



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## Negócio

Controle Externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.

## Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

## Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Sumários Executivos

Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos

Ministro-Relator  
Guilherme Palmeira

Brasília, 2003

© Copyright 2003, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil  
[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

Para leitura completa do Relatório, Voto e Acórdão n.º 93/2003-TCU-Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:  
[www.tcu.gov.br/avalicaodeprogramasdegoverno](http://www.tcu.gov.br/avalicaodeprogramasdegoverno)

Brasil. Tribunal de Contas da União.  
Avaliação do TCU sobre a Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos / Tribunal de Contas da União. - Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.  
..p.- (Sumários Executivos/TCU-SEPROG ; 10)

Auditoria. 2. Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos. I. Título. II. Série

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### Ministros

Valmir Campelo, Presidente  
Adylson Motta, Vice-Presidente  
Marcos Vilaça  
Humberto Guimarães Souto  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira  
Ubiratan Aguiar  
Benjamin Zymler

### Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha  
Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa

### Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Procuradora  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

## RESPONSABILIDADE EDITORIAL

### SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Luciano Carlos Batista

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Marília Zinn Salvucci

Diretor da 1a. Diretoria Técnica da SEPROG  
Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo  
com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS  
Glória Maria Merola da Costa Bastos

### EQUIPE DE AUDITORIA

Antonio de Miranda Castro (Coordenador)  
Cláudia Vieira Pereira  
Francisco Giusepe Donato Martins  
Núbia Passos Patrocínio  
Paulo Henrique Ramos Medeiros  
Roberto Eiji Sakaguti

### COLABORADORES DAS SECEX NOS ESTADOS

Altamiro Manoel da Silva  
Ana Cristina Melo de Pontes  
Ângela Maria Moura Nonato Vieira  
Carlos Fernando de Souza Fagundes  
David Levistone da Silva e Souza  
Durvalina Lúcia de E. Santo Assayag  
Fábio Coutinho Clemente  
Frederico Manuel Guilherme Strauch  
Ilka dos Santos Ribeiro  
Iran Farias Cavalcante  
José Eduardo do Bomfim  
Marcelo Álvaro Tezeli

Marcelo Ventola da Silva  
Márcio Alexandre P. La Greca  
Márcio Hudson de Arruda Figueiredo  
Marcos Valério de Araújo  
Mário Ernesto Assumpção Lassance  
Mário José de Moraes Costa Filho  
Ricardo Eustáquio de Souza  
Rita Maria Moura Leal  
Rodrigo de Oliveira Bueno Q. Fontes  
Thereza Irene Alves de Souza  
Wilson Herbert Moreira Caland  
Wilson Maurício Paredes Ferreira Lima

### EDITORAÇÃO

Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa - ISC  
Paulo Roberto Wiechers Martins

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica  
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip/ISC

Diretora Técnica do Centro de Documentação  
Evelise Quadrado de Moraes

Foto da Capa



### ENDEREÇO PARA CONTATO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação  
de Programas de Governo - SEPROG  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício Anexo I, Sala 456  
70.042-900 - Brasília-DF  
[seprog@tcu.gov.br](mailto:seprog@tcu.gov.br)

### SOLICITAÇÃO DE EXEMPLARES

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício-Sede, Sala 003  
70.042-900 - Brasília-DF  
[biblioteca@tcu.gov.br](mailto:biblioteca@tcu.gov.br)

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>O QUE É ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE JOVENS E ADULTOS</b>	<b>9</b>
<b>PORQUE O TRIBUNAL AVALIOU A AÇÃO ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE JOVENS E ADULTOS</b>	<b>9</b>
<b>QUANTO CUSTA PARA A UNIÃO</b>	<b>10</b>
<b>O QUE FOI AVALIADO PELO TCU</b>	<b>10</b>
<b>COMO FOI AVALIADO</b>	<b>11</b>
<b>O QUE O TRIBUNAL CONSTATOU</b>	<b>11</b>
Desarticulação da Ação Alfabetização Solidária com a Política de Educação de Jovens e Adultos	12
Baixo alcance dos objetivos propostos pelo Programa	12
Deficiências no gerenciamento de dados	16
Ausência de critérios de economicidade e eficiência para a designação dos municípios às Instituições de Ensino Superior que participam do Programa	16
<b>QUE BENEFÍCIOS SE ESPERA OBTER COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL</b>	<b>16</b>
<b>BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS</b>	<b>17</b>
<b>QUE MEDIDAS FORAM RECOMENDADAS PELO TRIBUNAL PARA MELHORIA DO DESEMPENHO DA AÇÃO ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE JOVENS E ADULTOS</b>	<b>17</b>

## **APRESENTAÇÃO**

Esta série de publicações contém as principais informações sobre o resultado das auditorias de programas sociais realizadas pelo TCU com o intuito de avaliar e contribuir para a melhoria do desempenho do Governo Federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira. Os programas avaliados estão voltados para a redução da pobreza e das desigualdades regionais, bem como para a promoção da inclusão social.

