

Osorio, Rafael Guerreiro; Tufani, Cláudia Mayara; Rodrigues, Clarissa  
Guimarães; Moretti, Gianna Sanchez

**Research Report**

## Universalizar a alfabetização em Maceió: Subsídios para a política pública

Research Report, No. 23

**Provided in Cooperation with:**

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

*Suggested Citation:* Osorio, Rafael Guerreiro; Tufani, Cláudia Mayara; Rodrigues, Clarissa  
Guimarães; Moretti, Gianna Sanchez (2016) : Universalizar a alfabetização em Maceió:  
Subsídios para a política pública, Research Report, No. 23, International Policy Centre for  
Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/207176>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your  
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial  
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them  
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise  
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open  
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you  
may exercise further usage rights as specified in the indicated  
licence.*



**Universalizar a alfabetização  
em Maceió:** subsídios para  
a política pública

Copyright© 2016  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)**  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brasil  
Telefone: +55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

*O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.*

#### **Direitos e Autorizações**

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas. Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seu trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. O texto é assinado pelos autores e deve ser citado de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

**Research Reports** estão disponíveis online em [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) ou por meio de solicitação de assinaturas via email para [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org).

Print ISSN: 2526-0499



**Universalizar a alfabetização  
em Maceió:** subsídios para  
a política pública





*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*



# **Universalizar a alfabetização em Maceió:** subsídios para a política pública

**Rafael Guerreiro Osorio**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

**Cláudia Mayara Tufani**, IPC-IG

**Clarissa Guimarães Rodrigues**, IPC-IG

**Gianna Sanchez Moretti**, IPC-IG

## Universalizar a alfabetização em Maceió: subsídios para a política pública

Pesquisa desenvolvida pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Secretaria Municipal de Educação de Maceió (Semed), visando fornecer subsídios para que o município alcance, até 2024, a meta de erradicação do analfabetismo absoluto de jovens, adultos e idosos do Plano Nacional de Educação. A pesquisa fez parte do Projeto de Cooperação Técnica Semed/Pnud, uma iniciativa para o fortalecimento institucional da Semed, financiada por doação do Ministério da Educação (MEC). O IPC-IG é uma parceria do Pnud e do Governo brasileiro, representado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

### Secretaria Municipal de Educação de Maceió (Semed)

**Rui Soares Palmeira**

Prefeito de Maceió

**Marcelo Palmeira Cavalcante**

Vice-Prefeito de Maceió

**Ana Dayse Rezende Dorea**

Secretária Municipal de Educação

**João Carlos Cordeiro Barbirato**

Secretário Adjunto Municipal de Educação

**Maria José Ferreira Moraes**

Diretora-Geral de Ensino

**Maria José Pereira da Silva**

Diretora de Gerenciamento Escolar

**Maria Silvia da Costa**

Diretora do Departamento de Educação de Jovens, Adultos e Idosos

**Maria de Lourdes Bezerra Nunes Marques**

Gestora Municipal do Programa Brasil Alfabetizado

### Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

**Niky Fabiancic**

Coordenador-Residente do Sistema das Nações Unidas no Brasil, Representante-Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

**Didier Trebucq**

Diretor de País do Pnud no Brasil

**Maristela Baioni**

Representante-Residente Assistente

**Maria Teresa Amaral Fontes**

Analista de Programa de Políticas Sociais do Pnud

**Renata Ribeiro**

Assistente de Programa do Pnud

### Projeto de Cooperação Técnica (Semed/Pnud)

**Maria Teresa Amaral Fontes**

Gerente do Projeto

**Rita Ippolito**

Coordenadora-Geral do Projeto

**Paola Barreiros Barbieri**

Coordenadora Local do Projeto

**Leila Moreira Alves Lopes**

Assistente Local do Projeto

### Ministério da Educação (MEC)

**José Mendonça Bezerra Filho**

Ministro da Educação

**Maria Helena Guimarães de Castro**

Secretária Executiva

**Ivana de Siqueira**

Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

### Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ernesto Lozardo**

Presidente

**Carlos Roberto Paiva da Silva**

Diretor de Desenvolvimento Institucional Substituto

**João Alberto De Negri**

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

**Claudio Hamilton Matos dos Santos**

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

**Alexandre Xavier Ywata de Carvalho**

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

**Fernanda De Negri**

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

**Lenita Maria Turchi**

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho**

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

### Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

**Niky Fabiancic**

Diretor

**Diana Sawyer**

Coordenadora de Pesquisa

**Fábio Veras Soares**

Coordenador de Pesquisa

**Luis Henrique Paiva**

Coordenador de Pesquisa

**Rafael Guerreiro Osorio**

Coordenador de Pesquisa

**Roberto Astorino**

Gerente de Publicações

**Flávia Amaral, Rosa Maria Banuth e Manoel Salles**

Equipe Editorial

## **AGRADECIMENTOS**

Para realizar este trabalho, a equipe de pesquisa do IPC-IG contou com o apoio e a colaboração de muitas pessoas, e seria simplesmente impossível agradecer a todas nominalmente, sem incorrer em omissões. Assim, agradecemos primeiramente aos professores e aos profissionais da alfabetização e da educação de jovens e adultos de Maceió, que participaram das oficinas e apresentações públicas, contribuindo com seu conhecimento da realidade local, críticas e sugestões.

