documento de identificação, poderão sacar o valor correspondente à sua bolsa. A prestação de contas ficará a cargo dos Correios e será feita eletronicamente, não obstante o encaminhamento, pelos Correios, dos recibos assinados pelos beneficiários das bolsas. Assim que o beneficiário sacar o valor correspondente à sua bolsa, essa informação será enviada *on-line* para o sistema informatizado da AAPAS. Esse sistema de pagamento de bolsas via Correios, segundo a Associação, já está funcionando em aproximadamente 500 municípios e estima-se que, com exceção de cerca de 200 municípios nos quais não há estrutura dos Correios, todos os demais atendidos pelo Programa passarão a contar com essa nova sistemática de pagamento de bolsas.

5.44 Há que se evidenciar que a Gestora do Programa (AAPAS), tem envidado esforços no sentido de melhorar sua estrutura administrativa – com iniciativas como a digitalização de documentos, a implantação do Sistema SIP - Sistema de Informações e Pagamentos, a criação do call-center e o pagamento descentralizado por meio dos Correios, como mencionado. No entanto, ainda apresenta deficiências quanto ao tratamento das prestações de contas encaminhadas pelos municípios. Especial atenção deve ser dada - de modo contínuo, não obstante os procedimentos citados anteriormente - à comunicação com os parceiros, bem como à guarda e tramitação interna de documentos.

5.45 Cabe ressaltar, ainda, que durante a aplicação do questionário na Universidade de São Paulo – USP, foi levado ao conhecimento dessa Equipe que uma das coordenadoras de grupo

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

do Programa, Sr^a Zélia Brito de Souza, não repassou o pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos – SP, bem como não comprovou a totalidade da aplicação dos valores recebidos destinados à compra de merenda escolar.

5.46 De acordo com as informações constantes do Ofício NEA 177/FE/27/09/2001 (Apêndice XII), as quais foram prestadas pela Coordenadora Científica do NEA/FEUSP, a Sr^a Zélia Brito recebeu os seguintes valores, os quais foram creditados em sua conta-corrente (Quadro 8):

Quadro 8 - Demonstrativo dos Valores Pagos pelo Programa à Sr^a Zélia Brito

Tipo de Bolsa	Data do Pagamento	Valores Recebido (R\$)	Valor Pendentes de Prestação de Contas (R\$)
Bolsa Grupo	03/10/2000	2.500,00	200,00
Bolsa Grupo	03/01/2001	2.300,00	2.300,00
Bolsa Lanche	03/10/2000	2.600,00	1.200,00
Bolsa Lanche	03/10/2000	2.500,00	2.600,00

Fonte: Ofício NEA 177/FE/27/09/2001 (Apêndice XII)

5.47 Segundo o quadro acima, verifica-se que a responsável não comprovou o repasse dos valores recebidos destinados ao pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos – SP e nem a aplicação da totalidade das verbas destinadas a compra de merenda escolar para os alunos, no total de R\$6.300,00 (seis mil e trezentos reais), em valores originais.

5.48 De acordo com as informações constantes do ofício acima comentado, a responsável sempre informava à Universidade que as referidas contas tinham sido encaminhadas para Brasília. Devido aos atrasos no recebimento das bolsas ser comum no Programa Alfabetização Solidária, a Coordenação do NEA/FEUSP não percebeu o ocorrido, somente tendo ciência deste após recebimento dos depósitos efetuados pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS e com isso, verificado que o dinheiro havia sido, efetivamente, depositado na conta da responsável, não havendo, portanto, razão aparente para que os alfabetizadores não fossem pagos.

5.49 Por fim, a Coordenadora Científica do NEA/FEUSP informa, ainda, que a responsável ocupa cargo administrativo na Secretaria do Orçamento Participativo da Prefeitura de Guarulhos – SP e encontra-se, atualmente, em gozo de licença-gestante, não tendo sido possível localizá-la em casa.

5.50 Oportuno esclarecer que os recursos repassados pela AAPAS para atender o Projeto Grandes Centros Urbanos, conforme mencionado no subitem 1.11.1 deste relatório, são oriundos parte da Campanha “Adote um Aluno” e parte do FNDE.

5.51 Essa constatação corrobora o entendimento da equipe de que a AAPAS precisa adotar mecanismos que coibam a ocorrência de subtrações semelhantes.

5.52 Assim, cabe:

- a) recomendar ao FNDE que, juntamente com a AAPAS, adote providências no sentido de priorizar o pagamento das bolsas referentes aos módulos já encerrados e crie meios para resolver, com maior agilidade, as pendências relacionadas às prestações de contas, com vistas a reduzir o tempo médio de demora no pagamento das bolsas, enquanto não vigorar a nova sistemática de repasse, aos Correios, dos recursos relativos às bolsas e



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

b) determinar ao FNDE que verifique junto à AAPAS as providências por ela adotadas para receber os recursos extraviados e, se for o caso, instaure tomada de contas especial simplificada, com vistas a ressarcir os recursos indevidamente apropriados pela Sr^a. Zélia Brito de Souza, Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária na cidade de Guarulhos, Estado de São Paulo, no valor original de R\$ 6.300,00 (seis mil e trezentos reais) – ou de quantia que corresponda ao repasse público de recursos -, o qual deverá ser devidamente atualizado, decorrente da não-aplicação dos recursos creditados em sua conta corrente particular no pagamento de alfabetizadores e na compra de merenda escolar.

5.53 Além disso, tendo em vista as conseqüências que poderão advir da implementação dessa nova sistemática, cabe determinar à 6^a Secex que por ocasião do monitoramento verifique os resultados obtidos com a adoção dessas medidas.

Transferência de recursos para pagamento de merenda/lanche

5.54 A transferência dos recursos para aquisição de merenda/lanche a ser distribuída aos alfabetizando durante o módulo é feita diretamente à conta da Prefeitura, no caso do Projeto Nacional (merenda), ou à conta do Coordenador de Grupo, no caso do Projeto Grandes Centros Urbanos (lanche). Em se tratando de municípios, ou a Prefeitura efetua a compra e distribui a merenda diretamente às salas de aula, ou repassa os recursos para o Coordenador Local providenciar sua aquisição e distribuição aos alunos.

5.55 Assim como detectado no tocante às bolsas, os recursos para merenda/lanche também sofrem atrasos no seu repasse, conforme observado nos estudos de caso. Da análise das respostas obtidas por meio dos questionários enviados aos Coordenadores Locais, constatou-se que 74,75% dos municípios não estavam recebendo os recursos para merenda em dia. Com base nessas mesmas informações, calculou-se um tempo médio de demora na transferência, às prefeituras, dos recursos para merenda de 4,6 meses.

5.56 Tal qual ocorrido com as bolsas, há, ainda, uma quantidade significativa de parcelas relativas à merenda que não foram pagas pela AAPAS, como se pode depreender do quadro a seguir, elaborado a partir de informações concedidas pela própria Associação:

Tabela 4 - Percentual de parcelas da merenda não pagas

Discriminação	1999	2000	2001	2002
Total de parcelas devidas	8.455	10.785	10.655	6.715
Parcelas pagas	4.438	7.513	6.258	3.808
Parcelas não pagas	4.017	3.272	4.397	2.907
Percentual de parcelas não pagas	48%	30%	41%	43%

Fonte: Dados da AAPAS.

5.57 O Relatório de Acompanhamento do PAS, produzido pelo FNDE, por sua vez, reforça essa constatação, trazendo como informação adicional e relevante o fato de que, em 72% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001, ocorreram atrasos no repasse dos recursos para aquisição da merenda, ocasionando evasão escolar em 46% dos casos. De acordo com o Relatório, esse percentual de evasão só não foi maior porque em alguns municípios a Prefeitura local disponibilizou recursos financeiros ou sobras da merenda do ensino fundamental para os alunos do Programa. Cabe registrar, ainda, que a própria AAPAS, no seu sistema Coleta de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Dados, item II – causas de evasão –, aponta, entre outras, o atraso no lanche/merenda como sendo uma das possíveis causas de evasão dos alunos do Programa.

5.58 De fato, a equipe se deparou, nos estudos de caso, com municípios (Flexeiras/AL e Messia/AL) que haviam adiantado os recursos para aquisição da merenda, na esperança de serem ressarcidos pelo Programa, e até mesmo com municípios, como Barcarena/PA, que haviam se endividado junto ao comércio local com o intuito de garantir o fornecimento da merenda aos participantes do PAS, para que eles não deixassem de frequentar as aulas. A coordenadora local desse último município afirmou, entretanto, que até o ano de 2001 os recursos para merenda eram enviados tempestivamente, porém, a partir de dezembro daquele ano, não houve mais liberação dos recursos pela AAPAS, o que desmotivou bastante os alunos a continuarem estudando.

5.59 Essa desmotivação é decorrente, principalmente, do fato de que, usualmente, esses alunos são trabalhadores rurais (segundo a AAPAS, aproximadamente 70% dos beneficiários do PAS estão localizados nas zonas rurais das regiões Norte e Nordeste do país) que passam o dia inteiro trabalhando e à noite vão direto para as classes de alfabetização, sem se alimentar. Sem a oferta da merenda, esses trabalhadores acabam deixando de frequentar as aulas, pois soma-se ao cansaço, a fome.

5.60 Ainda que não se possa estabelecer uma relação direta entre alimentação e rendimento escolar, é notório que o indivíduo mal alimentado tem seu desempenho intelectual comprometido. Tanto é que o governo federal possui um programa – Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) – cujo objetivo é suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos com propósito de contribuir para a melhoria do desempenho escolar e para a redução da evasão, entre outros.

5.61 Ao se conceber a merenda apenas como um elemento motivador do Programa, conforme alegação da AAPAS, não se pode ignorar sua importância para a consecução dos objetivos do PAS. Considerando que o público-alvo atingido é constituído por pessoas que são, na sua maioria, trabalhadores rurais de baixa renda, os quais chegam às salas de aula cansados e com fome, a merenda passa a ser mais do que motivação, é condição para que se mantenha os alunos em sala de aula e para que eles efetivamente tenham um bom desempenho.

5.62 Ante todas as implicações decorrentes do atraso no repasse dos recursos para merenda, não resta dúvida de que este é um ponto a ser melhorado pelo Programa. A justificativa apresentada pela AAPAS para essa demora no repasse dos recursos concernentes à merenda, tal como exposto no tocante às bolsas, foi a ocorrência de problemas com as prestações de contas encaminhadas pelos municípios, além de eventuais atrasos na liberação dos recursos concedidos pelo FNDE.

5.63 Por outro lado, as prefeituras, por intermédio de seus Coordenadores Locais, responsabilizaram a AAPAS pelos problemas enfrentados, alegando falta de agilidade na análise e aprovação das prestações de contas e desorganização interna quanto ao recebimento e guarda dos documentos a ela enviados, além da dificuldade de comunicação. Como esses aspectos já foram anteriormente abordados quando da análise sobre o atraso no repasse dos recursos para pagamento das bolsas, corrobora-se as considerações ali mencionadas.

5.64 Assim, cabe recomendar ao FNDE que, juntamente com a AAPAS, adote providências no sentido de criar meios para resolver, com maior agilidade, as pendências relacionadas às prestações de contas, com vistas a efetuar, tempestivamente, o repasse dos recursos da merenda, evitando, dessa forma, comprometer os resultados do Programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

6. CONTINUIDADE DA APRENDIZAGEM DOS ALUNOS E INTEGRAÇÃO DO PROGRAMA COM A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Alfabetização no contexto da Educação de Jovens e Adultos

6.1 Uma das constatações-chave da auditoria foi a desarticulação da Ação de Alfabetização Solidária em relação à política pública de educação de jovens e adultos que, constitucionalmente, está a cargo dos governos municipais. Embora o modelo funcione por meio de parcerias que incluem os municípios como um dos atores relevantes, na prática não há uma ligação direta entre o Programa auditado e a continuidade que seria esperada para que os alunos da Alfabetização Solidária pudessem ingressar em salas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

6.2 Cabe registrar que o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Fundamental – SEF, é responsável por formular políticas para a melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos, estimular o aperfeiçoamento da gestão do programa nos sistemas estaduais e municipais de ensino e subsidiar o processo de tomada de decisões pelos órgãos executores, referente à utilização dos recursos financeiros.

6.3 Ante as premissas acima, a Equipe de Auditoria constatou, mediante a aplicação de entrevista estruturada com os gestores da Secretaria de Educação Fundamental (SEF) do MEC e com os coordenadores das Instituições de Ensino Superior, que o FNDE/MEC apenas repassa os recursos para a Ação de Alfabetização Solidária, mediante a celebração de convênio, e que não há ingerência da SEF/MEC no Programa. Dessa forma, o Programa Alfabetização Solidária caracteriza-se como uma **ação executada de forma isolada em relação à política nacional de educação para jovens e adultos, adotada pelo Ministério da Educação, e não apresenta a sinergia necessária para assegurar a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos.**

6.4 Outra evidência diz respeito aos dados obtidos mediante os questionários enviados aos Coordenadores Locais e aos coordenadores das IES. Em relação ao que ocorria com a maioria dos alunos, ao terminar o módulo, 38,76% dos Coordenadores Locais e 35,52% dos coordenadores das IES informaram que os alunos ingressam no ensino supletivo (EJA) e 39,35% dos Coordenadores Locais e 30,15% dos coordenadores das IES disseram que os alunos refazem o módulo de alfabetização. Assim, observa-se que a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos egressos do Programa de Alfabetização Solidária não está integralmente assegurada.

6.5 Cabe, então, averiguar quais são as dificuldades encontradas por esses alunos egressos para prosseguirem nos estudos da educação de jovens e adultos. Deste modo, quanto a essas dificuldades, 27,19% dos Coordenadores Locais e 38,44% dos coordenadores das IES informaram que as salas de EJA (supletivo) existentes são distantes da residência dos alunos e 35% dos Coordenadores Locais e 26,19% dos coordenadores das IES disseram que os alunos trabalham e não têm tempo para continuar seus estudos. Portanto, constata-se que a distância é um fator desmotivador para os alunos, no sentido de continuarem a estudar nas salas de EJA, apesar de freqüentarem as salas de alfabetização do Programa. Tal fato também foi constatado nos estudos de caso efetuados nos Estados da Paraíba (Pilar, Santa Rita e Aroeiras) e Alagoas (Messias, Flexeiras e União dos Palmares), reforçando a afirmativa de que o programa de Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional de educação de jovens e adultos. Os dados acima estão demonstrados nos gráficos a seguir (Gráficos 17, 18 e 19):



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Gráfico 17 - Situação do aluno ao terminar o módulo

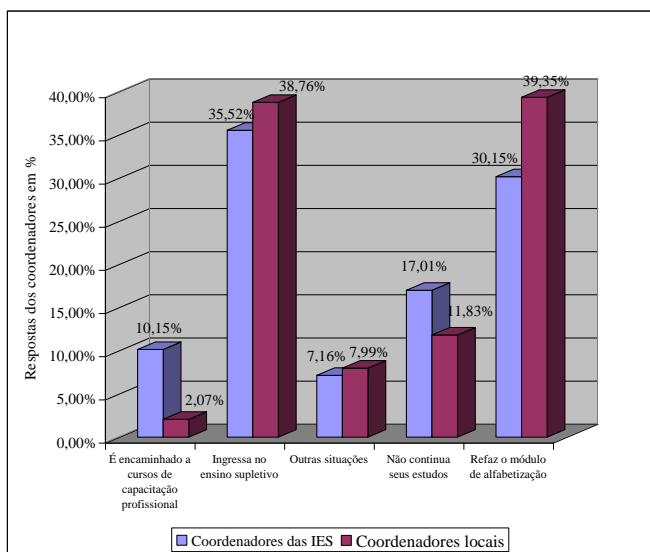


Gráfico 18 - Dificuldades encontradas pelos alunos egressos do PAS para continuar os estudos na EJA de acordo com os coordenadores das IES

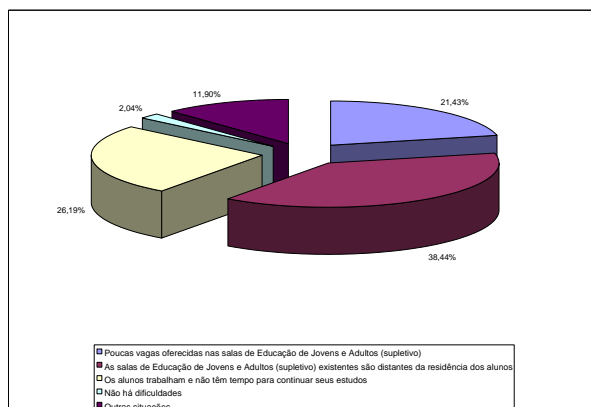
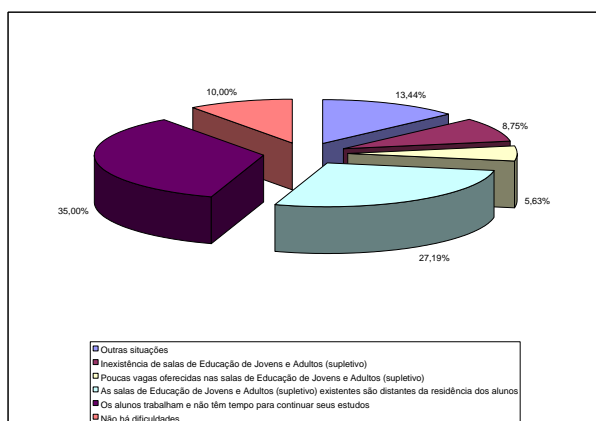




Gráfico 19 - Dificuldades encontradas pelos alunos egressos do Programa de Alfabetização para continuarem seus estudos na EJA de acordo com os Coordenadores Locais



6.6. Verificou-se, também, que a causa dessa desarticulação é a estratégia política adotada pelo governo para implementação da Ação de Alfabetização Solidária. Essa desarticulação gera resultados distintos do objetivo proposto pelo Programa, pois, apesar de propiciar o início/reinício do processo de aprendizagem e de inclusão social dos alfabetizandos, não assegura a alfabetização dos alunos, nem tampouco assegura a continuidade da aprendizagem dos alfabetizandos egressos do Programa na Educação de Jovens e Adultos.

6.7 Desse modo, não se pode crer que a conclusão do módulo de alfabetização, por si só, assegure que o aluno tenha sido alfabetizado, pois a alfabetização é apenas o início de todo um processo de aprendizagem propiciado pela continuidade dos estudos, oferecido na educação de jovens e adultos. Este fato ficou constatado, ao se observar os resultados da Avaliação do Módulo VIII - Julho/Dezembro 2000 elaborada pela AAPAS, que apresentou os seguintes dados: 12,49% dos alfabetizandos saiu do módulo sem escrever; e apenas 24,05% dos alunos saiu produzindo textos, encontrando-se a maior parte dos beneficiários do programa na faixa daqueles que apenas escrevem palavras reproduzindo a fala (33,09%) ou produz frases isoladas (30,37%), conforme mencionado no subitem 4.29 deste relatório.

6.8 Por outro lado, vale registrar que mais de 70% do público alvo atendido pelo Programa encontra-se na zona rural dos municípios. Este fato demonstra a importância social da Ação de Alfabetização, pois beneficia uma população carente, de difícil acesso e afastada do convívio social dos centros urbanos. Isso se coaduna com os objetivos da AAPAS no sentido de promover ações de apoio a toda comunidade carente, destacando-se: (1) sensibilizar a sociedade civil, organismos governamentais e não governamentais, nacionais, internacionais, estrangeiros e multilaterais, visando criar instrumentos que viabilizem programas educacionais para a promoção da qualidade de vida das famílias de baixa renda, objetivando o desenvolvimento sustentado; e (2) fomentar ações e parceiros com programas voltados aos grupos mais vulneráveis da população,



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

objetivando a defesa dos direitos sociais. Quanto à questão de alfabetização, é necessário ressaltar que o conceito sobre analfabetismo tem sofrido significativas revisões ao longo das últimas décadas, devido às mudanças sociais ocorridas, evoluindo para o conceito mais amplo definindo a expressão analfabetismo funcional.

6.10 A ampla disseminação do termo analfabetismo funcional em âmbito mundial decorreu basicamente da ação da UNESCO, que adotou o termo na definição de alfabetização que propôs, em 1978 (definida como alfabetizada uma pessoa capaz de ler e escrever um bilhete simples, relacionado com sua vida diária), visando padronizar as estatísticas educacionais e influenciar as políticas educativas dos países membros, dos quais o Brasil é um deles. Em 1978, a UNESCO sugeriu que fosse adotado o conceito de alfabetismo funcional, que caracteriza a pessoa capaz de utilizar a leitura e a escrita para fazer frente às necessidades que surgem em seu contexto social e usar essas habilidades para inserir-se adequadamente em seu meio.

6.11 Observa-se, assim, que essa definição já não visa limitar a competência ao seu nível mais simples (ler e escrever enunciados simples referidos à vida diária), mas abranger graus e tipos diversos de habilidades, de acordo com as necessidades impostas pelos contextos econômicos, políticos ou socioculturais. Vale lembrar que o IBGE utiliza, até os dias atuais, o conceito de analfabetismo em seu nível mais simples para divulgar a taxa de analfabetismo do país. Entretanto, seguindo as recomendações da UNESCO, o IBGE, a partir da década de 90, passou a divulgar também índices de analfabetismo funcional, porém adotando como base a escolaridade das pessoas e não a auto-avaliação dos respondentes, sendo consideradas analfabetas funcionais as pessoas com menos de quatro anos de escolaridade. Esse procedimento permite dimensionar o analfabetismo funcional entre jovens e adultos, apesar das desigualdades que comportam os sistemas de ensino.

6.12 A respeito da escolaridade, deve-se destacar os ensinamentos de Castell, Luke e Mac Lennan (1986)⁵, citado por Haddad e Di Piero (1999), reportando que no Canadá, análises de dados censitários tomam **nove anos** de escolaridade formal como indicador do alfabetismo funcional; em documentos oficiais do governo espanhol, comentados por Flecha *et al.* (1993)⁶ apud HADDAD; DI PIERO, 1999), aparece a referência a **seis anos** de escolaridade, enquanto nos **países de terceiro mundo**, o mais comum é identificar o alfabetismo funcional a apenas **três ou quatro anos** de estudo (LODOÑO, 1991⁷ apud HADDAD; DI PIERO, 1999). A variância no número mínimo de anos de escolaridade se coaduna com as metas educacionais consideradas como factíveis para os países, de acordo com seu nível de desenvolvimento socioeconômico.

6.13 As pesquisas censitárias realizadas pelo IBGE consideram a informação fornecida pelos entrevistados, baseada em seus próprios critérios de avaliação (analfabetismo absoluto), ou tomando como indicador um determinado número de anos de estudo (analfabetismo funcional). No primeiro caso, procura-se verificar o domínio mais rudimentar da leitura e escrita. Contudo, dificilmente os entrevistados mantêm o mesmo critério ao se auto-avaliarem, muitas vezes distorcidos por atitudes de humildade ou vergonha.

6.14 Importante registrar, neste ponto, os resultados da pesquisa nacional sobre alfabetismo funcional realizada pelo Instituto Paulo Montenegro, instituição sem fins lucrativos vinculada ao IBOPE. Durante a pesquisa foi submetida a testes uma amostra de duas mil pessoas de

⁵ CASTELL, S.; LUKE, A.; MACLENNAN. On defining literacy. In: CASTELL, S.; LUKE, A.; EGAN, K. (Ed.), *Literacy, Society and Schooling: a reader*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

⁶ FLECHA, Ramón et al. *Estudi sobre l'analfabetisme funcional a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1993.