Com este documento pretende-se divulgar a atuação do TCU, informando aos parlamentares, órgãos governamentais, sociedade e sociedade civil organizada, sobre o desenvolvimento dos programas auditados e suas principais características.

Neste número são apresentadas informações sobre auditoria realizada pelo TCU com o objetivo de avaliar o desempenho da Ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos, de responsabilidade do Ministério da Educação. O Relatório da Auditoria foi apreciado em Sessão do Plenário de 12 de fevereiro de 2003, sob a relatoria do Ministro Guilherme Palmeira.

Valmir Campelo  
Ministro-Presidente



## O QUE É ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE JOVENS E ADULTOS

Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos<sup>1</sup> é uma ação do Programa Educação de Jovens e Adultos do Ministério da Educação - MEC. Este Programa tem por objetivo contribuir para a educação de jovens e adultos, acima de 14 anos de idade, que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não puderam concluí-lo na idade própria.

A ação Alfabetização Solidária visa reduzir os índices de analfabetismo entre jovens e adultos no país e desencadear a oferta pública de Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Para dar cumprimento a esses objetivos, o Ministério da Educação, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, repassa recursos, mediante convênio, à Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS, organização não-governamental, para que sejam oferecidos cursos de alfabetização nos municípios que apresentam os maiores índices de analfabetismo.

A AAPAS, além dos recursos recebidos do FNDE, busca outras fontes de financiamento para complementar os custos de operacionalização dos cursos de alfabetização, denominados módulos, que têm a duração de 6 meses.

Uma vez assegurados os recursos para o desenvolvimento dos módulos, a Associação faz parcerias com universidades em todo o país para que essas instituições selecionem, capacitem e supervisionem os alfabetizadores, bem como coordenem e avaliem os cursos que são oferecidos.

## PORQUE O TRIBUNAL AVALIOU A AÇÃO ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE JOVENS E ADULTOS

A ação Alfabetização Solidária, do Programa Educação de Jovens e Adultos, mostrou-se relevante por atender a uma significativa parcela da população que não teve acesso à escola em idade própria, que ainda se encontra excluída do sistema de ensino e que está localizada nas regiões mais pobres do país.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (1999)<sup>2</sup>, no Brasil, 15.021.837 pessoas com 15 anos ou mais de idade são analfabetas, o que corresponde a 11,56% da população nessa faixa etária.

De acordo, ainda, com essa Pesquisa, a distribuição de analfabetos por região é a seguinte:

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

<b>Grandes Regiões (Analfabetos) – Faixa etária de 15 anos ou mais</b>				
<b>Norte Urbana</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>

<sup>1</sup>No PPA (Plano Plurianual) e na LOA (Lei Orçamentária Anual), Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos se constitui em Ação do Programa Educação de Jovens e Adultos – EJA. No entanto, no âmbito de sua execução pela AAPAS é denominada Programa de Alfabetização Solidária. No Sumário serão encontradas, indistintamente, as duas denominações com o mesmo significado.

<sup>2</sup>Dados disponíveis à época da realização da Auditoria

590.288	8.215.083	4.006.606	1.360.998	848.862
---------	-----------	-----------	-----------	---------

## QUANTO CUSTA PARA A UNIÃO

Em 2001, a Alfabetização Solidária contou com uma dotação orçamentária de R\$ 79,33 milhões, tendo executado 99,8% desse valor. No exercício de 2002 contou com uma dotação da ordem de R\$ 102,60 milhões.