Agradecemos ao Prefeito de Maceió, Rui Palmeira, pela centralidade conferida à educação em sua gestão, e a todos os servidores da Secretaria Municipal de Educação (Semed), nas pessoas de sua Secretária, Ana Dayse Rezende Dorea, e do Secretário Adjunto, João Carlos Cordeiro Barbirato; das Diretoras de Ensino e de Gerenciamento Escolar, Maria José Ferreira Moraes e Maria José Pereira da Silva; e da Diretora do Departamento de Educação de Jovens, Adultos e Idosos, Maria Sílvia da Costa.

Também agradecemos ao Ministério da Educação (MEC), na pessoa da Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), Ivana Siqueira; e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na pessoa do Diretor de Estatísticas Educacionais, Carlos Eduardo Moreno Sampaio. Aos colegas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na pessoa da Analista de Programa, Maria Teresa Amaral Fontes; e, especialmente, à equipe do Projeto de Cooperação Técnica Semed/Pnud, Rita Ippolito, Paola Barbieri e Leila Moreira.

Agradecemos, imensamente, as contribuições da Professora Doutora Marinaide Lima de Queiroz Freitas, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e do Professor Doutor Timothy Denis Ireland, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Ao Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos (Faeja), na pessoa de Abdizia Maria Alves Barros. À Assessoria técnica do Conselho Municipal de Educação (Comed), pelas contribuições de Edna Maria Lopes do Nascimento.

Finalmente, agradecemos à Gestora Municipal do Programa Brasil Alfabetizado, Maria de Lourdes Bezerra Nunes Marques, a Lourdinha, por nos facilitar o acesso aos dados e documentos e por compartilhar sua experiência e profundo conhecimento das iniciativas maceioenses para a alfabetização de jovens e adultos.

Rafael Guerreiro Osorio, Cláudia Mayara Tufani,  
Clarissa Guimarães Rodrigues e Gianna Sanchez Moretti

## APRESENTAÇÃO

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Secretaria Municipal de Educação de Maceió (Semed) têm a satisfação de apresentar este relatório, conduzido pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), com o objetivo de fornecer subsídios para que o município alcance, até 2024, uma das metas mais desafiadoras do Plano Nacional de Educação (PNE): a erradicação do analfabetismo absoluto no país.

A pesquisa, desenvolvida em 2015 e 2016, no âmbito do projeto de cooperação técnica Semed/Pnud, financiado com recursos de contribuição voluntária do Ministério da Educação (MEC), contou com o inestimável apoio e contribuição das equipes do Departamento de Educação de Jovens, Adultos e Idosos (Dejai), do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e do Pro-Jovem da Semed, bem como de especialistas da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Essa articulação fomentou um grande debate no município acerca das estratégias de enfrentamento do analfabetismo, a partir de novas propostas educacionais, curriculares e de formulação e implementação de políticas intersetoriais.

O presente relatório mostra os dados do analfabetismo no país, com base no Censo demográfico realizado em 2010, revelando que o Brasil está entre os dez países com o maior número de analfabetos jovens e adultos em todo o mundo e que, naquele ano, aproximadamente 14 milhões de pessoas, de 15 ou mais anos de idade, não sabiam ler nem escrever um bilhete simples, correspondendo a 9,4 por cento da população do Brasil dessa faixa etária.

Em 2010, o Censo estimou haver, em Maceió, 80.018 analfabetos jovens e adultos no município. A taxa de analfabetismo na capital alagoana aproximava-se da estatística nacional. O percentual de 11,4 significa, por exemplo, que entre jovens e adultos há um analfabeto para cada oito maceioenses. Essa situação continua desafiadora, a despeito dos avanços verificados no município.

A pesquisa indica alguns dos grandes obstáculos para o enfrentamento do analfabetismo no Estado de Alagoas, entre os quais, o baixo desempenho e poucos resultados históricos na educação, tornando sua erradicação, até 2024, um objetivo de difícil alcance.

Os resultados da pesquisa reforçam o entendimento sobre a necessidade da qualificação da educação, como o grande instrumento para minimizar tal fenômeno, ao mesmo tempo em que oferece importantes subsídios para a elaboração de novas ferramentas que contribuirão para a inovação da proposta de educação de jovens, adultos e idosos do município e para uma política de educação e aprendizagem ao longo da vida.

Finalmente, os subsídios oferecidos por esse relatório destacam a urgência do desenvolvimento de políticas sociais e profissionalizantes integradas, também com o foco na população com deficiência, cuja demanda é expressiva na Rede Municipal de Maceió.