⁷ LODOÑO, L. *El analfabetismo Funcional*. Un nuevo punto de partida. Lima: Tarea, 1991.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

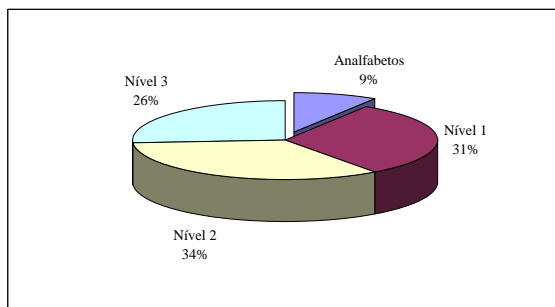
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

15 a 64 anos. Os resultados dos testes aplicados em setembro de 2001 revelaram que 9% da população brasileira jovem e adulta encontram-se na situação de analfabetismo. A maioria dessas pessoas (54%) não tem escolaridade, mas 39% completaram de uma a três séries do ensino primário. Ainda, 91% das pessoas analfabetas pertencem às classes D ou E, 79% moram em municípios do interior, 43% no Nordeste e 29% no Sudeste; 38% estão na faixa etária de 35 a 49 anos de idade, 57% são homens e 43% mulheres. Os alfabetizados foram classificados em três níveis de alfabetismo: atribuiu-se nível 1 às pessoas que conseguem retirar uma informação explícita em textos muito curtos, como títulos ou anúncios (31% da amostra); no nível 2 ficaram aqueles que conseguem também localizar uma informação não explícita em textos de maior extensão, por exemplo, pequenas matérias do jornal (34% do total); foram classificadas no nível 3 as pessoas que se mostram capazes de ler textos mais longos, podendo orientar-se por subtítulos, além de comparar textos, localizar mais de uma informação, estabelecer relações entre diversos elementos do texto e realizar inferências (26% do total).

6.15 Os dados acerca dessa pesquisa estão demonstrados no Gráfico 20 a seguir:

Gráfico 20 - Resultado da pesquisa do IBOPE sobre analfabetismo funcional no Brasil



6.16 A conclusão dessa pesquisa mostrou que "apesar de todos os níveis de alfabetismo serem funcionais - ou seja, úteis para enfrentar pelo menos algumas das demandas do cotidiano -, só os que se classificam no nível 3 - 26% do total da população - apresentam domínio pleno das habilidades avaliadas, fazendo usos mais intensos e diversificados da leitura e da escrita em vários contextos". Ainda, que "a escolaridade é fator decisivo na promoção do alfabetismo da população. A pesquisa mostrou que, só entre as pessoas que cursavam até a 8ª série ou mais, os percentuais daquelas classificadas nos níveis 2 e 3 de alfabetismo ultrapassam a marca dos 80%".

6.17 Seguindo o raciocínio apresentado até então, importa salientar que, consoante o Plano Nacional de Educação, os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório. Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 15 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. **O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização** e ao número de crianças fora da escola. Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

6.18 Importante destacar, ainda, que, ao se falar em educação de jovens e adultos, deve-se considerar o desenvolvimento afetivo, intelectual, social e cultural do indivíduo, voltado para uma perspectiva de conquista da cidadania. Portanto, não se pode pensar num processo isolado de alfabetização. Pelo contrário, torna-se indispensável a existência de um **processo de ensino-aprendizagem contínuo**, que abranja desde a alfabetização até a educação básica, pois, assim, dotar-se-ia o contingente da população que se situa fora da faixa etária adequada ao ensino de instrumentos indispensáveis ao exercício da cidadania. Dessa forma, torna-se necessária a articulação entre a Ação de Alfabetização e a política educacional adotada pelo MEC para educação de jovens e adultos. Dessa maneira, os alunos egressos do Programa de Alfabetização teriam a possibilidade de continuar seus estudos na EJA. Esse fato propiciaria aos alunos alcançarem maiores níveis de escolaridade, já que as oito séries correspondentes ao ensino fundamental regular são oferecidas em quatro anos dentro do sistema da educação de jovens e adultos.

6.19 Desse modo, infere-se que, ocorrendo uma possível articulação da Ação de Alfabetização e a política educacional adotada pelo MEC para educação de jovens e adultos, facilitar-se-ia: o desenvolvimento dos valores culturais, a organização das rotinas individuais dessa população, a diminuição das desigualdades sociais, a participação política e a reorganização do mundo do trabalho. Essas circunstâncias certamente amenizariam o impacto das profundas transformações que vêm ocorrendo em escala mundial, em virtude do acelerado avanço científico e tecnológico e do fenômeno da globalização.

6.20 Esse fato foi abordado na Convenção de Hamburgo⁸, conforme disposto no artigo 3º, sendo afirmado que a educação de jovens e adultos não se destina somente à erradicação do analfabetismo, mediante programas específicos, mas, também, ao oferecimento do ensino fundamental, do ensino médio, do ensino supletivo e de cursos profissionalizantes, de modo a propiciar a continuidade dos estudos aos cidadãos que tiveram sua escolaridade interrompida.

6.21 Importante destacar que a EJA se insere num quadro complexo, devido ao envolvimento de inúmeros atores sociais e instituições que se ocupam dessa área. Além disso, deve-se considerar outros aspectos que dificultam a captação e consolidação de dados referentes às ações realizadas pelos diferentes agentes promotores dessas atividades, tais como: disparidades regionais e intra-regionais, diferenças por faixas etárias ou entre zonas rurais e urbanas, e dificuldades conceituais e metodológicas.

6.22 No Plano Nacional de Educação, foi afirmado que a educação de jovens e adultos, não se restringe a um período particular da vida ou a uma finalidade circunscrita. Porém, desenvolve-se o conceito de *educação ao longo de toda a vida*, **que há de se iniciar com a alfabetização**. Mas não basta ensinar a ler e a escrever. Para inserir a população no exercício pleno da cidadania, melhorar sua qualidade de vida e de fruição do tempo livre e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação de jovens e adultos deve compreender no mínimo, a oferta de uma formação equivalente as oito séries iniciais do ensino fundamental.

6.23 Outro aspecto relevante, diz respeito ao financiamento da educação de jovens e adultos. O inciso I do art. 208 da Constituição Federal conferiu aos jovens e adultos a educação

⁸ Art. 3º da Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos: "por educação de adultos entende-se o conjunto de processos de aprendizagem, formais e não formais, graças aos quais as pessoas cujo entorno social considera adultos desenvolvem suas capacidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas competências técnicas ou profissionais ou as reorientam a fim de atender suas próprias necessidades e as da sociedade. A educação de adultos compreende a educação formal e permanente, a educação não formal e toda a gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural, na qual se reconhecem os enfoques teórico e baseados na prática".



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

fundamental, responsabilizando os poderes públicos pela oferta universal e gratuita desse nível de ensino àqueles que não tiveram acesso e progressão na infância e adolescência. Trata-se de um direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º). Por isso, compete aos poderes públicos disponibilizar os recursos para atender a essa educação.

6.24 A Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 alterou a redação do art. 50 das ADCT, substituindo o compromisso decenal com a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental por um mecanismo de cooperação entre as esferas de governo. Esse processo de desconstituição dos direitos educativos consolidou-se no veto presidencial ao inciso II do art. 2º da Lei nº 9.424/96, que regulamentou a EC nº 14/96, excluindo as matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos dos cálculos para a redistribuição de recursos vinculados entre as esferas de governo através do FUNDEF. Dessa forma, as limitações impostas ao financiamento, decorrente dessa medida, desestimularam as esferas estaduais e municipais de governo a expandir essa modalidade educativa (HADDAD; DI PIERO, 1999).

6.25 Ainda, quanto ao veto à Lei que regulamenta o FUNDEF foi exposto, consoante a mensagem presidencial nº 1.439, de 24/12/1996, que considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo dos alunos que não tiveram a oportunidade de frequentar o ensino regular, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnicos pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos. Além disso, foi exposto que o MEC não dispunha de dados estatísticos consistentes que pudessem assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.

6.26 Cabe ressaltar que essa situação corresponde ao ano de 1996, já tendo decorrido mais de cinco anos, de modo que o INEP/MEC tem coletado dados acerca das matrículas de alunos na EJA. Assim, observa-se que, atualmente, existem dados estatísticos que podem subsidiar estudos no sentido de se possibilitar uma forma de financiamento da educação de jovens e adultos, iniciando-se desde a alfabetização.

6.27 Dessa forma, muito embora a Constituição tenha estabelecido como uma das metas prioritárias a erradicação do analfabetismo, é tímida a política de governo nesse sentido, e não há base de financiamento específica para programas voltados para a elevação da escolaridade da população jovem e adulta.

6.28 Relativamente a esse aspecto, cumpre registrar a necessidade de garantir e programar os recursos necessários para financiamento das ações pelos poderes públicos, a fim de resgatar a dívida educacional. Neste ponto, o PNE previu em seus objetivos e metas a inclusão da Educação de Jovens e Adultos, alertando que para a garantia de seu financiamento deve-se partir do FUNDEF. Foi considerada, ainda, a possibilidade de uma eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica.

6.29 O PNE, ao tratar do financiamento da Educação, estabeleceu que é preciso reconhecê-la como um *valor em si*, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. Ainda, que a Constituição de 1988, sintonizada com os valores jurídicos que emanam dos documentos que incorporam as conquistas de nossa época – tais como a Declaração Universal de Direitos do



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança –, determinou expressamente que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205, CF), devendo ser assegurada "com absoluta prioridade" à criança e ao adolescente (art. 227, *caput*, CF) pela família, pelo Estado e pela sociedade. Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um *direito*.

6.30 Relativamente às diretrizes básicas para o financiamento da Educação, o PNE previu: a *vinculação* constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, consolidada pela Constituição de 1988, e a *gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas*. Foi ressaltado, também, que o fundo contábil permite que a vinculação seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo *ex post* de justificação para efeito de prestação de contas. Além disso, permite um controle social mais eficaz e evita a aplicação excessiva de recursos nas atividades-meio e as injunções de natureza política.

6.31 Dessa forma, há que se considerar a educação como prioridade na aplicação de meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos, especialmente quanto à superação das desigualdades na distribuição de renda e à erradicação da pobreza.

6.32 Dentre os objetivos e metas estabelecidos no Plano Nacional de Educação, referentes ao financiamento, destacam-se: (1) a elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano; (2) o estabelecimento da utilização prioritária para a **educação de jovens e adultos**, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos); e (3) o estabelecimento de programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de **educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais**, que não teve acesso ao ensino fundamental.

6.33 Portanto, a fim de melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade do Programa de Alfabetização Solidária, cabe recomendar ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:

- a) integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;
- b) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos;

6.34 Dessa forma, espera-se alcançar os seguintes benefícios: incluir a ação de alfabetização como política permanente de governo e incluir os alunos da alfabetização no Censo Escolar para efeitos estatísticos e de financiamento da educação de jovens e adultos.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

7. MONITORAMENTO

Indicadores de desempenho

7.1 A fim de acompanhar o desenvolvimento do Programa e seus produtos ao longo do tempo, definiram-se indicadores de desempenho para o Programa. Esses indicadores poderão ser utilizados pelo Tribunal para o monitoramento sistemático do desempenho do PAS, bem como pelos gestores do Programa, com o objetivo de acompanhá-lo e avaliá-lo gerencialmente.

Quadro 9 - Indicadores de desempenho propostos para o Programa

ID	DENOMINAÇÃO	PERÍODO DE APURAÇÃO	BASE GEOGRÁFICA	FÓRMULA
1	% da população-alvo atendida	Semestral (por módulo)	Municipal ¹ / estadual	Alunos atendidos / total de analfabetos
2	Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas	Semestral (por módulo)	Municipal ¹ / estadual	Média do número de dias de atraso no pagamento das bolsas
3	Tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche	Semestral (por módulo)	Municipal ¹ / estadual	Média do número de dias de atraso no repasse dos recursos para aquisição de merenda / lanche
4	% de alunos que refazem o módulo de alfabetização	Bienal	Estadual / nacional	Alunos que se inscreveram em mais de um módulo / alunos matriculados nos módulos
5	% de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo	Anual	Estadual / nacional	Número de municípios atendidos num total definido ² de municípios com maiores índices relativos ³ de analfabetismo
6	Custo operacional – capacitação de alfabetizadores	Semestral (por módulo)	Estadual / nacional	Valor gasto com capacitação de alfabetizadores / valor total gasto no módulo
7	Custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios	Semestral (por módulo)	Estadual / nacional	Valor gasto com visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios / valor total gasto no módulo

Notas:

¹ O termo “municipal” inclui medição – em separado - dos indicadores nos grupos do Projeto Grandes Centros Urbanos.

² Valor a ser definido; p. ex.: 500 municípios com maiores índices relativos de analfabetismo (definido pelo IBGE).

³ Índice relativo significa o percentual de analfabetos com relação ao total da população local.

7.2 O indicador de nº 7 do Quadro 9 acima foi incluído neste relatório em decorrência do Painel de Referência realizado com especialistas e assessores do gabinete do Ministro-Relator desta auditoria, Ministro Guilherme Palmeira, para discutir a Matriz de Achados da auditoria.

7.3 Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao FNDE e à SEF/MEC que remetam ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação formulado em conjunto com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho acima recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

7.4 Deve ser determinado, também, que o FNDE e a SEF/MEC estabeleçam um grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

8. COMENTÁRIOS DO GESTOR

8.1 A presente versão do relatório de auditoria foi encaminhada à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e à Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, por meio dos Ofícios/Seprog nº 466/2002, 467/2002 e 468/2002, respectivamente, todos de 13.12.2002, para que os responsáveis enviassem seus comentários às recomendações ora propostas.

8.2 Em atenção, os gestores encaminharam os seus comentários, conforme documentos a seguir, os quais passamos a comentar:

- a) Ofício nº 8.944/COGEPE/DDSE/SEF/MEC, de 03 de dezembro de 2002, da Secretaria de Educação Fundamental – SEF/MEC, recebido pelo Tribunal na mesma data (fls. 125/126);
- b) Ofício nº 1.125/2002 – SECEX/FNDE, de 02.12.2002, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, recebido pelo Tribunal em 04.12.2002 (fls. 123/124); e
- c) Ofício CS/SUPEXEC – nº 1.836/2002, de 03.12.2002, da Associação de Apoio no Programa Alfabetização Solidária, recebido pelo Tribunal em 03.12.2002 (fls. 127/174).

8.3 Inicialmente a Sra. Secretária Executiva do FNDE teceu comentários acerca da profundidade e da qualidade do trabalho realizado pela Equipe de Auditoria. A Superintendente Executiva da AAPAS, por sua vez, no final dos seus comentários, fez referência ao trabalho desenvolvido pela Equipe de Auditoria, “acreditando que avaliações periódicas de políticas públicas e programas sociais constituem-se fundamentais para a melhoria dessas políticas e programas...”.

8.4 Como critério, analisaremos os comentários apresentados pela AAPAS; transcreveremos tão somente as partes consideradas relevantes pela Equipe de Auditoria e quando o tema for pertinente analisaremos em conjunto com os comentários do FNDE e da SEF-MEC.

8.5 **Comentários do gestor:** A AAPAS, no preâmbulo, trata da sua participação no Programa Alfabetização Solidária como organização do Terceiro Setor, oportunidade em que se refere à “retração da atuação do Estado e as Organizações do Terceiro Setor” nos seguintes termos:

8.5.1 “A retração do Estado em serviços antes considerados essencialmente de sua esfera de ação e a defesa de um Estado mínimo tem sido acompanhada pelo forte controle dos resultados obtidos por Organizações Não-Governamentais, às quais vem sendo repassada a responsabilidade pela consecução desses serviços.

8.5.2 A redução da esfera de atuação do Estado, ao invés de ampliar a liberdade de atuação das Organizações da Sociedade Civil, vem se caracterizando pela manutenção de fortes mecanismos de controle. Estes, por sua vez, não necessariamente revertem-se em ferramentas que favorecem a prestação de contas e a transparência administrativa, numa tentativa de viabilizar o exercício da accountability pelo Terceiro Setor, mas antes, transforma o estado em um ente que controla e dita as regras do jogo e quais atores podem participar sem que o processo seja acompanhado por diálogo



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

amplo entre os diferentes setores envolvidos⁹. Assim, perde a democracia e a participação da sociedade civil fica constringida aos contornos estabelecidos pelo controle estatal” (grifo da Equipe de Auditoria).

8.5.3 **Análise:** A ação de controle do Estado sobre Organizações do Terceiro Setor que recebem, utilizam e gerenciam recursos públicos, como é o caso da AAPAS, está amparada no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

8.5.4 A retração da atuação do Estado mediante o repasse de atribuição para o Terceiro Setor não implica na retração da atividade de controle, tendo em vista que os mecanismos de repasse dessas atribuições estão condicionadas à transferência de recursos para a consecução dos objetivos propostos. E, em assim sendo, determina a Constituição que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

8.5.5 Desta forma o controle estatal objetiva assegurar não apenas a regular aplicação dos recursos públicos transferidos, mas também a observância dos princípios da legitimidade e da economicidade na aplicação desses recursos, de forma a preservar o bem público, a correta identificação dos beneficiários e a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, buscando, em suma, a eficiência alocativa do dinheiro público.

8.5.6 A Equipe de Auditoria entende que durante a execução dos trabalhos de auditoria, buscou-se a participação da entidade mediante reuniões realizadas na AAPAS para discutir o desenvolvimento do trabalho. Portanto não cabe a assertiva do texto compilado pela Instituição, grifada acima. A propósito, o representante do FNDE, também presente nas reuniões, assim se expressou acerca da atuação da mesma Equipe neste processo: “Salientamos a pertinência, profundidade e qualidade do trabalho realizado (...) equipe de auditores que por diversas vezes promoveu reuniões e debates com as diversas instituições envolvidas (...)”

8.6 Os comentários apresentados pela AAPAS, para os itens 1.14, 2.2.12, 2.2.13, 2.2.15, 4.27, 4.28, 5.13, 5.43 e 7.1 do relatório, foram acolhidos pela Equipe de Auditoria, tendo sido efetuadas as devidas correções no relatório.

8.7 Quanto aos comentários da AAPAS para os itens 2.2.10, 4.31, 4.33, 4.34 e 5.41 do relatório, cabe observar que os argumentos apresentados já se encontram inseridos no contexto dos respectivos capítulos, não alterando a análise procedida e tampouco as recomendações formuladas.

8.8 Os itens 3.8, 3.14 e 5.16 do relatório foram comentados e as respectivas recomendações acatadas pela AAPAS.

8.9 Analisa-se a seguir, separadamente, os demais comentários apresentados pelos responsáveis para a versão preliminar do relatório.

8.10 **Item 2.2.15 -** *Esses alfabetizandos, não sendo devidamente alfabetizados, sentem a necessidade de repetir o módulo de alfabetização. Dessa forma, no semestre seguinte, os alunos “repetentes” deparam-se com um outro alfabetizador, que não dá prosseguimento ao que estava sendo ensinado, em razão de ter sido iniciado um novo módulo, havendo, portanto, uma*

⁹ Carvalho, José Murilo de. *Cidadania Brasileira: um longo percurso*, 2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

descontinuidade na aprendizagem daqueles alfabetizando que repetiram o módulo. Esse fato pode revelar-se, inclusive, como um elemento desmotivador, levando-os muitas vezes à evasão.

8.10.1 **Comentários do gestor ao item 2.2.15:** A gestora da AAPAS questiona qual foi a metodologia utilizada para concluir que a repetência do aluno deve-se ao fato de não ter sido devidamente alfabetizado. E completa “O que significa estar ‘devidamente alfabetizado?’”

8.10.2 **Análise:** A Equipe substituiu a expressão “devidamente alfabetizado” no relatório. Esclarece, no entanto, que a metodologia adotada foi o “estudo de caso” e que, segundo dados da AAPAS, demonstrado no gráfico 10 do relatório, 46% dos alunos do Programa terminam o módulo não sabendo escrever ou sabendo escrever apenas palavras isoladas.

8.11 **Item 3.9** - *Em que pese a constatação acima mencionada, 77,54% dos Coordenadores das IES responderam que têm acesso a dados sobre o número de alunos rematriculados. Nos estudos de caso, os alfabetizadores dos municípios visitados informaram conhecer os alunos que fazem mais de um módulo, assim como os coordenadores locais afirmaram ter conhecimento do número de alunos que fazem mais de um módulo em seus respectivos municípios. No município de Pilar/PB, por exemplo, foi informado pelos alfabetizadores entrevistados pela Equipe de Auditoria que houve casos de alfabetizando que fizeram 6 (seis) módulos.*

8.11.1 **Comentários do gestor ao item 3.9:** A gestora conclui as suas considerações nestes termos: “Portanto, a matrícula de alunos nas salas de alfabetização está indiscutivelmente relacionada a não-observação por parte da prefeitura de sua responsabilidade legal de oferecer educação para todos os jovens e adultos não alfabetizados.”

8.11.2 **Análise:** Considera-se procedente os argumentos da AAPAS. No entanto, a questão central que está sendo tratada diz respeito a inexistência, no programa, de uma diretriz para que sejam coletados dados sobre alunos que fazem mais de um módulo, como exposto no item 3.8. Essa ausência de dados ocasiona distorção na estatística e sobre esse aspecto a gestora não se manifestou neste item e tampouco nos comentários ao item 3.11, que trata mais diretamente do tema. Fica, assim, mantida a recomendação do item II, alínea b4.

8.12 **Item 3.11** - *Além do desperdício de recursos financeiros, essa situação acarreta uma distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo. A matrícula de alunos em um dos programas que serviu de benchmarking nesta auditoria – o MOVA, de São Paulo – não é possível, pois, após alcançar um determinado estágio de alfabetização, o aluno é imediatamente encaminhado a alguma sala de EJA existente no município, tendo em vista não haver um tempo fixo para duração da alfabetização (depende do desenvolvimento de cada aluno).*

8.12.1 **Comentários do Gestor ao item 3.11:** “Assim, a comparação que se faz entre a gestão das matrículas no MOVA e no Programa Alfabetização Solidária deve ser contextualizada na medida em que:

1. é necessário atentar para a proporção do atendimento: MOVA (25.000 alunos, conforme citado por essa Auditoria, p.136) e o Programa, que está atendendo, em cada módulo, em torno de 560.275 alunos no Projeto Nacional/municípios e 36.630 alunos no Programa Grandes Centros Urbanos, conforme citado por essa Auditoria;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

2. atuar com alfabetização em uma cidade estruturada como São Paulo é completamente diferente de realizar essa mesma atividade nos municípios mais carentes do país, com dificuldades de acesso e de implementação logística, prioritariamente localizados em áreas rurais;

3. a tecnologia de informação que é fator incomparável entre as realidades onde acontecem os dois programas.”

8.12.2 **Análise:** Em que pese os argumentos apresentados pela AAPAS, a Equipe buscou com a utilização da técnica de *benchmarking* junto ao MOVA, a identificação de boas práticas que pudessem ser comparadas com aquelas semelhantes desenvolvidas pela AAPAS, com vistas a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa, no que diz respeito aos dados de alunos rematriculados, os quais a Associação não dispõe. Para tanto, a Equipe propôs e mantém a recomendação ao FNDE que faça constar nos termos de convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS, a necessidade de implementação de coleta de dados sobre o número de alunos que fazem mais de um módulo.

8.13 **Item 4.8 - As IES se encarregam de disseminar a metodologia da AAPAS e de verificar o seu cumprimento durante as visitas de acompanhamento. Mensalmente essas instituições encaminham à Associação o relatório mensal de acompanhamento, onde constam dados de avaliação, controle e acompanhamento obtidos durante a visita dos Coordenadores das IES aos respectivos municípios. Tais visitas têm sido menos frequentes devido à distância e à omissão da AAPAS no pagamento das bolsas.**

8.13.1 **Comentários do gestor ao item 4.8:** “*Todos os pagamentos por atividade realizada são reconhecidos pela Instituição e os não-efetuados são justificados pelo não atendimento às regras/critérios de prestações de contas que todas as IES devem observar.*”

8.13.2 **Análise:** O tema central deste item diz respeito à frequência das visitas de acompanhamento aos municípios, realizadas pelos coordenadores das instituições de ensino superior. Ao comentar este item a gestora procura justificar os atrasos no pagamento das bolsas. No entanto, constata-se que a frequência de visitas aos municípios atendidos tem sido comprometida devido à distância e aos atrasos no pagamento das bolsas. Desta forma mantém-se o texto do relatório.