### Quadro 2 - 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%
<b>Total 2000</b>		<b>24.302.000,00</b>	<b>24.301.908,00</b>	<b>24.301.908,00</b>	<b>100,00%</b>
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%
<b>Total 2001</b>		<b>79.333.638,00</b>	<b>79.149.345,00</b>	<b>33.866.754,00</b>	<b>99,78%</b>
2002	113	102.600.000,00	87.688.388,00	87.688.388,00	85,47%
<b>Total 2002</b>		<b>102.600.000,00</b>	<b>87.688.388,00</b>	<b>87.688.388,00</b>	<b>85,47%</b>

**Fonte:** SIAFI - Valores atualizados até 31.08.2002, e sujeitos à alteração, em decorrência da execução de restos a pagar

Com os recursos repassados pela União, somados ao montante co-financiado pelos parceiros do Programa, que corresponde em média a 50% do total, a AAPAS, mediante os Projetos Nacional e Grandes Centros Urbanos atende atualmente 596.905 alunos em 1895 municípios, sendo que mais de 70% do público alvo beneficiado com o Programa encontra-se na zona rural dos municípios.

Esses dados demonstram a importância social da ação Alfabetização Solidária, vez que beneficia uma população carente, excluída e sem muitas perspectivas, sendo, portanto, um mecanismo de inserção social e de promoção da cidadania.

## O QUE FOI AVALIADO PELO TCU

A Auditoria de Natureza Operacional, na modalidade Avaliação de Programa, realizada na Alfabetização Solidária buscou investigar como aperfeiçoar os mecanismos

de controle e avaliação da Ação, com vistas a contribuir para a consecução dos seus objetivos, quais sejam, reduzir os níveis de analfabetismo no país e promover a oferta de educação de jovens e adultos.

Nesse sentido, examinou-se em que medida os procedimentos utilizados para seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos alfabetizadores contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido. Verificou-se, também, se os métodos de coleta, registro e controle dos dados relativos aos alfabetizandos e alfabetizadores são consistentes em relação aos resultados apresentados pelo Programa, e, finalmente, procedeu-se à verificação das condições encontradas pelos alunos egressos dos cursos de alfabetização para dar continuidade a seu desenvolvimento educacional e/ou profissional nos municípios onde residem.

## **COMO FOI AVALIADO**

Para a realização dos trabalhos foram adotadas as estratégias metodológicas de estudo de caso, pesquisa, levantamento de dados primários e secundários. A coleta de dados para os estudos de caso foi executada mediante observação direta, entrevistas com coordenadores pedagógicos das universidades, secretários municipais de educação, coordenadores locais e de grupo, além de grupos focais com alfabetizadores e alfabetizandos. A pesquisa, realizada por intermédio de questionários auto-aplicáveis, foi encaminhada aos coordenadores pedagógicos das universidades e aos coordenadores municipais e de grupos.

Na seleção da amostra para os estudos de casos, as unidades da federação foram classificadas de acordo com o percentual de pessoas atendidas pelo Programa Alfabetização Solidária por 100 mil habitantes, assim como pela taxa de analfabetismo.

Os estudos de casos foram, então, realizados nos estados de Alagoas, Ceará, Maranhão, Pará, São Paulo e no Distrito Federal. Foram visitados três municípios e a capital em cada um dos estados, com exceção de São Paulo, cujos trabalhos se restringiram à capital.

A análise de dados secundários, por sua vez, 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).

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.

## **O QUE O TRIBUNAL CONSTATOU**

O Ministério da Educação vinha buscando, mediante a implementação das ações do Programa Educação de Jovens e Adultos, uma articulação entre a atuação dos governos federal, estaduais e municipais e instituições não governamentais, visando à redução do analfabetismo e à melhoria da educação dessa parcela da população brasileira. Constatou-se, no entanto, que a Ação Alfabetização Solidária tem sido

executada de forma isolada em relação à política nacional de educação do MEC, não apresentando mecanismos que assegurem a continuidade do processo educacional dos beneficiários e tampouco sua interação com as demais ações do Programa.

Além disso, ficou evidenciado que os mecanismos de controle do Alfabetização Solidária apresentam deficiências quanto à: uniformidade de procedimentos de seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos alfabetizadores, bem como em relação aos métodos de coleta, controle e consolidação dos dados sobre alfabetizandos, alfabetizadores e infra-estrutura de salas de aula. Essas fragilidades podem comprometer tanto os resultados da Ação, quanto à qualidade do ensino por ela oferecido.

