



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 8º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF,
CEP 70047-900
Telefone: (61) 2022-7960 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO Nº 1025/2023/ASPAR/GM/GM-MEC

A Sua Excelência o Senhor
Deputado LUCIANO BIVAR
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional, Edifício Sede, Sala 27
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 444/2023 – Deputado Federal Diego Garcia.

Senhor Primeiro-Secretário,

Em atenção ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 55, de 28 de março de 2023, que versa sobre o Requerimento de Informação em epígrafe, encaminho a documentação anexa contendo as informações prestadas pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO bem como pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão – Secadi acerca "da gestão das Políticas Públicas legadas da extinta Secretaria Nacional de Alfabetização".

Atenciosamente,

CAMILO SOBREIRA DE SANTANA
Ministro de Estado da Educação

Anexos:

- I - Nota Técnica nº 11/2023/GAB/SPO/SPO (3906128);
- II - Nota Técnica nº 13/2023/CGA/DPAEJA/SECADI/SECADI (3987540);
- III - Anexos (3945466).



Documento assinado eletronicamente por **Camilo Sobreira de Santana, Ministro de Estado da Educação**, em 28/04/2023, às 18:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0,
informando o código verificador **3988490** e o código CRC **8A836756**.



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 11/2023/GAB/SPO/SPO

PROCESSO Nº 23123.001577/2023-42

INTERESSADO: DEPUTADO FEDERAL DIEGO GARCIA

1. **ASSUNTO:**

1.1. **Requerimento de Informação nº 444, de 2023, do Deputado Federal Diego Garcia.**

2. **REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 - Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm

2.2. Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11342.htm

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Manifestação técnica no âmbito da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/SE/MEC), referente ao Requerimento de Informação nº 444, de 2023 (SEI nº [3886315](#)), de autoria do Deputado Federal Diego Garcia, o qual solicita informações sobre a gestão das políticas públicas legadas da extinta Secretaria de Alfabetização (SEALF) do Ministério da Educação, em particular o Programa Brasil Alfabetizado (PBA).

4. **ANÁLISE**

4.1. A presente Nota Técnica objetiva, no âmbito da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/SE/MEC), emitir manifestação, do ponto de vista estritamente orçamentário, sobre a gestão das políticas públicas legadas da extinta Secretaria de Alfabetização (SEALF) do Ministério da Educação, em particular o Programa Brasil Alfabetizado (PBA).

4.2. Inicialmente, cabe citar as atribuições conferidas a esta Subsecretaria. Conforme o Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, compete à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/SE/MEC):

Art. 11. À Subsecretaria de Planejamento e Orçamento compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, no âmbito do Ministério;

II - promover a articulação com o órgão central dos sistemas referidos no inciso I do **caput**, informando e orientando as unidades e as entidades vinculadas do Ministério quanto ao cumprimento das normas vigentes;

III - coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais do Ministério, e submetê-los à decisão superior;

IV - desenvolver, coordenar e avaliar as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério; e

V - monitorar e avaliar as metas e os resultados da execução dos planos e programas anuais e plurianuais, em articulação com as demais Secretarias e entidades vinculadas ao Ministério.

4.2.1. Coube a esta SPO/SE/MEC analisar parcialmente os questionamentos do item 2, em especial os realçados abaixo. Os demais itens do Requerimento deverão ser respondidos pelo gestor da política, uma vez que envolvem decisões quanto à priorização, destinação e aplicação do orçamento.

2. Qual é o atual status do Ciclo-Piloto 2022 do PBA? Está sendo executado ou foi interrompido? Quantos municípios estão participando? Quantas turmas estão ativas? **Qual valor de custeio foi repassado?** Quantos bolsistas estão participando? **Qual foi o valor gasto para o pagamento de bolsas até o mês de fevereiro?**

4.2.2. O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) é executado por meio de duas ações orçamentárias: ação **00PH - Concessão de Bolsas e Auxílio Financeiro para Promover a Alfabetização, a Elevação da Escolaridade e a Integração à Qualificação Profissional, na Educação de Jovens e Adultos**, cujo objetivo é conceder bolsas para promover a alfabetização, a elevação da escolaridade e a integração à qualificação profissional na educação de jovens e adultos, bem como concessão de auxílio financeiro para estudantes matriculados em cursos de educação de jovens e adultos; e ação **214V - Apoio à Alfabetização, à Elevação da Escolaridade e à Integração à Qualificação Profissional na Educação de Jovens e Adultos, responsável pelo apoio à implementação de ações voltadas à educação de jovens, adultos e idosos, em todas as etapas e modalidades, inclusive alfabetização**, por meio da qual ocorre o repasse de recursos de custeio para o apoio às iniciativas realizadas no âmbito do PBA. Ressalta-se que os dados foram selecionados a partir do que foi possível identificar, por Indicador de Resultado Primário – RP, inclusive de emendas, nos descritivos detalhados dos(as):

- a) ações orçamentárias;
- b) planos orçamentários – PO;
- c) subações orçamentárias e;
- d) planos internos – PI.

4.2.3. A tabela 1 abaixo discrimina os valores executados no exercício de 2022 no PBA. Os valores de custeio repassados somam, aproximadamente, R\$ 637,6 milhões dos quais R\$ 623,7 foram pagos.

Tabela 1 - Execução ações 00PH e 214V no exercício de 2022

Unidade Orçamentária	Resultado EOF	Ação Governo	Ação Governo - Descrição	Plano Orçamentário	Plano Orçamentário - Descrição	PI -Descrição	Despesas Empenhadas	Despesas Pagas
26298 - FNDE	2	00PH	CONCESSAO DE BOLSAS E AUXILIO FINANCEIRO PARA PROMOVER A ALF	0001	BOLSAS E AUXILIOS FINANCEIROS NO AMBITO DA ALFABETIZACAO DE JOVENS E ADULTOS	ALFAB. ADULT. - PAGAMENTO DE BOLSAS	699.600,00	497.200,00
26298 - FNDE	2	214V	APOIO A ALFABETIZACAO, A ELEVACAO DA ESCOLARIDADE E A INTEGR	0001	APOIO A ALFABETIZACAO DE JOVENS E ADULTOS	ALFAB.ADULT.-APOIO A ALFAB.DE JOVEM E ADULTO	637.560,00	623.700,00
Total PBA							1.337.160,00	1.120.900,00

4.2.4. Em relação aos valores gastos para pagamento de bolsas até o mês de fevereiro, informamos que, em 2022, foram empenhados recursos na ordem de 699,6 milhões, dos quais R\$ 497,2 milhões foram pagos. Para 2023, até o presente momento, não houve execução da ação 00PH.

5. CONCLUSÃO

5.1. No que tange às competências desta SPO/SE/MEC, a presente Nota Técnica fornece informações estritamente orçamentárias quanto à gestão das políticas de públicas legadas da extinta Secretaria de Alfabetização (SEALF) do Ministério da Educação, em particular o Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Os valores empenhados em 2022 somaram R\$ 1.337.160,00, dos quais R\$ 1.120.900,00 foram pagos. Em relação ao pagamento de bolsas até o mês de fevereiro de 2023, informa-se que não houve execução da ação orçamentária 00PH, até o presente momento.

À Consideração Superior. Encaminhe-se ao Subsecretário de Planejamento e Orçamento.

ANDRÉ LUIZ VALENTE MAYRINK

Coordenador Geral de Suporte à Gestão Orçamentária.

De acordo, encaminhe-se à Chefia da Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos do Gabinete do Ministro de Estado da Educação.

ADALTON ROCHA DE MATOS

Subsecretário de Planejamento e Orçamento



Documento assinado eletronicamente por **Adalton Rocha de Matos, Subsecretário(a)**, em 22/03/2023, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Valente Mayrink, Coordenador(a)-Geral**, em 22/03/2023, às 15:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3906128** e o código CRC **DDFCEDE1**.



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 13/2023/CGA/DPAEJA/SECADI/SECADI

PROCESSO Nº 23123.001577/2023-42

INTERESSADO: DEPUTADO FEDERAL DIEGO GARCIA

ASSUNTO

0.1. Requerimento de Informação n.º 444, de 2023, de autoria do Deputado Federal Diego Garcia, o qual "*solicita* informações sobre a gestão das Políticas Públicas legadas da extinta Secretaria Nacional de Alfabetização, em particular, o Programa Brasil Alfabetizado – PBA, sua atual configuração, seu projeto piloto e suas perspectivas futuras.

1. REFERÊNCIAS

1.1. BALL, S.J. Educational reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

1.2. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF : Inep, 2022. Disponível em: relatório do quarto ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educacao.pdf (inep.gov.br).

1.3. MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais, Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

1.4. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. PNAD 2019, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf.

1.5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Censo 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>

1.6. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 - dispõe sobre o repasse de recursos do Programa Brasil Alfabetizado.

1.7. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - dispõe sobre Plano Nacional de Educação.

1.8. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007 - Reorganiza o Programa Brasil Alfabetizado.

1.9. Decreto 9.765, de 11 de abril de 2019 - criação da Política Nacional de Alfabetização.

1.10. Decreto nº 10.959, de 8 de fevereiro de 2022 - Dispõe sobre o Programa Brasil Alfabetizado - Ciclo-Piloto PBA 2022.

1.11. Decreto n.º 11.342, de 1º de janeiro de 2023 - dispõe sobre a recriação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI).

1.12. Resolução nº 25 de 14 de dezembro de 2018 - dispõe sobre a reutilização dos saldos remanescentes disponíveis em contas dos entes executores do PBA.

1.13. Resolução nº 5 de 27 de junho de 2022 - Estabelece os procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos Entes Executores — EEx do estado de Alagoas e sobre o pagamento de bolsas.

1.14. Portaria nº 10, de 27 de outubro de 2022 - torna pública a lista dos Entes Executores aderentes ao ciclo-piloto do Programa Brasil Alfabetizado em 2022, apresentando os valores de custeio a serem repassados pelo FNDE a cada um.

2. RELATÓRIO

2.1. A presente nota técnica apresenta manifestação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão, em atendimento ao Ofício-Circular n.º 59/2023/ASPAR/GM/GM-MEC (SEI n.º 3886322) que faz referência ao Requerimento de Informação n.º 444, de 2023 (SEI n.º 3886315), de autoria do Deputado Federal Diego Garcia, o qual "*solicita* informações sobre a gestão das Políticas Públicas legadas da extinta Secretaria Nacional de Alfabetização, em particular, o Programa Brasil Alfabetizado – PBA, sua atual configuração, seu projeto piloto e suas perspectivas futuras.

2.2. O referido requerimento de informação apresenta os seguintes questionamentos:

1. Quais foram as principais diferenças da atual configuração do PBA, instituídas pelo Decreto Nº 10.959, de 8 de fevereiro de 2022 e pela Resolução Nº 5, de 27 de junho de 2022, em comparação com a versão anterior do programa, interrompido em 2016, durante o governo Dilma Rousseff?
2. Qual é o atual status do Ciclo-Piloto 2022 do PBA? Está sendo executado ou foi interrompido? Quantos municípios estão participando? Quantas turmas estão ativas? Qual valor de custeio foi repassado? Quantos bolsistas estão participando? Qual foi o valor gasto para o pagamento de bolsas até o mês de fevereiro?
3. Se o Ciclo-Piloto 2022 do PBA foi interrompido, apresentar as razões e os fundamentos jurídicos que embasaram essa decisão e os procedimentos que estiverem em andamento para a prestação de contas da execução física e financeira dos entes executores.
4. Caso o Ciclo-Piloto 2022 do PBA ainda esteja em execução:
 - 4.1. Apresentar, na forma de planilha, a respectiva programação orçamentária até o final do CicloPiloto, incluindo o mês de março.
 - 4.2. Apresentar os resultados preliminares do monitoramento do Ciclo-Piloto 2022 do PBA ou pelo menos a descrição do plano de monitoramento, incluindo a previsão orçamentária e o cronograma de execução.
 - 4.3. Descrever o status de funcionamento de todos os sistemas envolvidos na execução do Ciclo-Piloto 2022 do PBA, incluindo, mas não se resumindo ao Sistema Brasil Alfabetizado e o Sistema de Gestão de Bolsas.
5. Informar o status do Curso de Formação de Alfabetizadores, disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação – AVAMEC. O curso ainda está disponível? Quantas turmas foram disponibilizadas? Quantos alunos já concluíram o curso? Quantos alunos estão cursando atualmente?
6. Informar o status do curso de Formação em Matemática Básica, disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação – AVAMEC. O curso ainda está disponível? Quantas turmas foram disponibilizadas? Quantos alunos já concluíram o curso? Quantos alunos estão cursando atualmente?
7. Qual é a perspectiva do Ministério da Educação a respeito da disponibilização de turmas de alfabetização, no âmbito do novo Programa Brasil Alfabetizado, que incluam o currículo de Matemática oferecido na Formação Básica em Matemática?
8. Qual é a perspectiva do Ministério da Educação a respeito do Programa Brasil Alfabetizado após a finalização do Ciclo Piloto 2022? De que maneira está prevista a implementação do Programa Brasil Alfabetizado em escala? Apresentar o cronograma de implementação e a previsão orçamentária para essa iniciativa.
9. Sobre o histórico de acompanhamento dos órgãos de controle externo a respeito do tema de alfabetização de adultos: Quais pareceres e acórdãos e requisições foram dirigidos ao Ministério da Educação? Fornecer a documentação referente aos acórdãos e requisições recebidos e as respectivas respostas dadas pelo Ministério da Educação.

2.3. Em referência à justificação apresentada, destaca resumidamente os seguintes pontos:

- A respeito da execução do Programa Brasil Alfabetizado, cumpre destacar que existem imperativos factuais e legais que demandam veementemente a disponibilização desse programa ao nosso povo.
- Com efeito, o analfabetismo adulto é uma mácula indesculpável que urge ao Estado Brasileiro atuar, se não diretamente, pelo menos como promotor de iniciativas que visem oferecer a aproximadamente 10 milhões de brasileiros uma chance de alcançarem maior dignidade e plena cidadania ao serem capazes de realizar operações simples, mas essenciais, como ler e escrever. Do

ponto de vista legal, vale apontar a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação, cuja meta 9, visa à universalização da alfabetização, eliminando a taxa de analfabetismo absoluto de jovens e adultos até o ano de 2024.

2.4. Esse é o breve relato.

3. ANÁLISE

3.1. Inicialmente, esclarece-se que, com a nova estrutura organizacional do MEC, foi proposta a extinção da Secretaria de Alfabetização (SEALF) que teve pouca efetividade em suas ações na última gestão (2019-2022), conforme se pode observar pelo Relatório Final da Comissão de Transição Governamental 2022 - Grupo Técnico de Educação. Além disso, visando à necessária articulação da política educacional de alfabetização de jovens, adultos e idosos com as políticas de educação do campo, indígena e quilombola, bem como as relações étnico-raciais, de modo a garantir a plena realização do direito constitucional à educação, foi proposta a partir do Decreto n.º 11.342, de 1º de janeiro de 2023, a recriação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI), cujas competências estão estabelecidas, nos artigos 33 e 35, citados abaixo, em especial, às políticas de alfabetização de jovens e adultos.

Art. 33. À Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão compete:

I - planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a implementação de políticas para a alfabetização e educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; (grifo nosso)

II - implementar ações de cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, e organismos nacionais e internacionais, voltadas à alfabetização e educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; (grifo nosso)

[...]

VI - coordenar ações transversais para promover educação continuada, alfabetização de jovens e adultos, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, com vistas à efetivação de políticas públicas de que trata esta Secretaria, em todos os níveis, etapas e modalidades; e (grifo nosso)

VII - apoiar o desenvolvimento de ações para promover educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, com vistas à efetivação de políticas públicas intersetoriais. (grifo nosso)

Art. 35. À Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos compete:

I - propor políticas para alfabetização e educação de jovens e adultos, em articulação com os sistemas de ensino, com vistas à formação e ao desenvolvimento integral do ser humano no exercício da cidadania; (grifo nosso)

II - orientar, apoiar e acompanhar programas e ações de alfabetização e educação de jovens e adultos, com vistas à melhoria da qualidade das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos, consideradas as diferentes características regionais, culturais e as necessidades educacionais específicas dos estudantes; (grifo nosso)

III - implementar política de apoio técnico e financeiro para a execução de ações de alfabetização e educação de jovens e adultos, em regime de colaboração, de modo a promover a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade do ensino de jovens e adultos; e (grifo nosso)

IV - apoiar ações de formação continuada de professores, o desenvolvimento e a avaliação de materiais didáticos e pedagógicos para a alfabetização e a educação de jovens e adultos. (grifo nosso)

3.2. Abaixo seguem as respostas aos questionamentos:

1. Quais foram as principais diferenças da atual configuração do PBA, instituídas pelo Decreto N° 10.959, de 8 de fevereiro de 2022 e pela Resolução N° 5, de 27 de junho de 2022, em comparação com a versão anterior do programa, interrompido em 2016, durante o governo Dilma Rouseff?

R: De plano, destaca-se que o PBA não foi interrompido durante o governo Dilma Rousseff. O último ciclo do Programa foi lançado no ano de 2016, tendo suas turmas sido executadas no ano de 2017. Após esse período nenhuma iniciativa no âmbito da alfabetização de jovens e adultos foi realizada a nível federal. A diferença observada entre o Programa lançado em 2016 e o Ciclo-Piloto de 2022 diz respeito ao fato deste último ter sido implementado apenas no estado de Alagoas, especialmente, por ter sido considerado, pelos agentes implementadores daquele momento, como um projeto piloto. Ressalta-se que, embora esse seja o estado com o maior índice de analfabetismo de jovens e adultos, segundo o último censo, é necessário que a ação alfabetizadora chegue aos demais estados e municípios para atender a grande demanda da população analfabeta. No entanto, outras mudanças foram realizadas, tais como: atualização monetária do valor da bolsa; capacitação técnica do alfabetizador, por meio do fornecimento de capacitação específica, via plataforma AVAMEC e ainda, o fornecimento de material para regência e recursos para monitoramento e avaliação.

2. Qual é o atual status do Ciclo-Piloto 2022 do PBA? Está sendo executado ou foi interrompido? Quantos municípios estão participando? Quantas turmas estão ativas? Qual valor de custeio foi repassado? Quantos bolsistas estão participando? Qual foi o valor gasto para o pagamento de bolsas até o mês de fevereiro?

R: O Ciclo-Piloto 2022 do PBA está em desenvolvimento, porém, encontra-se em fase final de execução estando no seu 6º mês. Ao todo, 16 (dezesesseis) municípios do estado de Alagoas realizaram adesão ao Programa e tiveram o seu plano de alfabetização aprovado. Atualmente, 322 (trezentos e vinte e duas) turmas encontram-se em funcionamento. São, portanto, 322 bolsistas cadastrados nas turmas de alfabetização.

Foram repassados os valores de custeio para as contas dos entes que aderiram ao programa, correspondentes a R\$ 637.560,00 (seiscentos e trinta e sete mil e quinhentos e sessenta reais), conforme os Planos de Alfabetização (PAlfa) aprovados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA). Cabe ressaltar que, deste valor, R\$ 623.700,00 (seiscentos e vinte e três mil e setecentos reais) foram pagos em 2022 e R\$ 13.860,00 (treze mil oitocentos e sessenta reais) foi pago em 2023, em restos a pagar (RAP).

A respeito do pagamento de bolsas, até o momento foi pago o valor de R\$ R\$ 684.200,00 (seiscentos e oitenta e quatro mil e duzentos reais), em bolsas de alfabetização, conforme dados abaixo:

2022

Ação Orçamentária	Programa	Ano Referência	Ano Pagamento	Situação da Bolsa	Distintos CPF	Contagem Parcela	Soma Valor
OOPH	SBA	2022	2022	Pago	227	452	R\$ 497.200,00
				TOTAL	227	452	R\$ 497.200,00

2023

Ação Orçamentária	Programa	Ano Referência	Ano Pagamento	Situação da Bolsa	Distintos CPF	Contagem Parcela	Soma Valor
OOPH	SBA	2022	2023	Pago	85	170	R\$ 187.000,00
				TOTAL	85	170	R\$ 187.000,00

Fonte: Coordenação Geral de Bolsas e Auxílios - CGAUX/DIGEF/FNDE em 17/04/2023.