O projeto Semed/Pnud, tendo como marco a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em seu objetivo 4, que visa “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, com esta pesquisa inédita no município de Maceió, disponibiliza mais um rico instrumento para promover a atuação dos governantes e gestores locais como protagonistas da conscientização e mobilização em prol dessa Agenda.

**Ana Dayse Rezende Dorea**

Secretária Municipal de Educação de Maceió (Semed)

**Niky Fabianic**

Coordenador-Residente do Sistema Nações Unidas no Brasil e Representante-Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1 O ANALFABETISMO ABSOLUTO.....</b>	<b>17</b>
1.1 O ANALFABETISMO ABSOLUTO EM MACEIÓ.....	19
<b>1.1.1 Estrutura etária.....</b>	<b>22</b>
<b>1.1.2 Desigualdade de gênero.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1.3 Desigualdade racial.....</b>	<b>28</b>
<b>1.1.4 Naturalidade e migração.....</b>	<b>30</b>
<b>1.1.5 Mortalidade e violência.....</b>	<b>33</b>
<b>1.1.6 Características adscritas e analfabetismo.....</b>	<b>34</b>
<b>2 ALFABETIZAÇÃO E ENSINO EM MACEIÓ.....</b>	<b>36</b>
2.1 A POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR.....	40
2.2 O ENSINO INFANTIL.....	42
2.3 O ENSINO FUNDAMENTAL.....	44
<b>2.3.1 Os anos iniciais.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3.2 A alfabetização nos anos iniciais.....</b>	<b>51</b>
2.4 DESIGUALDADE E ANALFABETISMO INFANTIL.....	53
<b>3 O PÚBLICO-ALVO DA ALFABETIZAÇÃO EM MACEIÓ.....</b>	<b>58</b>
<b>4 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO.....</b>	<b>69</b>
4.1 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL.....	71
4.2 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM ALAGOAS.....	74
4.3 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM MACEIÓ.....	75
4.4 FINANCIAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO E DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....	76

<b>5 O PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO EM MACEIÓ.....</b>	<b>78</b>
5.1 OS ALUNOS.....	83
5.2 OS ALFABETIZADORES.....	85
5.3 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	86
5.4 A ARTICULAÇÃO ENTRE O PBA E A EJA EM MACEIÓ.....	90
5.5 RELATOS E PERCEPÇÕES SOBRE A AJA, O PBA E A EJA.....	92
<b>6 PROJEÇÕES DA TAXA DE ANALFABETISMO DE MACEIÓ.....</b>	<b>98</b>
6.1 CENÁRIOS E HIPÓTESES.....	99
<b>Cenário 1.....</b>	<b>100</b>
<b>Cenário 2.....</b>	<b>101</b>
<b>Cenário 3.....</b>	<b>103</b>
<b>Cenário 4.....</b>	<b>107</b>
6.2 ESTABELECENDO UMA META PARA A TAXA DE ANALFABETISMO DE 2024.....	108
<b>7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>116</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>125</b>
<b>NOTAS.....</b>	<b>128</b>



## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

<b>AJA</b>	Alfabetização de Jovens e Adultos
<b>ANA</b>	Avaliação Nacional da Alfabetização
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>Cedeplar</b>	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
<b>IPC-IG</b>	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>CA</b>	Classes de Alfabetização
<b>Deja</b>	Departamento de EJA
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>Faeja</b>	Fórum Alagoano da Educação de Jovens e Adultos
<b>Fundeb</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>Ideb</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH-M</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IES</b>	Instituições de Ensino Superior
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>Inep</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>ISCED</b>	International Standard Classification of Education
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>Mobral</b>	Movimento Brasileiro de Alfabetização
<b>Unesco</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>PPC</b>	Paridade do Poder de Compra
<b>Pnad</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>Pnad Contínua</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
<b>PEE</b>	Plano Estadual de Educação
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação

<b>PAS</b>	Programa Alfabetização Solidária
<b>PBA</b>	Programa Brasil Alfabetizado
<b>Pnud</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>Paseaeja</b>	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
<b>Pronatec</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>Pnate</b>	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
<b>ProJovem</b>	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
<b>Semed</b>	Secretaria Municipal de Educação de Maceió
<b>SBA</b>	Sistema de Gestão do PBA
<b>SIM</b>	Sistema de Informação sobre Mortalidade
<b>Simec</b>	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
<b>UDH</b>	Unidades de Desenvolvimento Humano
<b>UFPB</b>	Universidade Federal da Paraíba
<b>UFAL</b>	Universidade Federal de Alagoas
<b>UFMG</b>	Universidade Federal de Minas Gerais

## INTRODUÇÃO

Entre os muitos desafios que se apresentam ao desenvolvimento humano de Maceió, e de Alagoas, a educação é um dos principais, e, em seu âmbito, universalizar a alfabetização. Em 2010, a rede municipal já conseguia oferecer vagas no ensino fundamental para quase todas as crianças, com êxito quase absoluto em alfabetizá-las – ainda que nem sempre na “idade certa”. Falta pouco para a universalização da alfabetização entre as novas gerações. No entanto, no passado, nem todas as crianças tinham a oportunidade de ir à escola, e nem todas as que passavam pela escola se alfabetizavam. Assim, ainda existem muitos adultos analfabetos na capital. Esse contingente foi reforçado ao longo de décadas por imigrantes de outros municípios de Alagoas e dos estados limítrofes, cujas redes de ensino também deixaram de alfabetizar uma quantidade significativa de pessoas.