### **Desarticulação da Ação Alfabetização Solidária com a Política de Educação de Jovens e Adultos**

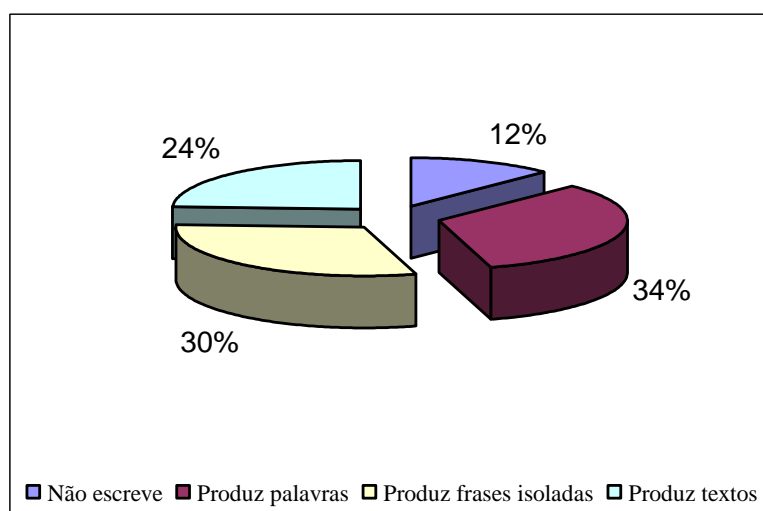
A auditoria evidenciou que a Ação Alfabetização Solidária não está devidamente articulada com a política pública de educação de jovens e adultos, **que, segundo a Constituição Federal, está prioritariamente a cargo dos governos municipais (arts. 30, VI, 208 e 211, §§2º e 4º da CF)**. Embora o modelo funcione por meio de parcerias que incluem os municípios como um dos atores relevantes, na prática não há ligação direta entre o Programa auditado e a oferta de ensino fundamental para jovens e adultos egressos do Alfabetização Solidária.

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 alfabetizados, em cumprimento aos objetivos propostos pela Ação em análise.

### **Baixo alcance dos objetivos propostos pelo Programa**

O módulo de alfabetização, com duração de 5 meses, sendo quatro aulas por semana, com carga horária média/dia de 3 horas, não assegura que o aluno tenha sido alfabetizado, pois a alfabetização é apenas o início de todo um processo de aprendizagem propiciado pela continuidade dos estudos, que deveria ser oferecido na educação de jovens e adultos. Esse fato pode ser evidenciado nos resultados da Avaliação do Módulo VIII – Julho/Dezembro 2000, elaborado pela AAPAS, onde: 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 (33,37%) ou produz frases isoladas (30,37%).

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



Importa 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 em 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.

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, traduzido pela expressão analfabetismo funcional. Essa expressão, segundo a UNESCO, 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.

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 abrigar 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.

A respeito da escolaridade, deve-se destacar os ensinamentos de Castell, Luke e Mac Lennan (1986), reportando que no Canadá, análises de dados censitários tomam **nove anos** de escolaridade formal como indicador do analfabetismo funcional; em documentos oficiais do governo espanhol, comentados por Flecha *et al.* (1993), 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, 1991). 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.

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.

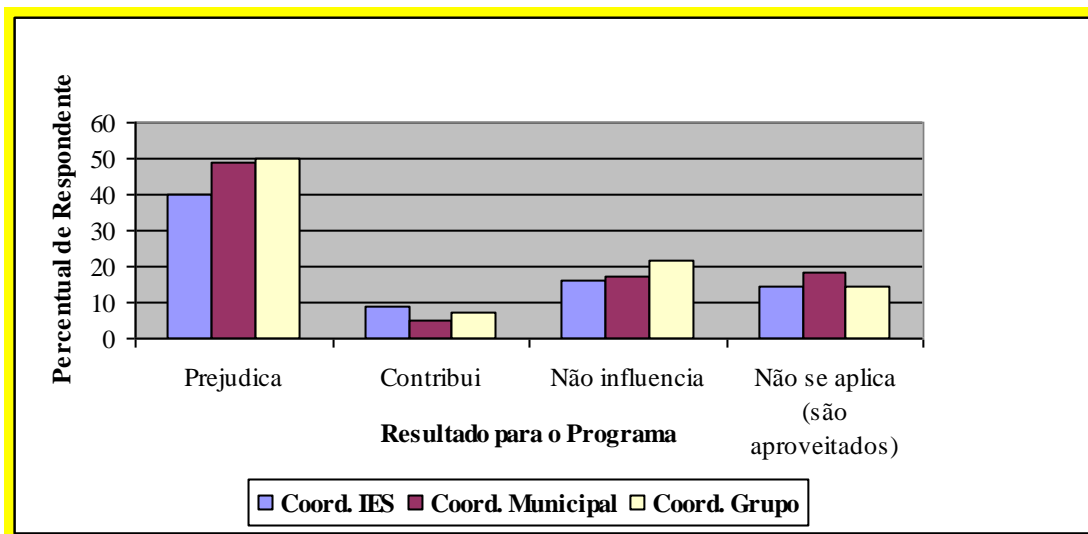
**O Programa Alfabetização Solidária poderia obter maior efetividade mediante a adoção de medidas por parte da AAPAS, no sentido de aperfeiçoá-lo, tais como: otimizar os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação; melhor aproveitar a capacidade dos alfabetizadores; e aumentar o tempo de duração dos módulos.**

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.