Cabe ressaltar que os valores pagos no ano de 2023 foram executados em restos a pagar (RAP).

3. Se o Ciclo-Piloto 2022 do PBA foi interrompido, apresentar as razões e os fundamentos jurídicos que embasaram essa decisão e os procedimentos que estiverem em andamento para a prestação de contas da execução física e financeira dos entes executores.

R: O programa está em execução.

4. Caso o Ciclo-Piloto 2022 do PBA ainda esteja em execução:

4.1. Apresentar, na forma de planilha, a respectiva programação orçamentária até o final do Ciclo-Piloto, incluindo o mês de março.

R: O recurso de custeio foi, integralmente, repassado aos 16 municípios que tiveram a adesão aprovada.

A execução das turmas, com previsão do pagamento de bolsas, acontece até o final do mês de abril. Abaixo os valores das bolsas para os meses de janeiro a abril:

Município	Quantidade de Alfabetizadores	Valores de bolsas a serem pagas nos meses de janeiro a abril
Água Branca	25	R\$ 110.000,00
Arapiraca	28	R\$ 123.200,00
Batalha	5	R\$ 22.000,00
Branquinha	7	R\$ 30.800,00
Feliz Deserto	2	R\$ 8.800,00
Girau do Ponciano	22	R\$ 96.800,00
Junqueiro	8	R\$ 35.200,00
Maceió	49	R\$ 215.600,00
Maravilha	52	R\$ 228.800,00
Maribondo	12	R\$ 52.800,00
Messias	10	R\$ 44.000,00
Pariconha	5	R\$ 22.000,00
Passo de Camaragibe	7	R\$ 30.800,00
Quebrangulo	20	R\$ 88.000,00
Santa do Mundaú	33	R\$ 145.200,00
São Miguel dos Campos	37	R\$ 162.800,00
Total	322	R\$ 1.416.800,00

4.2. Apresentar os resultados preliminares do monitoramento do Ciclo-Piloto 2022 do PBA ou pelo menos a descrição do plano de monitoramento, incluindo a previsão orçamentária e o cronograma de execução.

R: Em relação ao monitoramento, entende-se que a análise de uma política deve envolver o exame das várias facetas e dimensões e suas implicações, dentre elas a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização e das interfaces da política com outras políticas setoriais, conforme propõe Ball (1994 apud Mainards, 2006). Assim, um acompanhamento mais efetivo envolve, pelo menos, três maneiras de obtenção de informações para melhor avaliação da execução do Programa:

Pela extração de dados dos sistemas informatizados utilizados pelo programa;

Pelas interações telefônicas por meio da equipe de atendimento;

A partir das observações *in loco* da execução do PBA pelos entes Executores por meio de visitas técnicas.

Neste momento a extração de dados e as interações telefônicas estão sendo realizadas.

Ressalta-se que, ao desenhar o ciclo-piloto do PBA em 2022, a extinta Sealf apresentou, por meio do Processo SEI nº 23000.026418/2022-66, via Nota técnica nº 10/2022/DABE/SEALF/SEALF (SEI nº 3544924), a estrutura de monitoramento do ciclo-piloto 2022 em Alagoas.

Essa estrutura apresenta, dentre outros pontos, duas estratégias de monitoramento, quais sejam:

Estratégia Nacional de Monitoramento.

A estratégia de monitoramento nacional do ciclo possui cinco vertentes que, em conjunto, se propõem a avaliar todos os indicadores apresentados no item anterior.

Visitas *in loco* amostrais.

Análise dos formulários de monitoramento.

Análise dos relatórios finais de execução.

Análise dos Formulários de Reação.

Avaliação dos dados em sistemas.

Estabelecimento da rede de AAEs.

Estratégia Local de Monitoramento.

A estratégia local de monitoramento deve contemplar ao menos duas vertentes.

Uma relativa a aspectos gerais determinados pelo manual do programa, a exemplo de visitas *in loco*, análise periódica dos diários e das avaliações e preenchimento do relatório final de execução do programa.

Uma vertente própria, customizada pelos seus próprios gestores locais, maiores conhecedores da estratégia que melhor se adequa às realidades locais.

Com o conjunto dessas informações, o MEC consolidará seus achados em um relatório de execução do ciclo e o publicará em seu site, dando total transparência ao resultado da execução. Esse documento será fundamental para ajustes no desenho do ciclo seguinte, já ampliado, do programa, consistindo no principal documento relativo à avaliação da política pública.

Nesse sentido, a SECADI/MEC pretende conduzir o monitoramento do ciclo-piloto conforme o desenho apresentado.

4.3. Descrever o status de funcionamento de todos os sistemas envolvidos na execução do Ciclo-Piloto 2022 do PBA, incluindo, mas não se resumindo ao Sistema Brasil Alfabetizado e o Sistema de Gestão de Bolsas.

R: Atualmente, apenas o Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), que foi criado por meio da ferramenta Power App, exclusivamente para atender à operacionalização de informações, dados e geração de arquivos de pagamentos, conforme exigência normativa do Fundo Nacional de Educação (FNDE) e o Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) estão sendo utilizados como suporte na execução do Ciclo-Piloto 2022. O primeiro recebe os dados de cadastro das entidades, equipe local, voluntários e alfabetizandos e permite acompanhar a execução das turmas com informações relacionadas aos voluntários e aos locais de aulas. Permite ainda que a equipe local consiga autorizar o pagamento das bolsas aos voluntários, seguindo as determinações constantes da Resolução vigente, bem como seu manual de orientações. O SGB recebe as informações que são enviadas, via planilha de dados, e, por meio da equipe operacional do sistema, consegue homologar e enviar os dados para pagamento das bolsas.

5. Informar o status do Curso de Formação de Alfabetizadores, disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação – AVAMEC. O curso ainda está disponível? Quantas turmas foram disponibilizadas? Quantos alunos já concluíram o curso? Quantos alunos estão cursando atualmente?

R: Sim, o curso está disponível. Foram disponibilizadas 3 (três) turmas. 3.087 cursistas concluíram o curso. Atualmente, 11.194 cursistas estão ativos no curso.

6. Informar o status do curso de Formação em Matemática Básica, disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação – AVAMEC. O curso ainda está disponível? Quantas turmas foram disponibilizadas? Quantos alunos já concluíram o curso? Quantos alunos estão cursando atualmente?

R: Sim, o curso está disponível. Foram disponibilizadas 3 (três) turmas. 2.222 cursistas concluíram o curso. Atualmente, 11.721 cursistas estão ativos no curso.

7. Qual é a perspectiva do Ministério da Educação a respeito da disponibilização de turmas de alfabetização, no âmbito do novo Programa Brasil Alfabetizado, que incluam o currículo de Matemática

oferecido na Formação Básica em Matemática?

R: A política de alfabetização de jovens e adultos está em fase de elaboração e baseia-se numa concepção de currículo que inclui não apenas a matemática enquanto prática social, mas todos os conhecimentos que possibilitam que o jovem, adulto e idoso possam ser integrados, efetivamente e de forma crítica, às práticas letradas da sociedade, a qual será implementada em todo o país em articulação com municípios, universidades e entidades da sociedade civil.

8. Qual é a perspectiva do Ministério da Educação a respeito do Programa Brasil Alfabetizado após a finalização do Ciclo Piloto 2022? De que maneira está prevista a implementação do Programa Brasil Alfabetizado em escala? Apresentar o cronograma de implementação e a previsão orçamentária para essa iniciativa.

R: Em um estudo de 2012-2021, realizado por pesquisadores do INEP e registrados no Relatório do Monitoramento/INEP, a taxa de alfabetização da população de faixa etária de 15 anos ou mais apresentou em 2012, 91,8% e 2021, 95,0%, isto é, uma variação de 3,2 p.p. Essa realidade aponta que a população de 15 anos ou mais apresentava o quantitativo de 9.893.636 de cidadãos que declararam não saber ler/escrever em 2021. Em 2022 o Censo Escolar apresentou o índice 6,6%, o que aponta para 11 milhões de pessoas maiores de 15 anos que não sabem ler ou escrever. Referidos dados possibilitam reflexões no sentido da importância de uma política de alfabetização considerada componente da educação básica integrada ao sistema de ensino. Nesse sentido, faz-se necessária a avaliação do Programa Brasil Alfabetizado, sobretudo do Ciclo Piloto de 2022, como condição para a construção de uma nova realidade da alfabetização dos jovens, adultos e idosos no país e, assim, avançar nos índices previstos na Meta 9 do Plano Nacional de Educação, Lei. 13.005/2014. Desse modo, a política de alfabetização para jovens, adultos e idosos encontra-se em processo final de elaboração, assim como o orçamento está sendo definido com o objetivo de universalização da política, alcançando os 6,6% de brasileiros e brasileiras analfabetos(as). Após o encerramento do Ciclo Piloto de 2022, previsto para abril, o Programa será avaliado, considerando-se suas várias facetas e dimensões bem como as questões de justiça, igualdade e liberdade individual defendidas por Ball quando discute a avaliação de políticas educacionais (1994).

Sublinha-se, ainda, que a implementação de qualquer política pública em escala exige do implementador a avaliação de eficácia do projeto piloto, quando é o caso. Infelizmente, a avaliação de impacto, que também contribuiria para a obtenção de respostas mais robustas, não pode ser aplicada, devido ao necessário tempo de conclusão de uma política para se obterem resultados confiáveis. Neste sentido, após a conclusão do Ciclo-Piloto, o programa passará pela avaliação de eficácia para se obterem evidências do alcance da política, de possível necessidade de retroalimentação no âmbito do desenho implementado, bem como aprimoramentos, por exemplo, inserção de instrumentos de ação pública que o adensem. Subjaz à atual gestão da SECADI a compreensão de que qualquer política pública exige um desenho avaliativo e de monitoramento, estruturado desde a sua concepção, com indicadores que lhe sejam aderentes e respondam à especificidade de cada proposta.

9. Sobre o histórico de acompanhamento dos órgãos de controle externo a respeito do tema de alfabetização de adultos: Quais pareceres e acórdãos e requisições foram dirigidos ao Ministério da Educação? Fornecer a documentação referente aos acórdãos e requisições recebidos e as respectivas respostas dadas pelo Ministério da Educação.

R: O Ministério da Educação recebe, frequentemente, solicitações e questionamentos dos órgãos de controle, especialmente Tribunal de Contas da União e Ministérios Públicos nos estados, sobre o tema de alfabetização de jovens, adultos e idosos. Em sua maioria, essas consultas ocorrem no sentido de solicitar informações acerca das execuções individualizadas de cada estado e município.

No entanto, em histórico recente, de acordo com o processo SEI nº 23000.036346/2018-89, o Tribunal de Contas da União – TCU, no exercício de suas atribuições de controle externo dos atos do Poder Executivo e por meio do acompanhamento permanente da implementação do PNE, determinou a adoção de providências pelo Ministério da Educação - MEC, em especial, a apresentação de avaliação quanto à possibilidade de cumprimento das metas, indicando as correções necessárias para o seu alcance, quando necessário.

Esse monitoramento constatou que a estratégia 9.4 ainda não foi efetivada, o que levou a Corte de Contas a requisitar a adoção de providências por parte do Governo Federal.

Com efeito, o MEC foi notificado da decisão constante do Acórdão nº 159/2020 - TCU – Plenário, em razão do pedido de reexame do subitem 9.2 do Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.2. Determinar:

9.2.1. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e **ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação.**

A este respeito, manifestaram-se as seguintes unidades do Ministério da Educação:

A então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI, por meio da Nota Técnica nº 13/2018/DPAEJA/SECADI/SECADI (SEI nº 1372340), alegou que segundo a Pesquisa Nacional por Domicílio (PNAD), as pessoas entre 15 e 29 anos e que não concluíram os estudos na Educação Básica apresentam distintas razões para não frequentar a escola. O motivo mais frequente se referia ao fato de estarem trabalhando ou procurando trabalho. Argumentou também que a decisão quanto à implementação da estratégia necessitava de um conhecimento prévio a respeito da realidade Educação de Jovens e Adultos assim como dos impactos das políticas públicas em curso.

A extinta Secretaria de Alfabetização - Sealf, por meio da Nota Técnica nº 23/2019/GAB/SEALF/SEALF (SEI nº 1657571), alertou quanto à possibilidade de efeitos iatrogênicos de se oferecer vantagem financeira para estimular a demanda por educação, incluindo o risco de solução de continuidade devido a eventuais alterações na disponibilidade orçamentária. Além disso, mencionou que o custo operacional para a implementação da estratégia consumiria recursos que poderiam ser melhor aproveitados se direcionados para a expansão de turmas de alfabetização ou para a concessão de bolsas de voluntários alfabetizadores.

Posteriormente, esses argumentos foram reiterados por meio da Nota Técnica nº 3/2019/DCFP/SEALF/SEALF (SEI nº 1780661), a qual também assinalou que poderia ser mais oportuno respeitar a tramitação legislativa do projeto de lei do Deputado Edgar Mão Branca que propunha alterar a lei do Programa Brasil Alfabetizado para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

Por meio da Nota Técnica nº 4/2019/DCFP/SEALF/SEALF (SEI nº 1782504), a Sealf retoma o tema, além de manifestar concordância com o posicionamento do então Ministério do Desenvolvimento Social, o qual, por meio da Nota Técnica 1/2019 (SEI nº 1782508), discorreu especialmente a respeito dos problemas operacionais que decorreriam caso a estratégia fosse implementada em razão dos custos transacionais entre o Programa Bolsa Família e o Programa Brasil Alfabetizado.

Finalmente, por meio da Nota Técnica nº 31/2019/GAB/SEALF/SEALF (1783172), a Sealf teceu considerações referentes às metas 5 e 9 do PNE, retomou as ressalvas a respeito da implementação da estratégia 9.4, reverberando, inclusive o posicionamento disposto na Nota Técnica 1/2019 do Ministério do Desenvolvimento Social e manifestou-se peremptoriamente contrária à implementação da estratégia 9.4 do PNE.

Não obstante essas manifestações, conforme consta no Relatório de Reexame do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário (SEI nº 1894883), por meio do acórdão nº 159/2020-TCU-Plenário, em seu item 9.2.1, foi reiterada a requisição para que o estudo de viabilidade da estratégia 9.4 do PNE fosse elaborado conjuntamente pelo Ministério da Educação - MEC, pelo Ministério da Economia - ME e pelo Ministério da Cidadania - MC.

Neste sentido, cumprindo a já citada determinação constante do Acórdão 159/2020 TCU Plenário, foi realizada a contratação de consultor externo para a elaboração do estudo denominado "Análise Ex Ante da estratégia 9.4 do PNE" (SEI nº 2472448) que apontou que a determinação do TCU condiciona a avaliação dentro da hipótese de que era relevante elevar a demanda por serviços de

alfabetização e mitigar a evasão das turmas de alfabetização (itens 1.2 e 2.2). E foi a partir dessa hipótese que o estudo foi conduzido.

A extinta Sealf, então, por meio da Nota Técnica nº 3/2021/GAB/SEALF/SEALF (SEI nº 2465531), respondeu ao TCU, encaminhando o resultado do estudo realizado "Análise Ex Ante da estratégia 9.4 do PNE" e concluindo:

Sob a luz do princípio do primado da realidade, observa-se a necessidade de se considerar as evidências científicas e empíricas como critério para o redesenho da meta 9 do PNE tendo-se sempre em vista o objetivo da melhoria do capital humano da sociedade brasileira.

Sob esse mesmo princípio se considera necessário distinguir até que ponto as estratégias se equivalem às metas quanto à sua natureza mandatária, de modo que haja compreensão quanto à necessidade de o gestor público julgar as circunstâncias para a tomada de decisão sobre qual estratégia é mais conveniente e oportuna.

Estudos realizados ao longo das últimas cinco décadas, além de análises de políticas públicas nacionais alertam que, em matéria de educação, a motivação deve ser intrínseca e que a oferta de vantagem financeira no intuito de estimular a demanda possui eficácia duvidosa ou pode provocar efeitos deletérios.

A operacionalização da estratégia 9.4 exigiria um alto custo gerencial e transacional entre o MC e o MEC, sendo menos vantajosa do que a implementação de uma política pública de alfabetização de adultos diretamente pelo MEC.

O pressuposto necessário para a legitimação da implementação da estratégia 9.4 não se confirma na realidade, visto que se deve primeiro reativar o PBA antes de se esperar que ocorra o fenômeno da escassez de demanda que pudesse ensejar em alguma estratégia que tivesse o intuito de estimular a demanda por turmas de alfabetização.

Os custos estimados para a implementação da estratégia 9.4 não estão previstos no PPA, na LDO e na LOA 2021, além de exorbitarem a capacidade orçamentária e financeira do MEC, de modo que provocariam solução de continuidade em diversos programas e ações da pasta.

Em síntese e em conformidade com as manifestações do Ministério da Economia e do Ministério da Cidadania, a estratégia 9.4, além de não ser factível, causaria elevado comprometimento do orçamento federal sem qualquer garantia de impacto positivo para a sociedade, devendo ser, portanto, proscrita.

Em razão do exposto, recomendou que, na oportunidade em que houver uma revisão do PNE, a estratégia 9.4 seja retirada do texto da Lei.

Neste sentido, chegou ao Ministério da Educação o Ofício 71333/2021-TCU/Seproc de 15 de dezembro de 2021, oriundo do Tribunal de Contas da União, por meio do qual encaminha notificação de Acórdão, assim como a peça 68 do Processo TC 021.172/2020-0 - ACÓRDÃO Nº 2999/2021 - TCU - Plenário, que conclui:

Considerando que se trata de monitoramento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, com nova redação dada pelo Acórdão 159/2020-TCU-Plenário, proferido em sede de pedido de reexame, de relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo, ambos exarados nos autos do TC 034.984/2017-8, que tratou do Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), realizado em 2017;

Considerando que, por meio do subitem 9.2.1., esta Corte determinou aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Desenvolvimento Social e da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, encaminhassem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação;

Considerando que, mediante o subitem 9.2.2., esta Corte determinou aos Ministérios do Desenvolvimento Social e da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, encaminhassem a este Tribunal relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos;

Considerando que o Ministério da Economia, que incorporou o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pronunciou-se a respeito dos impactos orçamentários e financeiros das propostas apresentadas, concluindo que a criação do referido benefício adicional parece não ser viável;

Considerando que o Ministério da Cidadania, que incorporou o Ministério do Desenvolvimento Social, apresentou considerações acerca das dificuldades de implementação e operacionalização do

referido auxílio financeiro;

Considerando que o Ministério da Educação corroborou as considerações apresentadas pelos outros dois Ministérios e se manifestou no sentido de que a previsão da referida estratégia em lei é equivocada desde sua concepção, e a implementação do aludido benefício é inviável, sendo que sua previsão não atende ao primado da realidade, e defendeu que a mencionada estratégia seja excluída da Lei 13.005/2014;

Considerando, no que tange ao item 9.2.2 monitorado, que o Ministério da Cidadania informou que o tema “frequência escolar” não se relaciona com os objetivos dos benefícios assistenciais nem com os objetivos da política de assistência social; bem como não apresentou medidas que atualmente estimulem a demanda do público da educação de jovens e adultos;

Considerando que o Ministério da Educação informou que houve descontinuação da oferta do Programa Brasil Alfabetizado, o qual está passando por reformulação, existindo, portanto, problemas estruturantes da política de educação de jovens e adultos a serem solucionados antes daquele referente à frequência escolar, relacionados à própria oferta de cursos de alfabetização a esse público;

Considerando que, embora não cumprida a determinação constante do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, com nova redação dada pelo Acórdão 159/2020-TCU-Plenário, não há providências a serem adotadas a respeito, uma vez que o teor da determinação contida no dispositivo monitorado não se alinha ao conceito de determinação estabelecido pela Resolução-TCU 315/2020, que entrou em vigência após o acórdão ter sido proferido, e mais se aproxima de diligência, na medida em que solicita relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do RI/TCU, em considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.2.1 e não-cumprida a determinação contida no subitem 9.2.2, ambas do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, com nova redação dada pelo Acórdão 159/2020-TCU-Plenário; dar ciência desta deliberação aos Ministérios da Educação, da Cidadania e da Economia, e apensar definitivamente estes autos ao TC 034.984/2017-8, em que foi proferido o acórdão ora monitorado.