8.14 **Item 4.17:** *Segundo os próprios alfabetizadores falta um material didático específico (livro para os alunos que estão no primeiro estágio no processo de alfabetização, com conteúdo compatível com o nível de aprendizagem. Neste ponto, os coordenadores de IES ficaram divididos porque parte o acha compatível (42,95%) e os demais (47,65%) consideram o livro incompatível coincidindo com a opinião dos alfabetizadores. Mas o relatório de acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária elaborado pelo FNDE corrobora a opinião dos alfabetizadores ao propor, nas suas conclusões, que “quanto ao material didático (...) tivemos ponderações por parte dos técnicos que nos levam a sugerir uma reavaliação deste material, considerando: material de difícil compreensão, tanto para alfabetizadores quanto para os alfabetizandos (...) a quantidade de informações por módulo é muito grande, dificultando a exploração de todo o conteúdo/módulo”.*

8.14.1 **Comentários do gestor ao item 4.17:** “De acordo com os dados apresentados, não se pode afirmar que o material didático adotado é essencialmente inadequado à alfabetização, pois nem houve consenso, entre os coordenadores pedagógicos, responsáveis por toda a ação pedagógica, sobre a adequação ou não do material utilizado. Outro aspecto a ser considerado relaciona-se ao contexto econômico e sócio-cultural no qual o Programa atua e no qual não há



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

substantivas diferenças entre alfabetizadores e alfabetizandos em suas expectativas de vida, motivações para o novo, desejos de mudanças, entre outros fatores, conforme Palácio (2000). Desse modo, a opinião dos alfabetizadores deve ser vista com reservas, não podendo determinar a decisão de se reavaliar ou não o material didático.”

8.14.2 “A AAPAS reconhece a importância de se avaliar essa questão tanto que já vem promovendo alguns estudos, em conjunto com seu Conselho Consultivo, composto por professores das IES parceiras, sobre o material didático adotado para alfabetização de jovens e adultos. Portanto, a AAPAS poderá colocar tais estudos à disposição do MEC, órgão indicado pela Auditoria como responsável por estudar a viabilidade de elaboração de novo material didático adotado para o Alfabetização Solidária em complementação ao material atualmente utilizado ‘Viver e Aprender’.”

8.14.3 **Análise:** A Equipe de Auditoria, nos estudos de caso acatou a opinião de alfabetizadores e alfabetizandos que se manifestaram acerca das dificuldades em utilizar o livro “Viver e Aprender”. Tais dificuldades foram citadas também pelo FNDE no seu Relatório de Acompanhamento do Programa. A decisão de alterar o material será da Secretaria de Educação Fundamental do MEC, segundo proposta da Equipe de Auditoria (item 10, inciso VI do relatório). Desta forma mantém-se o texto do relatório e a recomendação formulada.

8.15 Analisa-se a seguir, em conjunto, os comentários do gestor para os itens 4.23, 4.24 e 4.32.

8.15.1 **Item 4.23:** *Com base nas respostas obtidas por meio de questionários, verificou-se que 39,15% dos coordenadores das IES informaram que, ao terminar o módulo de alfabetização, a maioria dos alunos o refaz no semestre seguinte. O gráfico 18 inserido no item 6.5 deste relatório ilustra o fato.*

8.15.2 **Item 4.24:** *Além disso, entre as informações colhidas no campo “OBSERVAÇÕES” dos questionários aplicados junto aos coordenadores das IES, coordenadores locais e de grupo, uma das principais sugestões oferecidas para o aperfeiçoamento do Programa consistiu no aumento do tempo de duração do módulo, considerado insuficiente para alfabetizar jovens e adultos com pouca experiência escolar e, principalmente, aqueles que nunca estudaram.*

8.15.3 **Item 4.32:** *Outro aspecto a ser considerado diz respeito à economia de recursos financeiros advinda da diminuição do número de capacitações anuais de alfabetizadores. Um módulo equivalente a 12 meses, por exemplo, resultaria em apenas uma capacitação de alfabetizadores por ano, ao invés de duas, como ocorre atualmente. Seriam reduzidos, então, os custos com deslocamento aéreo e o alfabetizador capacitado teria mais tempo para aplicar os conhecimentos obtidos e adquirir mais experiência com a educação de jovens e adultos, podendo vir, inclusive, a ser aproveitado pela própria prefeitura como mão-de-obra qualificada para trabalhar na rede de ensino municipal com EJA.*

8.15.4 **Comentários de gestor ao item 4.23:** “O caso de repetência de módulos por parte dos alfabetizandos pode se dar não pela insuficiência de aprendizagem por parte deles, mas pela ausência de oferta de EJA nos municípios (...)”

8.15.5 **Comentários do gestor ao item 4.24:** “A duração do módulo é apontada aqui como insuficiente para alfabetizar jovens e adultos. No entanto, as instituições em que essa Auditoria fez *benchmarking* apontam para um tempo que é o do aluno.”



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.15.6 “(...) Acrescenta-se à essas ponderações de natureza técnica a importância de se reconhecer que o Programa quer, deseja e busca a continuidade da escolarização de todos que a ele têm acesso. Ou seja, não consideramos cinco meses suficientes para a completa consolidação do processo. Porém, esta questão está relacionada a cinco considerações, quais sejam:

1. a alfabetização deve ser entendida como um processo contínuo e que, como tal, o alfabetizando deverá ter o direito de prosseguir sua escolarização na EJA, como uma modalidade de oferta pública;
2. a função do Programa é integrar os jovens e adultos não alfabetizados em suas salas de aula; proporcionar-lhes o início de seu processo de alfabetização; e estimulá-los a se inserirem na EJA, que é função do Estado, conforme prevê o art. 4º VII da LDB;
3. havendo possibilidade de aumento do período de atendimento do Programa, essa decisão deve estar vinculada a uma profunda análise sobre a institucionalização da EJA e se essa medida fortaleceria a consecução do objetivo principal de acesso de jovens e adultos não-alfabetizados à educação, conforme estabelece a Constituição Federal e a LDB;
4. a AAPAS é uma organização da sociedade civil, privada, e como tal, não possui dotação orçamentária para assumir responsabilidades além daquelas que já tem executado; e
5. na hipótese de alteração do modelo de funcionamento do Programa, conforme mencionado anteriormente, surgirá conseqüentemente a necessidade de se rever os custos do Programa, e fica o questionamento se haverá financiamento público e privado para suprir as despesas decorrentes das mudanças.”

8.15.7 **Comentários do gestor para o item 4.32:** “Percebe-se nessa afirmação uma tendência de imputar melhores resultados financeiros e qualitativos ao tempo de duração do módulo; ao tempo de aplicação de conhecimentos; e à quantidade de capacitação, relacionando-os à economia financeira do Programa e à garantia de melhor aproveitamento do alfabetizador.”

8.15.8 “(...) Com relação à assertiva de que “o alfabetizador capacitado teria mais tempo para aplicar os conhecimentos obtidos para adquirir mais experiência”, tem-se a convicção de que a questão não é limitar o tempo de utilização do conhecimento no Programa, e sim possibilitar ao alfabetizador, enquanto permanecer atuando em salas de alfabetização, a construção gradativa e constante do conhecimento, que, com certeza não seria pontualmente aplicado em um espaço delimitado de tempo. Assim, o conhecimento adquirido pode ser aplicado em outros momentos e lugares ao longo da vida.”

8.15.9 **Análise:** O tema central destes itens é o tempo de duração do módulo. Nesse contexto, a Equipe constatou, com base nos estudos de caso e nos questionários, que o curto período de duração do módulo é uma das principais causas que levam à repetência. Não se desconsiderou, com isso, a insuficiência de salas de EJA em alguns municípios como fator que também contribui para que os alfabetizandos repitam o módulo.

8.15.10 A discussão sobre o tempo de duração do módulo deve vir atrelada à questão da inserção do estágio de alfabetização no ciclo completo da EJA. O que se verificou nos estudos de caso, por exemplo, devido às características do público atendido pelo Alfabetização Solidária (pessoas de mais idade, preponderantemente de zonas rurais), é que, comparativamente a programas que atuam em zonas urbanas (caso do SESI e do MOVA), há necessidade de um tempo maior para que essas pessoas da zona rural alcancem um determinado nível de alfabetização.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.15.11 A Equipe de Auditoria depreendeu dos trabalhos realizados que o tempo de duração do módulo é insuficiente para propiciar que os alfabetizandos, em geral, possam ingressar nas salas de EJA, tendo em vista que, como exemplo, de acordo com os dados da AAPAS (item LARANJA 4.29 deste relatório), 45,58% dos alfabetizandos que terminaram o módulo VIII/2000, com avaliações de habilidades classificadas em “sem escrever” (12,49%) e “escreve palavras reproduzindo a fala” (33,09%), as quais denotam as deficiências do aprendizado, que impossibilitam a promoção do aluno para outros estágios da EJA. No entanto, a proposta que se apresenta é no sentido de que os responsáveis pelo Programa (SEF, FNDE e AAPAS) promovam estudos com vistas a avaliar se o tempo de duração do módulo tem sido suficiente para atender os objetivos propostos, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos, ocasião em que deverão ser consideradas as ponderações apresentadas pela AAPAS para estes itens.

8.16 **Item 5.7:** *Essa observação é confirmada pelos números e percentuais apresentados no Quadro 5, mostrando que não há exatamente uma preferência de atendimento por IES localizadas no mesmo estado onde estão os municípios a serem atendidos: 48% das IES estão localizadas na mesma UF do município atendido e 52% estão localizadas em outro estado. Conclui-se que, não obstante os gestores informarem que a preferência de designação se dá localmente (IES locais atendendo municípios de seu próprio estado), os dados apresentados no Quadro 5 mostram que essa preferência não existe, já que há um equilíbrio entre atendimento por IES do mesmo estado do município e de fora dele.*

8.16.1 **Comentários do gestor ao item 5.7:** “Há um equívoco dos auditores no entendimento dessa questão. A preferência do Programa é efetivamente pelas IES do próprio estado, conforme mostra o quadro abaixo, no qual o maior percentual de atendimento está sempre com as IES da própria região.”

8.16.2 “(...) Vale mencionar que o Programa vem realizando estudos voltados para uma melhor compatibilização entre municípios e IES, priorizando o atendimento das mesmas em localidades de seu próprio estado. Porém, além do critério de economicidade, há que se analisar a capacidade instalada das IES regionais e também a qualidade da parceria prestada.”

8.16.3 **Análise:** Não houve, de modo algum, “equívoco” da Equipe de Auditoria. Houve, sim, análise de dados efetivada de modo diferenciado entre o que foi evidenciado no relatório de auditoria e o que consta da resposta do gestor.

8.16.4 Primeiramente, o gestor utiliza dados agregados por região geográfica, sendo que a equipe ressalta o atendimento no próprio estado, conforme restou claro nos Quadros 5 e 6 do relatório da auditoria. Obviamente, agregando-se os dados, obtém-se uma relação mais positiva de atendimento dos municípios dentro de uma mesma região geográfica, sendo que a relação dentro de um mesmo estado pode não ser tão favorável assim.

8.16.5 Mesmo os cálculos da equipe, considerando o atendimento por IES das regiões Sul e Sudeste, há que se observar que muitas IES do Nordeste – região de maior atendimento por parte do programa – atendem municípios fora de seus respectivos estados, que é o caso do Ceará (45% de atendimento fora do estado) e Pará (48% de atendimento fora do estado).

8.16.6 Em segundo lugar, a Equipe de Auditoria utilizou a distribuição atual de municípios às IES (dados fornecidos pela AAPAS em setembro de 2002), por sua vez os cálculos do gestor são referentes a módulos mais antigos (módulos 4, 6, 7, 8 e 9), sendo que o módulo em execução no 2º semestre de 2002 é o de número 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.16.7 Relativamente ao parágrafo 8.16.2, supra, a recomendação do relatório, no item 10.1-III-d, engloba as preocupações do gestor no sentido de que a designação de um município a uma IES leve em consideração outros fatores que não somente a localização geográfica (proximidade da IES ao município):

8.16.8 “estabelecer critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência;”

8.17 **Item 5.14:** *O executor do Programa AAPAS não procedeu, até o momento, a nenhum estudo que pudesse evidenciar possíveis ganhos em termos de economicidade e eficiência, com relação aos gastos da capacitação dos alfabetizadores em outras unidades da federação e visitas mensais dos coordenadores das IES, até mesmo pelo fato de acreditar que a atual sistemática é vantajosa. De qualquer modo, deve ser enfatizado que a falta de parâmetros que indiquem qual sistemática seria mais vantajosa – atendimento por IES locais versus IES de outros estados – leva a necessidade de que sejam desenvolvidos tais estudos, até mesmo pelo fato de que não há, conforme evidenciado anteriormente (Quadros 5 e 6), na realidade, uma preferência por atendimento dos municípios por instituições de ensino locais.*

8.17.1 **Comentários do gestor ao item 5.14:**” A afirmação contida nesse item demonstra claramente que os Senhores Auditores desconsideraram todas as ações e os esforços que o Programa vem engendrando ao longo sua trajetória, com a adoção de medidas que visam a constante otimização e redução dos custos operacionais. Um exemplo dessas medidas foi o estabelecimento de parcerias com as companhias aéreas, que hoje são em número de 6 e com as quais a AAPAS tem obtido descontos de 50% em qualquer trecho e período voado.

8.17.2 **Análise:** A Equipe de Auditoria, no item 5.14 do relatório, não desconsiderou nenhum dos esforços da AAPAS no sentido de reduzir os custos do Programa, como por exemplo, por meio da obtenção de melhores tarifas junto às empresas aéreas. O relatório indica que não foram procedidos formalmente, com resultados que pudessem ser apresentados por escrito à Equipe de Auditoria, estudos com o objetivo de “*evidenciar possíveis ganhos em termos de economicidade e eficiência, com relação aos gastos da capacitação dos alfabetizadores em outras unidades da federação e visitas mensais dos coordenadores das IES*”.

8.17.3 Os demais comentários ao item 5.14 são condizentes com as recomendações II-a e III-d, ambas do item 10.1 do relatório, respectivamente.

8.18 **Item 5.19:** *Cabe observar, ainda, com relação à infra-estrutura mínima que deve ser oferecida pelos municípios, que durante as visitas “in loco” os coordenadores locais e os alfabetizadores registraram a falta de merenda, fruto do atraso da remessa dos recursos pela AAPAS às prefeituras, comentaram também a inexistência de merendeiras para preparar a merenda para os alfabetizando, em especial nas escolas que não têm aulas regulares no horário noturno. No caso das salas de aula que funcionam isoladas da estrutura do ensino regular não há cozinha, as instalações sanitárias são inadequadas e a iluminação é precária por falta de luz elétrica, suprida por meios menos eficientes como informaram os mesmos coordenadores locais e alfabetizadores.*



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.18.1 **Comentários do gestor ao item 5.19:** “O fato de o Programa não realizar o pagamento ou atrasar o repasse dos recursos da merenda não impede o oferecimento da mesma aos alfabetizados pela Prefeitura.”.

8.18.2 “(...) Pode-se assim concluir, com isso, que não é por falta de comunicação ou de problemas de gestão da AAPAS que os municípios apresentam regularmente pendências em suas prestações de contas.”

8.18.3 **Análise:** A Equipe de Auditoria entende que, na medida em que a AAPAS não repassa aos municípios os recursos para aquisição de merenda para os alfabetizados e transfere competência aos próprios municípios, ela está prejudicando o desempenho do Programa como um todo. Apesar do termo de adesão não obrigá-la ao fornecimento da merenda, trata-se de um compromisso que a Prefeitura e os demais colaboradores e beneficiários esperam ver cumprido. A Prefeitura, por ter outras prioridades, pode vir a não destinar recursos próprios para a merenda dos alfabetizados e, como consequência, estes acabam por abandonar o curso. A falta de merenda, inclusive, tem sido registrada como uma das causas de evasão de alunos do curso de alfabetização pela própria AAPAS.

8.18.4 Os estudos de caso demonstraram que há, sim, problemas de comunicação e de gestão tanto por parte da AAPAS quanto por parte das Prefeituras.

8.19 Analisa-se a seguir em conjunto os comentários do gestor para os itens 5.34, 5.35 e 5.36:

8.19.1 **Item 5.34:** *Já os dados remetidos pela AAPAS mostraram que, além do atraso referente àquelas parcelas já pagas, há, ainda, um grande número de bolsas que deixaram de ser recebidas pelos Coordenadores Municipais, monitores pedagógicos e alfabetizadores (Projeto Nacional), como se segue (Tabelas 2 e 3).*

Tabela 2 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional

ANO	Total de bolsas devidas	Quantidade de bolsas não pagas	Percentual de bolsas não pagas
1999	5.290	134	3%
2000	12.400	1.514	12%
2001	15.155	2.989	20%
2002	1.230	444	36%

Fonte: Dados da AAPAS.

8.19.2 **Item 5.35** *Com relação aos coordenadores das IES no Projeto Nacional, o cenário é o seguinte:*

Tabela 3 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional

ANO	Total de bolsas devidas	Quantidade de bolsas não pagas	Percentual de bolsas não pagas
1999	4.475	2.340	52%
2000	10.575	4.855	46%
2001	19.840	10.056	51%
2002	15.195	8.894	59%

Fonte: Dados da AAPAS

8.19.3 **Item 5.36** *Nesse mesmo sentido, o Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002, constatou atraso no pagamento das bolsas aos alfabetizadores e Coordenadores Locais em 88% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.19.4 **Comentários do gestor aos itens 5.34, 5.35 e 5.36:** “Ao conferir as tabelas dos itens acima citados, verifica-se que a forma na qual foram interpretados os dados enviados pela AAPAS pode estar equivocada. Os dados foram classificados por beneficiário e não por município / módulo, ou seja, se houver alguma alteração do beneficiário durante o decorrer do módulo, como a troca de um Coordenador Municipal, o número de bolsas devidas aumenta, ocasionando um acréscimo no percentual de bolsas não pagas.

8.19.5 O cálculo utilizado pelo consultor do TCU para determinar o ano foi feito de acordo com a data de início das aulas e não com o módulo, ocasionando uma mistura de módulos. Exemplo: o curso que se inicia em 15/12/2000 refere-se ao 1º módulo de 2001; portanto, ao ano de 2001 e não 2000, como apresentado no relatório. Constata-se também que os dados da Tabela 3 foram calculados de forma diferente das demais tabelas, ou seja, o ano de referência foi retirado da data de término das aulas e não de início.”

8.19.6 **Análise:** A Equipe esclarece que não houve equívoco na fórmula de cálculo. Arbitrou-se datas de início e de término de módulo na fórmula de cálculo, ante a ausência de informações relevantes para tais cálculos, conforme está esclarecido no apêndice 9 (atrasos no pagamento de bolsas e atrasos no pagamento de merenda/lanche.)

8.19.7 Os percentuais de atraso de merenda registrados pela AAPAS são, em parte, superiores aos encontrados pela Equipe de Auditoria.

8.20 **Item 5.38:** *Por outro lado, nos estudos de caso, verificou-se que os coordenadores, tanto os locais como os das IES, manifestaram-se no sentido de responsabilizar a AAPAS quanto aos problemas relativos às prestações de contas. Muitas reclamações foram registradas no tocante à desorganização interna da AAPAS, principalmente no que tange ao recebimento e guarda dos documentos encaminhados à Associação. Em município do Pará visitado pela Equipe de Auditoria, por exemplo, uma coordenadora local afirmou que, mesmo com a comprovação por AR (aviso de recebimento) de que os documentos exigidos pela AAPAS haviam sido a ela encaminhados, seu município constava com prestação de contas pendente no sistema informatizado da Associação.*

8.20.1 **Comentários do gestor ao item 5.38:** “(...) Analisando os 15 municípios selecionados pelo TCU, verifica-se que, considerando todos os pagamentos já realizados, desde à implantação do Programa, existem somente 17 parcelas cujas prestações de contas não foram encaminhadas pelos mesmos (em situação “aguardando”). As prestações de contas não-recebidas referem-se a pagamentos efetuados de agosto a novembro de 2002 e nenhum deles foi, ainda, encaminhado pelo município, conforme pesquisa no sistema informatizado de digitalização da AAPAS.

8.20.2 Esse levantamento contradiz o fato de que os documentos enviados não são recebidos pelo Programa, pois, considerando a quantidade de pagamentos realizados, a proporção de 17 prestações de contas em situação “aguardando” é muito pequena. Confirma-se, com isso, que o município está ciente da importância de encaminhar à AAPAS a documentação dos recursos recebidos e do constante esforço do Programa na revisão de procedimentos, com vistas a melhor atender aos seus parceiros.

8.20.3 (...) Em relação ao município do estado do Pará, identificou-se que o município a que o órgão faz referência é Igarapé-Miri. Sobre a alegação do município de que encaminhou a prestação de contas e de que o Programa o teria extraviado, mediante a comprovação do recebimento por meio de AR, informa-se que:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

1. em contato com a Secretária de Educação de Igarapé-Miri, foi informada de que a documentação que o município faz menção refere-se ao recurso de capacitação do módulo XI, pago no dia 24/01/02;
2. no dia 05/04/02, 72 dias após a data de pagamento, o município encaminhou a prestação de contas do referido recurso;
3. 03 dias depois, após análise da documentação, a prestação de contas foi notificada, isto é, foram informadas as incorreções e as propostas de solução (incorreção nos dados cadastrais e no valor total da nota fiscal avulsa nº 1060);
4. 25 dias depois, no dia 03/05/02, a correção solicitada chegou ao Programa;
5. 06 dias depois, renotificamos a prestação de contas, isto é, a correção encaminhada não corrigia por completo as incorreções apresentadas (incorreção nos dados cadastrais da nota fiscal avulsa nº 1060);
6. 43 dias depois, a correção chegou e, no mesmo dia, foi renotificada pela 2ª vez (a carta de correção fiscal está incorreta);
7. 60 dias depois, chegou a correção e no mesmo dia foi analisada. A aprovação ocorreu no dia seguinte.

8.20.4 Após esse relato, contesta-se, também, a alegação de que a prestação de contas ou a correção da prestação de contas tenha sido extraviada pelo Programa.”

8.20.5 **Análise:** Por ocasião da visita da Equipe de Auditoria aos municípios para proceder aos estudos de caso (de 07 a 18.10.2002) nenhum dos alfabetizadores e Coordenadores Locais dos municípios visitados, segundo relato dos mesmos, haviam recebido pagamento das bolsas relativas ao período de agosto a outubro de 2002.

8.20.6 No que pese os esforços da AAPAS em se organizar cada vez mais para atender à demanda, cabe registrar que, nos estudos de caso, não apenas os Coordenadores Municipais reclamaram da desorganização da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, mas também os coordenadores das IES visitadas. No entanto, a Equipe entende que os atrasos nas bolsas ocorrem igualmente pela demora na análise das contas devido à desorganização da AAPAS e pela falta de preparo dos coordenadores no envio da documentação referente às prestações de contas.

8.21 **Item 5.45:** *Cabe ressaltar, ainda, que durante a aplicação do questionário na Universidade de São Paulo, foi levado ao conhecimento dessa Equipe que uma das coordenadoras de grupo do Programa, Sra. Zélia Brito de Souza, não repassou o pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos – SP, bem como não comprovou a totalidade da aplicação dos valores recebidos destinados à compra de merenda escolar.*

8.21.1 **Comentários do gestor ao item 5.45:** “Esse é um assunto de conhecimento da AAPAS que já adotou e vem adotando regularmente, em casos semelhantes, procedimentos administrativos e jurídicos para cada situação, quando necessário.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.21.2 (...) Isso significa dizer que a AAPAS esgota todos os meios administrativos cabíveis para solucionar as pendências existentes, antes de adotar os procedimentos judiciais. Dessa forma, são obedecidos os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Entretanto, no caso citado por essa Auditoria, a AAPAS está instaurando processo jurídico cabível, visando a resolução do problema. Vale ressaltar que o recurso a que se referem os Senhores Auditores nesta questão não é oriundo de fontes públicas e sim de fontes privadas.”

8.21.3 **Análise:** As iniciativas da AAPAS em apurar o caso de desvio de recursos relatado no item 5.45 somam-se à proposta de recomendação da Equipe de Auditoria, constante do item 10, inciso IV, do relatório. Transfere ao FNDE a verificação dos desvios de recursos, por ser ele o responsável pelo convênio e, portanto, conhecedor dos seus termos e do respectivo plano de trabalho, no qual estão incluídas as fontes de recursos. Assim o FNDE poderá acompanhar o andamento do processo administrativo ou judicial acerca do caso e verificar se trata-se de recursos públicos ou privados, adotando as medidas cabíveis, se for o caso.