Por essas razões, ao realizar o Censo Demográfico de 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou haver 80 mil analfabetos na população jovem e adulta – pessoas com 15 ou mais anos de idade – residente em Maceió, implicando uma taxa de analfabetismo de 11,4 por cento.<sup>1</sup>

A fim de fornecer subsídios para Maceió alcançar uma redução significativa da taxa municipal de analfabetismo absoluto de jovens e adultos até 2024, horizonte do Plano Nacional de Educação (PNE), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Maceió (Semed) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), realizou um trabalho de pesquisa sobre o analfabetismo na capital alagoana. O trabalho fundamentou-se em fontes de dados documentais e estatísticas, além de ter se beneficiado, em diferentes etapas, de debates com especialistas e profissionais da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Este Relatório Final reúne e sintetiza os principais achados dessa pesquisa, e também tece algumas considerações e recomendações para a política municipal da EJA, no que toca à alfabetização inicial de jovens e adultos.

Antes de prosseguir, contudo, é preciso deixar claro o conceito de alfabetização utilizado para identificar os analfabetos e apresentar suas limitações. Especialistas em educação, frequentemente, contestam os números dos Censos e das pesquisas domiciliares, indicando a fragilidade ou a inadequação da pergunta “sabe ler e escrever” como forma de identificar que uma pessoa se alfabetizou.

Saber ler e escrever um bilhete simples, de fato, não diz muito sobre o domínio da leitura e escrita por uma pessoa: consegue seguir uma receita de bolo, entende as ironias de um artigo de opinião? Consegue escrever um relato de algo que viveu ou uma ficção? A alfabetização é um processo que envolve não só o aprendizado do alfabeto e o respectivo uso para representar a língua falada, mas também o desenvolvimento de outras habilidades, motoras, sociais e culturais. O aprendizado das “primeiras letras”, do “beabá”, é apenas um ponto de partida e não garante o nível de domínio de leitura e escrita exigido para uma participação plena na sociedade contemporânea.

---

1. As estatísticas apresentadas no relatório foram elaboradas pelos autores, a partir dos microdados das amostras dos Censos Demográficos, disponibilizados pelo IBGE <<ftp.ibge.gov.br>>, salvo quando explicitamente atribuídas a outra fonte.

Se uma pessoa escreve um bilhete simples com garranchos quase ilegíveis e frases sem nexos, se balbucia e não compreende ao tentar ler, a sua alfabetização não é, como se convencionou designar, funcional. Ou seja, do ponto de vista dos inúmeros fins para os quais se alfabetizam as pessoas – que englobam do lazer à produtividade econômica – é como se fosse analfabeta. O analfabeto funcional é alguém que se alfabetizou, mas não alcançou o que especialistas do campo chamam de letramento.<sup>2</sup>

O questionamento não é novo. O uso da pergunta “sabe ler e escrever um bilhete simples” foi recomendado pela Comissão de População das Nações Unidas em 1948,<sup>3</sup> e desde então tem sido amplamente adotado nos censos e pesquisas domiciliares. Entretanto, já na década de 1950, sua capacidade de captar a alfabetização funcional era contestada no primeiro estudo sistemático das estatísticas de analfabetismo no mundo, que discorria sobre outras formas de medir o nível do domínio sobre a leitura escrita que estavam sendo desenvolvidas e testadas. Neste estudo da Unesco, já era empregada a expressão “alfabetização funcional”, entendida como aquela que permitiria a participação plena e autônoma em todas as atividades sociais e culturais que pressuponham a alfabetização dos participantes.<sup>4</sup> Algo que requer muito mais que a habilidade rudimentar indicada pela resposta positiva à questão censitária.

Já existem no Brasil algumas fontes de dados que permitem estimar o analfabetismo funcional da população jovem e adulta, mas possuem limitações para seu uso no contexto municipal.<sup>5</sup> Para contornar o problema da ausência de pesquisas ou exames que avaliem o grau do domínio sobre a leitura e a escrita, frequentemente se consideram analfabetas funcionais as pessoas que não concluíram até a antiga quarta série primária<sup>6</sup> (o atual quinto ano). No entanto, tê-la concluído – ou mesmo o ensino fundamental, embora certamente aumente a probabilidade de ter alcançado o letramento – não serve como atestado da funcionalidade da alfabetização, cuja aferição exige outra abordagem.