Da leitura do dispositivo do Acórdão 2999/2021-TCU Plenário se percebe que embora a resposta do Ministério da Educação ao Acórdão nº 159/2020-TCU-Plenário não tenha atendido ao esperado, não restou possível aplicação de sanção diante do seguinte contexto:

170. Não foram apresentadas considerações específicas a respeito do estímulo à frequência de alunos de cursos de alfabetização. Sobre o incentivo à demanda para esse público, as informações prestadas pelo MEC dão conta de que, em sentido contrário, atualmente há problema na oferta de cursos de alfabetização de jovens e adultos, em decorrência da interrupção do Programa Brasil Alfabetizado.

171. De todo o exposto, verifica-se que o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania não apresentaram informações específicas sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos, tampouco encaminharam relatório com essa finalidade. Dessa forma, constata-se que não foi cumprida a determinação constante do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, cuja nova redação foi dada pelo Acórdão 159/2020-TCU-Plenário.

172. Em que pese a conclusão pelo não cumprimento do subitem supramencionado, deixa-se de propor qualquer tipo de sanção ao gestor em virtude de o subitem ter sido proferido antes da vigência da Resolução-TCU 315/2020 e seu teor não se adequar ao conteúdo das determinações conforme estabelecido na Resolução.

173. Apenas para esclarecer, a Resolução-TCU 315/2020 estabelece em seu art. 2º, I, que a determinação possui natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares.

174. É razoável concluir que o subitem 9.2.2 do referido acórdão mais se aproxima de uma diligência, na medida em que solicita relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos, do que o teor de uma determinação ou recomendação na forma definida na Resolução-TCU 315/2020.

175. Diante disso, entende-se desnecessária a adoção de outras medidas por este Tribunal a respeito do subitem sob análise.

Conforme se vê, não houve sanção e nem atribuição de quaisquer obrigações de fazer ao Ministério da Educação.

Outro tópico importante a destacar é que, recentemente, foram identificados valores consideráveis de recursos de custeio represados nas contas dos entes executores do Programa Brasil Alfabetizado. Identificou-se ainda, a impossibilidade de utilização desse recurso para o custeio de atividade de apoio ao PBA devido à indisponibilidade de complementação de recursos referentes ao pagamento de bolsas aos voluntários que atuassem no processo de aprendizagem, conforme § 5º, do art. 5º, do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Ou seja, a União não dispunha de recursos para o pagamento de bolsas para voluntários para o atendimento a esse volume de recursos em conta.

A então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), responsável pela execução do Programa Brasil Alfabetizado, à época, realizou consultas à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação e à Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Processo SEI 23000.015589/2018-83), duas unidades ligadas à Advocacia Geral da União, com o objetivo de utilização desses recursos na ação de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Após análise das documentações por parte das instituições houve autorização para a publicação de Resolução que versasse sobre o tema. Com isso, foi publicada a Resolução nº 25 de 14 de dezembro de 2018, que permitia ao Ministério da Educação utilizar os saldos remanescentes em contas dos entes executores do PBA, nas turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Porém, para que essa resolução fosse, de fato, executada, seriam necessárias orientações adicionais que permitissem sua execução. Tais orientações não chegaram a ser divulgadas e a operacionalização e o monitoramento da utilização desses recursos dependiam de um sistema informatizado que não foi concebido.

Recentemente, a Secretaria de Educação Básica (SEB), juntamente com a extinta Secretaria de Alfabetização (Sealf), voltaram a realizar consultas aos órgãos e unidades responsáveis (Processo SEI nº 23000.013343/2022-53) a fim de revogar a Resolução nº 25 de 14 de dezembro de 2018 e proporem nova resolução bem como uma Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE que permitisse a repactuação apenas parcial dos saldos de custeio, e que o fizesse tendo um programa diverso do PBA como destinação.

No entanto, por meio do Parecer n. 00008/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, a unidade ressaltou que **a conclusão sobre se a permissão de repactuação, apenas parcial, dos saldos de custeio, tendo como destinação um programa diverso do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) está abrangida pela exigência de regulamentação, por Decreto, estabelecida no § 2º do art. 8º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, exigiria maiores considerações da respectiva área técnica. (destaque nosso).**

Completo ainda que, considerando a recente edição do Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a nova Estrutura Regimental do Ministério da Educação, que criou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão, com sua Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, sugeriu que, oportunamente, os autos sejam submetidos à avaliação dessa Secretaria, tendo em vista a sua competência regimental.

4. CONCLUSÃO

4.1. Esta Secretaria reconhece a incontestável relevância dos questionamentos apresentados para a garantia de um Estado democrático de direito, bem como para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Nesse sentido, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão espera ter respondido, a contento, às questões propostas, dentro das suas competências, e reafirma seu compromisso em trabalhar para desenvolver políticas públicas mais abrangentes para a alfabetização e educação de jovens e adultos, visando contribuir para a melhoria dos indicadores frágeis desta modalidade educacional.

À consideração superior.

PAULA JOANA BAREIRO TAVARES
Servidora

De acordo,

MARIA DO SOCORRO ALENCAR NUNES MACEDO
Coordenadora-geral de Alfabetização

De acordo,

CLÁUDIA BORGES COSTA
Diretora de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos

De acordo.

MARIA DO ROSÁRIO FIGUEIREDO TRIPODI
Secretária de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão



Documento assinado eletronicamente por **Paula Joana Bareiro Tavares, Servidor(a)**, em 28/04/2023, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Borges Costa, Diretor(a)**, em 28/04/2023, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Socorro Alencar Nunes Macedo, Coordenador(a)**, em 28/04/2023, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Luppi dos Passos, Chefe de Gabinete**, em 28/04/2023, às 20:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3987540** e o código CRC **B597314A**.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 13/2018/DPAEJA/SECADI/SECADI

PROCESSO Nº 23000.036346/2018-89

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

ASSUNTO

Trata-se de esclarecimentos e encaminhamentos quanto ao pedido de atendimento ao item 9.2, constante do Acórdão nº 2353/2018 - TCU - Plenário.

1. REFERÊNCIAS

- 1.1. Acórdão nº 2353/2018 - TCU - Plenário.
- 1.2. Instrução Complementar (Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 - TC 034.984/2017-8).
- 1.3. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. A Instrução Complementar, anexa ao Processo SEI 23000.036346/2018-89 (1315323), apresenta propostas de encaminhamentos para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8), embasada em dados estatísticos e considerações que reafirmam a necessidade de políticas de fomento à demanda e à frequência escolar na alfabetização e educação de jovens e adultos, como, por exemplo, a concessão de auxílio financeiro para as pessoas a partir de 15 anos que cursam programas de alfabetização.

2.2. Tendo em vista a necessidade anteriormente expressa, a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) prevê a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização.

2.3. Em atendimento ao constante do referido relatório de acompanhamento do PNE, o Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário apresenta o voto de:

[...]

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos.

2.4. Para efeitos desta Nota Técnica, a SECADI considera "frequência escolar" como "continuidade de estudos".

3. ANÁLISE

3.1. As determinações emanadas pelo TCU requerem articulação para ação interministerial, o que excede as competências regimentais da SECADI.

3.2. Cumpre informar que, com vistas a erradicar o analfabetismo no Brasil e estimular a demanda e a frequência escolar do público da EJA, a SECADI implementa ações como: (i) o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), (ii) o Programa ProJovem, e, (iv) o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), conhecido como a estratégia Novas Turmas de EJA.

3.3. Ambas as iniciativas são planejadas e implementadas com foco em atender as necessidades dos jovens e adultos alvo da alfabetização e da EJA, inclusive suas limitações para arcar com as despesas envolvidas no processo de escolarização, provendo recursos como transporte, material didático e alimentação escolar.

3.4. Destaque-se que, segundo a Pesquisa Nacional por Domicílio (PNAD), as pessoas entre 15 e 29 anos e que não concluíram os estudos na Educação Básica apresentam distintas razões para não frequentar a escola, algumas delas mais recorrentes entre os sujeitos entrevistados do que a falta de dinheiro para pagar despesas com os estudos, como estar trabalhando ou procurando trabalho - motivo mais argumentado - (PNAD 2017 - Educação/IBGE).

3.5. As razões para adolescentes e adultos não frequentarem a escola colocam em questão quais fatores mobilizam, de fato, o ingresso, a permanência e a conclusão dos estudos, inclusive na EJA.

3.6. Além da ação interministerial prevista, seja para decidir sobre a viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do PNE ou para elaborar proposições sustentáveis com vistas a promover a demanda e a frequência escolar na alfabetização ou escolarização de jovens e adultos, é necessário conhecer mais detalhada e profundamente a realidade dos públicos da EJA, assim como avaliar o impacto das políticas em curso. Entretanto, nem sempre há dados suficientes a respeito desses aspectos.

4. **CONCLUSÃO**

4.1. Destarte, a SECADI sugere que a Secretaria Executiva do Ministério da Educação promova a articulação interministerial, com os demais Ministérios envolvidos na demanda, com vistas à configuração do grupo de atores e ao estabelecimento de agendas para atender às determinações em pauta, em conjunto, conforme solicitado.

4.2. Sugere ainda à Secretaria Executiva solicitar ampliação de prazos para cumprir o determinado no item 9.2 do Acórdão nº 2353/2018 - TCU - Plenário.

De acordo.

Encaminhe-se ao Gabinete da SECADI.

ELAINE CRISTINA SAMPAIO

Diretora de Políticas para a Juventude, Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos,
Substituta.



Documento assinado eletronicamente por **Elaine Cristina Sampaio**,
Diretor(a), Substituto(a), em 26/12/2018, às 14:27, conforme horário



oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1372340** e o código CRC **576C6F9B**.

Referência: Processo nº 23000.036346/2018-89

SEI nº 1372340



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 23/2019/GAB/SEALF/SEALF

PROCESSO Nº 23000.036346/2018-89

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

ASSUNTO: Acórdão nº 2353/2018 - TCU - Plenário, que trata sobre o 3º Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

1. SUMÁRIO

A presente Nota Técnica tece considerações a respeito do item 9.2 do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2353/2018-TCU-Plenário, a saber: "**9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos**".

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2.1. Referente a esse tema, o Plano Nacional de Educação (PNE), estabeleceu na meta 9 o desafio de elevar, até o final de 2015, a taxa de alfabetização para 93,5% da população de 15 anos ou mais. Essa meta tem sido monitorada por meio dos dados coletados pelo IBGE no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), cujos resultados podem ser visualizados na figura abaixo:

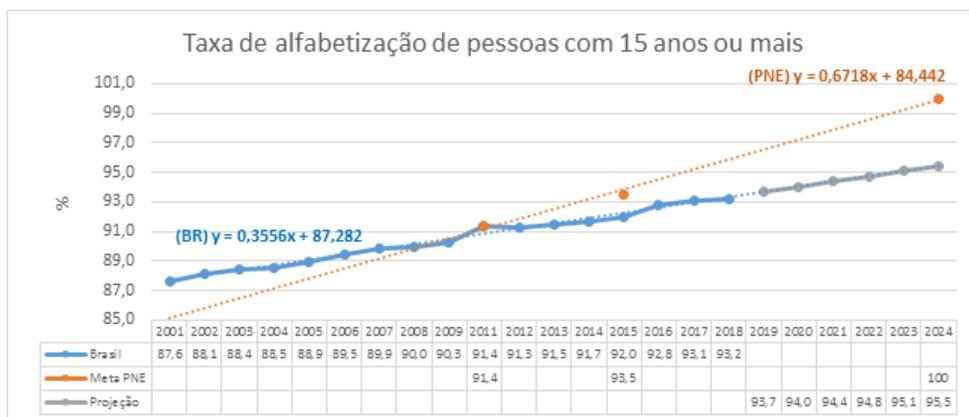


Figura 1 - Taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais. Fonte dos dados: IBGE. A pesquisa não foi realizada em 2010.

2.2. Conforme dispõe a figura 1, a curva marcada, em azul, refere-se aos dados registrados pelo IBGE, na Pnad, entre os anos de 2001 e 2018. A regressão linear realizada nessa série histórica demonstra que a taxa de alfabetismo cresceu aproximadamente 0,36 pontos percentuais (pp) por ano.

2.3. A curva marcada, cor cinza, demonstra a projeção do crescimento da taxa de alfabetismo até 2024 de acordo com a evolução registrada. No ritmo observado, estima-se que em 2024 a taxa de alfabetismo alcançaria marca de 95,5%.

2.4. Por seu turno, a curva marcada, na cor laranja, representa as metas parcial e final estabelecidas pelo PNE, considerando-se como ponto de partida o ano de 2011. A regressão linear realizada para essas metas demonstra que, a partir de 2011, a taxa de alfabetização deveria crescer em média 0,67 pp por ano.

2.5. De acordo com os cálculos realizados, a diferença entre a meta estabelecida pelo PNE para 2024, e a taxa estimada para esse mesmo ano, chegaria a 4,5 pp, os quais somente seriam vencidos no ano de 2036.

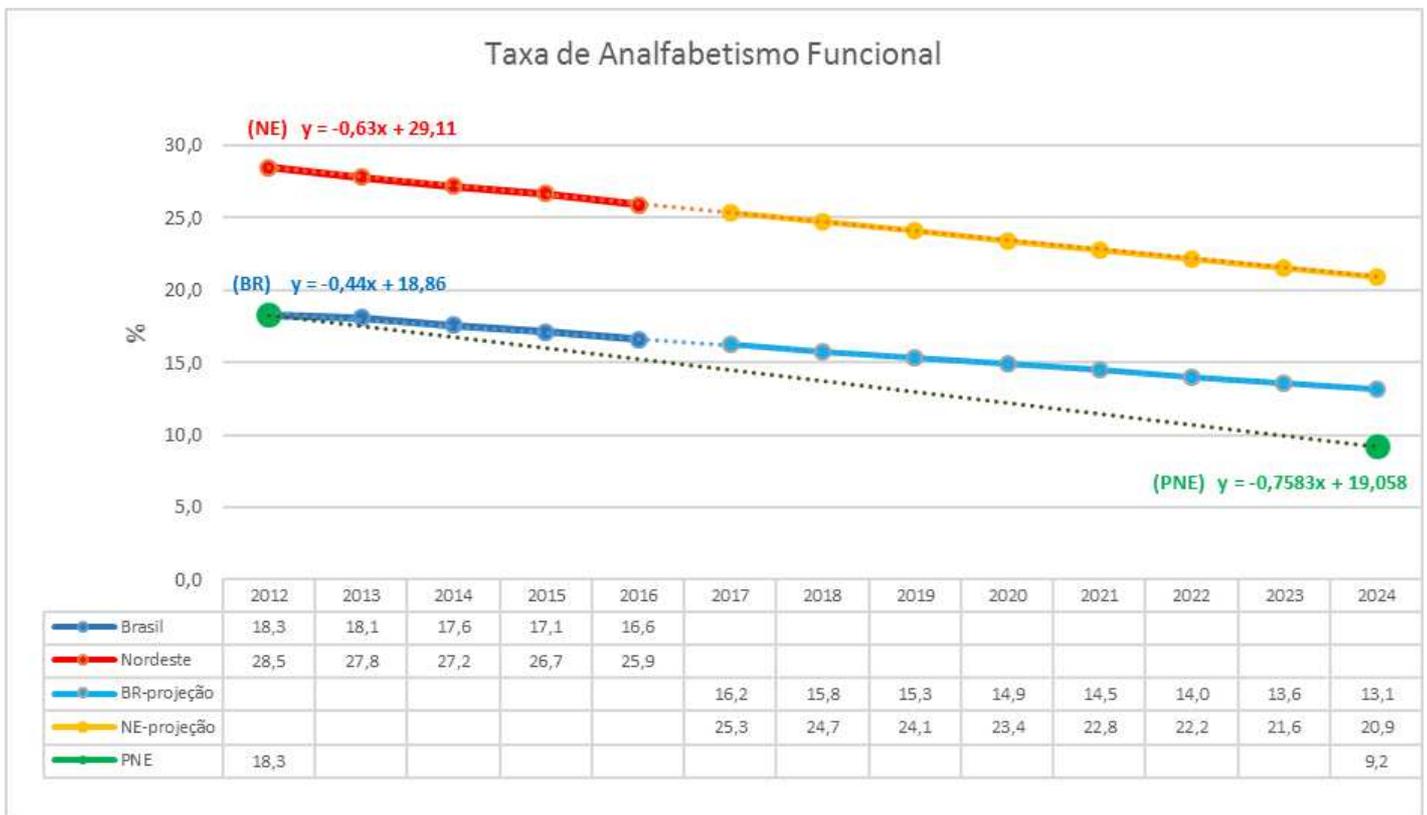


Figura 2 – Taxa de Analfabetismo Funcional. Fonte de dados - IBGE

2.6. A segunda parte da meta 9 do PNE diz respeito à redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional até 2024. O ano de referência empregado foi 2012, quando este indicador apresentava uma média nacional de 18,3%, do que decorre que em 2024 a taxa de analfabetismo funcional deveria ser reduzida para 9,2%.

2.7. Segundo a figura 2, a meta do PNE (em verde) pressupõe que a taxa de analfabetismo funcional devesse cair 0,76 pp por ano desde 2012. Entretanto, foi estimado que essa taxa tem caído 0,44 pp por ano (em azul). Embora no Nordeste (em vermelho) a queda apresente um ritmo maior que o nacional, essa região apresenta taxas aproximadamente 10 pp acima que as médias nacionais. Com isso, estima-se que em 2024 a taxa de analfabetismo funcional nacional alcance 13,1% e a da Região Nordeste alcance 20,9%. De outro modo, pode-se calcular que a meta final nacional estipulada pelo PNE para o analfabetismo funcional (9,2%) somente seria alcançada no ano 2033. A Região Nordeste, por sua vez, somente alcançaria essa meta no ano 2043.

2.8. É interessante mencionar que o texto do PNE encaminhado em 2010 à Câmara dos Deputados já continha a meta de aumentar a taxa de alfabetização para 93,5% até o final de 2015.

2.9. Desse modo, mesmo que o plano tivesse sido aprovado ao longo de 2011, para o cumprimento do objetivo, a elevação média da taxa de alfabetização deveria ter sido aproximadamente o dobro da média observada na série histórica. Isso demonstra a dimensão do grau de inexecutabilidade da meta proposta no projeto inicial pelo Ministério da Educação (MEC), bem como na lei sancionada em junho de 2014 (Chaves, J.R.F, A Meta 9 do PNE e a Alfabetização de Adultos: a Persistência do Passado, o Olhar para o Presente, o Desafio para o Futuro. Estudo Técnico - Câmara dos Deputados, 2017).

3. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA EXEQUIBILIDADE DA META 9

3.1. Conquanto louvável e totalmente desejável a meta de elevação da taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% até 2015, bem como de erradicação do analfabetismo absoluto até 2024, conjuntamente com a redução do analfabetismo funcional para 9,2%, é imperioso considerar as contingências contextuais para a sua exequibilidade.

3.2. O conturbado quadro econômico, social e político enfrentado pelo país desde o ano de 2014, quando o PNE entrou em vigor (com destaque para duas mudanças de gestão governamental em curto lapso temporal e para a grave crise fiscal enfrentada pela Administração Pública Federal), demonstra o elevado grau de dificuldade do pleno cumprimento da mencionada meta 9, dentro dos prazos definidos na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

3.3. O exame da implementação da referida meta deve levar em consideração o princípio do primado da realidade, estampado no caput do art. 22, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, acrescentado pela recente Lei nº

Art. 22. *Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

3.4. Com efeito, o gestor público é cercado de obstáculos e dificuldades reais que, muitas vezes, não são levadas em consideração pelo intérprete do texto jurídico e, até mesmo, nesse caso pelo próprio legislador.