8.22 **Item 5.58:** *De fato, a equipe se deparou, nos estudos de caso, com municípios (Flexeiras/AL e Vargem Grande/MA) que haviam adiantado os recursos para aquisição da merenda, na esperança de serem ressarcidos pelo Programa, a até mesmo com municípios como Barcarena/PA, que haviam se endividado junto ao comércio local com o intuito de garantir o fornecimento da merenda aos participantes do PAS, para que eles não deixassem de freqüentar as aulas. A coordenadora local desse último município afirmou, entretanto, que até o ano de 2001 os recursos para merenda eram enviados tempestivamente, porém, a partir de dezembro daquele ano, não houve mais liberação dos recursos pela AAPAS, o que desmotivou bastante os alunos a continuarem estudando.*

8.22.1 **Comentários do gestor ao item 5.58:** Sobre a afirmação dos municípios de Flexeiras/AL, Vargem Grande/MA e Barcarena, que compraram a merenda com recursos próprios e que não foram ressarcidos pelo Programa, informa-se que:

a) Município de Flexeiras - início e término das aulas do módulo XI – 04/02/02 a 28/06/02

Parcelas	Data do Pagamento	Motivo do pagamento com atraso
01	09/04/02	Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização, o pagamento foi processado.
02	09/04/02	Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização, o pagamento foi processado.
03	08/05/02	Pagamento dentro do cronograma, considerando que havia uma prestação de contas em aberto.
04	17/07/02	Ressarcimento de despesas após o encaminhamento da cópia da nota fiscal.
05	17/07/02	Ressarcimento de despesas após o encaminhamento da cópia da nota fiscal.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

b) Município de Barcarena - início e término das aulas do módulo XI – 18/02/02 a 27/06/02. Esse informou à AAPAS que não tinha recebido pagamentos depois de 2001. Conforme levantamento abaixo, verifica-se que houve, sim, repasses.

Parcelas	Data do Pagamento	Motivo do pagamento com atraso
01	07/03/02	O atraso de quase 01 mês deveu-se a problemas de cadastro da prefeitura municipal.
02	07/03/02	O atraso de quase 01 mês deveu-se a problemas de cadastro da prefeitura municipal.
03	29/08/02	Ressarcimento de despesas após o encaminhamento da cópia da nota fiscal e regularização de 2 prestações de contas que impediam o pagamento.
04	-	Pagamento não solicitado para fins de ressarcimento.
05	-	Pagamento não solicitado para fins de ressarcimento.

c) Município de Vargem Grande - início e término das aulas do módulo X – 15/10/01 a 28/02/02. No dia 29/11/02, fez-se contato com a Secretária de Educação, Irmã Inês, quando foi informado que não há pagamento de merenda que deva ser ressarcido pelo Programa.

Parcelas	Data do Pagamento	Motivo do pagamento com atraso
01	11/10/01	Pagamento dentro do cronograma
02	13/11/01	Pagamento dentro do cronograma
03	31/01/02	Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização no dia 16/01/02 e 19/01/02, o pagamento foi processado.
04	31/01/02	Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização no dia 16/01/02 e 19/01/02, o pagamento foi processado.
05	-	Pagamento não solicitado para fins de ressarcimento.

Observação: ao se contatar os municípios de Barcarena e Flexeiras, para verificar o que se continha no relatório de auditoria, os Coordenadores Municipais informaram que não há pagamento de ressarcimento de merenda a ser feito.

8.22.2 **Análise:** Não obstante os esclarecimentos oferecidos pela gestora nos quadros demonstrativos, a Equipe entende que o ressarcimento de despesas efetuadas pelos municípios com merenda deveria ser exceção. Não é obrigação do município alocar recursos próprios para adquirir merenda para os alunos do Alfabetização Solidária, pois esse é um compromisso assumido pelo Programa. Ademais, o fato de não haver solicitação de pagamento para fins de ressarcimento, como demonstrado nos quadros referentes aos municípios de Barcarena e Vargem Grande, não exime a AAPAS da responsabilidade e obrigação de transferir os recursos para merenda. Isso comprova a



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

intempestividade e até mesmo ausência da transferência de algumas parcelas devidas a esses municípios.

8.22.3 Oportuno esclarecer que Flexeiras-AL e Vargem Grande-MA foram citados no relatório como exemplo de municípios cujas prefeituras, em decorrência da intempestividade na remessa dos recursos para a merenda por parte da AAPAS, compraram a merenda com recursos próprios. Nestes dois casos a Equipe de Auditoria não se referiu à omissão da AAPAS quanto ao ressarcimento das despesas. Estas informações foram prestadas à Equipe de Auditoria pelos Coordenadores Locais, representantes do Programa nos referidos municípios. No caso do município de Vargem Grande-MA, como as informações da Secretária Municipal de Educação e do Coordenador Geral não são coincidentes, substituímos, no referido item, o nome do município pelo de Messias-AL que teve situação semelhante.

8.23 **Item 5.63.** *Por outro lado, as prefeituras, por intermédio de seus coordenadores locais, responsabilizaram a AAPAS pelos problemas enfrentados, alegando falta de agilidade na análise e aprovação das prestações de contas e desorganização interna quanto ao recebimento e guarda dos documentos a ela enviados, além da dificuldade de comunicação. Como esses aspectos já foram anteriormente abordados quando da análise sobre o atraso no repasse dos recursos para pagamento das bolsas, corrobora-se as considerações ali mencionadas.*

8.23.1 **Comentários do gestor ao item 5.63:** “Conforme consta no Termo de Parceria, é prerrogativa da Prefeitura Municipal receber os recursos de merenda pela AAPAS, em uma conta específica para o Programa e pelo encaminhamento das prestações de contas.

8.23.2 Dessa forma, as informações prestadas pelos Coordenadores Municipais sobre repasses e prestações de contas de merenda podem não ser totalmente fidedignas, pois, muitas vezes, os mesmos não têm acesso à real situação.

8.23.3 É importante deixar claro que o Coordenador Municipal, no que diz respeito a informações sobre merenda, tem um papel de colaborador, pois se trata de atribuição da prefeitura.”

8.23.4 **Análise:** A Equipe de Auditoria tem conhecimento de que a gestão da merenda para os alfabetizandos é de competência da Prefeitura. Ocorre que o representante do Programa no município é o Coordenador Local. O Coordenador Local, como representante do Programa é merecedor de crédito por parte da Equipe de Auditoria. Se ele prestou informações acerca do recebimento da merenda e da sua distribuição a Equipe registrou as informações como verdadeiras.

8.23.5 Eis aqui mais um caso de falha na comunicação da AAPAS. O Coordenador Local, representante do Programa no município deveria ser informado acerca da remessa dos recursos para a merenda aos respectivos municípios, assim esses Coordenadores exerceriam o controle social sobre o uso dos recursos para aquisição da merenda, com vistas a assegurar a correta aplicação dos recursos.

8.24 **Item 6.5.** *Cabe, então, averiguar quais são as dificuldades encontradas por esses alunos egressos para prosseguirem nos estudos da educação de jovens e adultos. Deste modo, quanto a essas dificuldades, 27,19% dos coordenadores locais e 38,44% dos coordenadores das IES informaram que as salas de EJA (supletivo) existentes são distantes da residência dos alunos e 35% dos coordenadores locais e 26,19% dos coordenadores das IES disseram que os alunos trabalharam e não têm tempo para continuar seus estudos. Portanto, constata-se que a distância é um fator desmotivador para os alunos, no sentido de continuarem a estudar nas salas de EJA, apesar de freqüentarem as salas de alfabetização do Programa. Tal fato também foi constatado nos*



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

estudos de caso efetuados nos estados da Paraíba (Pilar, Santa Rita e Aroeiras) e Alagoas (Messias, Flexeiras e União dos Palmares), reforçando a afirmativa de que o Programa Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional de educação de jovens e adultos. Os dados acima estão demonstrados nos gráficos a seguir (Gráficos 17, 18 e 19).

8.24.1 **Comentários do gestor ao item 6.5:** “Não é obrigação do Programa responsabilizar-se pelas salas de EJA, que é uma responsabilidade constitucional do município, conforme mencionado em itens anteriores. Isto significa que não é legítimo atribuir ao Programa a desarticulação existente na política educacional de jovens e adultos. A rede pública municipal é que deve se articular para resolver o problema da localização de suas salas de aula, problemas dos alunos relacionados ao trabalho e número de vagas que se oferece para a EJA.

8.24.2 O papel do Programa seria tão somente estimular e orientar a institucionalização de EJA e a absorção dos alunos egressos das salas de alfabetização; inclusive, a AAPAS conta com uma estrutura específica para executar essas atividades, que é o Departamento de Articulação Institucional (DEAI).”

8.24.3 **Análise:** A Equipe de Auditoria é ciente de que “não é obrigação do Programa responsabilizar-se pelas salas de EJA, que é uma responsabilidade constitucional do município, conforme mencionado em itens anteriores”. O disposto no item 6.5 objetiva reforçar a afirmativa de que o Programa Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional de educação de jovens e adultos, ocasionando nossa proposta de recomendação, conforme item 10, inciso VII, abaixo transcrita:

8.24.4 “integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;”

8.25 **Item 7.1:** *A fim de acompanhar o desenvolvimento do Programa e seus produtos ao longo do tempo, definiram-se indicadores de desempenho para o Programa. Esses indicadores poderão ser utilizados pelo Tribunal para o monitoramento sistemático do desempenho do PAS, bem como pelos gestores do Programa, com o objetivo de acompanhá-lo e avaliá-lo gerencialmente.*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Quadro 9 - Indicadores de desempenho propostos para o Programa

ID	DENOMINAÇÃO	PERÍODO DE APURAÇÃO	BASE GEOGRÁFICA	FÓRMULA
1	% da população-alvo atendida	Semestral (por módulo)	Municipal ¹ / estadual	Alunos atendidos / total de analfabetos
2	Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas	Semestral (por módulo)	Municipal ¹ / estadual	média do número de dias de atraso no pagamento das bolsas
3	Tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche	Semestral (por módulo)	Municipal ¹ / estadual	média do número de dias de atraso no repasse dos recursos para aquisição de merenda / lanche
4	% de alunos que refazem o módulo de alfabetização	Bienal	Estadual nacional	Alunos que se inscreveram em mais de um módulo / alunos matriculados nos módulos
5	% de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo	Anual	Estadual nacional	Número de municípios atendidos num total definido ² de municípios com maiores índices relativos ³ de analfabetismo
6	Custo operacional – capacitação de alfabetizadores	Semestral (por módulo)	Estadual nacional	Valor gasto com capacitação de alfabetizadores / valor total gasto no módulo
7	Custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios	Semestral (por módulo)	Estadual nacional	Valor gasto com visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios / valor total gasto no módulo

Notas:

¹ O termo “municipal” inclui medição – em separado - dos indicadores nos grupos do Projeto Grandes Centros Urbanos.

² Valor a ser definido; p. ex.: 500 municípios com maiores índices relativos de analfabetismo (definido pelo IBGE).

³ Índice relativo significa o percentual de analfabetos com relação ao total da população local.

8.25.1 Comentários dos gestores ao item 7.1:

8.25.2 Comentários da gestora da AAPAS: “Ao se avaliar os indicadores de desempenho para o Programa, deve-se considerar que:

- i) a liberação dos recursos por parte dos financiadores nem sempre ocorre nos prazos compatíveis com a devida necessidade de pagamento pela AAPAS para os municípios e IES parceiras;
- ii) faz-se necessário o cumprimento das exigências de prestação de contas pelos beneficiários das bolsas e merendas, conforme instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- iii) os índices de analfabetismo utilizados pelo Programa Alfabetização Solidária são os publicados nas estatísticas oficiais do IBGE.

8.25.3 Análise: A Equipe de Auditoria excluiu do relatório a exigência de adotar o indicador: taxa de analfabetismo na população acima de 15 anos, por tratar-se de índice do IBGE, como bem registrou a gestora da AAPAS.

8.25.4 Comentários do gestor do FNDE: “Após leitura da referida versão preliminar não identificamos nenhum ponto merecedor de reparos e gostaríamos apenas de ponderar que o prazo para a elaboração de um plano de ação conjunto FNDE; SEF/MEC e AAPAS é extremamente curto face à natureza das recomendações propaladas e ao momento político do primeiro semestre de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

2003. Nossa avaliação é de que um trabalho com a amplitude sugerida pela Equipe de Auditoria demande algo em torno de 180 dias.

8.25.5 Finalmente, julgamos que os indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa, incluído no relatório, sejam tratados como proposta a ser estudada quando da elaboração do plano de ação, momento adequado para se avaliar as suas viabilidades de cálculo e pertinência quanto aos propósitos.”

8.25.6 **Análise:** A ponderação da gestora do FNDE quanto ao prazo para a elaboração de um plano de ação, considerando o atual quadro político é pertinente e, em razão do seu pedido a Equipe de Auditoria ampliou o prazo para 90 (noventa) dias.

8.25.7 Quanto aos indicadores de desempenho, a Equipe de Auditoria entende que a proposta de recomendação constante do item 10, inciso VIII contempla as aspirações da gestora quanto a matéria

8.26 **Item 10, inciso VI:** *Recomende à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (“Viver e Aprender”), com vistas a atender os alfabetizando, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo o aproveitamento dos estudos já realizados pela AAPAS nesse sentido.*

8.26.1 **Comentário da gestora da Secretaria de Educação Fundamental do MEC-SEF/MEC à proposta de recomendação constante do item 10, inciso VI:** “No que se refere a recomendação para que seja elaborado novo material didático, esta Secretaria considera a possibilidade de oferecer materiais diversificados para os docentes selecionarem o mais adequado ao tipo de aluno que pretende atender a real importância para o processo ensino aprendizagem. No entanto é de parecer que o material atualmente disponibilizado pelo MEC – Viver e Aprender – seja avaliado por especialistas da área de Educação de Jovens e Adultos, os quais poderão oferecer um parecer técnico sobre a sua adequação para o estágio inicial da aprendizagem dos alunos de EJA.”

8.26.2 **Análise:** A Equipe entende relevante elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (“Viver e Aprender”), com vistas a atender os alfabetizando, jovens e adultos em estágio inicial de aprendizagem. Não necessariamente esta elaboração tenha que ser feita pela SEF, ela deve sim liderar o estudo e convidar, a seu critério, os especialistas que julgar conveniente, incluindo entre eles a AAPAS, ante a existência, naquela Associação, de estudos neste sentido.”

8.27 Analisa-se a seguir em conjunto os comentários do gestor para as propostas de recomendação constantes do item 10, incisos V, VI, VIII e IX:

8.27.1 **Item 10, inciso V:** *Recomende ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando e (c) a observância do princípio da economicidade, com vista a aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização;*

8.27.2 **Item 10, inciso VII:** *Recomende ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:*



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

- a) *integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;*
- b) *criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.*

8.27.3 **Item 10, inciso VIII:** *Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que remetam ao Tribunal, no prazo 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 7.1 deste relatório, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;*

8.27.4 **Item 10, inciso IX:** *Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;*

8.27.5 **Comentário da gestora da Secretaria de Educação Fundamental do MEC-SEF/MEC às propostas de recomendação constantes do item 10, incisos V, VI, VIII e IX:** “Com relação a realização de estudos referentes aos programas e propostas de Educação de Jovens e Adultos recomendados bem como a elaboração de um plano de ação formulado de forma conjunta pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE/MEC) e a AAPAS, esta Secretaria buscará articulação com os referidos órgãos e indicará representante (s) para compor o grupo de contato de auditoria.”

8.27.6 **Análise:** A gestora acatou as propostas de recomendação feitas pela Equipe de Auditoria.

9. CONCLUSÃO

9.1 A auditoria evidenciou que a Ação Alfabetização Solidária não está devidamente articulada com a política pública de educação de jovens e adultos que, constitucionalmente, está a cargo dos governos municipais. Embora o modelo funcione por meio de parcerias que incluem os municípios como um dos atores relevantes, na prática não há uma ligação direta entre o Programa auditado e a continuidade que seria esperada para que os alunos da Alfabetização Solidária pudessem ingressar em salas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

9.2 Dessa forma, o Programa Alfabetização Solidária caracteriza-se, conforme mencionado no item 6.3 deste relatório, como uma ação executada de forma isolada em relação à política nacional de educação para jovens e adultos, adotada pelo Ministério da Educação, e não apresenta a sinergia necessária para assegurar a continuidade do processo educacional dos alfabetizando, em cumprimento aos objetivos propostos pela Ação objeto desta auditoria.

9.3 A articulação da ação de alfabetização com a política educacional adotada pelo MEC para jovens e adultos possibilitaria que os alfabetizando egressos do PAS continuassem seus estudos na EJA, propiciando aos alunos alcançarem maiores níveis de escolaridade.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

9.4 A auditoria identificou, ainda, que além da falta de articulação da ação de alfabetização com a política educacional adotada pelo MEC para jovens e adultos, o Programa de Alfabetização Solidária poderia obter maior efetividade mediante a adoção de medidas por parte da AAPAS, no sentido de aperfeiçoar o programa, tais como: otimização dos procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação; maior aproveitamento da capacitação dos alfabetizadores; e aumento do tempo de duração do módulo.

9.5 A otimização dos procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação facilitaria a solução para o atraso no repasse de recursos para pagamento das bolsas dos coordenadores locais, monitores e alfabetizadores, haja vista que a omissão ou a existência de pendências na prestação de contas acarreta a interrupção do pagamento, prejudicando o desempenho do Programa.

9.6 O maior aproveitamento da capacitação dos alfabetizadores, por sua vez, favoreceria a qualidade de ensino, atenderia ao princípio da economicidade e da eficiência, aumentaria a efetividade do processo de aprendizagem dos alunos e diminuiria o número de capacitações.

9.7 Já o aumento do tempo de duração do módulo favoreceria o processo de aprendizagem dos alfabetizandos, diminuiria o número de alunos rematriculados e aumentaria a possibilidade de atingimento dos objetivos do Programa. Há que se considerar também a economia de recursos financeiros advinda da redução do número de capacitações de alfabetizadores.

9.8 Como ponto forte do PAS, pode ser mencionado que mais de 70% do público alvo atendido pelo Programa encontra-se na zona rural dos municípios. Isto demonstra a importância social da ação de alfabetização, pois beneficia uma população carente, de difícil acesso e afastada do convívio social dos centros urbanos.

9.9 Destacou-se, também, a disseminação de conhecimentos proporcionada pela capacitação de agentes alfabetizadores, sob o ponto de vista do desenvolvimento do capital social e humano e formação de lideranças nos municípios atendidos pelo Programa. Outro ponto positivo é a participação das IES na execução do Programa, capacitando os alfabetizadores e acompanhando o seu desempenho nos municípios, além de despertar a consciência de cidadania nas pessoas.

9.10 Visando a contribuir para a melhoria da efetividade do programa, são propostas, dentre outras, recomendações no sentido de que sejam adotados os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa: percentual da população-alvo atendida; tempo médio de atraso no pagamento das bolsas; tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche; percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização; percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo; custo operacional da capacitação de alfabetizadores; custo operacional das visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios; e taxa de analfabetismo na população acima de 15 anos.

9.11 Além disso, tendo em vista os problemas constatados em relação à guarda de material nos municípios atendidos pelo Programa, foi recomendado que fosse inserido no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, os que concluíram cada módulo e os que refizeram um ou mais módulos.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

9.12 No sentido de reduzir o custo do Programa com a capacitação dos alfabetizadores, bem como com a elaboração e distribuição de material didático, em observância ao princípio da economicidade foram recomendados estudos de viabilidade a fim de: (a) elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (“Viver e Aprender”), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem; (b) avaliar se a duração atual de 6 meses do módulo propicia o aproveitamento da capacitação do alfabetizador e a aprendizagem do aluno; (c) evidenciar possíveis economias com a diminuição de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa; (d) integrar a execução da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA; e (e) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.

9.13 Um outro ponto importante foi a constatação de atraso no repasse dos recursos para pagamento de bolsas e para aquisição de merenda, sendo recomendado que fossem adotadas providências no sentido de priorizar o repasse de recursos para o pagamento das bolsas referentes aos módulos já encerrados, bem como de criar meios para resolver, com maior agilidade, as pendências relacionadas às prestações de contas, com vistas a reduzir o tempo médio de demora no pagamento das bolsas - enquanto não vigorar a nova sistemática de repasse por meio dos Correios – e da merenda.

9.14 A implantação do controle de dados sobre o número de alunos rematriculados evitaria o desperdício de recursos com a redistribuição de material didático do programa, haja vista que não seria necessário entregar, novamente, esse material aos alunos que refazem o módulo, como foi constatado durante a auditoria. Ainda, evitaria distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo.

9.15 Há expectativa, também de que a execução da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos possa ser inserida na política educacional adotada pelo MEC para jovens e adultos (EJA), institucionalizando, assim, a execução da ação de alfabetização de jovens e adultos como política permanente de governo. Além disso, os alunos da alfabetização passariam a fazer parte da estatística do Censo Escolar para efeitos de financiamento da EJA.

9.16 Quanto à melhoria dos procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação, agilizaria a resolução das pendências relativas às prestações de contas, evitando-se, com isso, o atraso no repasse dos recursos para pagamento da merenda e das bolsas dos alfabetizadores, coordenadores locais, monitores pedagógicos e coordenadores das IES envolvidos na execução do Programa. Além disso, aumentaria a motivação dos atores do Programa para continuarem exercendo seus respectivos papéis, bem como fortaleceria a credibilidade do Programa junto aos parceiros envolvidos.

9.17 Outro ponto importante a destacar é o benefício que poderá advir da adoção de indicadores de desempenho propostos, haja vista que permitirão mensurar as dimensões relevantes do Programa com relação à eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

9.18 Finalmente, espera-se que a implementação das recomendações a serem formuladas pelo Tribunal, em decorrência da auditoria, possa contribuir para aumentar a efetividade do processo de aprendizagem dos alunos e o aproveitamento da experiência do alfabetizador, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

como diminuir o número de alunos rematriculados, mediante o aumento do tempo de duração do módulo, estabelecido em seis meses, na atual sistemática do Programa. Além disso, melhorar-se-ia a utilização do material didático e propiciar-se-ia uma economia de recursos financeiros advinda com a redução do número de capacitações de alfabetizadores, tudo dentro de um processo de alfabetização integrado com a política de educação, para jovens e adultos, do Ministério da Educação.

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10.1 Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Alfabetização Solidária, submetemos o presente relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:

I - Recomende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que promova estudos com vistas a implementar no âmbito do Programa Educação de Jovens e Adultos, especialmente na ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, ação semelhante ao Programa Nacional Saúde do Escolar, com o objetivo de identificar e tratar deficiências visual e auditiva, haja vista o elevado percentual de evasão das salas de alfabetização decorrente de problemas visuais;

II - Recomende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que, juntamente com a AAPAS:

a) promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a redução de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa, passando a adotá-la, gradativamente, caso se mostre mais viável em termos de economia de recursos;

b) implemente ações – junto à AAPAS - no sentido de que seja:

b.1) comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de Grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento das bolsas;

b.2) aperfeiçoados os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos;

b.3) comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento da merenda;

b.4) coletado os dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar essa informação nos relatórios de avaliação anual do Programa;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

III - Recomende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância dos seguinte aspectos:

- a) providenciar a assinatura de novo termo de adesão ou de termo aditivo com a prefeitura municipal, no caso de posse de novo Chefe do Executivo Municipal;
- b) incluir como diretriz do Programa, no Termo de Adesão, orientação aos municípios parceiros para que as prefeituras municipais providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos de identificação (carteira de identidade, CPF, carteira de trabalho etc.) para os alunos que não os possuam;
- c) inserir no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, os que concluíram cada módulo e os que refizeram um ou mais módulos;
- d) estabelecer critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência;
- e) adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa:
 - e.1) percentual da população-alvo atendida;
 - e.2) tempo médio de atraso no pagamento das bolsas;
 - e.3) tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche;
 - e.4) percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização;
 - e.5) percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo;
 - e.6) custo operacional – capacitação de alfabetizadores;
 - e.7) custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios;

IV - Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que adote providências junto à AAPAS, em se tratando de recursos transferidos mediante convênio, com vistas ao ressarcimento dos recursos não aplicados, creditados na conta corrente particular da Sr^a. Zélia Brito de Souza, para pagamento de alfabetizadores e compra de merenda escolar e, se for o



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

caso, adote medidas com vistas à instauração da devida Tomada de Contas Especial para ressarcir os recursos indevidamente apropriados pela Sra. Zélia Brito de Souza, Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária na cidade de Guarulhos, estado de São Paulo, no valor original de R\$6.300,00 (seis mil e trezentos reais) - ou de quantia que corresponda ao repasse público de recursos -, o qual deverá ser devidamente atualizado;

V - Recomende ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando e (c) a observância do princípio da economicidade, com vista a aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização;

VI - Recomende à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado ("Viver e Aprender"), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo o aproveitamento dos estudos já realizados pela AAPAS nesse sentido.