As pesquisas sobre o analfabetismo funcional no Brasil, apesar de não gerarem dados representativos para municípios, revelam que, de fato, muitas pessoas identificadas como alfabetizadas pelo Censo são analfabetas funcionais. A cifra de 80 mil analfabetos do Censo, portanto, subestima o analfabetismo entre jovens e adultos, na perspectiva do analfabetismo funcional.

Todavia, a subestimação pode ser ainda maior. Não é improvável que pessoas analfabetas respondam saber ler e escrever por causa do estigma, pelo receio de se revelarem analfabetas diante do entrevistador, pois há preconceito social contra o analfabeto e contra o analfabetismo. É extremamente comum a visão pejorativa do analfabeto como ignorante e incapaz, e a do analfabetismo como um mal a ser erradicado. Paulo Freire já chamara a atenção a este problema.<sup>7</sup>

A própria Constituição Federal ordena que o Plano Nacional de Educação seja elaborado para conduzir à “erradicação do analfabetismo”;<sup>8</sup> mas, ao tratar do acesso à escola, o faz de forma positiva, “universalizar o atendimento escolar”. Na Constituição, a educação é a primeira na lista dos direitos sociais, e a alfabetização é seu mais básico resultado. Não seria, então, mais coerente, ao invés de buscar “erradicar” o analfabetismo, tratar de universalizar a alfabetização?<sup>9</sup>

Críticas postas, registre-se que não há notícia de contestação da informação censitária por superestimação. Ou seja, mesmo que se opte por um conceito mais exigente de alfabetização, que contemple o letramento, o domínio funcional da leitura e escrita para a participação social plena e autônoma, não há dúvida sobre o analfabetismo das pessoas que declaram não

saber ler e escrever um bilhete simples. Quando o atual PNE estabelece a meta de “erradicar o analfabetismo” até 2024, é a este tipo, o “absoluto”, que se refere. A meta para o funcional é a redução à metade. Os indicadores internacionais também, usualmente, se referem ao analfabetismo absoluto.

A distinção entre o analfabetismo absoluto e o funcional é importante do ponto de vista da política educacional. Passada a idade do ensino básico regular e obrigatório, aqueles que frequentaram a escola – dominaram as primeiras letras, mas permaneceram analfabetos funcionais – precisam da Educação de Jovens e Adultos: idealmente, não para conseguir credenciais, mas para alcançar o letramento. Já os analfabetos absolutos podem se beneficiar de serviços específicos, no âmbito da EJA, de Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA). Contudo, é importante frisar que a AJA deve ser entendida como uma “porta de entrada” para facilitar o acesso à EJA dos analfabetos que nunca estiveram na escola, ou estiveram há muito tempo, em passagens fugazes.

Seria frustrante nutrir a expectativa de que, mediante um curso de AJA, os analfabetos absolutos não só se alfabetizem como alcancem o letramento. Enquanto um curso de AJA não chega a durar um ano, no ensino fundamental, alguns anos se passam até que a criança – que não tem outras obrigações a lhe consumirem tempo, e é uma verdadeira esponja de conhecimento – se alfabetize e alcance o letramento. É mais provável que a AJA, ao ter sucesso, transforme analfabetos absolutos em funcionais. Daí vem a relevância de sua integração com a EJA, já preconizada pela política educacional brasileira, para que as pessoas tenham a oportunidade de avançar educacionalmente.

O público da EJA vai muito além dos analfabetos absolutos contados pelo Censo, e mesmo além dos analfabetos funcionais. O direito social à educação no Brasil, desde 2009, não se restringe ao ensino fundamental. O Estado deve prover “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.<sup>10</sup> Ou seja, todos os brasileiros jovens e adultos que não concluíram o ensino médio têm direito à EJA gratuita. Atualmente, em Maceió, o público potencial para a EJA é maior que a população na idade do ensino regular e obrigatório. Mas a própria Constituição relativiza tal direito, submetendo-o ao princípio da realidade, ao ordenar que o Estado busque assegurar a universalização do ensino obrigatório e que a educação básica pública atenda, prioritariamente, ao ensino regular.

A integração entre a AJA e a EJA, portanto, é fundamental. No presente trabalho, o foco é na primeira, e seu potencial para realizar o objetivo de universalizar a alfabetização em Maceió, uma alfabetização rudimentar sintetizada na definição “capaz de ler e escrever um bilhete simples”. Contudo, a dicotomia deve-se ao período analisado, no qual o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), suspenso em 2016, foi responsável por grande parte da alfabetização de jovens e adultos no município. De fato, uma das recomendações deste trabalho é a de que a alfabetização de jovens e adultos na rede pública de ensino deve ocorrer, preferencialmente, na EJA, ainda que serviços especiais de AJA venham a ser concebidos para facilitar o acesso.

Este Relatório está dividido em duas grandes partes. A primeira objetiva proporcionar uma descrição densa da população analfabeta. Esta parte começa com os grandes números, a evolução da taxa de analfabetismo do Brasil ao longo do século XX, bem como em Maceió nas últimas décadas. Depois, são analisados alguns aspectos básicos da população analfabeta jovem e adulta de Maceió e de sua evolução recente: as pirâmides etárias, a desigualdade

de gênero e raça, a importância da imigração recente e remota e como a mortalidade por violência tem afetado os jovens analfabetos. Essas informações mostram como o analfabetismo de hoje é um produto da desigualdade das oportunidades educacionais do passado, que prejudicava mulheres, pretos, pardos e pobres.