3.5. Nesse sentido, o art. 22 da Lindb traz o “primado de realidade”. Esse dispositivo consagra a tendência pós-positivista, pois objetiva-se diminuir a distância entre o Direito e a realidade social, superando-se o “paradigma normativista”. Não se pode olvidar que a norma não deve ser considerada apenas o texto escrito ou o conjunto deles, mas consiste no sentido que se obtém através da interpretação desses excertos. Consta-se, portanto, que a interpretação literal não é suficiente para que, do texto, seja extraída a norma adequada, sendo necessário o uso de técnicas corretivas de interpretação. Contudo, tal dispositivo não pode ser utilizado de modo a desconsiderar a norma posta, em detrimento da “realidade”. (SILVA, Ana Clara Suzart Lopes da. Como as mudanças da LINDB impactam a vida dos examinandos da OAB, dos acadêmicos, do advogado e do concurseiro? Disponível em: < <https://brasiljuridico.com.br/artigos/como-as-mudancas-da-lindb-impactam-a-vida-dos-examinandos-da-oab-dos-academicos-do-advogado-e-do-concurseiro>>. Acesso em 30 jul. 2019)

3.6. Portanto, o referido dispositivo determina com clareza meridiana que, na análise da implementação das políticas públicas, deve-se levar em conta as circunstâncias fáticas que tornam exequíveis ou não as metas impostas em norma. Dito de outro modo, não se pode exigir do gestor público uma obrigação imposta por lei que seja impossível de ser satisfeita.

4. QUANTO À REQUISIÇÃO DE ELABORAÇÃO DE ESTUDO DE VIABILIDADE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA 9.4 (CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO ADICIONAL NO PROGRAMA NACIONAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA JOVENS E ADULTOS QUE FREQUENTAREM CURSOS DE ALFABETIZAÇÃO)

4.1. A respeito da requisição de um trabalho interministerial para estudar a viabilidade da criação de benefício adicional previsto na estratégia 9.4 do PNE, vale destacar o estudo realizado por Costanzi e Fagundes, em 2010, onde constataram que aproximadamente 51% do total de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família são da Região Nordeste. Diferentemente do que ocorre em outras regiões, como Sudeste e Centro-Oeste, em que o percentual de domicílios urbanos beneficiários do referido programa supera 80%, no Nordeste esse percentual cai para 62,2%, de modo que 37,8% dos beneficiários estão na zona rural. De fato, na Região Nordeste, notadamente as áreas rurais apresentam as taxas mais baixas de alfabetização. Tem-se, portanto, um perfil de beneficiários que se encaixa no público-alvo das políticas de alfabetização, razão pela qual essas políticas públicas podem obter avanços ao se vincularem às de distribuição de renda (COSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010).

4.2. Nesse caso, é oportuno mencionar que tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.839/2007, de autoria do deputado Edigar Mão Branca, que altera a Lei nº 10.836/2004, a qual dispõe sobre o Bolsa Família, para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

4.3. Entretanto, é forçoso alertar que se deve ter cautela com esse tipo de abordagem, uma vez que o uso de incentivos financeiros podem influenciar negativamente as motivações intrínsecas dos alfabetizandos. Tal fenômeno tem sido reiteradamente observado na literatura internacional há bastante tempo. (DECI, E.L., RYAN, R.M. Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior. New York and London: Plenum Press, 1985.; Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 18, n. 1, p. 105-115, 1971.; DECI, E. L. Intrinsic Motivation, Extrinsic Reinforcement, and Inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 22, n. 1, p. 113-120, 1972.)

4.4. Isso implica que existirá um risco real de efeito iatrogênico caso a estratégia 9.4 seja adotada. Em síntese, os beneficiários poderiam substituir a motivação intrínseca de buscar o saber pela motivação extrínseca de obter vantagem financeira. Essa situação torna-se viciosa à medida que a demanda pela alfabetização se sustentará somente enquanto os recursos financeiros mantiverem disponíveis. Na eventualidade em que houver diminuição, contingenciamento ou corte do benefício, poderá ocorrer a perda de interesse em se manter a frequência às turmas de

alfabetização.

4.5. Além disso, a criação de benefício financeiro irá criar necessidade de gerenciamento de variáveis de controle tanto para o equacionamento da distribuição do recurso quanto para a prevenção e combate de possíveis fraudes. Isso por si só irá demandar a mobilização de recursos financeiros e de pessoal que poderiam ser melhor aplicados na expansão de turmas de Educação de Jovens e Adultos ou na concessão de mais bolsas de voluntários alfabetizadores.

5. CONSIDERAÇÕES QUANTO À FREQUÊNCIA ESCOLAR DO PÚBLICO DE EJA.

5.1. Preliminarmente, cumpre esclarecer que, de acordo com o art. 37, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a modalidade da educação destinada aos que não tiveram acesso, na idade própria, ao Ensino Fundamental ou à continuidade de estudos naquele e no Ensino Médio é a Educação de Jovens e adultos (EJA).

5.2. Essa modalidade de ensino escolar é, de fato, a principal estratégia de garantia de um direito fundamental, uma vez que o dever do Estado com a educação se efetiva mediante a garantia de oferta gratuita de Educação Básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I, CF/1988).

5.3. Por sua vez, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi criado com o objetivo de alfabetizar jovens acima de 15 anos, adultos e idosos que por diferentes razões não foram alfabetizados e não foram contemplados pela EJA. Esse programa visa, portanto, alcançar um público residual no que se refere à EJA. Isso é, sua necessidade será tanto menor quanto maior for a abrangência dos programas e ações de Educação de Jovens e Adultos.

5.4. Tendo em vista que o público-alvo almejado era caracteristicamente residual em relação ao público contemplado pela EJA, a estrutura do PBA previu que as turmas seriam formadas em qualquer período do ano, na medida em que a busca ativa encontrasse pessoas analfabetas e que houvesse disponibilidade de alfabetizadores voluntários para conduzir as aulas. Os ciclos iniciados normalmente terminavam no ano seguinte. Desse modo, não havia possibilidade de estabelecer um calendário uniforme para as turmas, seja em nível nacional tampouco em nível local. A falta de sincronia entre as turmas e a duração dos ciclos do programa são elementos que evidenciam o caráter residual do PBA em relação ao público da EJA. Por essa razão, o PBA foi desenhado para ser executado de forma descentralizada pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, que voluntariamente tenham aderido ao programa.

5.5. A atual gestão do MEC colocou a EJA sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB), enquanto o PBA está sendo transferido para a Secretaria de Alfabetização (Sealf), a qual foi criada recentemente pelo Decreto nº 9.665, de 9 de janeiro de 2019.

5.6. Em que pese o Tribunal de Contas da União (TCU) tenha requisitado informações a respeito das ações de frequência escolar do público de EJA, podemos informar, no que se refere ao PBA, que essas ações foram colocadas sob a responsabilidade dos entes executores. Com efeito, o Manual Operacional do PBA definiu como uma das atribuições do gestor local:

Articulará com outros programas sociais que atendem grupos em vulnerabilidade social, especialmente o Programa Bolsa Família, e consultar os dados do Cadastro Único desses programas, do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e do Sistema Único de Saúde (SUS), e os agentes comunitários de saúde para ampliar as possibilidades de localizar e mobilizar jovens, adultos e idosos não alfabetizados.

[...]

Dialogará com a Coordenação de Educação de Jovens e Adultos, estadual ou municipal, para garantir a continuidade dos estudos daqueles que se alfabetizarão.

5.7. Em razão do processo de transferência do PBA para a Sealf, iniciou-se a avaliação da sua arquitetura, da sua concepção pedagógica, do seu fluxo de processos, bem como dos resultados alcançados. Tudo isso, à luz das diretrizes e objetivos estabelecidos na Política Nacional de Alfabetização (Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019), com o intuito de aperfeiçoá-lo e torna-lo mais eficiente.

6. CONCLUSÃO

6.1. Considerando o exposto quanto ao questionamento da estratégia 9.4 do PNE, entendemos que se trata de uma opção cujo horizonte apresenta clara e objetivamente uma série de características altamente indesejáveis.

6.2. Em vista disso, reitera-se a necessidade de dilatação de prazo para a elaboração do estudo requisitado pelo TCU a ser realizado em colaboração com o Ministério da Economia e o Ministério da Cidadania, de modo a encontrar meios de se efetivar a implementação da referida estratégia ou para que sejam encontradas alternativas mais viáveis, uma vez que as estratégias são subsidiárias em relação

às metas. Isso é, o mais importante é alcançar o objetivo almejado.

À consideração superior,

DANIEL PRADO MACHADO
Assessor Técnico
Secretaria de Alfabetização

De acordo,

CARLOS FRANCISCO DE PAULA NADALIM
Secretário de Alfabetização



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Prado Machado, Assessor(a) Técnico(a)**, em 06/08/2019, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Francisco Nadalim, Secretário(a)**, em 06/08/2019, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1657571** e o código CRC **637C21F2**.

Referência: Processo nº 23000.036346/2018-89

SEI nº 1657571



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 3/2019/DCFP/SEALF/SEALF

PROCESSO Nº 23000.036346/2018-89

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

ASSUNTO: Resposta ao Ofício-Circular nº 10/2019/TCU/AECI/GM-MEC

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Trata-se de resposta ao Ofício-Circular n. 10/2019/TCU/AECI/GM/GM-MEC, procedente da Assessoria Especial de Controle Interno, que encaminha o Ofício nº 0468/2018-TCU/Secex Educação, da Secretaria de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União, por meio do qual este Ministério da Educação é notificado sobre o 3º Acompanhamento do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), mediante o Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, para análise e manifestação quanto ao item 9.2 do referido Acórdão.

2. ANÁLISE

2.1. Conforme consta no item 9.2 do Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, foi requisitado estudo de viabilidade a cerca da criação do benefício adicional descrito na estratégia 9.4 do PNE, o qual propõe: *“criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização”*.

2.2. Por oportuno, cumpre preliminarmente informar que esta questão está sendo contemplada no âmbito do Poder Legislativo, pois tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.839/2007, de autoria do deputado Edigar Mão Branca, que altera a Lei nº 10.836/2004, a qual dispõe sobre o Bolsa Família, para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

2.3. Ressaltamos, portanto, que, em decorrência de o assunto ser objeto de tratativa legislativa, não achamos procedente tratar da mesma pauta neste foro por deferência ao princípio democrático.

2.4. Além disso, convém alertar que embora iniciativas dessa natureza sejam louváveis e meritórias quanto à intenção de universalizar a alfabetização entre adultos, é forçoso alertar que se deve ter cautela com esse tipo de abordagem, uma vez que o uso de incentivos financeiros podem influenciar negativamente as motivações intrínsecas dos alfabetizandos.

2.5. Tal fenômeno tem sido contemplado em estudos de diferentes ramos da Psicologia (Comportamental, Cognitiva e Social) há bastante tempo (**DECI & RYAN, 1971; DECI, 1972; BERNSTEIN, 1990; RYAN & DECI 2000; BLYSETH, 2015**). Isso implica que existirá um risco real de efeito iatrogênico caso a estratégia 9.4 seja adotada.

2.6. Em síntese, os beneficiários poderiam substituir a motivação intrínseca de buscar o saber pela motivação extrínseca de obter vantagem financeira. Isso criaria um ciclo vicioso onde o que era a finalidade (alfabetização) torna-se-ia

meramente um meio de obter uma recompensa pecuniária. Na eventualidade em que houver diminuição, contingenciamento ou corte do benefício, poderá ocorrer a perda de interesse em se manter a frequência às turmas de alfabetização. Mais grave que isso, há risco de provocar no público beneficiado um efeito negativo na sua capacidade de autodeterminação, o que poderia acentuar nessas pessoas a dependência de programas assistenciais.

2.7. Com efeito, existem outras estratégias de motivação para adultos, como por exemplo, os recomendados pelo National Research Council, dos Estados Unidos (2012) os quais poderão ser adequadamente analisados no decorrer da discussão do Projeto de Lei mencionado acima, no âmbito das comissões pertinentes e das audiências públicas que eventualmente forem convocadas.

3. CONCLUSÃO

3.1. Em razão de haver Projeto de Lei contemplando especificamente o assunto em tela, considera-se conveniente dar o devido espaço ao Poder Legislativo para debater a questão.

3.2. Não obstante, registra-se aqui que a implementação da estratégia 9.4 do PNE se trata de uma opção cujo horizonte apresenta clara e objetivamente uma série de características altamente indesejáveis.

3.3. O fato de o tema estar aberto para a discussão legislativa poderia criar a oportunidade para revisar as metas e estratégias da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação.

4. REFERÊNCIAS

4.1. DECI, E.L., RYAN, R.M. Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior. New York and London: Plenum Press, 1985.; Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation. Journal of Personality and Social Psychology, v. 18, n. 1, p. 105-115, 1971.

4.2. DECI, E. L. Intrinsic Motivation, Extrinsic Reinforcement, and Inequity. Journal of Personality and Social Psychology, v. 22, n. 1, p. 113-120, 1972.

4.3. BERNSTEIN, Daniel J. Of carrots and sticks: A review of Deci and Ryan's intrinsic motivation and self-determination in human behavior. Journal of the Experimental Analysis of Behavior, v. 54, n. 3, p. 323, 1990.

4.4. RYAN, Richard M.; DECI, Edward L. Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. American psychologist, v. 55, n. 1, p. 68, 2000.

4.5. BLYSETH, Audra R. A phenomenological study of adult reading motivation. Liberty University, 2015.

4.6. National Research Council. (2012). Improving adult literacy instruction: Supporting learning and motivation. Washington, DC: The National Academies Press. Retrieved from http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13469.

DANIEL PRADO MACHADO

Diretor de Desenvolvimento Curricular e Formação de Professores Alfabetizadores

WILLIAM FERREIRA DA CUNHA
Assessor, Secretaria de Alfabetização

DESPACHO do Assessor da Secretaria de Alfabetização

Ao Gabinete da Secretaria Executiva.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Prado Machado, Diretor(a)**, em 31/10/2019, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Wiliam Ferreira da Cunha, Assessor(a)**, em 31/10/2019, às 19:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1780661** e o código CRC **65A5627A**.

Referência: Processo nº 23000.036346/2018-89

SEI nº 1780661



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 4/2019/DCFP/SEALF/SEALF

PROCESSO Nº 23000.036346/2018-89

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

ASSUNTO: Resposta ao Ofício-Circular nº 10/2019/TCU/AECI/GM-MEC

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Trata-se de resposta ao Ofício-Circular n. 10/2019/TCU/AECI/GM/GM-MEC, procedente da Assessoria Especial de Controle Interno, que encaminha o Ofício nº 0468/2018-TCU/Secex Educação, da Secretaria de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União, por meio do qual este Ministério da Educação é notificado sobre o 3º Acompanhamento do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), mediante o Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, para análise e manifestação quanto ao item 9.2 do referido Acórdão.

2. ANÁLISE

2.1. Conforme consta no item 9.2 do Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, foi requisitado estudo a ser realizado conjuntamente entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Educação sobre a viabilidade da criação do benefício adicional descrito na estratégia 9.4 do PNE, o qual propõe: *“criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização”*.

2.2. Quanto ao fato de a requisição demandar um estudo conjunto, importa mencionar que houve contestação por parte do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (1782506), a qual, conforme informado pelo atual Ministério da Economia, foi acatada (1782507).

2.3. Por sua vez, o Ministério da Cidadania (MC), por meio da Nota Técnica nº 1/2019 (1782508) do Departamento de Condicionalidades, apontou uma série de ressalvas que merecem ser destacadas:

“Um primeiro ponto a ser considerado é se, de fato, a estratégia de oferecer um incentivo financeiro para jovens e adultos frequentarem cursos de alfabetização é uma ação eficaz e eficiente para promover a alfabetização. Algumas questões podem ser levantadas: o gasto com o benefício não poderia ser mais bem utilizado expandindo o número de classes de alfabetização? Ou melhorando e equipando os locais aonde são ministradas as aulas? Ou fornecendo alimentação e/ou transporte para os alunos dos cursos de alfabetização? **Cabe considerar ainda que muitas vezes o incentivo financeiro pode atrair para o programa pessoas que não estão interessadas na alfabetização, mas sim no benefício a ser recebido.**”

2.4. De fato, o que o MC intuiu de maneira perspicaz, é comprovado por fortes evidências científicas sobre os efeitos negativos da abordagem proposta na estratégia em tela, especialmente no que se refere ao desvio do interesse em virtude do benefício ofertado. Tal fenômeno tem sido contemplado em estudos de diferentes ramos da Psicologia (Comportamental, Cognitiva e Social) desde o início da década de 1970 (**DECI & RYAN, 1971; DECI, 1972; BERNSTEIN, 1990; RYAN & DECI**

2000; BLYSETH,2015). Todos esses estudos mostram que oferecer dinheiro para uma pessoa aderir a uma atividade que ela poderia realizar espontaneamente pode prejudicar não só a motivação dela como também, no longo prazo, o desempenho dela nessa atividade.

2.5. Em síntese, os beneficiários poderiam substituir a motivação intrínseca de buscar o saber pela motivação extrínseca de obter vantagem financeira. Isso criaria um ciclo vicioso onde o que era a finalidade (alfabetização) tornar-se-ia meramente um meio de obter uma vantagem pecuniária. Na eventualidade em que houver diminuição, contingenciamento ou corte do benefício, poderá ocorrer a perda de interesse em se manter a frequência às turmas de alfabetização. Mais grave que isso, há também o risco de provocar no público beneficiado um efeito negativo na sua capacidade de autodeterminação, o que poderia acentuar nessas pessoas a dependência de programas assistenciais. Tudo isso leva a crer que existirá um risco real de efeito iatrogênico caso a estratégia 9.4 do PNE seja adotada.

2.6. Convém também comentar sobre as seguintes considerações constantes na referida Nota Técnica do MC:

"É importante também avaliar qual o efeito da concessão de um benefício adicional ao pago pelo Programa Bolsa Família - PBF terá em termos de incentivo à alfabetização. O benefício do PBF é um benefício familiar, isto é, pago à pessoa identificada como responsável familiar no Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal. Se o objetivo é incentivar o indivíduo a participar das classes de alfabetização, um benefício individual não seria mais adequado? Seria viável um benefício com essas características dentro da estrutura do PBF?

Outro ponto a ser observado tem a ver com questões relacionadas ao monitoramento e controle dos pagamentos dos benefícios concedidos. Evidentemente que para o recebimento de um benefício vinculado à participação em um curso de alfabetização com duração de alguns meses, não bastará apenas a matrícula do beneficiário. Toma-se necessário estabelecer uma sistemática de controle que assegure que o comportamento a ser induzido pela transferência financeira está sendo adotado. Será necessário então desenvolver um processo de controle de frequência que ateste uma frequência mínima ao curso. Construir esse processo e assegurar que a lista com os beneficiários do PBF que devem receber o pagamento chegue mensalmente, de forma correta e tempestiva à SENARC/MC, a fim de ser incluída na folha de pagamento do PBF, evitando assim pagamentos indevidos, é tarefa que impõem desafios significativos à rede de educação"

2.7. Quanto a isso, cabe descrever o desenho do programa de alfabetização de adultos, criado por meio do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, chamado de Programa Brasil Alfabetizado (PBA):

2.7.1. O PBA foi criado com o objetivo alfabetizar jovens acima de 15 anos, adultos e idosos que por diferentes razões não foram alfabetizados ou não foram contemplados pelos programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Isto é, as turmas de alfabetização de adultos não se inserem no contexto do ensino formal da EJA, mas na verdade atendem a um público residual, com características peculiares em termos de localidade e distribuição etária.

2.7.2. É importante destacar que o PBA foi concebido para ser executado de forma descentralizada. Isto é, as ações de busca ativa, formação de turmas e realização das aulas ficaram a cargo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que voluntariamente aderissem ao Programa.