O maior aproveitamento da capacidade dos alfabetizadores, por sua vez, favoreceria a qualidade do ensino, atenderia ao princípio da economicidade e da eficiência, aumentaria a efetividade do processo de aprendizagem dos alunos e diminuiria o número de capacitações. Para cada novo módulo é realizada a capacitação dos alfabetizadores, segundo as diretrizes do Programa, tendo em vista que esses alfabetizadores não podem ser aproveitados no módulo seguinte.

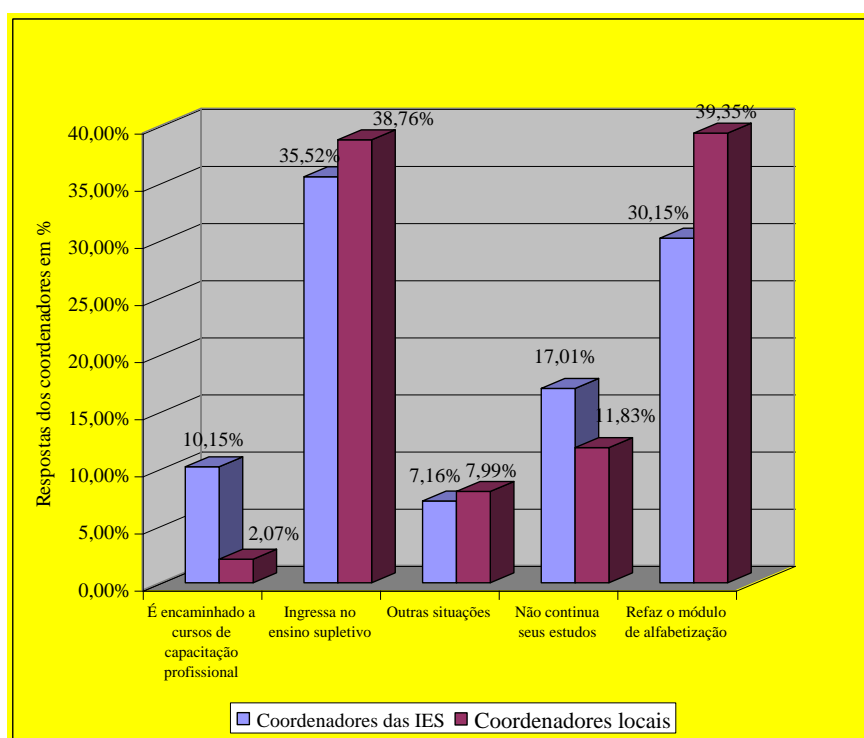
Assim, há uma alta rotatividade dos alfabetizadores, cujas evidências apontam para a perda de qualidade do ensino oferecido. Nesse sentido, de acordo com as respostas obtidas nos questionários, tem-se o seguinte: 41,15% dos coordenadores das Instituições de Ensino Superior – IES afirmaram que o não aproveitamento 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.

### Rotatividade de alfabetizadores versus desempenho do Programa



Outra constatação da auditoria diz respeito ao tempo de duração do módulo de alfabetização, qual seja, 1 mês para capacitação e 5 meses para as aulas, que 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, apresentada no gráfico a seguir.

### Situação do aluno ao terminar o módulo



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 dos alfabetizadores.

## **Deficiências no gerenciamento de dados**

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).

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.

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 para os alunos que refazem o módulo e que, portanto, já haviam recebido o mesmo material em módulo anterior.

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.

## **Ausência de critérios de economicidade e eficiência para a designação dos municípios às Instituições de Ensino Superior que participam do Programa**

Os municípios a serem atendidos são apresentados às 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.

A própria concepção do Programa leva à designação de municípios às 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. No entanto, não são considerados nessa sistemática os custos dos deslocamentos envolvidos.