Ainda nesta primeira parte, a segunda seção dedica-se às relações entre a alfabetização e a educação. São caracterizados o nível educacional da população jovem e adulta de Maceió e a frequência anterior à escola dos analfabetos. Investigam-se as taxas de escolarização dos adultos e depois se passa às características educacionais das crianças e adolescentes de até 14 anos. Esse grupo é analisado em detalhe quanto à questão da alfabetização na “idade certa” e sua relação com a escolarização nos anos iniciais do ensino fundamental. São desenvolvidos dois modelos de regressão logística para entender os principais fatores que conspiram contra a escolarização e a alfabetização antes dos 15 anos. A primeira parte encerra-se com a composição de perfis e de uma tipologia do público-alvo da AJA em Maceió.

A análise da primeira parte revela que o analfabetismo em Maceió é essencialmente um problema demográfico, causado pelo fato de que quanto mais se retorna no passado, menores eram as oportunidades de frequentar escola, mais tardio era o ingresso, e menor a permanência. Os indicadores do sistema de ensino não deixam dúvida quanto ao fato de que ainda existam problemas de qualidade. Contudo, em Maceió, a esmagadora maioria das crianças ingressa no sistema de ensino quase na idade adequada e permanece por tempo suficiente para se alfabetizar, mesmo que o letramento alcançado seja mínimo e que não terminem os anos finais do fundamental (o que é, por certo, indesejável).

Em razão desse diagnóstico, a segunda parte deste trabalho dedica-se à alfabetização inicial no âmbito da educação pública para jovens e adultos em Maceió. Para tanto, são descritos o marco legal para a AJA e a EJA no Brasil, em Alagoas, em Maceió, e as principais políticas federais, estaduais e municipais, além da questão do financiamento.

Depois, passa-se a uma análise detalhada da execução do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) pela prefeitura de Maceió. Nos últimos anos, o PBA foi a principal política de AJA executada no município. A análise inclui uma descrição dos alunos e dos alfabetizadores, e o PBA é considerado, tanto quanto permitem os dados, em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade. Também colige evidências qualitativas, relatos e percepções sobre o PBA colhidas nas oficinas realizadas como parte desse projeto de pesquisa. Foram elaborados dois modelos para entender a variação da eficácia em alfabetizar, e para entender o que afeta o encaminhamento à EJA dos alfabetizados pelo PBA.

As evidências sobre o PBA embasaram a elaboração da última seção da segunda parte do relatório, que apresenta projeções da taxa de analfabetismo de Maceió para 2020 e 2025, sob diferentes cenários. Os cenários comportam variações na escala e na eficácia das iniciativas de AJA no município e no saldo migratório, além de considerar a evolução do sistema de ensino no que toca a sua capacidade de alfabetizar na “idade certa”. Com base nos cenários desenvolvidos, sugere-se que Maceió trabalhe com uma meta mais realista que a da “erradicação” do analfabetismo até 2024. A meta seria a de uma taxa abaixo de 4 por cento, e o porquê desse número é justificado ao fim da seção que trata das projeções.

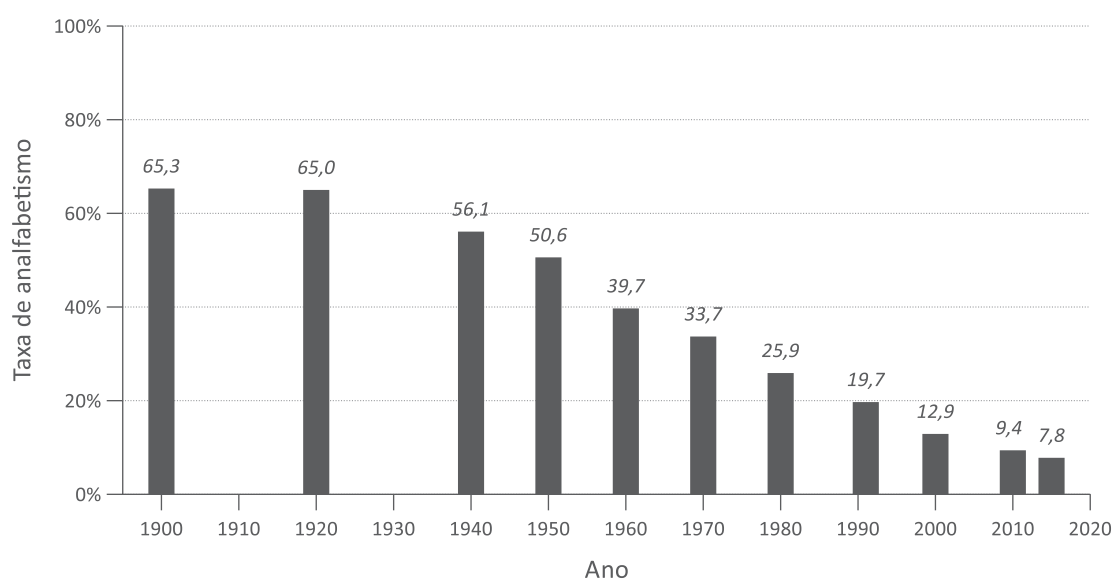
A última parte deste trabalho sintetiza as principais conclusões da pesquisa, a partir das quais é feita uma série de recomendações para subsidiar a prefeitura e a Semed na elaboração de uma estratégia para universalizar a alfabetização em Maceió.