2.7.3. Existe uma grande variação na capacidade de gestão dos entes aderentes. Isso implica que cada ente terá um ritmo próprio para a elaboração das propostas de adesão e para realizar a licitação para

contratar a os serviços de treinamento dos alfabetizadores. Somente vencidas essas etapas as turmas podem finalmente ser formadas. Portanto, não há nenhuma sincronia nos ciclos do programa ao longo do território nacional.

2.7.4. Disso tudo, decorre que a execução orçamentária do programa não segue o ciclo anual, o que torna particularmente complexas as atividades de gestão.

2.8. Devido a essas características do PBA, a implementação do benefício adicional conforme proposto na estratégia 9.4 do PNE demandará um esforço de articulação com todos os entes federados para gerenciar tempo, desenvolver de tecnologia da informação e mobilizar recursos humanos e financeiros, em tal magnitude que certamente seria melhor que fosse empregado no redesenho do programa para superar as limitações da sua concepção original.

2.9. Por fim, cabe também informar que a questão em tela também está sendo contemplada no âmbito do Poder Legislativo, pois tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.839/2007, de autoria do deputado Edigar Mão Branca, que altera a Lei nº 10.836/2004, a qual dispõe sobre o Bolsa Família, para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

2.10. Uma vez que a estratégia em tela é objeto de deliberação legislativa, isso pode ensejar na oportunidade se enriquecer a discussão sobre as estratégias para motivar adultos. Por exemplo, o National Research Council, dos Estados Unidos (2012) propõe uma série de abordagens sobre este tema, as quais poderão ser adequadamente analisados no decorrer da discussão do Projeto de Lei mencionado acima, no âmbito das comissões pertinentes e das audiências públicas que eventualmente forem convocadas.

3. CONCLUSÃO

3.1. A Secretaria de Alfabetização está de acordo com o inteiro teor da Nota Técnica 01/2019 do Ministério da Cidadania e com o posicionamento do Ministério da Economia.

3.2. A evidências apresentadas aqui são suficientes para considerar implementação da estratégia 9.4 do PNE uma iniciativa ineficiente, ineficaz e nociva.

3.3. O fato de o tema estar aberto para a discussão legislativa poderia criar a oportunidade para revisar as metas e estratégias da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação.

4. REFERÊNCIAS

4.1. DECI, E.L., RYAN, R.M. Intrinsic Motivation and Self- Determination in Human Behavior. New York and London: Plenum Press, 1985.; Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation. Journal of Personality and Social Psychology, v. 18, n. 1, p. 105-115, 1971.

4.2. DECI, E. L. Intrinsic Motivation, Extrinsic Reinforcement, and Inequity. Journal of Personality and Social Psychology, v. 22, n. 1, p. 113-120, 1972.

4.3. BERNSTEIN, Daniel J. Of carrots and sticks: A review of Deci and Ryan's intrinsic motivation and self-determination in human behavior. Journal of the Experimental Analysis of Behavior, v. 54, n. 3, p. 323, 1990.

4.4. RYAN, Richard M.; DECI, Edward L. Self-determination theory and the

facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. American psychologist, v. 55, n. 1, p. 68, 2000.

4.5. BLYSETH, Audra R. A phenomenological study of adult reading motivation. Liberty University, 2015.

4.6. National Research Council. (2012). Improving adult literacy instruction: Supporting learning and motivation. Washington, DC: The National Academies Press. Retrieved from http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13469.

DANIEL PRADO MACHADO

Diretor de Desenvolvimento Curricular e Formação de Professores Alfabetizadores

DESPACHO do Diretor de Desenvolvimento Curricular e Formação de Professores Alfabetizadores

Ao Gabinete da Secretaria de Alfabetização, com vistas ao Gabinete da Secretaria Executiva.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Prado Machado, Diretor(a)**, em 02/11/2019, às 22:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1782504** e o código CRC **1CA0A677**.

Referência: Processo nº 23000.036346/2018-89

SEI nº 1782504



MINISTÉRIO DA CIDADANIA
DEPARTAMENTO DE CONDICIONALIDADES

NOTA TÉCNICA Nº 1/2019

PROCESSO Nº 71000.055669/2018-14

INTERESSADO: TATIANA BARBOSA DE ALVARENGA, SECRETARIA EXECUTIVA

1. **ASSUNTO: APRESENTA CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES PARA ANÁLISE DO ITEM 9.2 DO ACÓRDÃO 2353/2018-TCU-PLENÁRIO, QUE TRATA DA CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO ADICIONAL EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.**

2. **ANÁLISE**

1. Essa Nota trata do item 9.2 do acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2353/2018-TCU-Plenário, que estabelece, *in verbis*: “9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos.”

2. O acórdão mencionado decorre do 3º Acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE, determinado pelo item 9.5 do acórdão 528/2015-TCU-Plenário. Esse acompanhamento traz em sua introdução o seu objetivo: “emitir opinião sobre a execução e os resultados do Plano Nacional de Educação 2014-2024, com a correspondente divulgação dos trabalhos realizados pelo Tribunal em seu esforço de acompanhamento do PNE”.

3. Tendo em vista o objeto e o objetivo do relatório de acompanhamento do PNE, e considerando as atribuições legais e regulamentares da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério da Cidadania – SENARC/MC, forçoso se torna concluir que o papel dessa Secretaria em relação à determinação do TCU é subsidiário em relação ao do Ministério da Educação. Nesse sentido, compete ao Ministério da Educação analisar e propor políticas para assegurar a implementação das estratégias para o atingimento das metas do PNE, cabendo a essa Secretaria apoiar essas estratégias e ações, nos limites de suas atribuições legais e de forma a não prejudicar a execução de suas atividades específicas. Nessa perspectiva, não cabe à SENARC/MC tomar a iniciativa de realização de “estudos de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação...” como determina o TCU. Tal iniciativa está na alçada do Ministério da Educação a quem cabe avaliar as estratégias estabelecidas no PNE e, a partir dessa avaliação, articular com os demais órgãos de governo ações que visem à sua implementação.

4. Nessa perspectiva, encaminhamos, na intenção de contribuir para uma análise inicial do Ministério da Educação, algumas considerações preliminares sobre a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei 13.005/2014, que estabelece: “9.4 criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização”.

5. Um primeiro ponto a ser considerado é se, de fato, a estratégia de oferecer um incentivo financeiro para jovens e adultos frequentarem cursos de alfabetização é uma ação eficaz e eficiente para promover a alfabetização. Algumas questões podem ser levantadas: o gasto com o benefício não poderia ser mais bem utilizado expandindo o número de classes de alfabetização? Ou melhorando e equipando os locais aonde são ministradas as aulas? Ou fornecendo alimentação e/ou transporte para os alunos dos cursos de alfabetização? Cabe considerar ainda que muitas vezes o incentivo financeiro pode atrair para o programa pessoas que não estão interessadas na alfabetização, mas sim no benefício a ser recebido.

6. É importante também avaliar qual o efeito da concessão de um benefício adicional ao pago pelo Programa Bolsa Família – PBF terá em termos de incentivo à alfabetização. O benefício do PBF é um benefício familiar, isto é, pago à pessoa identificada como responsável familiar no Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal. Se o objetivo é incentivar o indivíduo a participar das classes de alfabetização, um benefício individual não seria mais adequado? Seria viável um benefício com essas características dentro da estrutura do PBF?

7. Outro ponto a ser observado tem a ver com questões relacionadas ao monitoramento e controle dos pagamentos dos benefícios concedidos. Evidentemente que para o recebimento de um benefício vinculado à participação em um curso de alfabetização com duração de alguns meses, não bastará apenas a matrícula do beneficiário. Torna-se necessário estabelecer uma sistemática de controle que assegure que o comportamento a ser induzido pela transferência financeira está sendo adotado. Será necessário então desenvolver um processo de controle de frequência que ateste uma frequência mínima ao curso. Construir esse processo e assegurar que a lista com os beneficiários do PBF que devem receber o pagamento chegue mensalmente, de forma correta e tempestiva à SENARC/MC, a fim de ser incluída na folha de pagamento do PBF, evitando assim pagamentos indevidos, é tarefa que impõem desafios significativos à rede de educação.

8. Cabe destacar também a necessidade de criar rubrica orçamentária específica para esse benefício, de forma a evitar o comprometimento do orçamento do Programa Bolsa Família com o seu pagamento. Caso haja uma demanda de beneficiários do PBF por cursos de alfabetização além da inicialmente estimada, será necessário estabelecer critérios para priorização e seleção dos beneficiários que irão receber o benefício, desconsiderando eventuais aportes orçamentários adicionais.

9. Sob a perspectiva da eficácia da ação pública, mas também relacionado à questão orçamentária, destaca-se a importância de estratégias como essa terem escala relevante. Não se justifica desenvolver uma estratégia como essa, sem uma perspectiva de sua adoção em ampla escala, já que é direcionada ao público beneficiário do PBF, que compreende hoje cerca de 45 milhões de pessoas. Conceder o benefício para um milhão de pessoas em um período de quatro anos, por exemplo, atingirá uma pequena fração do público PBF, e cerca de 7% da população analfabeta existente em 2015, cerca de 13 milhões de pessoas[1], com efeitos pequenos para o atingimento da meta de erradicação do analfabetismo.

10. Essas são as considerações preliminares relativas à determinação 9.2 do acórdão 2353/2018-TCU-Plenário que apresentam algumas questões que essa Secretaria considera relevantes na análise da proposta de criação de um benefício específico para beneficiários do PBF que estejam matriculados em cursos de alfabetização. Cabe ressaltar que a SENARC/MC encontra-se à disposição do Ministério da Educação para discutir o melhor encaminhamento a ser dado à referida determinação.

[1] Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, dados apresentados em www.observatoriodopne.org.br, consultado em 20/02/2019



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo da Silva Pereira, Diretor(a) de Condicionalidades**, em 20/02/2019, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://aplicacoes.mds.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3214130** e o código CRC **26D861BC**.



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 31/2019/GAB/SEALF/SEALF

PROCESSO Nº 23000.036346/2018-89

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

ASSUNTO: Resposta ao Ofício-Circular nº 10/2019/TCU/AECI/GM-MEC

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Trata-se de resposta ao Ofício-Circular n. 10/2019/TCU/AECI/GM/GM-MEC, procedente da Assessoria Especial de Controle Interno, que encaminha o Ofício nº 0468/2018-TCU/Secex Educação, da Secretaria de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União, por meio do qual este Ministério da Educação é notificado sobre o 3º Acompanhamento do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), mediante o Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, para análise e manifestação quanto ao item 9.2 do referido Acórdão.

1.2. A análise será dividida em três partes, quais sejam, considerações sobre a meta 5, considerações sobre a meta 9 e considerações acerca da viabilidade do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A META 5

2.1. A Meta 5 do PNE diz respeito à necessidade de **"alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental."**

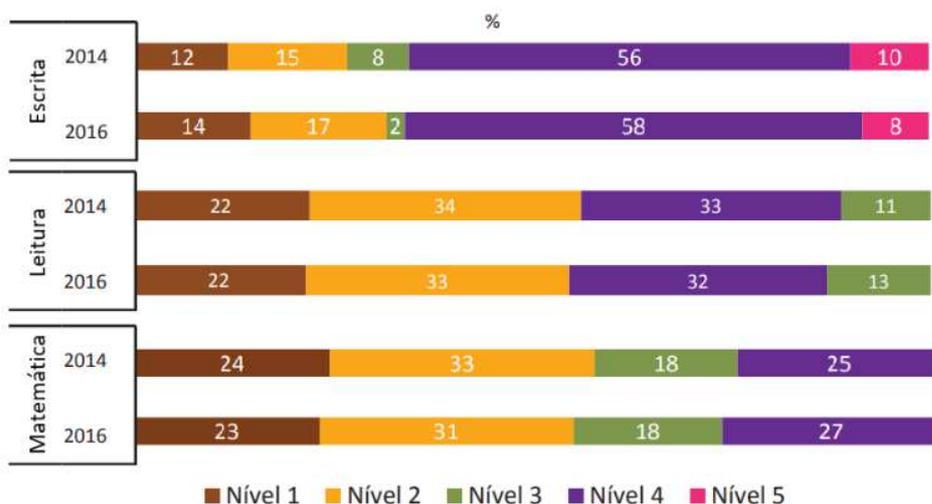
2.2. A Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), criada pelo Inep e aplicada no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), é o referencial prático de mensuração do nível de alfabetização dos alunos do fim do 3º ano do Ensino Fundamental. A tabela abaixo define os níveis considerados suficientes e insuficientes para cada modalidade do teste, ou seja, escrita, leitura e matemática:

Níveis de proficiência - ANA/2016

	INSUFICIENTE			SUFICIENTE	
Escrita	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Leitura	Nível 1		Nível 2	Nível 3	Nível 4
Matemática	Nível 1		Nível 2	Nível 3	Nível 4

Níveis de proficiência no âmbito da ANA/2016.

2.3. Em 2016, 33% dos estudantes tiveram resultados insuficientes em escrita, 55% tiveram resultados insuficientes em leitura e 54% tiveram resultados insuficientes em matemática. Quando comparados aos dados de 2014, percebe-se estabilidade nos resultados do exame, com melhoras estatisticamente pouco significativas.



Resultado nacional da ANA nas modalidades Escrita, Leitura e Matemática.

2.4. Nos gráficos abaixo, constam os comparativo dos resultados de escrita, leitura e matemática por região. O Nordeste e o Norte mostram resultados significativamente inferiores àqueles das demais regiões nas três modalidades aferidas.



Resultado regional da ANA na modalidade escrita.



Resultado regional da ANA na modalidade leitura.



Resultado regional da ANA na modalidade matemática.

2.5. Do ponto de vista propositivo, a Secretaria de Alfabetização avalia que ações específicas para o Nordeste são necessárias. Exemplos como Sobral e Teresina mostram que ações relacionadas a materiais didáticos e formação de professores, se bem conduzidas, podem impulsionar a aprendizagem das crianças a despeito de condições socioeconômicas desfavoráveis.

2.6. Vale mencionar que a Política Nacional de Alfabetização (PNA), já aprovada, propõe-se a priorizar a alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental, o que resultará em vantagens para o restante da formação acadêmica da criança e em melhoria geral dos índices ora mencionados.

2.7. A respeito da mensuração de suficiência nas modalidades escrita e

leitura, existe uma grave inconsistência na ANA: em 2016, 66% dos alunos tiveram nível suficiente em escrita (níveis 4 e 5) e 45% tiveram nível suficiente em leitura (níveis 3 e 4). A incoerência é bem clara tendo em vista que os processos de leitura são mais facilmente adquiridos do que os de escrita. A revisão da ANA, é, nesses aspectos, urgente.

2.8. Quanto à dependência administrativa, os menores resultados foram observados na rede municipal para as três modalidades aferidas, se comparado à rede estadual e à rede federal. Apesar dos bons resultados, a rede federal tem participação limitada, correspondendo a 0,1% do público alvo da ANA.

2.9. Ressalta-se, também, que os alunos do meio rural apresentam consistentemente desempenho inferior nas três modalidades medidas, o que representa uma oportunidade de direcionamento de políticas públicas para esta população.

2.10. A conclusão que se chega a partir da evolução temporal constante do gráfico apresentado no item 2.3 é que a continuidade de evolução na mesma taxa acarretará o não atingimento da meta. São necessárias intervenções para que a taxa se eleve, o que vem sido proposto pela Secretaria de Alfabetização, que apresentará, nos próximos meses, seu programa de alfabetização escolar.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A META 9

3.1. A meta 9 alerta sobre a necessidade de **"elevant a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional."**

3.2. Os dados relevantes à aferição do cumprimento da meta 9 do PNE são produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no âmbito do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e focam em dois indicadores:

- a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade para medir o analfabetismo absoluto - neste caso, considerou-se alfabetizada a pessoa que declara saber ler e escrever;
- a taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade - considerou-se analfabeta funcional a pessoa com 15 anos ou mais de idade que possui menos de quatro anos de escolaridade ou que declara não saber ler e escrever.

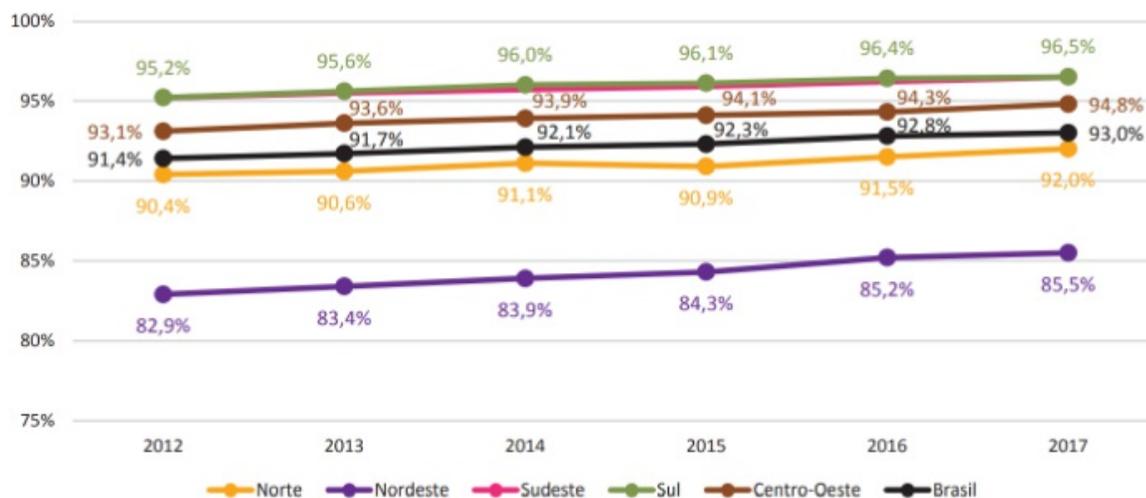
3.3. De início, a Secretaria de Alfabetização aponta a extrema fragilidade metodológica na aferição da meta 9 principalmente devido à imprecisão dos conceitos de analfabetismo funcional e analfabetismo absoluto bem como ausência de uma avaliação nacional com critérios objetivos e mensuráveis sobre o nível de alfabetização da população de jovens e adultos.

3.4. A avaliação do IBGE não permite um real dimensionamento do número de analfabetos absolutos e funcionais de forma cientificamente válida junto à população.

3.5. Outro instrumento faltante é uma medida criteriosa de analfabetismo funcional ao longo dos anos da educação básica. Apesar das diversas aplicações de exames do Saeb, todos os níveis sofrem de falhas metodológicas, tal qual o efeito piso, que agrupa um contingente enorme de analfabetos funcionais junto a alunos que têm desempenho meramente insuficiente para o 7º ano.

3.6. A tendência é de que os critérios apontados acima subestimem os níveis de analfabetismo absoluto e analfabetismo funcional, tanto pela presença do efeito Dünning-Kruger quanto pela fragilidade do critério de autodeclaração e do número de anos de escolaridade.

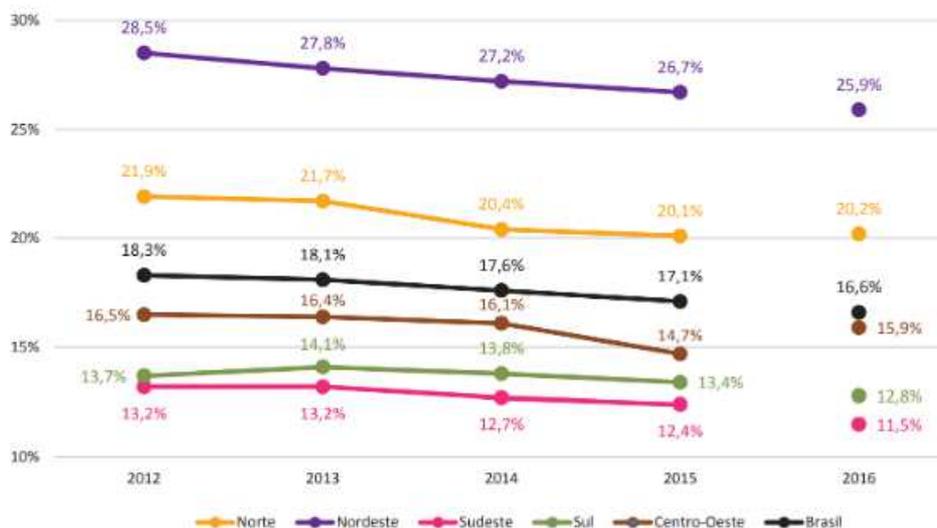
3.7. O gráfico abaixo mostra as taxas de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade ao longo do tempo. Salta aos olhos o descolamento da região Nordeste até mesmo em relação à região Norte, que apresenta índices semelhantes nos exames da ANA.