VII - Recomende ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:

- c) integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;
- d) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.

VIII - Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que remetam ao Tribunal, no prazo 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 7.1 deste relatório, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

IX.- Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

X - Remeta cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria, aos titulares dos seguintes órgãos e entidades, além daqueles referenciados no Apêndice XI deste relatório ("Dados de contato para envio da Decisão e do Relatório da Auditoria"):

- a) Comissão de Educação do Senado Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

- b) Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados;
- c) Ministério da Educação;
- d) Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação;
- e) Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária;
- f) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;
- g) Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF;
- h) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.
- i) Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação – CONSED;
- j) Conselhos Estaduais de Educação;
- k) Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária - AAPAS;
- l) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

XI - Autorize a conversão destes autos em acompanhamento e seu encaminhamento à 6ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal.

Brasília/DF, em 13 de dezembro de 2002.

Antônio de Miranda Castro
ACE – Matr. 0335-2
Coordenador

Cláudia Vieira Pereira
ACE – Matr. 4241-2

Francisco Giusepe Donato Martins
ACE – Matr. 3064-3

Paulo Henrique Ramos Medeiros
ACE – Matr. 3872-5

Núbia Passos Patrocínio
ACE – Matr.2703-0

Roberto Eiji Sakaguti
ACE – Matr. 2928-9



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

APÊNDICES



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

I. Referências

FUCK, Irene Terezinha. *Alfabetização de Adultos: relato de uma experiência construtiva*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária*. Brasília: FNDE, 2002.

HADDAD, Sérgio; DI PIERO, Maria Clara. *Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos no Brasil: contribuições para uma avaliação da década da Educação para Todos*. Texto subsidiário à exposição realizada no I Seminário Nacional sobre a Educação para Todos: Implementação de compromissos de Jontiem no Brasil, promovido pelo INEP/MEC. Brasília: 10-11 Jun. 1999.

HARINGEY COUNCIL. *Best Value Performance Plan 2002-2003*. Londres: Haringey Council, Best Value and Performance Management Team, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Educação para Jovens e Adultos: ensino fundamental: proposta curricular para o 1º segmento*. São Paulo/Brasília: Ação Educativa:2001.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Getting beneath the surface*. A handbook for using qualitative evidence in value for money examinations Londres: National Audit Office, 1999a.

_____. *Taking a survey*. Londres: National Audit Office, 1999b.

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. *Revista do Programa Alfabetização Solidária*. Vol. 1, n.º 1. Brasília: Unimarco, 2001.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. *Desigualdade social e dualidade escolar: conhecimento e poder em Paulo Freire e Gramsci*. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, 2000.

_____. *Técnica de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos*. Brasília: TCU, 2000.

Sites consultados

<http://www.alfabetizacao.org.br>

<http://www.inep.gov.br>

http://www.mec.gov.br/EnsPes/ep_frm.htm

<http://www.incra.gov.br/serv/mefp?proner/default.htm>

http://www.mtb.gov.br/serv/eduprof/cadastro/cad_idx.htm

<http://www.ipm.org.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.cedes.unicamp.br/pesquisa>



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

II. Glossário

- **Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos** – constitui-se em uma das sete ações orçamentárias do Programa Educação de Jovens e Adultos do Ministério da Educação. Trata-se da dimensão orçamentária do Programa Alfabetização Solidária.
- **Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS)** – Organização Não-Governamental (ONG), sem fins lucrativos e de utilidade pública, responsável pelo gerenciamento do Programa Alfabetização Solidária.
- **Alfabetizadores** - são pessoas, preferencialmente, com escolaridade a partir da 5ª série do ensino fundamental, selecionadas junto à própria comunidade para lecionar para os alunos a serem alfabetizados.
- **Alfabetizador Egresso** – é o alfabetizador que deixou de atuar no Programa, após concluir suas funções em um módulo.
- **Alfabetizando** – é o beneficiário do Programa. Trata-se de jovem ou adulto que se matricula no curso de alfabetização, uma vez que não teve acesso ao ensino fundamental regular na idade apropriada (7 a 14 anos).
- **Alfabetizando Egresso** – é o aluno que concluiu o módulo do curso de alfabetização.
- **Análise SWOT** – estratégia que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas (forças e fraquezas) e as possibilidades externas (ameaças e oportunidades) da organização em estudo. A palavra SWOT é um acrônimo formado pelas palavras inglesas: *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades), *Threats* (ameaças).
- **Benchmarking** – técnica de análise que se baseia em comparações de desempenho para identificar e disseminar boas práticas de gestão.
- **Capacitação dos Alfabetizadores** – curso oferecido pelas Instituições de Ensino Superior aos alfabetizadores, antes do início de cada módulo de alfabetização, com vistas a treiná-los para o exercício de sua função junto aos alfabetizandos.
- **Coordenador ou Monitor de Grupo** – são alunos de graduação ou pessoas da comunidade onde está localizado o grupo de salas de aula, com experiência pedagógica, responsáveis pela coordenação de no mínimo 7 e no máximo 10 salas de aula de alfabetização, nos grandes centros urbanos.
- **Coordenador Geral da Instituição de Ensino Superior (docente)** – coordenador geral do Programa na instituição, irá estabelecer as ligações e o acompanhamento de todos os trabalhos, integrando as ações das coordenações pedagógica e cultural.
- **Coordenador Local (Municipal)** – é a pessoa responsável, nos municípios, pela coordenação administrativa do programa.
- **Coordenador de IES** – refere-se ao Coordenador Pedagógico ou ao Coordenador Setorial



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

- **Coordenadores Pedagógicos** – são docentes das Instituições de Ensino Superior, encarregados da coordenação pedagógica. Assumem o treinamento, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação de até 02 Coordenadores Locais e de grupos, responsáveis por no mínimo 10, e no máximo 20 salas de aula, de 30 alunos cada.
- **Coordenador Cultural** – é o docente da instituição de ensino superior, responsável pela articulação das atividades culturais implementadas durante a capacitação dos alfabetizadores e no decorrer do módulo.
- **Coordenador Setorial** – é o docente da instituição de ensino superior que realiza visitas a determinados municípios atendidos por sua instituição.
- **Gestor Administrativo** – é o servidor da instituição de ensino superior responsável pela gerência de documentos e alimentação de dados de sua instituição nos sistemas informatizados do Programa.
- **Dinamizador Cultural** – são alunos ou docentes selecionados pela IES, responsáveis pela promoção de eventos e pelo desenvolvimento de atividades culturais e de lazer com os alunos do projeto, nos grandes centros. A programação mensal é planejada e supervisionada pelo coordenador cultural da IES.
- **Educação de Jovens e Adultos (EJA)** – expressão introduzida pela Lei 9.394/93, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. É a educação que se dá aos alunos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos, na idade própria, no Ensino Fundamental. Trata-se do antigo Supletivo, assim denominado pela já revogada Lei 5.692/71.
- **Grandes Centros Urbanos**– trata-se de um dos projetos do Programa, cujo local de atuação são as grandes cidades (capitais), quais sejam, São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Fortaleza e Goiânia, onde o índice de analfabetismo não é elevado, mas a concentração de pessoas não alfabetizadas é alta.
- **Grupo focal** – é uma técnica de entrevista na qual os membros do grupo narram e discutem visões e valores sobre eles próprios e o mundo que os rodeia. Constitui estratégia para o entendimento de atitudes, crenças e valores de um grupo ou de uma comunidade relacionada aos aspectos específicos que se pesquisa.
- **Indicador de impacto** – instrumento de avaliação da relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).
- **Mapa de processo** – é a representação de um processo de trabalho por meio de um diagrama contendo a seqüência dos passos necessários à consecução de determinada atividade.
- **Mapa de produto** – técnica de análise, a partir da qual são identificados os produtos-chave associados às atividades desenvolvidas pelo objeto da auditoria.
- **Módulo de Alfabetização** - tempo de duração do curso de alfabetização, que corresponde a 6 meses, sendo um mês para a capacitação dos alfabetizadores e os outros cinco meses para as aulas de alfabetização propriamente ditas.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

- **Monitor Pedagógico** – geralmente é o melhor alfabetizador, selecionado para atuar como assistente do coordenador pedagógico da IES junto aos alfabetizadores, a partir do 2.º módulo, nos municípios com mais de 10 salas.
- **Programa de Alfabetização Solidária** – foi criado pelo Conselho da Comunidade Solidária em janeiro de 1997, com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo entre jovens e adultos no País, principalmente na faixa etária de 15 a 24 anos, e desencadear a oferta pública de Educação de Jovens e Adultos.
- **Programa de Educação de Jovens e Adultos** – É um programa de governo, integrante do PPA – 2002/2003 (Plano Plurianual), no qual se insere a ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos.
- **Recomeço** – é um programa que faz parte do Projeto Alvorada e consiste na transferência de recursos financeiros em favor dos Estados e Municípios, destinados a ampliar a oferta de vagas da Educação Fundamental pública de Jovens e Adultos. Todos os estados do Norte e Nordeste, totalizando 14 estados, e também mais 389 municípios de microrregiões com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) inferior a 0,5% segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - 1998) serão beneficiados pelo Programa.
- **Stakeholders** – pessoas, grupo ou instituições com interesse em algum projeto ou ação. São os atores no processo.
- **Ensino Supletivo** – modo pelo qual a Educação de Jovens e Adultos era denominada pela Lei 5.692/71, revogada pela Lei 9.394/93, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- **Taxa de Analfabetismo na População acima de 15 anos** – relação percentual entre a população analfabeta de 15 anos ou mais e o total da população nessa faixa etária.
- **Termo de Adesão** – documento que formaliza a adesão das Instituições de Ensino Superior e dos Municípios ao Programa.
- **Termo de Parceria** – documentos que formalizam a parceria entre o Programa e as pessoas jurídicas de direito privado.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

III. Siglonomia

- **AAPAS** - Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária
- **CEJA** - Coordenação de Educação para Jovens e Adultos
- **CRUB** - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
- **DFID** – *Department for International Development*
- **EJA** - Educação de Jovens e Adultos
- **FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- **IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- **IES** – Instituições de Ensino Superior
- **INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- **IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- **LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- **MEC** – Ministério da Educação
- **MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego
- **MOVA** – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
- **ONG** – Organização Não-Governamental
- **PAS** - Programa Alfabetização Solidária
- **PPA** – Plano Plurianual
- **RMA** – Relatório Mensal de Avaliação
- **SEF** - Secretaria de Educação Fundamental do MEC



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

IV. Lista de Figuras, Quadros, Gráficos e Tabelas

FIGURA 1 – ALFABETIZANDOS DO MUNICÍPIO DE BARCARENA – PA – (PROJETO NACIONAL).....	6
FIGURA 2 – FOLHETO DA CAMPANHA “ADOTE UM ALUNO”.....	6
FIGURA 3 - DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA EM BARCARENA – PA, POR OCASIÃO DE DESFILE DE 7 DE SETEMBRO	21
FIGURA 4 - SALA DE AULA EM ROSÁRIO – MA, FREQUENTADA POR ALUNOS DE DIFERENTES FAIXAS ETÁRIAS E DIFERENTES NÍVEIS DE ALFABETIZAÇÃO	24
FIGURA 5 - ALFABETIZANDAS UTILIZANDO O LIVRO “VIVER E APRENDER” (PROJETO GRANDES CENTROS URBANOS – UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE – SÃO PAULO - SP)	26
FIGURA 6 - SALA DE AULA NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO - MA	41
FIGURA 7 - ALUNOS DE IGARAPÉ-MIRI - PA ATENDIDOS PELO PROJETO VER.....	42
QUADRO 1 - DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAS ANALFABETAS POR REGIÃO GEOGRÁFICA – PNAD-1999.....	5
QUADRO 2 - CORRELAÇÃO ENTRE OS CAPÍTULOS E OS RESPECTIVOS SUBTÍTULOS	9
QUADRO 3 - TAXAS DE RESPOSTA DA PESQUISA (QUESTIONÁRIOS).....	10
QUADRO 4 - ITENS DO KIT DE MATERIAIS DE APOIO	27
QUADRO 5 - INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: ATENDIMENTO DE MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO À UNIDADE DA FEDERAÇÃO ONDE ESTÁ LOCALIZADA A IES.....	31
QUADRO 6 - MUNICÍPIOS: ATENDIMENTO PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARCEIRAS, COM RELAÇÃO À SEDE DAS IES	33
QUADRO 7 - TEMPO MÉDIO DE ATRASO NO PAGAMENTO DAS BOLSAS NO PROJETO NACIONAL	43
QUADRO 8 - DEMONSTRATIVO DOS VALORES PAGOS PELO PROGRAMA À SRª ZÉLIA BRITO.....	46
QUADRO 9 - INDICADORES DE DESEMPENHO PROPOSTOS PARA O PROGRAMA	57
GRÁFICO 1 - ALUNOS ATENDIDOS PELO PROGRAMA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO, COM AS RESPECTIVAS TAXAS DE ANALFABETISMO.....	11
GRÁFICO 2 - CRITÉRIOS DA AAPAS UTILIZADOS PARA SELEÇÃO DE ALFABETIZADORES	13
GRÁFICO 3 - OUTROS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA SELEÇÃO DE ALFABETIZADORES	14
GRÁFICO 4 - CARGA HORÁRIA DO CURSO DE CAPACITAÇÃO INICIAL DOS ALFABETIZANDOS	14
GRÁFICO 5 - AVALIAÇÃO DO CONTEÚDO PROGRAMÁTICO DO CURSO DE CAPACITAÇÃO INICIAL DOS ALFABETIZADORES	15
GRÁFICO 6 - EXISTÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE CAPACITAÇÃO INICIAL.....	15
GRÁFICO 7 - ROTATIVIDADE DE ALFABETIZADORES <i>VERSUS</i> DESEMPENHO DO PROGRAMA	16
GRÁFICO 8 - APROVEITAMENTO DE ALFABETIZADORES EM MAIS DE UM MÓDULO.....	17
GRÁFICO 9 - RECLAMAÇÕES DOS ALFABETIZADORES COM RELAÇÃO AO NÃO-APROVEITAMENTO EM MAIS DE UM MÓDULO	17
GRÁFICO 10 - RESULTADOS OBTIDOS PELOS ALUNOS AO FINAL DO MÓDULO DE ALFABETIZAÇÃO – AVALIAÇÃO FINAL – AAPAS – JUL./DEZ. 2000.....	29
GRÁFICO 11 - VANTAGENS PARA O PROGRAMA E PARA AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARCEIRAS, CONSIDERANDO A SISTEMÁTICA DE DESIGNAÇÃO DE MUNICÍPIOS ÀS IES DE OUTROS ESTADOS.....	34
GRÁFICO 12 - MODO DE DESIGNAÇÃO, PELA AAPAS, DE MUNICÍPIOS ÀS IES PARCEIRAS.....	35
GRÁFICO 13 - MÉDIA DE GASTOS POR MUNICÍPIO, EM CADA MÓDULO, COM DESLOCAMENTOS AÉREOS PARA CAPACITAÇÃO DE ALFABETIZADORES DOS MUNICÍPIOS NA SEDE DAS IES (PROJETO NACIONAL).....	36
GRÁFICO 14 - MÉDIA DE GASTOS POR MUNICÍPIO ATENDIDO, POR MÓDULO, COM DESLOCAMENTOS AÉREOS PARA VISITAS DE AVALIAÇÃO DOS COORDENADORES DAS IES AOS MUNICÍPIOS (PROJETO NACIONAL).....	37
GRÁFICO 15 - MÉDIA DE GASTOS POR MUNICÍPIO ATENDIDO, POR MÓDULO, COM DESLOCAMENTOS TERRESTRES/FLUVIAIS PARA VISITAS DE AVALIAÇÃO DOS COORDENADORES DAS IES AOS MUNICÍPIOS (PROJETO NACIONAL).....	37
GRÁFICO 16 - PROBLEMAS MAIS COMUNS ENCONTRADOS NAS SALAS DE AULA DOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROGRAMA	40
GRÁFICO 17 - SITUAÇÃO DO ALUNO AO TERMINAR O MÓDULO	50
GRÁFICO 18 - DIFICULDADES ENCONTRADAS PELOS ALUNOS EGRESSOS DO PAS PARA CONTINUAR OS ESTUDOS NA EJA DE ACORDO COM OS COORDENADORES DAS IES	50
GRÁFICO 19 - DIFICULDADES ENCONTRADAS PELOS ALUNOS EGRESSOS DO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO PARA CONTINUAREM SEUS ESTUDOS NA EJA DE ACORDO COM OS COORDENADORES LOCAIS	51
GRÁFICO 20 - RESULTADO DA PESQUISA DO IBOPE SOBRE ANALFABETISMO FUNCIONAL NO BRASIL	53



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

TABELA 1 - ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA AÇÃO ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA PARA JOVENS E ADULTOS (CÓDIGO 2047)

NOS ANOS DE 2000 A 2002, POR FONTE DE RECURSOS.....	8
TABELA 2 - PERCENTUAL DE BOLSAS NÃO PAGAS NO PROJETO NACIONAL.....	43
TABELA 3 - PERCENTUAL DE BOLSAS NÃO PAGAS NO PROJETO NACIONAL.....	44
TABELA 4 - PERCENTUAL DE PARCELAS DA MERENDA NÃO PAGAS.....	47

Código de campo alterado

Código de campo alterado

Código de campo alterado

Código de campo alterado



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

V. Matríz de Achados da Auditoria

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

MATRIZ DE ACHADOS

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
Questão 1 - Em que medida os procedimentos de seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos ALFABETIZADORES contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido pelo programa?	Os critérios e processos utilizados pela IES para seleção e capacitação dos alfabetizadores atendem às diretrizes gerais do programa e são impessoais e isonômicos. No entanto, a rotatividade dos alfabetizadores prejudica a qualidade do ensino, assim como, fere o princípio da economicidade e eficiência, quanto ao custo do não aproveitamento dos alfabetizadores por mais de um módulo.	1. Com base nas respostas obtidas por meio de questionários 43,17% dos Coordenadores das IES, 34,69% dos Coordenadores Locais e 23,53% dos Coordenadores de Grupo informaram que os alfabetizadores só podem atuar durante um módulo. 2. Ainda de acordo com os referidos questionários, 40,15% dos Coordenadores das IES, 48,97% dos Coordenadores Locais e 50,00% dos Coordenadores de Grupo responderam que o fato de os alfabetizadores não poderem ser aproveitados no módulo seguinte prejudica o desempenho do programa; 3. Por último, 84,29% dos Coordenadores das IES, 83,67% dos Coordenadores Locais e 82,35% dos Coordenadores de Grupo informaram que há reclamações dos alfabetizadores que passaram pelo programa quanto ao fato de não serem aproveitados em mais de um módulo; 4. Nos estudos de caso, com base nas entrevistas realizadas com os Coordenadores das IES, Secretários Municipais de	Modelo adotado pelo programa para a multiplicação de agentes alfabetizadores.	1. Prejuízo no processo de aprendizagem dos alunos; 2. Desperdício da experiência dos alfabetizadores.	Recomendar à SEF/MEC, que juntamente com a AAPAS, estude a viabilidade de aproveitar os alfabetizadores em módulos subsequentes, enquanto perdurar a sistemática vigente, especificamente quanto à duração de seis meses do módulo.	1. Maior efetividade do processo de aprendizagem dos alunos; 2. Melhor aproveitamento da experiência do alfabetizador.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		Educação, Coordenadores Locais e Coordenadores de Grupo, assim como por meio dos grupos focais realizados com alfabetizadores e alfabetizandos também chegou-se à conclusão de que a rotatividade de alfabetizadores é prejudicial para o processo ensino-aprendizagem, além de se obter sugestões no sentido de que alfabetizadores com melhor desempenho sejam aproveitados, uma vez que ao começar a adquirir experiência e identificar as dificuldades de cada aluno é forçado a deixar o seu trabalho inconcluso, quando do encerramento do módulo.				
Questão 1 - Em que medida os procedimentos de seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos ALFABETIZADORES contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido pelo programa?	A atual sistemática de designação de municípios às instituições de ensino superior não se mostra como a alternativa mais viável em termos de economia de recursos financeiros.	1. O procedimento usual, conforme verificado nas entrevistas com coordenadores das IES visitadas pela Equipe de Auditoria, é a indicação pela AAPAS dos municípios que cada IES deve atender: há pouca ou, em muitos casos, nenhuma possibilidade de a IES escolher os municípios que prefere atender (44,87% das IES informaram nos questionários que os municípios a serem atendidos foram indicados unilateralmente pela AAPAS). 2. Para 44% das IES pesquisadas, as dificuldades encontradas no atendimento a municípios	A própria concepção do programa, que acredita na vantagem para as IES e para os municípios o intercâmbio de experiências, considerando que esse atores estão, em muitos casos, localizados em estados distintos.	1. Insatisfação das IES acabam atendendo municípios de outros estados, mesmo que tenham condições e preferência por atender municípios de seu próprio estado. 2. Aumento dos custos (deslocamentos por via aérea): a) de capacitação com os deslocamentos de	Recomendar ao FNDE, que juntamente com a AAPAS: a) Promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a diminuição de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em estados distintos daqueles onde estão seus respectivos municípios, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES	1. Economia de recursos nos deslocamentos aéreos para capacitação de alfabetizadores e nas visitas mensais dos coordenadores das IES aos municípios. 2. maior engajamento das IES, considerando sua participação mais efetiva na escolha dos municípios a serem atendidos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		<p>localizados em outros estados comprometem o acompanhamento e a supervisão dos alfabetizadores.</p> <p>3. Verificou-se um custo médio por módulo de R\$ 1.000,00, por participante (total), na capacitação de alfabetizadores nas IES localizadas outros estados. Especificamente quanto aos gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores às IES, o valor verificado médio foi de R\$ 574,00 (Valor para o município de Araiõeses – MA, atendido pela UnB, localizada em Brasília - DF). Tais custos foram calculados dos módulos VI a XII.</p> <p>4. Quanto às visitas mensais das IES aos municípios, verificou-se a média de aproximadamente R\$ 2.000,00 com gastos com deslocamentos aéreos (valor calculado para o município de Araiõeses – MA, dos módulos VI a X) de coordenadores das IES, sendo que a esse custo deve ser acrescentado o dispêndio com deslocamentos terrestres/fluviais desses coordenadores, calculado, em média, em R\$ 300,00 (valor para o município de Araiõeses – MA, dos módulos VII a IX). O custo terrestre/fluvial existe de modo indistinto para uma IES</p>		<p>alfabetizadores de um determinado estado para outro, no qual está localizada a IES; e</p> <p>b) nas visitas mensais dos coordenadores das IES aos municípios por ela atendidos.</p>	<p>nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa, passando a adotá-la, gradativamente, caso se mostre mais viável em termos de economia de recursos.</p> <p>Recomendar ao FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância do seguinte aspecto:</p> <p>a) estabelecimento de critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, em comum acordo entre esse tipo de parceiro e a AAPAS, desde que esse</p>	