## 1 O ANALFABETISMO ABSOLUTO

O Brasil está entre os dez países com o maior número de analfabetos jovens e adultos em todo o mundo.<sup>11</sup> Os dados do último Censo Demográfico, realizado em 2010, revelaram, aproximadamente, 14 milhões de pessoas de 15 ou mais anos de idade que não sabiam ler e escrever um bilhete simples. Esse número correspondia a 9,4 por cento da população dessa faixa etária.

FIGURA 1

### Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais (Brasil, 1900/2015)



Fontes: Inep, 2003; IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010; IBGE, microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 4º trimestre de 2015.

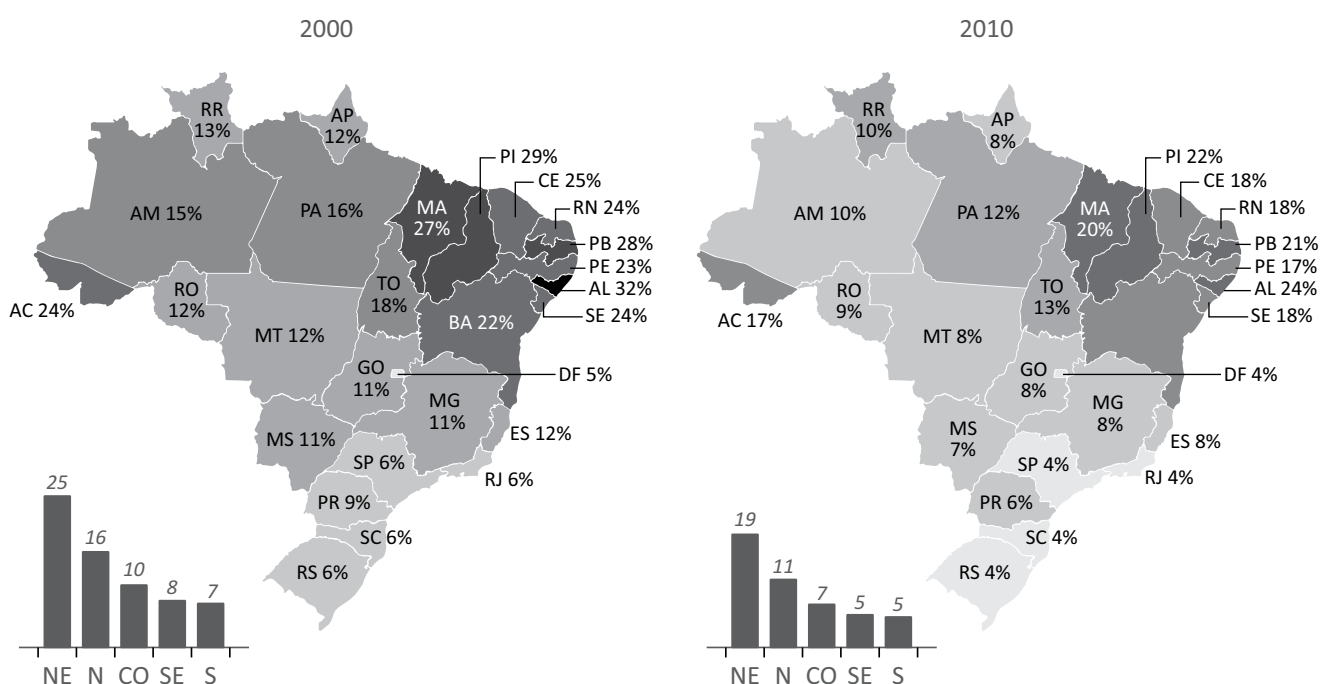
Apesar de ainda elevada, a taxa de analfabetismo brasileira declinou ininterruptamente desde 1920 (Figura 1), quando pouco mais de um terço da população de jovens e adultos sabia ler e escrever. Em 1960, o Censo Demográfico registrou, pela primeira vez, a população alfabetizada maior que a analfabeta. De 1960 a 2000, a taxa de analfabetismo caiu, em média, seis pontos percentuais por década. No último trimestre de 2015, a taxa estava em torno de 7,8 por cento, aproximadamente, 16 milhões de analfabetos em uma população de 205 milhões. Tal cifra está aquém da meta estabelecida no atual PNE, de 6,5 por cento de analfabetos na população de 15 ou mais anos já em 2015; e sua “erradicação” até 2024.