Evolução da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade.

3.8. Uma questão pouco considerada é que os níveis de analfabetismo absoluto caem também por questões demográficas: o nível de alfabetização dos mais velhos é menor e sua taxa de mortalidade é obviamente maior, o que gera uma tendência natural e sistemática de melhora no indicador.

3.9. O gráfico abaixo mostra as taxas de analfabetismo funcional ao longo do tempo de acordo com as definições acima elencadas. Novamente, o Nordeste apresenta desempenho muito inferior àquele das demais regiões, seguido pela região Norte.



Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade ao longo do tempo.

3.10. Em 2016, a taxa de alfabetização dos 25% mais pobres era de 88,0% e dos 25% mais ricos era de 98,0%, enquanto que a taxa de analfabetismo funcional entre os mais pobres era de 24% e dos mais ricos era de 5,9%. Mesmo considerando-se uma metodologia falha e carente de profunda revisão, constata-se uma diferença gritante entre a situação de alfabetização entre os mais ricos e os mais pobres.

3.11. A PNA, tanto em seus princípios quanto no aspecto prático de sua implementação, traz abordagens que comprovadamente, ao redor do mundo, favorecem a diminuição da desigualdade educacional, pois a alfabetização bem executada compensa parcialmente dificuldades oriundas de fatores socioeconômicos.

3.12. Considerando a evolução temporal dos dados sobre analfabetismo em jovens e adultos, há dúvidas sobre o alcance ou não da meta. Uma intervenção externa pode ser aumentar a taxa de melhora historicamente apresentada, a exemplo de uma revisão sobre o Programa Brasil Alfabetizado.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DO

BENEFÍCIO ADICIONAL A QUE DIZ RESPEITO A ESTRATÉGIA 9.4

4.1. Conforme consta no item 9.2 do Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, foi requisitado estudo a ser realizado conjuntamente entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Educação sobre a viabilidade da criação do benefício adicional descrito na estratégia 9.4 do PNE, o qual propõe: **“criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização”**.

4.2. Quanto ao fato de a requisição demandar um estudo conjunto, importa mencionar que houve contestação por parte do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (1782506), a qual, conforme informado pelo atual Ministério da Economia, foi acatada (1782507).

4.3. Por sua vez, o Ministério da Cidadania (MC), por meio da Nota Técnica nº 1/2019 (1782508) do Departamento de Condicionalidades, apontou uma série de ressalvas que merecem ser destacadas:

"Um primeiro ponto a ser considerado é se, de fato, a estratégia de oferecer um incentivo financeiro para jovens e adultos frequentarem cursos de alfabetização é uma ação eficaz e eficiente para promover a alfabetização. Algumas questões podem ser levantadas: o gasto com o benefício não poderia ser mais bem utilizado expandindo o número de classes de alfabetização? Ou melhorando e equipando os locais aonde são ministradas as aulas? Ou fornecendo alimentação e/ou transporte para os alunos dos cursos de alfabetização? **Cabe considerar ainda que muitas vezes o incentivo financeiro pode atrair para o programa pessoas que não estão interessadas na alfabetização, mas sim no benefício a ser recebido.**"

4.4. De fato, o que o MC intuiu de maneira perspicaz, é comprovado por fortes evidências científicas sobre os efeitos negativos da abordagem proposta na estratégia em tela, especialmente no que se refere ao desvio do interesse em virtude do benefício ofertado. Tal fenômeno tem sido contemplado em estudos de diferentes ramos da Psicologia (Comportamental, Cognitiva e Social) desde o início da década de 1970 (**DECI & RYAN, 1971; DECI, 1972; BERNSTEIN, 1990; RYAN & DECI 2000; BLYSETH, 2015**). Todos esses estudos mostram que oferecer dinheiro para uma pessoa aderir a uma atividade que ela poderia realizar espontaneamente pode prejudicar não só a motivação dela como também, no longo prazo, o desempenho dela nessa atividade.

4.5. Em síntese, os beneficiários poderiam substituir a motivação intrínseca de buscar o saber pela motivação extrínseca de obter vantagem financeira. Isso criaria um ciclo vicioso onde o que era a finalidade (alfabetização) tornar-se-ia meramente um meio de obter uma vantagem pecuniária. Na eventualidade em que houver diminuição, contingenciamento ou corte do benefício, poderá ocorrer a perda de interesse em se manter a frequência às turmas de alfabetização. Mais grave que isso, há também o risco de provocar no público beneficiado um efeito negativo na sua capacidade de autodeterminação, o que poderia acentuar nessas pessoas a dependência de programas assistenciais. Tudo isso leva a crer que existirá um risco real de efeito iatrogênico caso a estratégia 9.4 do PNE seja adotada.

4.6. Convém também comentar sobre as seguintes considerações constantes na referida Nota Técnica do MC:

"É importante também avaliar qual o efeito da concessão de um benefício adicional ao pago pelo Programa Bolsa Família - PBF terá em termos de incentivo à alfabetização. O benefício do PBF é um benefício familiar, isto é, pago à pessoa identificada como responsável familiar no Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal. Se o objetivo é incentivar o indivíduo a participar das classes de alfabetização, um benefício individual não seria mais adequado? Seria viável um benefício com essas características dentro da estrutura do PBF?"

Outro ponto a ser observado tem a ver com questões relacionadas ao monitoramento e controle dos pagamentos dos benefícios concedidos. Evidentemente que para o recebimento de um benefício vinculado à participação em um curso de alfabetização com duração de alguns meses, não bastará apenas a matrícula do beneficiário. Toma-se necessário estabelecer uma sistemática de controle que assegure que o comportamento a ser induzido pela transferência financeira está sendo adotado. Será necessário então desenvolver um processo de controle de frequência que ateste uma frequência mínima ao curso. Construir esse processo e assegurar que a lista com os beneficiários do PBF que devem receber o pagamento chegue mensalmente, de forma correta e tempestiva à SENARC/MC, a fim de ser incluída na folha de pagamento do PBF, evitando assim pagamentos indevidos, é tarefa que impõem desafios significativos à rede de educação"

4.7. Quanto a isso, cabe descrever o desenho do programa de alfabetização

de adultos, criado por meio do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, chamado de Programa Brasil Alfabetizado (PBA):

4.7.1. O PBA foi criado com o objetivo alfabetizar jovens acima de 15 anos, adultos e idosos que por diferentes razões não foram alfabetizados ou não foram contemplados pelos programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Isto é, as turmas de alfabetização de adultos não se inserem no contexto do ensino formal da EJA, mas na verdade atendem a um público residual, com características peculiares em termos de localidade e distribuição etária.

4.7.2. É importante destacar que o PBA foi concebido para ser executado de forma descentralizada. Isto é, as ações de busca ativa, formação de turmas e realização das aulas ficaram a cargo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que voluntariamente aderissem ao Programa.

4.7.3. Existe uma grande variação na capacidade de gestão dos entes aderentes. Isso implica que cada ente terá um ritmo próprio para a elaboração das propostas de adesão e para realizar a licitação para contratar a os serviços de treinamento dos alfabetizadores. Somente vencidas essas etapas as turmas podem finalmente ser formadas. Portanto, não há nenhuma sincronia nos ciclos do programa ao longo do território nacional.

4.7.4. Disso tudo, decorre que a execução orçamentária do programa não segue o ciclo anual, o que torna particularmente complexas as atividades de gestão.

4.8. Devido a essas características do PBA, a implementação do benefício adicional conforme proposto na estratégia 9.4 do PNE demandará um esforço de articulação com todos os entes federados para gerenciar tempo, desenvolver de tecnologia da informação e mobilizar recursos humanos e financeiros, em tal magnitude que certamente seria melhor que fosse empregado no redesenho do programa para superar as limitações da sua concepção original.

4.9. Por fim, cabe também informar que a questão em tela também está sendo contemplada no âmbito do Poder Legislativo, pois tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.839/2007, de autoria do deputado Edigar Mão Branca, que altera a Lei nº 10.836/2004, a qual dispõe sobre o Bolsa Família, para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

4.10. Uma vez que a estratégia em tela é objeto de deliberação legislativa, isso pode ensejar na oportunidade se enriquecer a discussão sobre as estratégias para motivar adultos. Por exemplo, o National Research Council, dos Estados Unidos (2012) propõe uma série de abordagens sobre este tema, as quais poderão ser adequadamente analisados no decorrer da discussão do Projeto de Lei mencionado acima, no âmbito das comissões pertinentes e das audiências públicas que eventualmente forem convocadas.

5. CONCLUSÃO

5.1. Com relação à meta 5 do PNE, a Secretaria de Alfabetização prevê que são necessárias ações que atuem diretamente sobre o público alvo para que se incremente a taxa de evolução da melhoria da qualidade da alfabetização.

5.2. A manutenção da atual tendência medida pela ANA é insuficiente para atingir a meta 5. Nesse sentido, a Secretaria de Alfabetização lançará um programa voltado ao público alvo referente à meta 5.

5.3. Em relação ao atingimento da meta 9 do PNE é digno de nota que o lançamento de ações específicas poderiam contribuir para o atingimento da erradicação do analfabetismo em jovens e adultos.

5.4. Nesse sentido, a Secretaria de Alfabetização está conduzindo uma revisão sobre aspectos pedagógicos e operacionais do Programa Brasil Alfabetizado com vistas ao aumento de sua efetividade.

5.5. Em relação à viabilidade da criação do benefício adicional no âmbito do programa nacional de transferência de renda, a Secretaria de Alfabetização está de acordo com o inteiro teor da Nota Técnica 01/2019 do Ministério da Cidadania e com o posicionamento do Ministério da Economia.

5.6. A evidências apresentadas aqui são suficientes para considerar implementação da estratégia 9.4 do PNE uma iniciativa ineficiente e ineficaz. Além disso, o fato de o tema estar aberto para a discussão legislativa poderia criar a oportunidade para revisar as metas e estratégias da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação.

6. REFERÊNCIAS

6.1. DECI, E.L., RYAN, R.M. Intrinsic Motivation and Self- Determination in Human Behavior. New York and London: Plenum Press, 1985.; Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation. Journal of Personality and Social Psychology, v. 18, n. 1, p. 105-115, 1971.

6.2. DECI, E. L. Intrinsic Motivation, Extrinsic Reinforcement, and Inequity. Journal of Personality and Social Psychology, v. 22, n. 1, p. 113-120, 1972.

6.3. BERNSTEIN, Daniel J. Of carrots and sticks: A review of Deci and Ryan's intrinsic motivation and self-determination in human behavior. Journal of the Experimental Analysis of Behavior, v. 54, n. 3, p. 323, 1990.

6.4. RYAN, Richard M.; DECI, Edward L. Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. American psychologist, v. 55, n. 1, p. 68, 2000.

6.5. BLYSETH, Audra R. A phenomenological study of adult reading motivation. Liberty University, 2015.

6.6. National Research Council. (2012). Improving adult literacy instruction: Supporting learning and motivation. Washington, DC: The National Academies Press. Retrieved from http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13469.

WILIAM FERREIRA DA CUNHA
Assessor do Secretário de Alfabetização



Documento assinado eletronicamente por **William Ferreira da Cunha, Assessor(a)**, em 04/11/2019, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1783172** e o código CRC **F6BD35BA**.



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 3/2021/GAB/SEALF/SEALF

PROCESSO Nº 23000.036346/2018-89

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

ASSUNTO: Estudo de viabilidade da implementação da estratégia 9.4 do PNE.

1. REFERÊNCIAS

- [1] Chaves, J.R.F, **A Meta 9 do PNE e a Alfabetização de Adultos: a Persistência do Passado, o Olhar para o Presente, o Desafio para o Futuro.** Estudo Técnico - Câmara dos Deputados, 2017.
- [2] JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB-Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, 2018, 63-92.
- [3] DECI, E.L., RYAN, R.M. **Intrinsic Motivation and Self- Determinaon in Human Behavior.** New York and London: Plenum Press, 1985.; Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation. *Journal of Personalitv and Social Psvchology*, v. 18, n. 1, p. 105-115, 1971.
- [4] DECI, E. L. **Intrinsic Motivation, Extrinsic Reinforcement, and Inequity.** *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 22, n. 1, p. 113-120, 1972.
- [5] BERNSTEIN, Daniel J. **Of carrots and scks: A review of Deci and Ryan's intrinsic Motivation and self-determinaon in human behavior.** *Journal of the Experimental Analysis of Behavior*, v. 54, n. 3, p. 323, 1990.
- [6] RYAN, Richard M.; DECI, Edward L. **Self-determinaon theory and the facilitaon of intrinsic motivation, social development, and well-being.** *American psychologist*, v. 55, n. 1, p. 68, 2000.
- [7] BLYSETH, Audra R. **A phenomenological study of adult reading Motivation.** Liberty University, 2015.
- [8] WINDISCH, Hendrickje C. Making the Most of Learning Contexts: A Literature Review on Family and Workplace Literacy Programs. *The Wiley Handbook of Adult Literacy*, 2019, 381-406.
- [9] PERIN, Dolores (ed.). *The Wiley Handbook of Adult Literacy.* John Wiley & Sons, 2019.
- [10] Brooks, G., Burton, M., Cole, P., Miles, J., Torgerson, C., & Torgerson, D. (2008). Randomised controlled trial of incentives to improve attendance at adult literacy classes. *Oxford Review of Education*, 34(5), 493-504. <https://doi.org/10.1080/03054980701768741>
- [11] Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Effects*, 15(5), 589-611.
- [12] ABADZI, Helen. *Adult literacy: A review of implementation experience.* 2003.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. De acordo com o processo NUP 23000.036346/2018-89, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2353/2018-TCU-Plenário (1316037), determinou a realização de um estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação.

2. A este respeito, manifestaram-se as seguintes unidades do Ministério da Educação:

2.1. A então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI, por meio da Nota Técnica nº 13/2018/DPAEJA/SECADI/SECADI (1372340), alegou que segundo a Pesquisa Nacional por Domicílio (PNAD), as pessoas entre 15 e 29 anos e que não concluíram os estudos na Educação Básica apresentam distintas razões para não frequentar a escola. O motivo mais frequente se referia ao fato de estarem trabalhando ou procurando trabalho. Argumentou também que a decisão quanto à implementação da estratégia necessitava de um conhecimento prévio a respeito da realidade Educação de Jovens e Adultos assim como dos impactos das políticas públicas em curso.

2.2. Secretaria de Alfabetização - Sealf, por meio da Nota Técnica nº 23/2019/GAB/SEALF/SEALF (1657571), procurou alertar quanto à possibilidade de efeitos iatrogênicos de se oferecer vantagem financeira para estimular a demanda por educação, incluindo o risco de solução de continuidade devido a eventuais alterações na disponibilidade orçamentária. Além disso, mencionou que o custo operacional para a implementação da estratégia consumiria recursos que poderiam ser melhor aproveitados se direcionados para a expansão de turmas de alfabetização ou para a concessão de bolsas de voluntários alfabetizadores.

2.3. Posteriormente, esses argumentos foram reiterados por meio da Nota Técnica nº 3/2019/DCFP/SEALF/SEALF (1780661), a qual também assinalou que poderia ser mais oportuno respeitar a tramitação legislativa do projeto de lei do Deputado Edgar Mão Branca que propunha alterar a lei do Programa Brasil Alfabetizado para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

2.4. Por meio da Nota Técnica nº 4/2019/DCFP/SEALF/SEALF (1782504), a Sealf retoma o tema, além de manifestar concordância com o posicionamento do então Ministério do Desenvolvimento Social, o qual, por meio da Nota Técnica 1/2019 (1782508), discorreu especialmente a respeito dos problemas operacionais que decorreriam caso a estratégia fosse implementada em razão dos custos transacionais entre o Programa Bolsa Família e o Programa Brasil Alfabetizado.

2.5. Finalmente, por meio da Nota Técnica nº 31/2019/GAB/SEALF/SEALF (1783172), a Sealf teceu considerações referentes às metas 5 e 9 do PNE, retomou as ressalvas a respeito da implementação da estratégia 9.4, reverberando, inclusive o posicionamento disposto na Nota Técnica 1/2019 do Ministério do Desenvolvimento Social e manifestou-se peremptoriamente contrária à implementação da estratégia 9.4 do PNE.

2.6. Não obstante essas manifestações, conforme consta no Relatório de Reexame do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário (1894883), por meio do acórdão nº 159/2020-TCU-Plenário, em seu item 9.2.1, foi reiterada a requisição para que o estudo de viabilidade da estratégia 9.4 do PNE fosse elaborado conjuntamente pelo Ministério da Educação - MEC, pelo Ministério da Economia - ME e pelo Ministério da Cidadania - MC.

2.7. Neste sentido, a presente nota técnica visa apresentar os subsídios

necessários ao atendimento da demanda em tela, com base na análise Ex Ante elaborada (SEI nº 2472448).

3. ANÁLISE

3. Quanto ao pedido.

3.1. O Tribunal de Contas da União - TCU, no exercício de suas atribuições de controle externo dos atos do Poder Executivo e por meio do acompanhamento permanente da implementação do PNE, determinou a adoção de providências pelo Ministério da Educação - MEC, em especial, a apresentação de avaliação quanto à possibilidade de cumprimento das metas, indicando as correções necessárias para o seu alcance, quando necessário.

3.2. Esse monitoramento constatou que a estratégia 9.4 ainda não foi efetivada, o que levou a Corte de Contas a requisitar a adoção de providências por parte do Governo Federal.

3.3. Com efeito, o MEC foi notificado da decisão constante do Acórdão nº 159/2020 - TCU - Plenário, em razão do pedido de reexame do subitem 9.2 do Acórdão nº 2353/2018-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

3.3.1. 9.2. Determinar:

3.3.2. 9.2.1. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e **ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação.**

Introdução

4. Preliminarmente à consideração do estudo em si, faz-se necessário tecer alguns apontamentos a respeito do Plano Nacional de Educação PNE.

5. O PNE representa, sobretudo, um instrumento normativo de direcionamento que traduz o paradigma sobre a qualidade da educação vigente à época da sua criação e que expressa o desejo político de melhorar essa qualidade e de universalizar a oferta de serviços educacionais, considerados como um direito constitucional, o que explica a sua legitimação pelo Congresso Nacional.

6. Se visto como um instrumento de planejamento, o PNE pode ser considerado como um plano com parâmetros desafiadores, tendo em vista a escala continental do Brasil, o singular arranjo federativo e o mosaico de realidades regionais e locais do nosso país. Por meio desse plano, foram estabelecidas vinte metas educacionais para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem conjuntamente para alcançá-las até o final da sua vigência, em 2024.

7. A maior parte dessas metas pode ser monitorada com indicadores numéricos e a metade delas prevê mais de uma variável a ser alcançada. Neste aspecto, embora tenha sido criado na forma de uma lei, algo que normalmente possui caráter geral e abstrato, o plano possui metas delineadas de modo que se tornou viável o monitoramento da sua consecução, o que é louvável. Os valores a serem alcançados no intervalo de tempo estabelecido, por sua vez, merecem uma ponderação quanto à sua exequibilidade para cada caso, o que será feito aqui, oportunamente, no que se refere à meta 9.

8. As estratégias do plano, entretanto, não raro trazem determinações que

poderiam ser melhor consideradas como diretrizes, ou mesmo como desdobramentos das respectivas metas, ao invés de expressarem meios para o alcance das metas. Além disso, mesmo quando compreendem estratégias propriamente ditas, a sua implementação deveria estar condicionada à discricionariedade do gestor público, uma vez que este será efetivamente o agente em contato direto com a realidade, obrigado a lidar com fatores externos e internos, negativos ou positivos, os quais o condicionarão a optar pela estratégia que for mais oportuna e conveniente para o alcance de cada meta, no âmbito das prioridades planejadas para cada exercício.