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		localizada no próprio estado onde está o município atendido ou para uma IES de outro estado, sendo que o custo com deslocamentos aéreos só existe quando a IES está localizada em outro estado.			tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência.	
Questão 2 - Os métodos de obtenção e controle dos dados sobre alfabetizandos, alfabetizadores e infra-estrutura de salas de aula proporcionam uma avaliação de resultados que permita aferir o alcance dos objetivos a que se propõe o Programa?	Ausência de registro sobre número de alunos rematriculados e fragilidade na guarda de documentos.	<ol style="list-style-type: none">1. Identificou-se que muitos alunos participam de mais de um módulo de alfabetização (rematrícula), passando a receber o mesmo kit de materiais (pedagógico e de apoio) que recebeu no primeiro módulo ao qual se matriculou.2. Não há uma identificação precisa dos alunos (alfabetizandos) que participam do programa. Isso ocorre porque o programa não exige, para inscrição no módulo, que o aluno apresente, obrigatoriamente, algum documento de identificação.3. Não há controle, pela AAPAS, sobre o número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), o que seria possível apenas se houvesse a identificação individualizada dos alunos. Essa situação é verificada não obstante 77,54% dos coordenadores das IES informarem ter acesso a dados sobre o número de alunos rematriculados. Nos estudos de	Falta de diretriz do Programa para que sejam (a) coletados dados sobre alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados) e (b) mantidos registros sobre o número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo.	<ol style="list-style-type: none">1. Desperdício de recursos com a distribuição de material didático do programa para os alunos que refazem o módulo e que, portanto, já haviam recebido o mesmo material.2. Distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo.3. Risco de perda dos registros sobre a execução do Programa nos municípios, devido	Recomendar ao FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância dos seguintes aspectos: a) promova articulação com as prefeituras municipais parceiras no sentido de serem incentivadas ações de cidadania que identifiquem os possíveis alunos do programa que não possuam identificação formal, passando a encaminhá-los aos órgãos competentes nos municípios para que se proceda à confecção de documentos de identificação; b) inclua como diretriz do programa, no Termo de Adesão, orientação aos municípios	<ol style="list-style-type: none">1. Identificação do número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados);2. Incentivo a ações de cidadania (confecção de documentos para pessoas que não possuem qualquer identificação formal: certidão de nascimento, documento de identidade, CPF etc.);3. Maior fidedignidade dos dados sobre número de beneficiários do Programa;4. Maior eficiência na distribuição e utilização do material didático (distribuição em apenas um módulo para os alunos que

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		<p>caso, os alfabetizadores dos municípios visitados informaram conhecer os alunos que fazem mais de um módulo. Os Coordenadores Locais afirmaram ter conhecimento do número de alunos que fazem mais de um módulo em seus respectivos municípios.</p> <p>4. Por meio de entrevista com Coordenadores Locais e Secretários Municipais de Educação, constatou-se que os registros sobre o número de alunos matriculados e evadidos, na maioria dos municípios visitados, ficam sob a guarda do Coordenador Local. Não há, portanto, o arquivamento sistemático de documentos do programa (especialmente número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo) nas Prefeituras Municipais.</p> <p>5. Por meio dos questionários para Coordenadores Locais, verificou-se que em apenas 4,57% da amostra de municípios os registros ficavam arquivados nas respectivas prefeituras e em 35,14% nas Secretarias Municipais de Educação.</p>		<p>à falta de arquivamento sistemático sobre o número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo.</p>	<p>parceiros para que as Prefeituras Municipais providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos de identificação (carteira de identidade, CPF, etc.) aos alunos que não os possuam;</p> <p>c) implemente coleta de dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar esse dado nos relatórios de avaliação anual do Programa;</p> <p>d) insira no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, que concluíram cada módulo e que refizeram um ou mais módulos.</p>	<p>porventura fizerem mais de um módulo, considerando a existência de controle sobre quais são os alunos rematriculados).</p>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
Questão 2 - Os métodos de obtenção e controle dos dados sobre alfabetizando, alfabetizadores e infra-estrutura de salas de aula proporcionam uma avaliação de resultados que permita aferir o alcance dos objetivos a que se propõe o Programa?	O conteúdo do livro “Viver e Aprender” mostrou-se de difícil compreensão para o público alvo do Programa	1. Dos Coordenadores das IES que responderam ao questionário: 52,21 % informaram que os alfabetizadores não consideram esse material (“Viver e Aprender”) compatível com o nível de aprendizagem dos seus alunos e 99,29% informaram que o processo de alfabetização é complementada com outros materiais didáticos. 2. Nos estudos de caso, os alfabetizadores, monitores pedagógicos e coordenadores reclamaram que o livro adotado não contém um módulo específico para os alunos que estavam no primeiro estágio do processo de alfabetização. Apesar disso, os alfabetizadores utilizam o material didático e o avaliam como bom e as IES consideram o livro compatível com a metodologia de ensino adotada.	1. Textos longos; 2. Falta de material didático específico para os alunos que estão no primeiro estágio do processo de alfabetização; 3. Conteúdo incompatível com o nível de aprendizagem do público alvo.	Desestímulo do aluno.	Recomendar à SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (“Viver e Aprender”), com vistas a atender os alunos em estágio inicial.	Melhor aproveitamento do material didático pelos alunos.
Questão 2 - Os métodos de obtenção e controle dos dados sobre alfabetizando, alfabetizadores e infra-estrutura de salas de aula proporcionam	Infra-estrutura deficiente das salas de aula utilizadas no Programa Alfabetização Solidária.	1. Há acompanhamento e avaliação das condições de infra-estrutura das salas de aula utilizadas no programa realizada pelo Coordenador local, nos municípios e pelo Coordenador de Grupos nos Grandes Centros Urbanos. Também a Coordenadora Pedagógica Setorial, da IES, avalia as	Autoridades municipais, pouco integradas com o Programa, não conhecem o termo de adesão assinado com a AAPAS	1. Prejuízo do processo ensino-aprendizagem; 2. Desmotivação dos atores envolvidos. 3. Dificuldade de aprendizagem para os alunos com deficiência visual.	Recomendar ao FNDE que faça constar dos termos de convênio que vier a ser firmado com a AAPAS a observância do seguinte aspecto: providenciar a assinatura de novo termo de adesão com a prefeitura municipal, ou	1. Melhoria da infra-estrutura das salas de aula; 2. melhoria no processo ensino-aprendizagem; e 3. maior envolvimento das autoridades municipais na

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
uma avaliação de resultados que permita aferir o alcance dos objetivos a que se propõe o Programa?		condições de sala de aula utilizada pelo Programa. 2. 33,33% dos Coordenadores Locais que responderam ao questionário informaram que o problema mais comum encontrado nas salas de aula em seus respectivos municípios é a iluminação insuficiente, este mesmo problema foi registrado por 80,54% do coordenadores das IES. Os coordenadores das IES registraram também como problemas as instalações sanitárias inadequadas (53,02%), cozinhas inexistentes (46,31%). 3. Estas situações são agravadas pela deficiência visual dos alunos, em relação à iluminação insuficiente. 4. As autoridades que assumiram a prefeitura na vigência do Programa no município, desconhecem os Termos de Adesão firmado pelo prefeito anterior com a AAPAS e, em consequência, ignoram as suas obrigações ali constantes.			de termo aditivo ao existente, no caso de alternância do Chefe do Executivo Municipal.	execução do Programa.
Questão 3 - De que forma os alunos egressos do Programa encontram condições em seu município de dar CONTINUIDAD	Ação de alfabetização desarticulada do sistema de Educação de Jovens e Adultos (EJA).	1. Constatou-se por meio de entrevistas com os gestores da Secretaria de Educação Fundamental (SEF) do MEC e com os Coordenadores das Instituições de Ensino Superior que o FNDE apenas repassa os recursos para a Ação de	Estratégia política do governo para implementação da Ação de Alfabetização Solidária.	1. Propicia o início/reinício do processo de aprendizagem e de inclusão social, porém não assegura a alfabetização dos	1. Ao MEC que, juntamente com a AAPAS, promova estudos visando integrar a Ação de Alfabetização com a política educacional do Ministério para jovens e	1. Inclusão da ação de alfabetização como política permanente de governo. 2. Os alunos da alfabetização passariam a fazer

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
E ao seu desenvolvimento educacional/profissional?		<p>Alfabetização Solidária, caracterizando-se, dessa forma, como uma ação executada de forma isolada em relação à política educacional adotada pelo Ministério da Educação para Jovens e Adultos.</p> <p>2. Outra evidência diz respeito aos dados obtidos mediante os 204 questionários respondidos pelos Coordenadores Locais. Em relação ao que ocorria com a maioria dos alunos, ao terminar o módulo, 38,76% informaram que os alunos ingressam no ensino supletivo (EJA) e 39,35% disseram que os alunos refazem o módulo de alfabetização. Assim, observa-se que a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos egressos do Programa de Alfabetização Solidária não está integralmente assegurada. Quanto às dificuldades encontradas pelos alunos egressos para prosseguirem nos estudos na educação de jovens e adultos, 27,19% dos Coordenadores Locais informaram que as salas de EJA (supletivo) existentes são distantes da residência dos alunos e 35% disseram que os alunos trabalham e não têm tempo para continuar seus estudos. Portanto, constata-se</p>		<p>alunos;</p> <p>2. Não garante a continuidade da aprendizagem dos alfabetizandos egressos do Programa na Educação de Jovens e Adultos (EJA).</p>	<p>adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;</p> <p>2. Ao MEC que promova estudos visando a criação de uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.</p>	<p>parte da estatística do Censo Escolar para efeitos de financiamento da EJA.</p>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		que a distância é um fator desmotivador para os alunos, no sentido de continuarem a estudar nas salas de EJA, apesar de freqüentarem as salas de alfabetização do Programa. Tal fato também foi constatado nos estudos de caso efetuados nos Estados da Paraíba e Alagoas, reforçando a afirmativa de que o Programa de Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional do MEC para jovens e adultos. 3. Dessa forma, torna-se necessária a articulação entre a Ação de Alfabetização e a política educacional adotada pelo MEC para educação de jovens e adultos. Dessa maneira, os alunos egressos do Programa de Alfabetização teriam a possibilidade de continuar seus estudos na EJA.				
Outros Achados	Tempo insuficiente de duração do módulo para promover a alfabetização (6 meses).	1. Com base nas respostas obtidas por meio de questionários, verificou-se que 65,20% dos Coordenadores Municipais e 64,71% dos Coordenadores de Grupo que responderam aquele instrumento informaram que os alunos, ao Terminar o módulo de alfabetização, refazem o módulo seguinte; 2. Nos estudos de caso, com base	Modelo pedagógico adotado.	1. Prejuízo do processo de aprendizagem dos alunos; 2. Repetição do módulo seguinte.	Recomendar ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos, no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida	1. Maior efetividade do processo de aprendizagem dos alunos; 2. Diminuição da matrícula; 3. Melhor aproveitamento do alfabetizador ao longo do módulo.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		nas entrevistas realizadas junto aos Coordenadores das IES, Secretários Municipais de Educação e Coordenadores Locais e de Grupo, assim como por meio dos grupos focais realizados junto aos alfabetizadores e alfabetizandos ficou constatado a repetição do módulo pelos alfabetizandos; 3. Além disso, mediante as informações colhidas no campo "OBSERVAÇÕES" dos questionários aplicados junto aos Coordenadores das IES e Coordenadores Locais e de Grupo, uma das principais sugestões oferecidas para o aperfeiçoamento do Programa consistiu no aumento do tempo de duração do módulo, considerado insuficiente para alfabetizar jovens e adultos com pouca experiência escolar e, principalmente, aqueles que não tiveram oportunidade de frequentar a escola na época devida.			pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando e (c) a observância do princípio da economicidade.	
Outros Achados	Atraso no pagamento de bolsas a alfabetizadores, Coordenadores Locais, monitores pedagógicos e coordenadores das IES envolvidos na execução do Programa.	1. Com base nas respostas obtidas por meio dos questionários, constatou-se que 92,31% dos Coordenadores Municipais; 93,12% dos monitores pedagógicos; 91,84% dos alfabetizadores e 94,33% dos coordenadores das IES estavam	1. Erros nas prestações de contas encaminhadas pelos Coordenadores Locais e das IES; 2. Dificuldade, por parte dos coordenadores, em solucionar as pendências concernentes às suas	1. Morosidade na análise, pela AAPAS, das prestações de contas, ocasionando atraso no repasse dos recursos para	Recomendar ao FNDE, juntamente com a AAPAS, que implemente ações e envide esforços no sentido de: a) comunicar formalmente os	1. Maior agilidade para resolver as pendências relativas às prestações de contas, evitando atraso no repasse dos recursos para pagamento das

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		<p>recebendo suas bolsas com atraso. Baseado, ainda, nos questionários, tem-se que o tempo médio de demora no pagamento das bolsas aos Coordenadores Locais é de 4,6 meses; aos monitores, de 4,5 meses; aos alfabetizadores, de 4,3 meses; e aos coordenadores das IES, de 5,9 meses;</p> <p>2. Já os dados remetidos pela AAPAS mostraram que, além do atraso referente àquelas parcelas já pagas, há, ainda, um grande número de bolsas que deixaram de ser recebidas pelos Coordenadores Municipais, monitores pedagógicos e alfabetizadores, como se segue: no ano de 1999, do total de 5.290 bolsas devidas, 134 não foram pagas; em 2000, das 12.400 bolsas devidas, 1.514 não foram pagas; em 2001, do total de 15.155 bolsas, 2.989 não foram pagas e no ano de 2002, 444 das 1.230 bolsas devidas ainda não haviam sido pagas. Com relação aos coordenadores das IES no Projeto Nacional, o cenário é o seguinte em 1999, 2.340 bolsas deixaram de ser pagas de um total de 4.475; em 2000, 4.855 das 10.575 bolsas não foram pagas; em 2001, 10.056 do total de 19.840 deixaram de ser pagas</p>	<p>prestações de contas, principalmente em virtude de:</p> <p>a) comunicação deficiente com a AAPAS, seja por telefone, fax ou e-mail;</p> <p>b) fragilidade dos procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos.</p>	<p>pagamento das bolsas;</p> <p>2. Desmotivação, por parte dos atores envolvidos na execução do Programa (alfabetizadores, Coordenadores Locais, coordenadores de grandes centros urbanos, coordenadores das IES), para continuarem participando do PAS;</p> <p>3. Falta de credibilidade do Programa junto aos parceiros.</p>	<p>Coordenadores Locais e das IES quanto à existência de pendências relativas às prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento das bolsas;</p> <p>b) aperfeiçoar os procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos.</p>	<p>bolsas.</p> <p>2. Melhoria dos procedimentos internos da AAPAS de guarda e recebimento de documentos com vistas a evitar perdas e extravios.</p> <p>3. Maior motivação dos atores do Programa para continuarem exercendo seus respectivos papéis.</p> <p>4. Fortalecimento da credibilidade do Programa junto aos parceiros.</p>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		<p>e em 2002, 8.894 das 15.195 também não haviam sido pagas;</p> <p>3. Nos estudos de caso, chamou a atenção o fato de que 100% dos entrevistados reclamaram do atraso no pagamento de suas bolsas;</p> <p>4. De acordo com o Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002, ocorreu atraso no pagamento de bolsas dos alfabetizadores e Coordenadores Locais em 88% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001;</p> <p>5. A principal alegação da executora do Programa (AAPAS) para justificar o atraso no pagamento das bolsas foi que as prestações de contas encaminhadas pelos Coordenadores Locais/de grupo e das IES normalmente apresentam alguma falha ou pendência, tal como a falta de apresentação de recibos.</p> <p>6) Por outro lado, nos estudos de caso, verificou-se que os coordenadores manifestaram-se no sentido de responsabilizar a AAPAS quanto aos problemas com as prestações de contas.</p>				

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
Outros Achados	Atraso na transferência, às prefeituras, dos recursos referentes à merenda.	<p>1. A análise dos questionários enviados aos Coordenadores Locais indicou que 74,75% dos municípios não estavam recebendo os recursos para merenda em dia.</p> <p>2. Já em relação aos dados encaminhados pela AAPAS, constatou-se que em 1999, o pagamento de 4.017 parcelas de um total de 8.455 estava atrasado; em 2000 esse atraso era de 3.272 parcelas de um total de 10.785; em 2001, eram 4.397 parcelas atrasadas de 10.655; em 2002, 2.907 parcelas atrasadas do total de 6.715;</p> <p>3. Nos estudos de caso, constatou-se atraso no repasse de recursos para merenda em todos os 15 municípios visitados.</p> <p>4. De acordo com o Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002, ocorreram atrasos no repasse dos recursos para a compra de merenda em 72% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001, ocasionando evasão escolar em 46% dos casos. Este percentual de evasão só não é maior, segundo o Relatório, porque em alguns municípios, a Prefeitura local</p>	<p>1. Erros nas prestações de contas encaminhadas pelas prefeituras à AAPAS;</p> <p>2. Dificuldade, por parte dos municípios, em solucionar as pendências concernentes às suas prestações de contas, principalmente em virtude de:</p> <p>a) comunicação deficiente com a AAPAS, seja por telefone, fax ou e-mail;</p> <p>b) fragilidade dos procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos;</p> <p>c) ausência, nos sistemas informatizados da AAPAS, de informações detalhadas sobre as pendências que originaram a não aprovação das prestações de contas.</p>	<p>1. Não fornecimento da merenda aos alunos no prazo devido (durante o módulo);</p> <p>2. Comprometimento do desempenho dos alunos;</p> <p>3. Aumento do número de alunos evadidos;</p> <p>4. Utilização, em alguns municípios, de recursos do orçamento da própria prefeitura para aquisição da merenda para os alunos;</p> <p>5. Devolução dos recursos recebidos intempestivamente pela Prefeitura (por exemplo, quando o recurso, que deveria ser repassado mensalmente, só é recebido no final do módulo).</p>	<p>Recomendar ao FNDE, juntamente com a AAPAS, que:</p> <p>1. avalie a possibilidade de alterar a atual sistemática de prestação de contas dos recursos recebidos pelas prefeituras para pagamento da merenda, exigindo apenas uma única comprovação desses gastos ao final do módulo;</p> <p>2. implemente ações e envide esforços no sentido de:</p> <p>a) comunicar formalmente aos Coordenadores Locais/de grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento da merenda;</p> <p>b) aperfeiçoar os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos.</p>	<p>1. Maior agilidade na resolução de pendências relativas às prestações de contas, evitando atraso no repasse dos recursos para pagamento da merenda;</p> <p>2. Redução do número de alunos evadidos em virtude da falta de merenda;</p> <p>3. Melhoria dos procedimentos internos de guarda e recebimento de documentos com vistas a evitar perdas e extravios;</p> <p>4. Fortalecimento da credibilidade do Programa junto aos parceiros.</p>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Questão de Auditoria	Achados principais	Análises e evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas e Recomendações	Benefícios Esperados
		disponibiliza recursos ou sobras de merenda do ensino fundamental para os alunos do Programa. 5. O Sistema de Coleta de Dados da AAPAS indica como uma das causas da evasão de alunos do PAS o atraso da merenda/lanche; 6. A justificativa apresentada pela AAPAS para o atraso no pagamento da merenda, tal como exposto no tocante às bolsas, foi que as prestações de contas encaminhadas pelos municípios normalmente apresentam alguma falha ou pendência, tal como a falta de notas fiscais e recibos.				

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

VI. Lista de estudos de caso

PROJETO NACIONAL		
REGIÃO	ESTADO	MUNICÍPIOS
Nordeste	Maranhão	Miranda do Norte, Rosário e Vargem Grande
	Alagoas	União dos Palmares, Flexeiras e Messias
	Ceará	Aquiraz, Paramoti e Maranguape
	Paraíba	Aroeiras, Pilar e Santa Rita
Norte	Pará	Barcarena, Igarapé-Miri e Moju

PROJETO GRANDES CENTROS URBANOS		
REGIÃO	ESTADO	MUNICÍPIOS
Nordeste	Ceará	Fortaleza
Sudeste	São Paulo	São Paulo

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

VII. Lista dos municípios na amostra da pesquisa

(Questionário para Coordenadores Municipais)

UF	MUNICÍPIO	UF	MUNICÍPIO
AC	ACRELÂNDIA	BA	LENÇÓIS
AL	ANADIA	BA	MACAÚBAS
AL	ARAPIRACA	BA	MALHADA DE PEDRAS
AL	BRANQUINHA	BA	MATINA
AL	CORURIBE	BA	MONTE SANTO
AL	JACARÉ DOS HOMENS	BA	MUCUGÊ
AL	JACUIPE	BA	MUNIZ FERREIRA
AL	LIMOEIRO DE ANADIA	BA	NILO PEÇANHA
AL	MURICI	BA	NORDESTINA
AL	OLHO D'AGUA DAS FLORES	BA	PALMAS DE MONTE ALTO
AL	OURO BRANCO	BA	PINDOBAÇU
AL	PALESTINA	BA	PINTADAS
AL	PÃO DE AÇUCAR	BA	PLANALTO
AL	PAULO JACINTO	BA	QUIXABEIRA
AL	PIAÇABUÇU	BA	REMANSO
AL	SANTANA DO MUNDAÚ	BA	RIBEIRA DO POMBAL
AL	TAQUARANA	BA	SANTA CRUZ DA VITÓRIA
AL	ÁGUA BRANCA	BA	SÃO JOSÉ DA VITÓRIA
AM	ALVARÃES	BA	SENTO SÉ
AM	ATALAIA DO NORTE	BA	TANHACU
AM	BARCELOS	BA	TAPIRAMUTÁ
AM	BERURI	BA	TEOFILÂNDIA
AM	CAAPIRANGA	CE	AMONTADA
AM	CAREIRO DA VÁRZEA	CE	ANTONINA DO NORTE
AM	HUMAITÁ	CE	ARARENDA
AM	JUTAÍ	CE	ARNEIROZ
BA	ÁGUA FRIA	CE	BANABUIU
BA	ALMADINA	CE	BELA CRUZ
BA	ARAÇÁS	CE	CARIRIAÇU
BA	BAIANÓPOLIS	CE	CARIÚS
BA	BARRA	CE	CARNAUBAL
BA	BOA VISTA DO TUPIM	CE	CHORÓ LIMÃO
BA	BOTUPORÃ	CE	ERERÊ
BA	CAETANOS	CE	FORQUILHA
BA	CALDEIRÃO GRANDE	CE	GUARAMIRANGA
BA	CAMAMU	CE	IBIAPINA
BA	CANSANÇÃO	CE	ITAPAJÉ
BA	CARINHANHA	CE	MARACANAÚ
BA	CICERO DANTAS	CE	MOMBAÇA
BA	COTEGIPE	CE	MASSAPÊ
BA	CRISÓPOLIS	CE	MONSENHOR TABOSA
BA	CRISTÓPOLIS	CE	NOVA OLINDA
BA	IBIRAPITANGA	CE	PACAJUS
BA	IBIRATAIA	CE	PACUJÁ
BA	IGAPORÃ	CE	PARACURU
BA	ILHÉUS	CE	PINDORETAMA
BA	ITAETÊ	CE	SANTANA DO ACARAÚ
BA	JANDAÍRA	CE	SÃO BENEDITO
BA	LAGOA REAL	CE	UBAJARA