## **QUE BENEFÍCIOS SE ESPERA OBTER COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL**

Espera-se, com a implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal, as quais serão monitoradas, que o Programa Educação de Jovens e Adultos busque a articulação de todas as ações dele integrantes, de forma que a Ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos seja o mecanismo de inserção no sistema de ensino, conforme preconiza o Plano Nacional de Educação e que se desenvolva um processo de ensino-aprendizagem contínuo, que abranja desde a alfabetização até a educação básica, beneficiando a população analfabeta ou insuficientemente escolarizada maior de 14 anos.

Com relação à melhoria dos processos de implementação do Programa Alfabetização Solidária, espera-se que as recomendações contribuam para aumentar a efetividade do processo de aprendizagem dos alunos e o aproveitamento da experiência do alfabetizador, diminuindo 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.

### **BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS**

As situações chamadas “boas práticas” se destacam pelas parcerias formadas entre a AAPAS, os três níveis de governo, instituições de ensino superior, iniciativa privada e pessoas físicas.

A União, os estados, a iniciativa privada e as pessoas físicas participam no financiamento dos cursos de alfabetização. Os municípios disponibilizam a infraestrutura básica, promovem a divulgação dos cursos e a seleção dos beneficiários. As instituições de ensino superior se responsabilizam pela coordenação das atividades de capacitação, avaliação e acompanhamento dos alfabetizadores, desenvolvendo o projeto pedagógico do curso.

Desta forma o modelo adotado pela AAPAS propicia a formação de capital humano nos municípios que apresentam os maiores índices de analfabetismo, assegurando os meios necessários a implementação dos cursos, em que pese as deficiências apontadas no Relatório de Auditoria.

### **QUE MEDIDAS FORAM RECOMENDADAS PELO TRIBUNAL PARA MELHORIA DO DESEMPENHO DA AÇÃO ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE JOVENS E ADULTOS**

Para contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos o Tribunal formulou as recomendações constantes do Acórdão N° 93/2003 - TCU – Plenário, proferido na Sessão de 12/02/2003.

## ACÓRDÃO N.º 93/2003 – TCU – Plenário

*VISTOS, lidos e relatados estes autos de Relatório de Auditoria, em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária, tendo por 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.*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

9.1. recomendar 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;

9.2. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que, juntamente com a AAPAS:

9.2.1. 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;

9.2.2. implemente, junto à AAPAS, ações no sentido de que seja(m):

9.2.2.1. 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;

9.2.2.2. aperfeiçoados os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos;

9.2.2.3. 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;

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

9.3. recomendar 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 seguintes aspectos:

9.3.1. 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;

9.3.2. 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;

9.3.3. 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;

9.3.4. 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;

9.3.5. adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa:

9.3.5.1. percentual da população-alvo atendida;

9.3.5.2. tempo médio de atraso no pagamento das bolsas;

9.3.5.3. tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche;

9.3.5.4. percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização;

9.3.5.5. percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo;

9.3.5.6. custo operacional – capacitação de alfabetizadores;

9.3.5.7. custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios;

9.4. determinar 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<sup>a</sup>. Zélia Brito de Souza, para pagamento de alfabetizadores e compra de merenda escolar e, se for o 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;

9.5. 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 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;

9.6. recomendar 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.

9.7. recomendar ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:

9.7.1. 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;

9.7.2. criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.

9.8. determinar 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 de 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nesta deliberação, 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;

9.9. determinar 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;

9.10. determinar à 6.<sup>a</sup> Secex que adote as medidas indispensáveis ao monitoramento da implementação das recomendações e determinações ora proferidas;

9.11. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, e do inteiro teor do Relatório de Auditoria Operacional à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Sr. Ministro de Estado da Educação, à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, à Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, à Secretária de Educação Fundamental do Ministério da Educação - SEF, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, ao Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED, aos Secretários de Educação dos Estados e do Distrito Federal, e aos Conselhos Estaduais de Educação e do Distrito Federal, à Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária – AAPAS, à

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, além daquelas entidades referenciadas no Apêndice XI do Relatório de Auditoria (“Dados de contato para envio da Decisão e do Relatório da Auditoria”, fls. 334/337 do Volume Principal);

9.12. juntar o presente processo às contas do FNDE relativas ao exercício de 2002, bem como, por cópia, às contas da SEF atinentes ao mesmo exercício; e

9.13. incluir o presente relatório de fiscalização na publicação “Auditorias do TCU”.