9. Desse modo, a disposição das estratégias da forma como foram descritas na lei que estabelece o Plano Nacional de Educação pode afetar negativamente a eficiência, a eficácia e a efetividade da política pública, caso o gestor público seja obrigado a implementar estratégias que não forem pertinentes em determinados contextos, o que rompe com a adequada razão de ser de uma estratégia.

10. Essa realidade é particularmente importante para os órgãos de controle, quando fiscalizam a atuação dos gestores públicos, pois a partir de um determinado paradigma, serão concebidos os parâmetros de aferição de conformidade ou de não conformidade.

11. Quanto a isso, convém mencionar os itens 10 e 249 do Relatório TC 034.984/2017-8, uma vez que podem ser úteis para compreender o paradigma que o TCU possui a respeito da estratégia 9.4 do PNE:

10. O relatório também ressalta algumas estratégias do Plano Nacional de Educação que, **na ótica do controle, são especialmente relevantes para o alcance das metas**, ou para as quais foram constatados riscos ou retrocessos, ou, ainda, aquelas em que se visualiza a possibilidade de atuação do governo federal e, portanto, de intervenção da Corte. São apresentados, também, os principais trabalhos realizados pelo Tribunal atinentes às metas do PNE.

(...)

249. Por fim, cabe mencionar que a estratégia 9.4, sob responsabilidade direta da União, **ainda não foi concretizada**. O dispositivo prevê a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda (Bolsa Família) para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Entende-se que o benefício adicional dado às famílias com adolescentes de quinze a dezessete anos matriculados na rede de ensino não se enquadra na definição da estratégia.

(Grifo nosso)

12. Os parágrafos citados permitem observar que a Corte de Contas possui, a priori, o seguinte entendimento diante da estratégia 9.4:

- a estratégia 9.4 é especialmente relevante para o alcance da meta 9 do PNE;
- visto que essa estratégia ainda não foi implementada, o MEC se encontra tecnicamente em situação de não conformidade em relação ao PNE.

13. Embora esse entendimento não contemple a dimensão da discricionariedade necessária ao gestor público quando se trata da implementação de estratégias, a determinação da elaboração de um estudo conjunto interministerial sobre a viabilidade da estratégia 9.4 denota a disposição do TCU em reconsiderar o seu ponto de vista, não obstante as Notas Técnicas emitidas pelo Ministério da Educação - MEC e pelo Ministério da Cidadania - MC terem manifestado em ocasiões anteriores a inconveniência e a inoportunidade da implementação da estratégia em tela.

14. Com efeito, para atender ao item 9.2.1 do Acórdão 159/2020 TCU Plenário, coube à Secretaria de Alfabetização - Sealf coordenar o estudo realizando as seguintes atividades:
15. A Sealf designou um ponto focal, o qual, por meio do instrumento de Auxílio Avaliador Educacional - AAE, contratou um especialista em avaliação de políticas públicas.
16. O ponto focal da Sealf, em articulação com os servidores da Assessoria Especial de Controle Interno - AECI/MEC, convocou reuniões com representantes do MC e do Ministério da Economia - ME e sugeriu uma metodologia de trabalho para que o estudo fosse coordenado entre pontos focais designados por cada ministério.
17. Foi sugerido também que o estudo fosse elaborado pelo especialista contratado na forma de uma Análise Ex Ante e que cada capítulo do estudo seria compartilhado entre os pontos focais para que estes direcionassem o texto para as áreas pertinentes para revisão e validação.
18. Uma vez aceita essa proposta, o ponto focal da Sealf ficou encarregado de gerenciar o trabalho do especialista, atuando como ponte entre os pontos focais e o especialista, além de também revisar e validar o texto do estudo.
19. Feito isso, os trabalhos foram iniciados e a comunicação passou a ser feita por meio de correio eletrônico, com cópia aos respectivos membros do controle interno de cada ministério, além do uso do telefone, de modo a tornar mais ágil a troca de informação e a transmissão de orientações.
20. Uma última reunião foi realizada contando com a presença dos pontos focais envolvidos no estudo, dos representantes do controle interno de cada ministério, assim como de representantes do TCU. Naquela ocasião foi acordado que cada ministério daria o seu parecer final por meio de Nota Técnica subsidiada pelo estudo elaborado e o MEC apresentaria o conjunto desses documentos ao TCU.
21. O ME já encaminhou ao TCU a Nota Técnica SEI nº 1835/2021/ME (SEI nº 2459017); a Nota Técnica SEI nº 2187/2021/ME (SEI nº 2459022); e Nota Técnica SEI nº 2446/2021/ME (SEI nº 2459027), as quais foram elaboradas no intuito de auxiliar os trabalhos desempenhados pelo MEC, conforme consta no ofício OFÍCIO SEI Nº 14319/2021/ME (SEI nº 2459011).
22. Por sua vez, o MC se manifestou por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1/2021, do Departamento de Condicionabilidades (SEI nº 2472439).
23. As manifestações de ambos os ministérios, dentro de suas respectivas competências, concluíram pela inviabilidade da estratégia 9.4. Além disso, os eventuais comentários a respeito do estudo foram considerados no item 58 desta Nota Técnica.

Quanto à Meta 9:

24. Conforme o anexo da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 a Meta 9 propõe:

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

25. A Meta 9 tem sido monitorada por meio dos dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADc, cujos resultados podem ser

visualizados na figura abaixo:

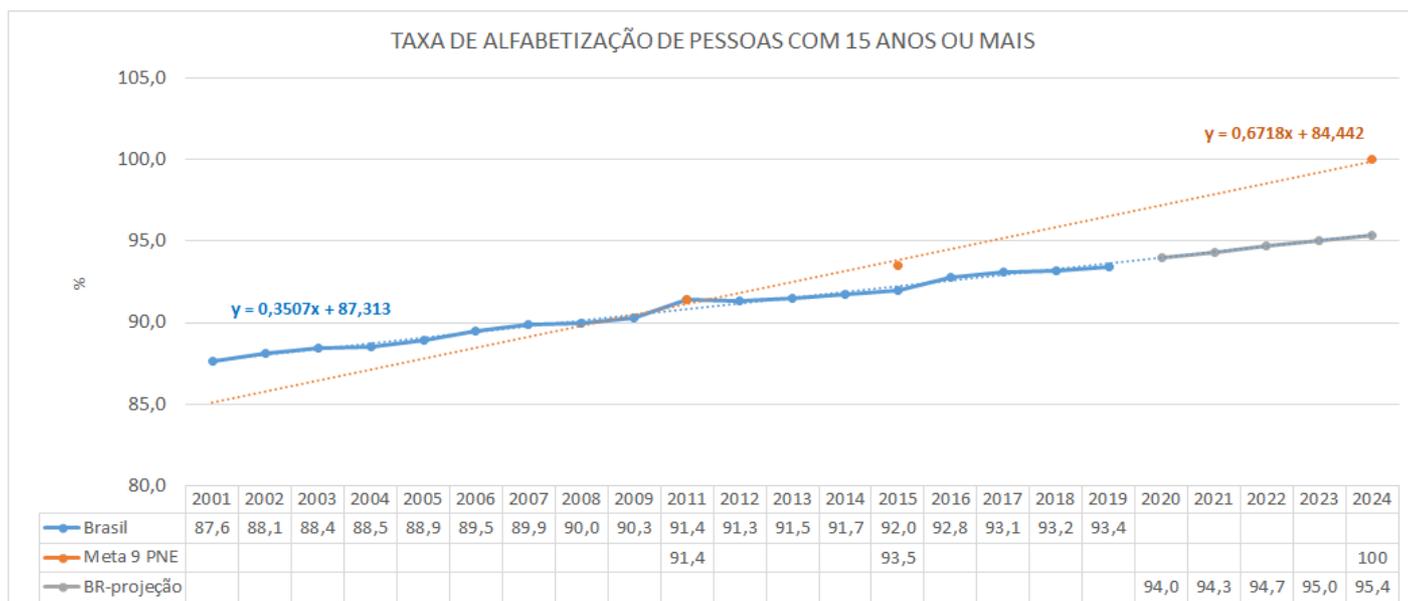


Figura 1 - Taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais. Fonte dos dados: IBGE. A pesquisa não foi realizada em 2010.

26. Conforme dispõe a figura 1, a curva marcada em azul refere-se aos dados registrados pelo IBGE, na PNADc, entre os anos de 2001 e 2019. A regressão linear realizada nessa série histórica demonstra que a taxa de alfabetismo cresceu aproximadamente 0,35 pp por ano.

27. Por seu turno, a curva marcada na cor laranja representa as metas parcial e final estabelecidas pelo PNE, considerando-se como ponto de partida o ano de 2011. A regressão linear realizada para essas metas demonstra que, a partir de 2011, a taxa de alfabetização deveria crescer em média 0,67 pp por ano.

28. Com efeito, os cálculos realizados demonstram que a diferença entre a meta estabelecida pelo PNE para 2024 e a taxa estimada para esse mesmo ano chegaria a 4,6 pp, os quais somente seriam vencidos no ano de 2036.

29. A curva marcada na cor cinza, entretanto, demonstra a projeção do crescimento da taxa de alfabetismo até 2024, de acordo com a evolução registrada nos anos anteriores. Essa curva indica que, em 2024, a taxa de alfabetismo alcançaria, *ceteris paribus*, a marca de 95,4%.

30. A segunda parte da meta 9 do PNE diz respeito à redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional até 2024. O ano de referência empregado foi 2012, quando este indicador apresentava uma média nacional de 18,3%, do que decorre que em 2024 a taxa de analfabetismo funcional deveria ser reduzida para aproximadamente 9,2%.

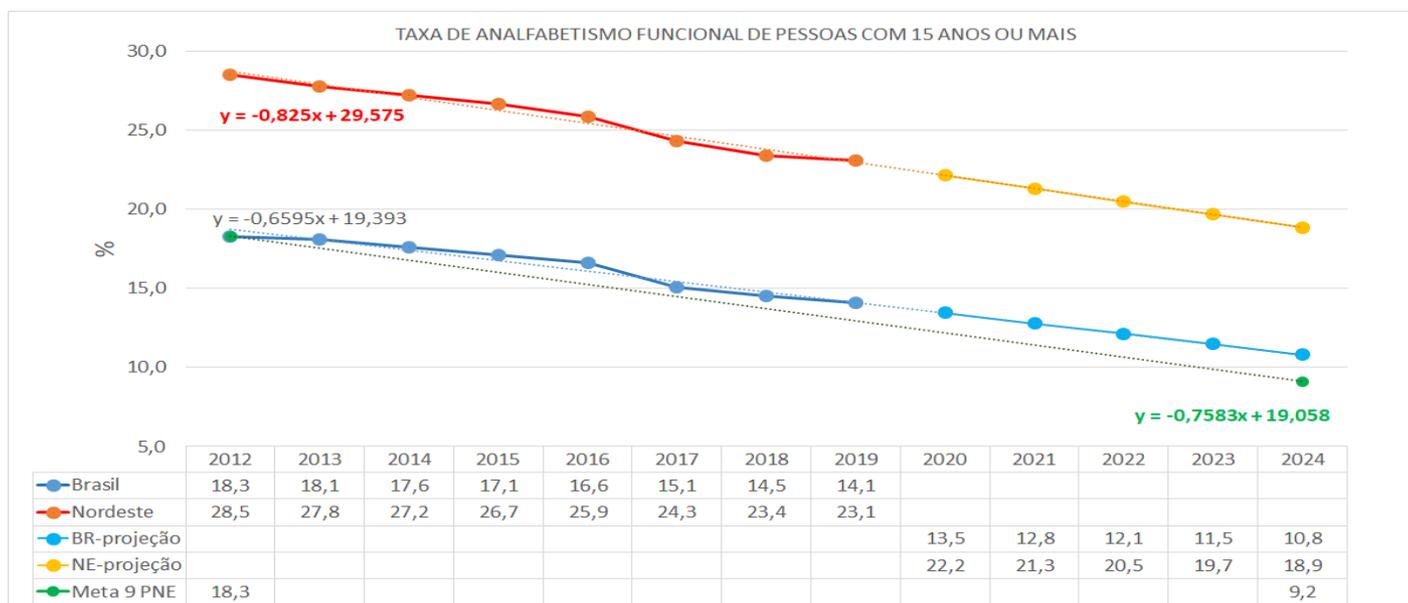


Figura 2 -

Taxa de Analfabetismo Funcional. Fonte de dados - IBGE

31. Segundo a figura 2, o valor estabelecido para meta 9 do PNE (em verde) pressupõe que a taxa de analfabetismo funcional deveria ser reduzida a aproximadamente 0,76 pp por ano desde 2012. Entretanto, considerando a série histórica atualizada com dados de 2019, foi estimado que essa taxa tem se reduzido a aproximadamente 0,67 pp por ano (em azul). Embora no Nordeste (em vermelho), a queda apresente um ritmo maior que o nacional, essa região apresenta taxas aproximadamente 10 pp acima que as médias nacionais.

32. Com isso, *ceteris paribus*, estima-se que em 2024 a taxa de analfabetismo funcional na Região Nordeste alcançará a marca de 18,9%. Por sua vez, calcula-se que a taxa nacional alcance 10,8%, o que representaria uma queda de aproximadamente 40% em relação ao valor de referência (18,3% em 2012).

33. De outro modo, pode-se calcular que a meta final nacional estipulada pelo PNE para o analfabetismo funcional (9,2%) seria alcançada no ano 2027. A Região Nordeste, por sua vez, somente alcançaria essa meta no ano 2036.

34. Merece destaque o fato de que o texto do PNE encaminhado em 2010 à Câmara dos Deputados já continha a meta de aumentar a taxa de alfabetização para 93,5% até o final de 2015 [1]. Desse modo, mesmo que o plano fosse aprovado ao longo de 2011, para o cumprimento do objetivo, a elevação anual da taxa de alfabetização deveria ter sido quase o dobro da realmente observada na série histórica.

35. Importa mencionar, sobretudo, que ao longo do período observado, foram implementadas ações e programas de alfabetização de adultos, seja com o funcionamento de turmas do primeiro segmento da modalidade de Educação de Jovens e Adultos - EJA, seja pelas turmas do Programa Brasil Alfabetizado - PBA. De fato, os ciclos do PBA ocorreram entre os anos de 2003 e 2016, sendo que algumas turmas deste último ciclo funcionaram até o ano de 2018.

36. Isso é muito relevante, pois significa que mesmo com a implementação de programas e ações de alfabetização de adultos, a taxa de alfabetismo cresceu aproximadamente 0,36 pp ao ano. Contudo, para alcançar a meta estabelecida pelo PNE, deveria ter crescido 0,67 pp ao ano.

37. Nessas mesmas condições, a taxa de analfabetismo funcional caiu, em média, 0,67 pp ao ano. Porém, segundo a meta estabelecida no PNE, deveria ter caído aproximadamente 0,76 pp ao ano. Convém mencionar, neste contexto, que

houve uma recente alteração na metodologia de cálculo do indicador de analfabetismo funcional que causou uma alteração nos resultados a partir de 2017. Com efeito, antes da mudança de metodologia, a taxa de analfabetismo funcional nacional apresentava um decaimento médio de 0,44 pp ao ano, o que permitiria alcançar a meta de 9,2% apenas no ano 2033.

38. Os dados apresentados aqui, enfim, demonstram a dimensão do grau de inexecuibilidade da meta sobre analfabetismo contida no projeto inicial do MEC proposta em 2010, bem como da meta 9 estabelecida na lei que instituiu o PNE, em junho de 2014, não obstante todas as ações de alfabetização executadas ao longo dos anos observados.

39. Importa destacar que a Secretaria de Alfabetização aponta a extrema fragilidade metodológica na aferição da meta 9, principalmente devido à imprecisão dos conceitos empregados de analfabetismo funcional e analfabetismo absoluto bem como ausência de uma avaliação nacional com critérios objetivos e mensuráveis sobre o nível de alfabetização da população de jovens e adultos.

40. A avaliação do IBGE não permite um real dimensionamento do número de analfabetos absolutos e funcionais de forma cientificamente válida junto à população.

41. Outro instrumento faltante é uma medida criteriosa de analfabetismo funcional ao longo dos anos da educação básica. Apesar das diversas aplicações de exames do Saeb, todos os níveis sofrem de falhas metodológicas, tal qual o efeito piso, que agrupa um contingente enorme de analfabetos funcionais junto a alunos que têm desempenho meramente insuficiente para o 7º ano.

42. A tendência é de que os critérios apontados acima subestimem os níveis de analfabetismo absoluto e de analfabetismo funcional, tanto pela presença do efeito Dunning-Kruger quanto pela fragilidade do critério de autodeclaração e do número de anos de escolaridade.

43. Isso põe em relevo a necessidade de confrontar com a realidade o paradigma a ser empregado para considerar a conformidade ou não conformidade de uma situação. Sendo a lei usada como paradigma, se esta não for condizente com a realidade, será imposta uma impossibilidade incurável, até que outra lei mais sã a substitua.

44. Com efeito, evoca-se aqui o princípio do primado da realidade, introduzido no ordenamento jurídico por meio do art. 22, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, acrescentado pela recente Lei nº 13.655/2018, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

45. É necessário trazer aqui as palavras do Dr. Eduardo Jordão [2], a respeito do projeto de Lei que deu origem ao referido dispositivo legal:

46. Duas são as principais teorias românticas (ou idealistas) que o projeto pretende combater: (i) a suposta completude e determinação do direito; (ii) a presunção de existência de um cenário fático ideal para a concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional. Enquanto uma destas teorias idealiza o direito, a outra idealiza os fatos. As duas produzem consequências gerenciais negativas relevantes, mas ainda são largamente dominantes no direito brasileiro.

47. De fato, considerando-se a análise da série histórica dos indicadores de analfabetismo, bem como o contexto histórico e social que ofereceram o paradigma pelo qual as metas do PNE delineadas, a segunda teoria idealista mencionada por

Jordão [2] aplica-se perfeitamente à lei 13.005, de 25 de junho de 2014.

48. É inegável que o gestor público é cercado de obstáculos e dificuldades reais que, muitas vezes, não são levadas em consideração pelo intérprete do texto jurídico ou ainda pelo próprio legislador, quando se trata especificamente de metas educacionais.

49. De todo modo, esse horizonte já demonstra a necessidade de se abordar a questão do analfabetismo com uma perspectiva que vai além do cumprimento da meta 9 do PNE, mas que deverá aperfeiçoar tanto as variáveis a serem medidas, a estratégia de monitoramento, o conteúdo a ser ministrado e a própria metodologia de ensino da literacia e da numeracia.

50. A instituição da Política Nacional de Alfabetização - PNA, por meio do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, já representa um primeiro passo para o aperfeiçoamento do paradigma sobre a educação, especialmente no que se refere à alfabetização, uma das etapas mais críticas do percurso educacional de uma pessoa.

Quanto à estratégia 9.4 do PNE:

51. A estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação se refere à Meta que trata da alfabetização de adultos, a saber:

51.1. 9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização.

Avaliação da estratégia 9.4 do PNE:

52. Conforme explicado anteriormente, o Acórdão 159/2020 TCU Plenário determinou que fosse realizado um estudo conjunto para aferir a viabilidade da estratégia 9.4 do PNE.

53. Quanto a isso, o próprio estudo, Documento SEI nº 2472448, aponta que a determinação do TCU condiciona a avaliação dentro da hipótese de que era relevante elevar a demanda por serviços de alfabetização e mitigar a evasão das turmas de alfabetização (itens 1.2 e 2.2). E foi a partir dessa hipótese que o estudo foi conduzido, seguindo-se o itinerário sugerido para uma análise Ex Ante.

54. Entretanto, cabe aqui ressaltar a importância de se evitar que as estratégias do PNE se tornem um fim em si mesmas. Ao determinar que se avalie a viabilidade da implementação estratégia 9.4, dentro de um pressuposto de que essa estratégia é relevante, o esforço da análise se concentrou em encontrar maneiras de implementar essa estratégia.