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

CE	UMIRIM	GO	NOVA AURORA
ES	DIVINO DE SÃO LOURENCO	GO	NOVA CRIXAS
GO	ABADIA DE GOIAS	GO	NOVO GAMA
GO	ABADIANIA	GO	OURO VERDE DE GOIÁS
GO	ADELÂNDIA	GO	PALMEIRAS DE GOIAS
GO	AGUAS LINDAS DE GOIÁS	GO	PALMINÓPOLIS
GO	ALEXANIA	GO	PARANAIGUARA
GO	ALTO PARAISO DE GOIAS	GO	PILAR DE GOIAS
GO	ANÁPOLIS	GO	PIRACANJUBA
GO	APARECIDA DE GOIANIA	GO	PIRANHAS
GO	ARAGARCAS	GO	PLANALTINA
GO	ARAGOIANIA	GO	PORANGATU
GO	BARRO ALTO	GO	POSSE
GO	BONOPOLIS	GO	PROFESSOR JAMIL
GO	CACHOEIRA DOURADA	GO	RIALMA
GO	CAÇU	GO	RIO VERDE
GO	CALDAS NOVAS	GO	SANTA TEREZINHA DE GOIAS
GO	CAMPINAÇU	GO	SÃO DOMINGOS
GO	CAMPOS BELOS	GO	SÃO FRANCISCO DE GOIAS
GO	CARMO DO RIO VERDE	GO	SÃO JOÃO D´ALIANÇA
GO	CATALÃO	GO	SÃO LUÍS DE MONTES BELOS
GO	CERES	GO	SAO MIGUEL DO ARAGUAIA
GO	URUAÇU	GO	TRINDADE
GO	COCALZINHO DE GOIÁS	GO	URUTAI
GO	CRIXÁS	GO	VARJÃO
GO	DOVERLÂNDIA	GO	VILA PROPICIO
GO	FAINA	MA	AMARANTE DO MARANHAO
GO	FIRMINOPOLIS	MA	POÇÃO DE PEDRAS
GO	GOIANÁPOLIS	MA	BARRA DO CORDA
GO	GOIANESIA	MA	BOM JARDIM
GO	GOIAS	MA	BREJO
GO	GOIATUBA	MA	BURITI
GO	GUAPO	MA	CANDIDO MENDES
GO	HIDROLANDIA	MA	CIDELÂNDIA
GO	IACIARA	MA	COROATÁ
GO	INDIARA	MA	GODOFREDO VIANA
GO	ITAGUARI	MA	JUNCO DO MARANHÃO
GO	ITAGUARU	MA	LAGO DA PEDRA
GO	ITUMBIARA	MA	LAGO DOS RODRIGUES
GO	JARAGUA	MA	LAGO VERDE
GO	JOVIANIA	MA	MARANHÃOZINHO
GO	JUSSARA	MA	MATÕES DO NORTE
GO	LAGOA SANTA	MA	NINA RODRIGUES
GO	MAMBAI	MA	PERITORÓ
GO	MAURILANDIA	MA	SANTANA DO MARANHÃO
GO	MIMOSO DE GOIAS	MA	SENADOR LARROCQUE
GO	MINAÇU	MA	VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
GO	MINEIROS	MG	ÁGUA BOA
GO	MOIPORÁ	MG	LADAINHA
GO	MONTE ALEGRE DE GOIÁS	MG	SANTA HELENA DE MINAS
GO	MONTIVIDIU	MG	SANTA MARIA DO SALTO
GO	MOSSAMEDES	MG	VARZELÂNDIA
GO	MOZARLANDIA	PA	ANAJÁS
GO	MUNDO NOVO DE GOIÁS	PA	CURRALINHO
GO	NIQUELANDIA	PA	BREVES

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

PA	CANAÃ DOS CARAJÁS	PE	BODOCÓ
PA	CAPITÃO POÇO	PE	BONITO
PA	CONCORDIA DO PARÁ	PE	CAETÉS
PA	IRITUIA	PE	CAMOCIM DE SAO FELIX
PA	NOVA IPIXUNA	PE	CORRENTES
PA	RONDON DO PARÁ	PE	CUMARU
PA	SANTA MARIA DAS BARREIRAS	PE	CUPIRA
PA	SÃO JOÃO DE PIRABAS	PE	GRANITO
PB	ALAGOINHA	PE	IBIRAJUBA
PB	ALGODÃO DE JANDAÍRA	PE	ITAQUITINGA
PB	ALHANDRA	PE	JATAÚBA
PB	AMPARO	PE	JOÃO ALFREDO
PB	ARAÇAGI	PE	JUPI
PB	AREIA	PE	JUREMA
PB	BARRA DE SANTA ROSA	PE	MOREILÂNDIA
PB	BELEM	PE	PARANATAMA
PB	BELEM DO BREJO DO CRUZ	PE	PEDRA
PB	BONITO DE SANTA FÉ	PE	POÇÃO
PB	BORBOREMA	PE	RIO FORMOSO
PB	CAAPORÃ	PE	SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE
PB	CALDAS BRANDÃO	PE	SANTA MARIA DA BOA VISTA
PB	CONDADO	PE	SÃO JOAQUIM DO MONTE
PB	CUITÉ	PE	SOLIDÃO
PB	CUITÉ DE MAMANGUAPE	PE	TACARATU
PB	DAMIÃO	PE	TRINDADE
PB	EMAS	PE	VERTENTE DO LÉRIO
PB	PILÕES	PI	BARRAS
PB	MATO GROSSO	PI	BATALHA
PB	MOGEIRO	PI	BETÂNIA DO PIAUÍ
PB	MULUNGU	PI	BRASILEIRA
PB	PARARÍ	PI	BREJO DO PIAU
PB	PEDRAS DE FOGO	PI	CAMPO ALEGRE DO FIDALGO
PB	PIANCa	PI	CANTO DO BURITI
PB	PICUÍ	PI	CARIDADE DO PIAUÍ
PB	POMBAL	PI	CASTELO DO PIAUI
PB	PRINCESA ISABEL	PI	COCAL DE TELHA
PB	QUEIMADAS	PI	CRISTALÂNDIA DO PIAUÍ
PB	RIACHO DE STO ANTÔNIO	PI	DOMINGOS MOURAO
PB	RIACHO DOS CAVALOS	PI	ELESBÃO VELOSO
PB	SANTANA DOS GARROTES	PI	ESPERANTINA
PB	SÃO JOÃO DO TIGRE	PI	FARTURA DO PIAUÍ
PB	SÃO JOSÉ DE CAIANA	PI	FLORES DO PIAUI
PB	SÃO JOSÉ DE ESPINHARAS	PI	FRONTEIRAS
PB	SÃO JOSÉ DE PIRANHAS	PI	GUARIBAS
PB	SAPÉ	PI	ITAINÓPOLIS
PB	SERRA GRANDE	PI	ITAUEIRA
PB	SERRA REDONDA	PI	JOSÉ DE FREITAS
PB	SOSSÉGO	PI	LAGOA DE SÃO FRANCISCO
PB	TENÓRIO	PI	LAGOA DO PIAUÍ
PB	VIEIRÓPOLIS	PI	LUZILÂNDIA
PE	AFRÂNIO	PI	NOVA SANTA RITA
PE	AGRESTINA	PI	OEIRAS
PE	ARARIPINA	PI	PAES LANDIM
PE	BARRA DE GUABIRABA	PI	PIMENTEIRAS
PE	BETÂNIA	PI	REGENERAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

PI	RIO GRANDE DO PIAUI	RN	POÇO BRANCO
PI	S/O LUIS DO PIAU+	RN	SANTO ANTONIO
PI	SANTA CRUZ DO PIAUÍ	RN	SÃO RAFAEL
PI	SÃO JOÃO DA CANA BRAVA	RN	SENADOR ELOI DE SOUZA
PI	SÃO JOÃO DO ARRAIAL	RN	SÍTIO NOVO
PI	SÃO LOURENÇO DO PIAUÍ	RN	TENENTE ANANIAS
PI	SEBASTIÃO LEAL	RN	TOUROS
PI	SIGEFREDO PACHECO	RN	VERA CRUZ
PI	TAMBORIL DO PIAUÍ	RR	BONFIM
RN	ALEXANDRIA	SE	BARRA DOS COQUEIROS
RN	ANTONIO MARTINS	SE	BOQUIM
RN	BOM JESUS	SE	CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO
RN	CANGUARETAMA	SE	CRISTINÁPOLIS
RN	CARNAUBAIS	SE	CUMBE
RN	CORONEL JOÃO PESSOA	SE	GARARU
RN	FLORÂNIA	SE	INDIAROBA
RN	JAÇANÁ	SE	PORTO DA FOLHA
RN	JOÃO CÂMARA	SE	SÃO MIGUEL DO ALEIXO
RN	JOSÉ DA PENHA	SE	SIMÃO DIAS
RN	LAGOA NOVA	SE	UMBAÚBA
RN	MARCELINO VIEIRA	TO	FILADÉLFIA
RN	PEDRA GRANDE	TO	SÃO SALVADOR DO TOCANTINS
RN	PEDRO AVELINO		



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

VIII. Consolidação dos dados obtidos na pesquisa



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

IX. Descrição das metodologias utilizadas

• Desenho amostral e erros de amostragem na pesquisa postal

O método estatístico de delineamento amostral utilizado para seleção da amostra dos Municípios, cujos Coordenadores Municipais receberam o questionário a eles dirigido, denomina-se “Amostra Estratificada com Probabilidades Iguais de Seleção dentro de cada Estado”. Quanto às Instituições de Ensino Superior (IES), não houve amostra estatística, tendo em vista o pequeno número existente (197). Do mesmo modo, foram enviados questionários a todos os 52 Coordenadores de Grupo do Projeto Grandes Centros Urbanos.

O desenho amostral da pesquisa e o cálculo das margens de erro dos resultados obtidos (apresentados a seguir) foram realizados pela Professora-Adjunta aposentada do Departamento de Estatística da Universidade de Brasília – UnB, Édina Shisue Miazaki. Esses serviços foram contratados por intermédio do Projeto de Cooperação TCU-Reino Unido, sem ônus para o Tribunal.

Observe-se que o erro dos questionários de coordenadores de grupos é muito grande, inviabilizando generalizações. Os resultados obtidos para esse grupo terão validade apenas para o grupo de respondentes.

ERROS APROXIMADOS DE AMOSTRAGEM DA PESQUISA (CADA QUESTIONÁRIO CONSIDERADO COMO UM TODO)

Pesquisa	Respondentes	Erro aproximado*
Coordenadores Municipais	204	8,3%
Coordenadores das Instituições de Ensino Superior (IES)	149	5,1%
Coordenadores de Grupo	17	25,6%

* Estimou-se o erro absoluto máximo na estimação de proporções, sob a suposição de que os respondentes nas IES e nos grupos são amostras aleatórias simples das respectivas populações.

ESTIMATIVAS E ERROS DE AMOSTRAGEM PARA AS QUESTÕES DOS QUESTIONÁRIOS

Pesquisa – Coordenadores Municipais

QUESTÃO	ALTERNATIVAS	PROPORÇÃO	ERRO
2.2 Você já teve algum contato pessoal com algum funcionário da AAPAS (Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária)?	NÃO	0,360330	0,087
	SIM	0,639670	0,087
3.3. Em seu município, os alfabetizadores podem ser aproveitados em outros módulos?	Não, só podem atuar durante um módulo	0,347478	0,085
	Sim, inclusive no módulo seguinte	0,332372	0,083
	Sim, mas desde que não seja no módulo seguinte	0,320150	0,082
3.4. Se os alfabetizadores não puderem	Contribuí para o desempenho do Programa	0,039853	0,032

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

ser aproveitados no módulo seguinte, qual sua opinião?	Não influencia no desempenho do Programa	0,154010	0,064
	Não se aplica (os alfabetizadores podem ser aproveitados no módulo seguinte)	0,159930	0,064
	Outra opinião	0,093284	0,052
	Prejudica o desempenho do Programa	0,552923	0,090
3.5. Há reclamações dos alfabetizadores que passaram pelo programa quanto ao fato de não serem aproveitados em mais de um módulo?	Não	0,193969	0,071
	Sim	0,806031	0,071
4.5. Em geral, a condição das salas de aula utilizadas no Programa é:	Boa	0,759586	0,076
	Péssima	0,007939	0,018
	Ruim	0,011430	0,018
	Ótima	0,221045	0,074
4.6. Você está recebendo sua bolsa em dia?	Não	0,935210	0,041
	Sim	0,064790	0,041
4.7. O monitor (supervisor) está recebendo sua bolsa em dia?	NÃO	0,938444	0,041
	SIM	0,061556	0,041
4.8. Os alfabetizadores estão recebendo suas bolsas em dia?	NÃO	0,937085	0,041
	SIM	0,062915	0,041
4.9. A Prefeitura está recebendo em dia os recursos para a merenda?	NÃO	0,717407	0,081
	SIM	0,282593	0,081
4.10. A Prefeitura repassa em dia a merenda para o Programa?	NÃO	0,183747	0,070
	SIM	0,816253	0,070
5.3. Qual sua opinião quanto aos conteúdos oferecidos na capacitação inicial?	Bom	0,479480	0,090
	Péssimo	0,002485	0,0051
	Ruim	0,047449	0,041
	Ótimo	0,470585	0,090
5.4. Você fez o mesmo curso de capacitação que os alfabetizadores fizeram?	NÃO	0,027161	0,030
	SIM	0,972839	0,030
5.5. Ao terminar a capacitação inicial, você preencheu algum formulário ou relatório de avaliação do curso?	NÃO	0,210734	0,074
	SIM	0,789266	0,074
5.6. Além do curso de capacitação, você recebeu alguma orientação específica para desempenhar suas funções como coordenador (preenchimento de formulários, prestação de contas e outras tarefas administrativas)?	NÃO	0,282433	0,083
	SIM	0,717567	0,083
6.1. Com qual frequência você realiza reuniões com seus alfabetizadores para planejamento das atividades didáticas?	A cada quinze dias	0,533285	0,090
	Mais de uma vez por semana	0,030718	0,031
	Não realizo reuniões de planejamento	0,015508	0,024
	Uma vez por mês	0,263922	0,078
	Uma vez por semana	0,156567	0,064
6.2. Com qual frequência você realiza visitas às salas de aula?	A cada quinze dias	0,447912	0,090
	Duas ou três vezes por semana	0,227992	0,076
	Não realizo visitas às salas de aula	0,002485	0,0051
	Todos os dias	0,077475	0,046
	Uma vez por semana	0,244136	0,078
6.3. Você tem alguma dificuldade em se comunicar com os coordenadores (pedagógico ou setorial) da universidade	NÃO	0,861427	0,062

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

fora do período das visitas ao seu município?	SIM	0,138573	0,062
6.4. Há reclamação por parte dos alfabetizadores quanto ao suporte pedagógico oferecido pelos coordenadores (pedagógico e setorial) da universidade?	NÃO	0,790269	0,074
	SIM	0,209731	0,074

Pesquisa – Coordenadores IES

QUESTÃO	ALTERNATIVAS	PROPORÇÃO	ERRO
3.2 Em sua opinião, esse mecanismo de designação de municípios a universidade é o mais adequado?	NÃO	0,331034	0,046
	SIM	0,668966	0,046
3.3. Quais as dificuldades encontradas por sua universidade para trabalhar com municípios localizados em outros estados?	Dificuldade de comunicação (telefônica, p. ex.) com o coordenador no município	0,085714	0,027
	Dificuldade para realizar a capacitação inicial dos alfabetizadores que vêm de outros estados	0,050000	0,022
	Falta de incentivo financeiro ao coordenador pedagógico para visitar os municípios	0,050000	0,029
	Falta de pessoal disponível na universidade para viajar com frequência aos municípios	0,092857	0,029
	Não há dificuldades	0,285714	0,045
	Outras dificuldades	0,292857	0,046
3.4 Em sua opinião, as dificuldades apontadas anteriormente comprometem o acompanhamento e a supervisão dos alfabetizadores?	Pouco apoio das Prefeituras locais	0,142857	0,035
	NÃO	0,264286	0,043
	Não há dificuldades	0,285714	0,043
3.6 Sua universidade teria preferência em trabalhar apenas com municípios localizados em seu próprio estado?	SIM	0,450000	0,048
	NÃO	0,698630	0,046
4.1 Sua universidade, nos municípios e nos grandes centros nos quais atua, possui acesso a informações sobre o número de alunos matriculados?	SIM	0,301370	0,046
	NÃO	0,006803	0,0082
4.2 Sua universidade, nos municípios e nos grandes centros nos quais atua, possui acesso a informações sobre o número de alunos evadidos?	SIM	0,993197	0,0082
	NÃO	0,034247	0,018
4.3 Sua universidade, nos municípios e nos grandes centros nos quais atua, possui acesso a informações sobre o número de alunos rematriculados (aqueles que fizeram mais de um módulo)?	SIM	0,965753	0,018
	NÃO	0,222222	0,041
	SIM	0,777778	0,041

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

4.4 Sua universidade, nos municípios e nos grandes centros nos quais atua, possui acesso a informações sobre o número de alunos promovidos/certificados (que concluíram um módulo e não se rematricularam em outro módulo)?	NÃO	0,244604	0,043
	SIM	0,755396	0,043
4.6 Os coordenadores de sua universidade (pedagógico, gestor, cultural e setorial) estão recebendo as bolsas em dia?	NÃO	0,945578	0,022
	SIM	0,054422	0,022
4.7 Em geral, a condição das salas de aula utilizadas no Programa, nos municípios, é:	Boa	0,772414	0,041
	Péssima	0,006897	0,0082
	Ruim	0,206897	0,041
	Ótima	0,013793	0,012
4.9 Em geral, a condição das salas de aula utilizadas no Programa, nos grandes centros, é:	Boa	0,185484	0,041
	Não se aplica (não participamos do Projeto Grandes Centros Urbanos)	0,750000	0,046
	Ruim	0,032258	0,019
	Ótima	0,032258	0,019
4.11. Sua universidade faz algum controle ou checagem sobre os dados divulgados pela AAPAS quanto aos resultados obtidos (avaliação final) nos municípios e grandes centros sob sua jurisdição?	Não	0,294521	0,046
	Sim	0,705479	0,046
5.1 Os alfabetizadores capacitados por sua universidade utilizam o material didático enviado pela AAPAS ("Viver e Aprender")?	NÃO	0,020408	0,014
	SIM	0,979592	0,014
5.2 Caso seja utilizado o material didático fornecido pela AAPAS ("Viver e Aprender"): qual a avaliação que os alfabetizadores fazem desse material?	Bom	0,772414	0,041
	Não se aplica (não utilizamos esse material)	0,013793	0,012
	Péssimo	0,068966	0,024
	Ótimo	0,144828	0,035
5.3.Em geral, os alfabetizadores consideram esse material ("Viver e Aprender") compatível com o nível de aprendizagem de seus alunos?	NÃO	0,514085	0,050
	Não se aplica (não utilizamos esse material)	0,007042	0,0084
	SIM	0,478873	0,050
5.4. o processo de alfabetização é complementado com outros materiais didáticos?	NÃO	0,006849	0,0082
	SIM	0,993151	0,0082
5.5. sua universidade considera o material fornecido pela AAPAS compatível com a metodologia de ensino adotada?	NÃO	0,197279	0,039
	Não se aplica (não utilizamos esse material)	0,006803	0,0082
	SIM	0,795918	0,038
6.3. Nos municípios e grandes centros (se for o caso) nos quais sua universidade atua, os alfabetizadores podem ser aproveitados em outros módulos:	Não, só podem atuar durante um módulo	0,409722	0,048
	Sim, inclusive no módulo seguinte	0,354167	0,046
	Sim, mas desde que não seja no módulo seguinte	0,236111	0,043
6.3.1. Se os alfabetizadores não puderem ser aproveitados no módulo	Contribui para o desempenho do Programa	0,083916	0,029
	Não influencia no desempenho do Programa	0,153846	0,036

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

seguinte, qual sua opinião?	Não se aplica (os alfabetizadores podem ser aproveitados no módulo seguinte)	0,153846	0,036
	Outra opinião	0,188811	0,038
	Prejudica o desempenho do Programa	0,419580	0,048
6.3.2. Há reclamações dos alfabetizadores que passaram pelo programa quanto ao fato de não serem aproveitados em mais de um módulo?	NÃO	0,082192	0,026
	Não se aplica (os alfabetizadores podem ser aproveitados em mais de um módulo seguinte)	0,068493	0,024
	SIM	0,849315	0,036
6.3.3. Em sua opinião, a política de treinamento de novos alfabetizadores a cada módulo acarreta o efeito multiplicador desejado pela AAPAS?	NÃO	0,220690	0,041
	SIM	0,779310	0,041
6.4. Sua universidade participa da escolha dos Coordenadores Municipais ou de grupo (grandes centros)?	NÃO	0,544828	0,048
	SIM	0,455172	0,048
7.3. Qual sua opinião quanto à carga horária do(s) curso(s) de capacitação inicial que sua universidade ofereceu, em relação ao conteúdo ministrado?	Insuficiente	0,239726	0,041
	Suficiente	0,760274	0,041
7.4. Os conteúdos dos cursos de capacitação oferecidos por sua universidade aos Coordenadores Municipais ou de grupo foram os mesmos oferecidos aos alfabetizadores?	NÃO	0,173611	0,038
	SIM	0,826389	0,038
7.5. Os participantes fizeram alguma avaliação sobre a capacitação recebida?	NÃO	0,020979	0,014
	SIM	0,979021	0,014
7.6. Além do curso de capacitação, sua universidade ofereceu alguma orientação específica para os Coordenadores Municipais ou de grupo desempenharem funções administrativas? (preenchimento de formulários do Programa, prestação de contas etc.)	NÃO	0,083916	0,026
	SIM	0,916084	0,026
7.7. Os alfabetizadores e Coordenadores Municipais ou de grupo são avaliados ao final da capacitação?	NÃO	0,179310	0,038
	SIM	0,820690	0,038
7.7.1. Eles podem ser dispensados na hipótese de não atingirem um nível mínimo de aproveitamento?	NÃO	0,179310	0,036
	Não se aplica (não fazemos avaliação dos alfabetizadores e Coordenadores Municipais ou de grupo ao final da capacitação)	0,151724	0,036
	SIM	0,668966	0,045
8.1. Com qual frequência sua universidade realiza visitas às salas de aula nos municípios atendidos?	Mais de uma vez por mês	0,020690	0,014
	Uma vez a cada 2 meses	0,075862	0,034
	Uma vez por mês	0,903448	0,029

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

8.2. Com qual frequência sua universidade realiza visitas às salas de aula nos grandes centros atendidos?	A cada 15 dias	0,088000	0,031
	Mais de uma vez por semana	0,008000	0,0094
	Não se aplica (não participamos do Projeto Grandes Centros Urbanos)	0,760000	0,046
	Uma vez a cada 2 meses	0,016000	0,013
	Uma vez por mês	0,080000	0,029
	Uma vez por semana	0,048000	0,023
10.1. Existe alguma orientação-padrão do Programa para a realização dos diagnósticos inicial e final de aprendizagem dos alunos?	NÃO	0,144828	0,034
	SIM	0,855172	0,034
10.1.1. Em caso positivo, sua universidade segue essa padronização?	NÃO	0,042254	0,020
	Não se aplica (não recebemos orientação-padrão do Programa)	0,133803	0,034
	SIM	0,823944	0,038
10.2. Sua universidade utiliza métodos próprios para realizar os diagnósticos inicial e final de aprendizagem dos alunos?	NÃO	0,472222	0,048
	SIM	0,527778	0,048
10.3. Os alfabetizadores atendidos por sua universidade recebem algum formulário ou modelo padrão para avaliar o nível inicial de aprendizado dos alunos?	NÃO	0,159722	0,036
	SIM	0,840278	0,036
10.4. Os alfabetizadores atendidos por sua universidade recebem algum formulário ou modelo padrão para avaliar o nível final de aprendizado dos alunos?	NÃO	0,180556	0,038
	SIM	0,819444	0,038
11.1 Sua universidade participa do recrutamento dos alunos nos Municípios?	NÃO	0,689655	0,046
	SIM	0,310345	0,046
11.2 Sua universidade participa do recrutamento dos alunos nos grandes centros?	NÃO	0,118110	0,034
	Não se aplica (não participamos do Projeto Grandes Centros Urbanos)	0,748031	0,046
	SIM	0,133858	0,036

Pesquisa - Coordenadores de Grupos

QUESTÃO	ALTERNATIVAS	PROPORÇÃO	ERRO
2.2. Você já se comunicou pessoalmente com algum funcionário da AAPAS?	NÃO	0,470588	0,230
	SIM	0,529412	0,230
3.3. Em seu grupo, os alfabetizadores podem ser aproveitados em outros módulos?	Não escolhemos os municípios, eles nos foram indicados pela AAPAS	0,058824	0,110
	Não, só podem atuar durante um módulo	0,235294	0,200
	Sim, inclusive no módulo seguinte	0,411765	0,230
	Sim, mas desde que não seja no módulo seguinte	0,294118	0,207
3.4. Se os alfabetizadores não puderem ser aproveitados no módulo seguinte, qual sua opinião?	Contribui para o desempenho do Programa	0,071429	0,133
	Não influencia no desempenho do Programa	0,214286	0,214
	Não se aplica (os alfabetizadores podem ser aproveitados no módulo seguinte)	0,142857	0,181
	Outra opinião	0,071429	0,136

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

	Prejudica o desempenho do Programa	0,500000	0,259
3.5. Há reclamações dos alfabetizadores que passaram pelo programa quanto ao fato de não serem aproveitados em mais de um módulo?	NÃO	0,176471	0,179
	SIM	0,823529	0,179
4.6. Em geral, a condição das salas de aula utilizadas no Programa é:	Boa	0,882353	0,152
	Ruim	0,058824	0,110
	Ótima	0,058824	0,110
4.7. Você está recebendo sua bolsa em dia?	NÃO	0,823529	0,179
	SIM	0,176471	0,179
4.8. O dinamizador está recebendo sua bolsa em dia?	NÃO	0,941176	0,110
	SIM	0,058824	0,110
4.9. Os alfabetizadores estão recebendo suas bolsas em dia?	NÃO	0,823529	0,179
	SIM	0,176471	0,179
5.2. Qual sua opinião quanto aos conteúdos oferecidos na capacitação inicial?	Bom	0,294118	0,214
	Ótimo	0,705882	0,214
5.3. Você fez o mesmo curso de capacitação que os alfabetizadores fizeram?	NÃO	0,058824	0,048260
	SIM	0,941176	0,048260
5.4. Ao terminar a capacitação inicial, você preencheu algum formulário ou relatório de avaliação do curso?	NÃO	0,187500	0,110
	SIM	0,812500	0,110
5.5. Além do curso de capacitação, você recebeu alguma orientação específica para desempenhar suas funções como coordenador (preenchimento de formulários, prestação de contas e outras tarefas administrativas)?	NÃO	0,235294	0,200
	SIM	0,764706	0,200
6.1. Com qual frequência você realiza reuniões com seus alfabetizadores para planejamento das atividades didáticas?	A cada quinze dias	0,562500	0,242
	Uma vez por mês	0,312500	0,225
	Uma vez por semana	0,125000	0,161
6.2. Com qual frequência você realiza visitas às salas de aula?	A cada quinze dias	0,437500	0,242
	Duas ou três vezes por semana	0,250000	0,207
	Não realizo visitas às salas de aula	0,062500	0,117
	Todos os dias	0,125000	0,161
	Uma vez por semana	0,125000	0,161
6.3. Você tem alguma dificuldade em se comunicar com o coordenador pedagógico da universidade fora do período das visitas ao seu grupo?	NÃO	0,941176	0,110
	SIM	0,058824	0,110
6.4. Há reclamação por parte dos alfabetizadores quanto ao suporte pedagógico oferecido pelos coordenadores (pedagógico e setorial) da universidade?	NÃO	0,823529	0,179
	SIM	0,176471	0,179



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

- **Atrasos no pagamento de bolsas**

Considerações para o cálculo do tempo médio de atraso para o pagamento das bolsas dos municípios e grandes centros e coordenadores das IES do projeto nacional e grandes centros:

1. São consideradas atrasadas as bolsas pagas fora dos intervalos regulares de 30 dias durante a execução dos módulos.
2. Quando não foi informada a data de início do módulo e foi informada a data final, consideramos para efeito de cálculo a data final menos 150 dias (5 meses).
3. Quando não foram informadas as datas de início e final de módulo, as datas de pagamentos não foram consideradas no cálculo.