55. Neste contexto, perde-se a oportunidade de se perguntar qual é a melhor estratégia para superar o analfabetismo. Pergunta essa que balizaria adequadamente a meta 9, o que efetivamente concorreria para o fim último do dispositivo constitucional de prevê o PNE: melhorar e universalizar a educação.

56. Buscar as melhores estratégias para superar o analfabetismo permite investigar a realidade para daí construir uma política pública consistente e efetiva. Por outro lado, quando se assume peremptoriamente que uma estratégia deva ser empregada, os achados da avaliação quanto à viabilidade da sua implementação somente serão válidos se os pressupostos que legitimam a relevância da estratégia convergirem para a realidade.

57. Além disso, o próprio itinerário de uma Análise Ex Ante foi concebido para políticas públicas propriamente ditas, isto é, seu objeto de análise é mais amplo e coerente. Isso implica ser necessário um esforço extra de adaptação desse itinerário para avaliar a viabilidade da implementação de uma estratégia, pois as estratégias deveriam representar peças de livre e criteriosa escolha no âmbito de todo um mecanismo de efetivação de uma política pública.

58. Uma das decorrências dessa adaptação foi a necessidade de se simular, por meio de proposições, um cenário onde a estratégia seria implementada. Quanto a isso, convém mencionar que as eventuais críticas à análise Ex Ante manifestadas pelo ME recaem predominantemente sobre essas proposições. Isso, em última análise, confirma a inviabilidade da estratégia, visto que a sua implementação exige um cenário cujas proposições não são passíveis de se concretizar.

59. Dito isso, serão comentados a seguir os achados da análise Ex Ante (SEI nº 2472448).

Quanto ao item 2.6 “Existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.”:

61. A análise Ex Ante menciona três casos de políticas públicas nacionais que trazem algum elemento semelhante à estratégia 9.4. É notório observar que as avaliações realizadas sobre o PROJOVEM concluíram que não havia diferença significativa quanto à permanência no curso em razão do pagamento do benefício. Por sua vez, o Benefício Variável Jovem e o Bolsa Alfa são de difícil comparação ou carecem de dados para se fazer qualquer julgamento.

62. Em adição aos resultados das avaliações do Projovem citadas na análise Ex Ante, vale reiterar o argumento levantado por meio da Nota Técnica nº 23/2019/GAB/SEALF/SEALF (1657571), a qual apresentou estudos que demonstraram que estratégia de oferecer vantagem financeira para estimular a demanda por serviços educacionais apresenta controvérsias a respeito da sua real eficácia, pois alguns estudos da Psicologia Comportamental, Cognitiva e Social realizados desde a década de 1970 [3,4], assim como estudos mais recentes [5,6] indicam que incentivos financeiros podem influenciar negativamente nas motivações intrínsecas dos alunos.

63. Isso é particularmente válido para a alfabetização de adultos [7]. Com efeito, o tema sobre motivação no âmbito da alfabetização de adultos é contemplado por Hendrickje C. Windisch, autor do capítulo 18 [8] do livro “The Wiley Handbook of Adult Literacy”, publicado em 2019 [9], do qual convém destacar o seguinte trecho:

A motivação para se engajar em programas de aprendizagem deve ser intrínseca, fato destacado por um estudo de incentivos financeiros para a frequência a programas de alfabetização na Inglaterra (Brooks et al., 2008) [10]. Contrariamente às expectativas, o incentivo financeiro (\$5 Libras por aula frequentada mais \$20 Libras para a conclusão de um pré-teste e pós-teste) resultou na redução da frequência em comparação com o grupo sem incentivo e não teve efeito na aprendizagem. Embora aparentemente contra-intuitivo, trabalhos anteriores já haviam descrito esse fenômeno. Frey e Jegen (2001) [11] chamam isso de “efeito crowding-out” e concluem que “intervenções externas impedem a motivação intrínseca se forem percebidas como controladores” (p. 594)... (Tradução livre)

64. Essas evidências demonstram que antes mesmo de se considerar o pressuposto de que a demanda por serviços educacionais precisa ser estimulada, deve-se atentar para o fato de que a própria estratégia 9.4 possui uma significativa chance de não ser eficaz ou pode até mesmo ser nociva.

Quanto ao “Desenho, Estratégia e Focalização”

65. A descrição da estratégia 9.4 “criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização” implica, conforme explicado na Análise Ex Ante, que o Ministério da Educação deverá conceder um auxílio financeiro ao aluno participante de turma de alfabetização, precipuamente o Programa Brasil Alfabetizado, por meio dos mecanismos de concessão de benefícios do Programa Bolsa Família.

66. A primeira observação a ser feita é que isso evidentemente irá necessitar do gerenciamento de procedimentos de alta complexidade, demandando a interação e a padronização de dados de sistemas e de dois programas de órgãos distintos, incorrendo em elevado custo transacional, gerencial e de monitoramento entre os diferentes atores. Além disso, por necessariamente ser executada no âmbito do Programa Bolsa Família, o benefício atingiria apenas pessoas vinculadas ao CADÚnico. Com efeito, a Nota Técnica 01/2020 do Ministério da Cidadania se debruçou em profundidade sobre este aspecto e sinalizou que seria necessária a criação de regras específicas para a operacionalização dessa estratégia.

67. Neste contexto, vale reiterar a Nota Técnica nº 3/2019/DCFP/SEALF/SEALF (1780661), que menciona o projeto de lei do Deputado Edgar Mão Branca que propunha alterar a lei do Programa Brasil Alfabetizado para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização. A vantagem dessa proposta reside no fato de implicar em uma iniciativa gerenciada apenas pelo MEC, especificamente no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado.

68. É forçoso ressaltar, entretanto, que mesmo sendo uma proposta comparativamente mais vantajosa, ainda compreende uma estratégia de eficácia duvidosa ou de efeitos potencialmente deletérios.

Quanto ao Desenho da política: Modelo lógico e Análise SWOT

70. É seguro afirmar que este capítulo é o mais importante para Análise Ex Ante, uma vez que define os fundamentos que condicionarão os rumos do estudo. Ao mesmo tempo, deve-se admitir que a elaboração de um modelo lógico especificamente para uma estratégia no lugar de toda uma política pública se faz particularmente desafiador.

71. O ponto mais crítico a ser discutido aqui é o que foi descrito no modelo lógico como a causa implícita que ensejaria a implementação da estratégia 9.4. Isto é, o paradigma que legitima a implementação da estratégia.

72. Segundo o modelo lógico, a causa implícita é a falta de incentivo monetário para buscar serviços educacionais. O que implica, em decorrência, a necessidade de se assumir que é dada por garantida a oferta da alfabetização.

73. Para discorrer sobre isso, será destacado aqui o contexto do Programa Brasil Alfabetizado, especialmente reconhecido pelo TCU como a principal intervenção do Governo Federal para dar cumprimento à Meta 9 do PNE, conforme o item 246 do Relatório TC 034.984/2017-8.

74. O Programa Brasil Alfabetizado – PBA foi lançado em 2002 e começou a

ser executado no ano seguinte, quando foi publicado o Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, que o instituiu formalmente. A então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão — Secadi, do Ministério da Educação – MEC, era a instância responsável pela concepção e coordenação e pelo gerenciamento do PBA em todo o país.

75. O PBA foi criado com o objetivo de promover a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, por meio da transferência de recursos financeiros (custeio), em caráter suplementar, do governo federal aos entes federados aderentes (estados, Distrito Federal e municípios).

76. Tais recursos eram utilizados para custear a oferta de alfabetização a partir das ações de formação dos alfabetizadores, aquisição de gêneros alimentícios para a merenda e também de materiais escolares, pedagógicos, didáticos, literários e de apoio ao professor.

77. O MEC também repassava recursos para o pagamento de bolsas-benefício a voluntários que atuavam como alfabetizadores, tradutores e intérpretes da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, e coordenadores de turmas de alfabetização em atividade.

78. A execução do PBA foi concebida para ser realizada de forma descentralizada, ficando a cargo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que voluntariamente aderissem ao programa, a responsabilidade pelas ações de busca ativa, licitação dos cursos de formação dos alfabetizadores, a seleção de alfabetizadores, a criação de turmas e a realização das aulas.

79. Em razão dos diferentes níveis de capacidade gerencial dos entes executores, o processo de alfabetização, que durava até oito meses, ocorria em diferentes períodos ao longo do ano e, por isso, cada ciclo acabava funcionando por mais de um exercício financeiro, o que dificultava a gestão do programa.

80. Em diversos casos os entes não conseguiam executar o programa e acabavam acumulando os recursos repassados para custeio, apesar de conseguirem executar as bolsas mais facilmente, o que gerava um desbalanço entre as programações dos recursos do programa.

81. A situação é tão grave, e se acumulou de tal forma ao longo dos anos, que, desses recursos transferidos para estados e municípios, existe hoje um saldo total não executado de aproximadamente 184 milhões de reais espalhado por todo o país.

82. Destaca-se que o último ciclo do PBA foi lançado em 2016 e, após isso, não foram abertos novos ciclos em razão de escassez de recursos orçamentários para o pagamento das bolsas, o pouco controle em termos da efetividade das ações do programa e a dificuldade de sua execução por parte dos entes subnacionais.

83. Em decorrência, as últimas turmas referentes ao ciclo de 2016 foram executadas em 2017 e 2018. Nesse período, foram atendidas 138.221 pessoas.

84. Em, 2019, a SECADI foi extinta e as suas competências foram redistribuídas para a Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação - SEMESP e para a Secretaria de Educação Básica - SEB, sendo esta última a titular de competências referentes à alfabetização e educação de jovens e adultos.

85. Naquele mesmo ano, a Secretaria de Alfabetização fora criada com o intuito de desenvolver e gerir programas inovadores. Contudo, após um ciclo de tratativas internas no final do segundo semestre de 2019, a responsabilidade pelo PBA foi transferida da SEB para a Sealf.

86. Ao ser encarregada pelo PBA, e sabendo que os ciclos daquele programa estavam paralisados desde 2016, a Sealf passou a apurar as causas que estavam

inviabilizando a sua execução, além de também analisar a arquitetura do programa.

87. Com isso, foi constatado que a Resolução FNDE nº 25, de 14 de dezembro de 2018, tentou estabelecer um mecanismo para impedir que os recursos represados nos estados e municípios fossem devolvidos para o Governo Federal para que fossem empregados nas turmas do primeiro segmento da Educação de Jovens e Adultos. Contudo, ela estabeleceu condicionantes para a utilização dos recursos que não se concretizaram. Isto é, a resolução apenas preveniu a devolução dos recursos, mas não foi eficaz para dar-lhes vazão, cristalizando assim a situação de represamento.

88. Quanto à arquitetura do PBA, foram identificados diversos problemas que necessitarão ser sanados antes de se pretender reativar o PBA, a exemplo de:

88.1. O currículo ser completamente aberto, sendo deixado a cargo dos entes, que muitas vezes não são apropriadamente aparelhados para conceberem versões eficientes. Eram frequentes os relatos de aulas que traziam muitos assuntos não relacionados à alfabetização.

88.2. Os calendários de atividades serem muito abertos e muitas vezes perpassarem mais de um exercício, gerando não uniformidade entre as turmas e impedindo que egressos das turmas pudessem ingressar na rede da EJA.

88.3. As capacitações serem deixadas a cargo dos entes que, frequentemente, não possuíam porte para conduzir uma licitação economicamente favorável e que desse origem a produtos de alta qualidade.

88.4. Não haver materiais com abordagens andragógicas cientificamente validadas.

88.5. Faltarem de mecanismos eficientes de avaliação.

88.6. Haver uma grande carga horária semanal (10 horas, em regra), que gerava desincentivo à participação das turmas.

88.7. Ausência de monitoramento eficiente.

88.8. A busca ativa posterior gerar desperdícios.

88.9. Os planos plurianuais de alfabetização serem complexos.

88.10. Existência de grandes diferenças regionais.

89. A Sealf tem trabalhado na reformulação do PBA, desenvolvendo uma proposta de um novo Decreto, assim como de uma nova abordagem andragógica para o conteúdo a ser ministrado, conforme os princípios e diretrizes da Política Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto 9.765, de 11 de abril, de 2019.

90. Essa iniciativa teve início em 2020, embora tenha sofrido diversos contratemplos, incluindo a redução da sua estrutura organizacional com a perda de uma diretoria e, especialmente, com a crise sanitária, no que se refere às medidas de suspensão das aulas perpetradas por estados e municípios, o que exigiu a canalização de esforços para mitigar o grave impacto negativo que essas medidas causaram na educação, além dos esforços para remodelar as estratégias da Secretaria diante os cortes e bloqueios orçamentários determinados pelo Ministério da Economia.

91. O contexto atual do PBA permite compreender, portanto, que a principal causa implícita a ser resolvida é o restabelecimento da sua oferta. Para tanto, é necessária a adequação do seu conteúdo e a publicação do novo decreto instituindo uma nova arquitetura, para que se disponibilize um programa verdadeiramente

eficaz.

92. Com isso, a pressuposta disponibilidade do serviço não condiz com a realidade. Dessa forma, não é pertinente implementar uma estratégia que busque estimular a demanda sem que antes se restabeleça a oferta.

Quanto ao impacto orçamentário e financeiro

93. A Análise Ex Ante, simulou um cenário em que se implementasse a estratégia 9.4 na forma de um projeto piloto para um público priorizado com idade entre 16 e 49 anos. Nessas condições, um único ciclo, para beneficiamento de 7.328 pessoas custaria R\$ 4.103.680,00.

94. Para se compreender o impacto da implementação desse piloto, importa informar que a disponibilidade orçamentária da Sealf em 2021 para o pagamento de bolsas de alfabetizadores é de aproximadamente nove milhões de reais, o que permitirá conceder bolsas para sete mil alfabetizadores voluntários, que beneficiarão cerca de trinta mil pessoas.

95. A discrepância se torna ainda maior quando são considerados, nas tabelas 1 e 2 do item 6.2, os números relacionados à implementação da estratégia em escala. O custo para um público de mais de seiscentas mil pessoas seria de trezentos milhões de reais em um ano. Em um cenário mais amplo, o beneficiamento de mais de um milhão de pessoas geraria um custo na ordem de seiscentos milhões de reais.

96. Esses cenários extrapolam em quase duas ordens de grandeza a disponibilidade orçamentária da Secretaria de Alfabetização para a alfabetização de jovens e adultos. Isso, evidentemente, foi mencionado no item 6.3 da Análise Ex Ante, que explica que essas despesas não foram previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

97. Merece destaque o fato de que, conforme explicado no item 6.5, essas despesas seriam consideradas de caráter obrigatório, o que causaria grave comprometimento de toda a programação orçamentária e financeira do Ministério da Educação, uma vez que, conforme explicado no item 6.6, essas despesas não estão previstas na Lei Orçamentária Anual de 2021 e tampouco no Plano Plurianual 2020-2023. Isto é, a implementação da estratégia 9.4 é incompatível com a programação orçamentária e financeira do MEC.

Comentários adicionais.

98. Segundo a tabela 2 do item 6.2 da análise ex ante, para beneficiar 1.224.064 analfabetos de 16 anos ou mais, seria necessário gastar R\$ 682.042.760,00 no mesmo intervalo de tempo. Mas para atender a esses analfabetos, ainda seria necessário disponibilizar recursos para o pagamento de bolsa para aproximadamente 137 mil alfabetizadores, o que custaria mais de 530 mil reais. Isto é, o gasto total para se atender esse quantitativo de beneficiários seria da ordem de 1,2 bilhão de reais.

99. Em contraste, se esse recurso fosse empregado no PBA, sem que a estratégia 9.4 fosse implementada, seria possível recrutar mais de 160 mil alfabetizadores, que poderiam beneficiar mais de 1,4 milhão de analfabetos.

100. A título de comparação, a Sealf possui uma despesa obrigatória no

âmbito da ação 0515 (Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE), referente à ação 2.2 do programa Tempo de Aprender: “Apoio financeiro para assistentes de alfabetização e custeio para escolas”, por meio da qual são enviados R\$ 183 milhões de reais para apoiar a atuação dos assistentes de alfabetização, os quais auxiliam os professores no manejo da sala, quanto para custear as despesas das escolas, por exemplo, com impressões de materiais.

101. Considerando a concretização do retorno às aulas presenciais, esses recursos serão distribuídos entre as escolas de com turmas dos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública espalhadas entre mais de 4 mil municípios, que poderão beneficiar pelo menos 4 milhões de crianças em um ano.

102. Essas comparações evidenciam que a estratégia 9.4 carece muito de eficiência.

103. De fato, conforme destacado por Abadzi, em sua revisão sobre as experiências de implementação de programas de alfabetização de adultos [12], o sucesso dos programas de alfabetização reside na performance dos alfabetizadores e considerando que a tarefa de alfabetização é de larga escala, o dimensionamento do pagamento a esses alfabetizadores vai determinar a sustentabilidade do programa.

104. Ora, este foi o caso do PBA, cuja arquitetura é naturalmente intensiva em pagamento de bolsas e que, na medida em que houve escassez de recursos, o programa sofreu interrupção. Desse modo, o pagamento de benefício aos analfabetos para aderirem a uma turma de alfabetização somente seria concebível em um cenário onde houvesse plena e irrestrita disponibilização de recursos.

105. De fato, esse cenário não condiz com a presente realidade, especialmente quando se considera os impactos econômicos negativos das medidas perpetradas por estados e municípios em resposta à crise sanitária.

4. CONCLUSÃO

4.1. Sob a luz do princípio do primado da realidade, observa-se a necessidade de se considerar as evidências científicas e empíricas como critério para o redesenho da meta 9 do PNE tendo-se sempre em vista o objetivo da melhoria do capital humano da sociedade brasileira.

4.2. Sob esse mesmo princípio se considera necessário distinguir até que ponto as estratégias se equivalem às metas quanto à sua natureza mandatária, de modo que haja compreensão quanto à necessidade de o gestor público julgar as circunstâncias para a tomada de decisão sobre qual estratégia é mais conveniente e oportuna.

4.3. Estudos realizados ao longo das últimas cinco décadas, além de análises de políticas públicas nacionais alertam que, em matéria de educação, a motivação deve ser intrínseca e que a oferta de vantagem financeira no intuito de estimular a demanda possui eficácia duvidosa ou pode provocar efeitos deletérios.

4.4. A operacionalização da estratégia 9.4 exigiria um alto custo gerencial e transacional entre o MC e o MEC, sendo menos vantajosa do que a implementação de uma política pública de alfabetização de adultos diretamente pelo MEC.

4.5. O pressuposto necessário para a legitimação da implementação da estratégia 9.4 não se confirma na realidade, visto que se deve primeiro reativar o PBA antes de se esperar que ocorra o fenômeno da escassez de demanda que pudesse ensejar em alguma estratégia que tivesse o intuito de estimular a demanda por turmas de alfabetização.

4.6. Os custos estimados para a implementação da estratégia 9.4 não estão previstos no PPA, na LDO e na LOA 2021, além de exorbitarem a capacidade

orçamentária e financeira do MEC, de modo que provocariam solução de continuidade em diversos programas e ações da pasta.

4.7. Em síntese e em conformidade com as manifestações do Ministério da Economia e do Ministério da Cidadania, a estratégia 9.4, além de não ser factível, causaria elevado comprometimento do orçamento federal sem qualquer garantia de impacto positivo para a sociedade, devendo ser, portanto, proscrita.

4.8. Em razão do exposto, recomenda-se que, na oportunidade em que houver uma revisão do PNE, a estratégia 9.4 seja retirada do texto da Lei.

À consideração superior.

DANIEL PRADO MACHADO

Assessor da Secretaria de Alfabetização

De acordo, encaminhe-se à Assessoria Especial de Controle Interno.

CARLOS FRANCISCO DE PAULA NADALIM

Secretário de Alfabetização



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Prado Machado, Assessor(a)**, em 01/02/2021, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Francisco Nadalim, Secretário(a)**, em 01/02/2021, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2465531** e o código CRC **0A17F68A**.