- **Atrasos no pagamento de merendas/lanches**

Considerações para o cálculo do tempo médio de atraso para o repasse do recurso da merenda e do lanche.

1. As parcelas repassadas fora dos intervalos regulares de 30 dias durante a execução dos módulos foram consideradas em atraso.
2. Quando não foi informada a data de início do módulo e foi informada a data final, consideramos para efeito de cálculo a data final menos 150 dias (5 meses).
3. Quando não foram informadas as datas de início e final de módulo, as datas de pagamentos não foram consideradas no cálculo.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

X. **Benchmarking – Outros programas de alfabetização**

A fim de identificar boas práticas relativas à educação de jovens e adultos, a Equipe de Auditoria procedeu a entrevistas com os gestores responsáveis por dois programas de alfabetização: Programa SESI – Educação do Trabalhador e MOVA - Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Município de São Paulo.



Programa SESI Educação do Trabalhador

SESI - Serviço Social da Indústria

Definição do SESI sobre o Programa

“É uma metodologia de estrutura modular destinada aos jovens e adultos nos níveis de Ensino Fundamental (da alfabetização à 8ª série) e de Ensino Médio.”

Objetivo do Programa

“Promover a expansão das ações de educação básica para jovens e adultos trabalhadores mediante a oferta de cursos equivalentes aos níveis de ensino fundamental.”

Visão Geral do Programa

- Programa eminentemente urbano, criado em 1998;
- Metodologia específica desenvolvida por técnicos do SESI e consultores de universidades;
- Programa voltado para a educação básica (direito de cidadania), não se restringe à alfabetização: alcança até o ensino médio. Visa à capacitação dos trabalhadores para desenvolver novas habilidades para o trabalho;
- Certificado com a norma ISO 9002 e conta com o apoio e reconhecimento pela UNESCO;
- Princípios norteadores do Programa: “Princípio da Inclusão” e “Direito de Cidadania”;
- Programa desenvolvido de acordo com a legislação vigente (Parâmetros Curriculares Nacionais, LDB etc). O trabalho desenvolvido é reconhecido pelo MEC, pelo MTE e outros;
- SESI como mobilizador para EJA.

Princípios pedagógicos do Programa

1. classes heterogêneas;
2. ritmo próprio (não há reprovação);
3. flexibilidade de horário: negociação com as empresas para liberarem os funcionários para estudarem em determinado horário;
4. continuidade dos estudos (até a conclusão do ensino médio);
5. viabilidade;



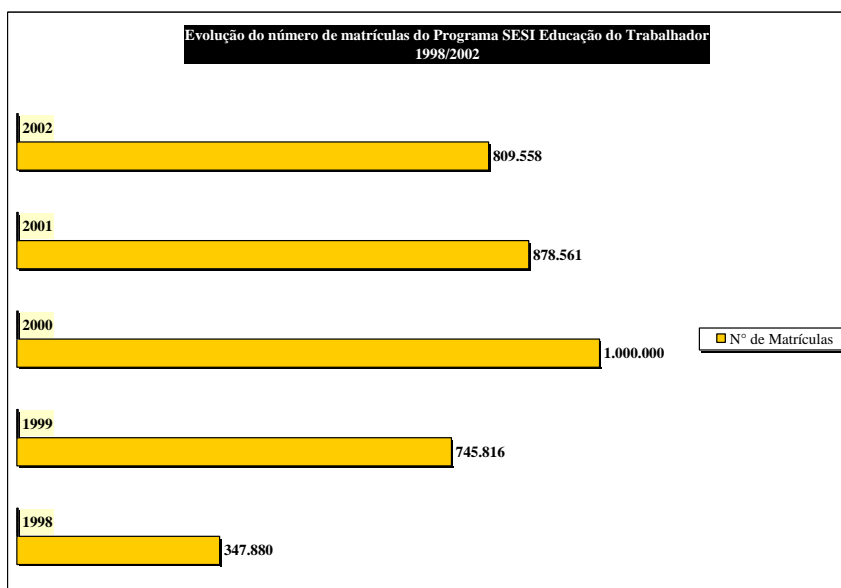
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

6. avaliação em processo: avaliação contínua, ao longo do processo ensino-aprendizagem
7. certificação ao término do módulo.

Evolução de Matrículas do Programa SESI Educação do Trabalhador



Como funciona o Programa

- Oferece estruturação curricular diferenciada: horários flexíveis e respeito às limitações e dificuldades dos alunos. Os módulos são abertos, não há prazo para terminar; é oferecida também a estruturação convencional (seriada);
- Número de alunos por sala: 30.
- As aulas são realizadas em 5 dias da semana, com duração de 2 horas diárias.
- O tempo médio de alfabetização dos alunos do Programa é de 6 meses.
- As aulas acontecem em salas cedidas pelas empresas, em espaços comunitários, em escolas etc;
- No caso das empresas, estas cedem um pouco do horário de trabalho para os funcionários freqüentarem as aulas e os alunos (funcionários) também cedem parte de seu tempo;
- São realizados trabalhos em grupo, o que propicia maior atenção por parte do professor;
- As avaliações do desempenho dos alunos são feitas diariamente;
- Os alunos são certificados ao término dos módulos (certificação de âmbito interno do SESI, no caso da alfabetização);
- É aberto a pessoas não-filiadas ao Sistema “S”.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Área de atuação

- Atua principalmente nos centros urbanos, mas também funciona em municípios do interior do norte e nordeste, já que todos os 26 departamentos regionais do SESI (mais o Distrito Federal) estão credenciados para desenvolver esse trabalho educativo e certificar seus alunos ao término dos módulos;
- As Unidades Educativas do SESI coordenam outros municípios (no interior) próximos a elas; funcionam como pólos de educação;

Parcerias

- Parcerias com empresas, governos federal, estadual e municipal e ONG's;
- Parcerias de dois tipos: técnica (metodologia e avaliação) e financeira;
- Parceria com o Instituto Paulo Freire e com a Ação Educativa;
- Avaliação externa realizada pela UNESCO em 1999;
- Programa de educação continuada em parceria com a UNB (capacitação de professores). É um programa de educação à distância (telecongressos, teleconferências), de especialização. Também possui estrutura modular;
- Correios utilizam a metodologia SESI Educa.

Aspectos de interesse em relação ao Programa Alfabetização Solidária

- A alfabetização, ao contrário do posicionamento que o Alfabetização Solidária tem na atual política de educação de jovens e adultos, está diretamente ligada à EJA, pois o SESI Educa é uma metodologia modular na qual essas duas etapas estão num mesmo processo.
- Não há caso de rematrícula, pois o aluno pode concluir o módulo de alfabetização e ingressar na EJA a qualquer tempo, dependendo de seu desenvolvimento individual.
- O aluno não está vinculado a um módulo de duração fixa: cada um determina seu tempo no curso, em função de sua experiência pessoal, conhecimentos prévios, ritmo de aprendizagem e tempo disponível para estudar.
- Ingresso do aluno no curso de alfabetização a qualquer tempo, independentemente de quando a classe de alfabetização foi iniciada.
- O tempo médio de alfabetização no Programa SESI Educação do Trabalhador é de 6 meses. Deve-se levar em conta que o Programa é eminentemente urbano, sendo sua clientela bastante diferenciada em relação àqueles atendidos pelo Programa Alfabetização Solidária: 95% dos alunos do Programa SESI Educação do Trabalhador já frequentou a escola em algum momento da vida.
- O SESI contrata professores com formação em magistério; não são utilizados professores leigos como no modelo do Alfabetização Solidária.
- O Programa do SESI submeteu-se a uma avaliação externa pela UNESCO, em 1999, a exemplo do procedimento feito pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas, em 1998, com relação ao Programa Alfabetização Solidária.
- O Programa possui o “Jornal do Programa SESI Educação do Trabalhador” e o “Informativo Passo a Passo”, ambos de veiculação mensal, para divulgar suas ações junto aos atores envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária



MOVA – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Município de São Paulo

Secretaria Municipal de Educação – São Paulo/SP

Visão Geral do Programa

- Criado em 1989, permanecendo em execução até 1992. Interrompido de 1993 a 2001, ano em foi retomado.
- Forte interação com movimentos sociais.
- O Programa tem como objetivo geral contribuir com o poder público na diminuição do analfabetismo no município de São Paulo, em consonância com as diretrizes e eixos norteadores da política educacional da Secretaria Municipal de Educação, quais sejam:
 - a) contribuir para o pleno desenvolvimento da pessoa humana;
 - b) desenvolver a cidadania ativa como participação na vida social, econômica, política e cultural da sociedade;
 - c) interpretar e usufruir das produções culturais, em contextos públicos e privados, atendendo a diferentes intenções e situações de comunicação.
- Objetivos específicos do MOVA:
 - a) ampliar e instrumentalizar o trabalho dos grupos populares que já desenvolvem ou venham a desenvolver projetos de educação de jovens e adultos no município de São Paulo;
 - b) desenvolver e adotar regimes de parceria entre instituições da sociedade civil e a Secretaria Municipal de Educação, reguladas por convênios, para o desenvolvimento da formação dos monitores e coordenadores, respeitando-se a autonomia dos parceiros;
 - c) alfabetizar a partir de uma metodologia dialógica e conscientizadora, inspirada na pedagogia libertadora;
 - d) desenvolver uma prática pedagógica por meio da qual os alfabetizandos se apropriem da leitura, escrita, cálculo e Ciências Humanas, assim como o desenvolvam a sensibilidade, a criatividade e outras linguagens.
- Há a preocupação em incentivar alunos egressos a entrar na EJA.
- Método pedagógico adotado: Paulo Freire.
- Atualmente, o MOVA possui:
 - 109 entidades conveniadas
 - 1044 classes de alfabetização
 - aproximadamente 25.000 alunos



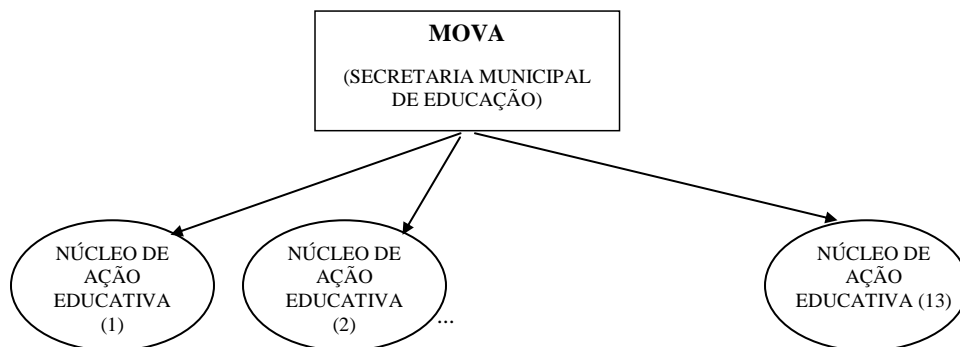
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Funcionamento do Programa

- pessoas jurídicas sem fins lucrativos (entidades assistenciais, sociedades e associações) apresentam plano de trabalho à Secretaria de Educação de São Paulo, que os analisa e, caso sejam aprovados, são firmados os convênios para repasse dos recursos. Essas pessoas jurídicas devem aderir aos princípios pedagógicos do MOVA, baseados nas idéias de Paulo Freire, que entende a educação como um processo por meio do qual as pessoas se tornam cada vez mais plenas e, portanto, mais capazes de agir no mundo de forma crítica, transformando-o em direção a uma sociedade mais justa, igualitária, solidária e democrática.
- as entidades conveniadas recebem orientações do Núcleo de Ação Educativa (NAE) da região à qual pertencem (total de 13 núcleos no município), configurando uma operação descentralizada a partir da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo:



- Os alunos são identificados por meio de documento de identidade ou carteira de trabalho. O MOVA exige apresentação de documento de identificação de seus alunos no momento da matrícula nesse programa.
- O Programa possui bases de dados com número de alunos matriculados e evadidos.
- No MOVA não há possibilidade de rematrícula de alunos, pois, após alcançar um determinado estágio de alfabetização, o aluno é imediatamente encaminhado a alguma sala de EJA existente no município, tendo em vista não haver um tempo fixo para duração do módulo de alfabetização (depende do desenvolvimento de cada aluno).

Recursos humanos envolvidos

- Localmente, a execução das atividades do Programa é desenvolvida pelos seguintes atores:
 1. Monitor (é o alfabetizador);
 2. Coordenador;
 3. Administrativo.

OBS.: a) O monitor (alfabetizador) deve ser pessoa da comunidade e ter, no mínimo, ensino fundamental completo ou experiência anterior com alfabetização de jovens e adultos. É contratado pela entidade conveniada.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

b) O coordenador também deve ser da comunidade e deve ter, no mínimo, ensino médio completo ou experiência de, pelo menos, dois anos com trabalho de alfabetização de jovens e adultos. É responsável pelo acompanhamento pedagógico do trabalho dos monitores.

Estrutura utilizada

- Salas de aula com 20 alunos (em média).
- Para cada sala de aula, o Programa contribui com R\$ 600,00/mês, sendo:
 - > 88% para pagamento de recursos humanos;
 - > 12% para pagamento de água, luz, material de limpeza e material pedagógico.
- Normalmente, as aulas seguem o seguinte cronograma:
 - > 2ª a 5ª f.: 2h30 diárias, em turno a ser definido pela comunidade atendida
 - > 6ª f.: formação continuada dos professores (sem carga horária fixa).
- O MOVA segue o calendário escolar.
- Material didático: não há um livro padrão. O MOVA apenas orienta as entidades conveniadas sobre quais materiais podem ser por adquiridos.

Capacitação, supervisão e avaliação

- Capacitação [inicial]: chama-se “formação inicial” e tem carga horária de 40 horas.
- Supervisão: equipe do NAE visita quinzenalmente as salas de aula das ONG’s/Associações Comunitárias vinculadas à sua jurisdição.
- Acompanhamento: são produzidos “relatórios mensais” com a frequência dos alunos, atividades realizadas etc. Serve como diretriz para atestar que a ONG/Associação Comunitária prestou o serviço de alfabetização e faz jus ao pagamento dos R\$ 600,00 mensais do programa.
- Problemas nas prestações de contas da ONG/Associação Comunitária: há um manual de orientação para prestação de contas, distribuído pelos NAEs.
- Avaliação: periodicamente são realizados “fóruns” regionais (por NAE) e municipais com os parceiros envolvidos no programa (pessoas que executam o programa e gestores na Secretaria Municipal de Educação).
- Interação: há interação com MOVAs de outros municípios; aproximadamente 10 estados têm programas que seguem o modelo do MOVA.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

XI. Dados de contato para envio da Decisão e do Relatório da Auditoria

1) Conselho da Comunidade Solidária

Contato: Augusto de Franco

Cargo: Conselheiro

Endereço: Esplanada dos Ministérios – Bloco A – 4º Andar

Brasília – DF – 70054-900

2) Serviço Social da Indústria (SESI) - Departamento Nacional

Contato: Otto Euphrásio de Santana

Cargo: Diretor-Técnico

Endereço: SBN – Quadra 1 – Bloco C – Ed. Roberto Simonsen – 8º Andar

Brasília – DF – 70040-903

3) Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Município de São Paulo (MOVA)

Contato: Marisa Darezzo

Cargo: Diretora de Educação de Jovens e Adultos

Endereço: Rua Dr. Diogo de Faria, 1247 – Vila Clementino

São Paulo – SP – 04037-004

4) Universidade de Brasília

Contato: Dóris Santos de Faria

Cargo: Decana de Extensão

Endereço: UnB - Prédio da Reitoria - 2º Andar – Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte

Brasília – DF - 70.910-900

5) Universidade Presbiteriana Mackenzie

Contato: Cláudio Salvador Lembre

Cargo: Reitor

Endereço: Rua da Consolação, 930 – Consolação

São Paulo – SP - 01302-907

6) Universidade Federal do Pará

Contato: Terezinha Valim Oliver Gonçalves

Cargo: Pró-Reitora

Endereço: Av. Augusto Corrêa, 1 – Guamá

Belém – PA - 66075-900

7) Universidade da Amazônia

Contato: Vera Lúcia Soares

Cargo: Superintendente de Extensão

Endereço: Av. Alcindo Cacela, 287

Belém – PA – 66.060-902

8) Universidade do Estado do Pará

Contato: Nilza de Oliveira de Melo e Silva

Cargo: Pró-Reitora de Extensão

Endereço: Rua do Uma, 156 – Telégrafo

Belém – PA – 66050-540

9) Universidade Federal de Alagoas

Contato: Rogério de Moura Pinheiro

Cargo: Reitor



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Endereço: Campus A C. Simões BR 104 Km 97 – Tabuleiro de Martins
Maceió – AL - 57072-970

10) Universidade Estadual do Ceará
Contato: Manassés Claudino Fonteles
Cargo: Reitor
Endereço: Av. Paranjana, 1700 - Campus de Itaperi - Serrinha
Fortaleza- CE - 60740-000

11) Universidade Federal do Maranhão
Contato: Othon de Carvalho Bastos
Cargo: Reitor
Endereço: Av. do Portugueses, s/nº - Campus do Bacanga
São Luís – MA - 65080-040

12) Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Contato: Jäder Nunes de Oliveira
Cargo: Reitor
Endereço: Cidade Universitária - Campus I
João Pessoa – PB - 58059-900

13) Centro Universitário de João Pessoa
Contato: Monsenhor Marcos Augusto Trindade
Cargo: Reitor
Endereço: BR 230 Km 22 - Água Fria
João Pessoa – PB - 58053-000

14) Centro de Educação Paulo Freire (CEPAFRE)
Contato: Gilberto Ribeiro do Nascimento
Cargo: Presidente do Centro de Educação Paulo Freire
Endereço: QMN 1 – Ed. UnB – Ceilândia Centro
Brasília – DF

15) Secretaria Municipal de Educação de Barcarena/PA
Contato: Ieda Coelho Mendes Magno
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Praça Grongre da Silveira, 438
Barcarena – PA – 68445-000

16) Secretaria Municipal de Educação de Mojú/PA
Contato: Maria Lúcia Cristo de Souza
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Praça Jarbas Passarinho, 100
Mojú – PA – 68450-000

17) Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Miri/PA
Contato: Conceição Pantoja Bastos
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Rua 7 de setembro, 56
Igarapé-Miri – PA – 68430-000

18) Secretaria Municipal de Educação de Rosário/MA
Contato: Alice Maria de Souza
Cargo: Secretária Municipal de Educação



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Endereço: Rua Eráclito Nina, s/nº
Rosário – MA - 65100-000

19) Secretaria Municipal de Educação de Miranda do Norte/MA
Contato: Francimilson Garces Santana
Cargo: Secretário Municipal de Educação
Endereço: Avenida do Comércio, s/nº
Miranda do Norte – MA - 65495-000

20) Secretaria Municipal de Educação de Vargem Grande/MA
Contato: Irmã Inês Sanches
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Rua Dotonina Rodrigues, nº 82
Vargem Grande – MA - 65430-000

21) Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz/CE
Contato: Izabel Maria Magalhães de Freitas
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Praça Côneto Araripe, 76
Aquiraz – CE - 61700-000

22) Secretaria Municipal de Educação de Paramoti/CE
Contato: Antônio Eudes Moreira Farias
Cargo: Secretário Municipal de Educação
Endereço: Rua Santana, 64
Paramoti – CE - 62736-000

23) Secretário Municipal de Educação de Maranguape/CE
Contato: Francisco Artur Pinheiro Alves
Cargo: Secretário Municipal de Educação
Endereço: Praça Senador Homem Pinto, 217
Maranguape - CE

24) Secretaria Municipal de Educação de Santa Rita/PB
Contato: Mitzi Santiago Cabral
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Rua Joarez Tavora, 93 – Centro
Santa Rita – PB - 58300-000

25) Secretaria Municipal de Educação de Aroeiras/PB
Contato: Francisco Guedes
Cargo: Secretário Municipal de Educação
Endereço: Rua Zeferino de Pasula, 661 – Centro
Aroeiras – PB - 58400-000

26) Secretaria Municipal de Educação de Pilar/PB
Contato: Maria Dalva Rodrigues da Silva
Cargo: Secretária Municipal de Educação
Endereço: Praça João José Marajá, 259 – Centro
Pilar – PB - 58338-000

27) Secretaria Municipal de Educação de União dos Palmares/AL
Contato: Josenildo Leão Praxetes
Cargo: Secretário Municipal de Educação



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

Endereço: Praça Basiliano Sarmiento – Centro s/n.º
União dos Palmares – AL - 57800-000

28) Secretaria Municipal de Educação de Flexeiras/AL

Contato: Maria Isabel da Costa

Cargo: Secretária Municipal de Educação

Endereço: Rua Coronel Alcântara - Centro s/n.º

Flexeiras – AL - 57995-000

29) Secretaria Municipal de Educação de Messias/AL

Contato: Nancy Omena dos Santos

Cargo: Secretária Municipal de Educação

Endereço: Rua Elpídio Cavalcante, 30 – Centro

Messias – AL - 57990-000

30) Secretaria Municipal de Educação de Cidade Ocidental/GO

Contato: Maria Vilani Abrantes

Cargo: Secretária Municipal de Educação

Endereço: SQ 12 – Qd. 02 – Loja 26

Cidade Ocidental – GO - 72880-000

31) Deputada Federal Esther Grossi (PT-RS)

Câmara dos Deputados

Brasília-DF



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária

XII. Cópia do Ofício NEA 177/FE