A demografia é fundamental para entender a resiliência do analfabetismo no Brasil.<sup>12</sup> Para cada nova geração de brasileiros, a progressiva universalização do acesso ao ensino foi reduzindo a probabilidade de permanecer analfabeto até o nível atual, bem baixo. Assim, há, cada vez mais, pessoas saindo da população analfabeta antes dos 15 anos, via alfabetização. Com o passar do tempo, os que permaneceram analfabetos morrem, e a taxa de analfabetismo tende a zero. No entanto, não é um processo rápido, pois: i) ainda há pessoas que não são alfabetizadas até os 15 anos; ii) há muitos analfabetos jovens e adultos, com décadas de vida pela frente; e iii) as pessoas vivem cada vez mais.

É certamente motivo de comemoração que as condições de vida tenham, em geral, melhorado, resultando em maior esperança de vida e longevidade para todos. Todavia, a inércia demográfica dificulta a universalização da alfabetização no curto prazo, como até 2024, horizonte do PNE. Excluída a emigração, que transfere o analfabeto para outra população, só existem duas saídas da população analfabeta: a alfabetização e o óbito. Assim, por conta da dinâmica demográfica, o único meio aceitável para universalizar a alfabetização no curto prazo é a alfabetização de jovens e adultos.

FIGURA 2

**Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais, por macrorregiões e unidades da federação (Brasil, 2000 e 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010.

A distribuição do analfabetismo no Brasil segue o padrão da desigualdade regional, com taxas maiores no Norte e no Nordeste e em seus estados (Figura 2). Contudo, na última década, a redução das taxas de analfabetismo foi mais acentuada nessas regiões. O maior declínio foi no Nordeste, uma queda de seis pontos percentuais. Em alguns estados nordestinos a queda foi ainda maior, chegando a oito pontos percentuais em Alagoas.

Não é difícil compreender a diferença no ritmo de queda do analfabetismo entre os estados e regiões brasileiras. Um dos principais determinantes do analfabetismo é a falta de acesso ao sistema de ensino. Embora as pessoas possam ser alfabetizadas em casa ou em outros locais, a maior parte delas aprende a ler e a escrever na escola. Como as regiões e estados mais pobres apresentavam taxas mais baixas de acesso ao ensino fundamental, o aumento do acesso nas duas últimas décadas contribuiu, substantivamente, para a redução, ao impedir que indivíduos das novas gerações permanecessem analfabetos. Em décadas passadas, o Sul, o Sudeste, o Centro-Oeste e as respectivas unidades federadas também tiveram quedas significativas relacionadas com o aumento do acesso ao ensino fundamental.



No concerto dos estados, Alagoas destaca-se com a maior taxa de analfabetismo do país: aproximadamente, 24 por cento da população de 15 ou mais anos não sabia ler e escrever um bilhete simples em 2010 (Figura 2). Historicamente, o estado teve baixo desempenho e poucos resultados na educação de sua população. A quase universalização do acesso ao ensino fundamental ocorreu de forma rápida, em processo recente, o que explica a ainda elevada proporção de analfabetos na população jovem e adulta. Em muitos municípios do estado, há ainda substantiva parcela de crianças e adolescentes que permanecerão analfabetos. Esses fatores fazem a inércia demográfica de Alagoas ser mais intensa que a de outras unidades da federação e tornam a erradicação do analfabetismo até 2024 um objetivo de difícil alcance.

A contribuição do estado para a taxa nacional de analfabetismo não é grande. Segundo o Censo de 2010, apenas 3,8 por cento dos analfabetos brasileiros residiam em Alagoas. No entanto, esse fato ocorre por ser um estado de população pequena, onde residiam 1,5 por cento do total da população brasileira com 15 anos ou mais. A discrepância entre as percentagens indica haver uma elevada concentração de analfabetos no estado. De fato, a chance de se encontrar um alagoano de 15 ou mais anos de idade é um a cada 66 brasileiros, e a chance de se encontrar um analfabeto alagoano é um a cada 25 analfabetos brasileiros, 2,6 vezes maior.<sup>13</sup>

Muitos municípios do interior de Alagoas convivem com problemas sociais que afetam a escolarização infantil e, no longo prazo, contribuem para o elevado índice de analfabetismo da população jovem e adulta.<sup>14</sup> O baixo nível de escolaridade dos pais e outras características socioeconômicas das famílias muito contribuem para o baixo desempenho escolar. Não são incomuns as notícias de crianças envolvidas em trabalho infantil. Além do contexto social adverso, a rede de ensino deixa muito a desejar: falta de infraestrutura e transporte escolar, de professores, etc. A situação agrava-se nas áreas rurais do estado nas quais, segundo o Censo de 2010, a taxa de analfabetismo chegava a 38,2 por cento.<sup>15</sup>

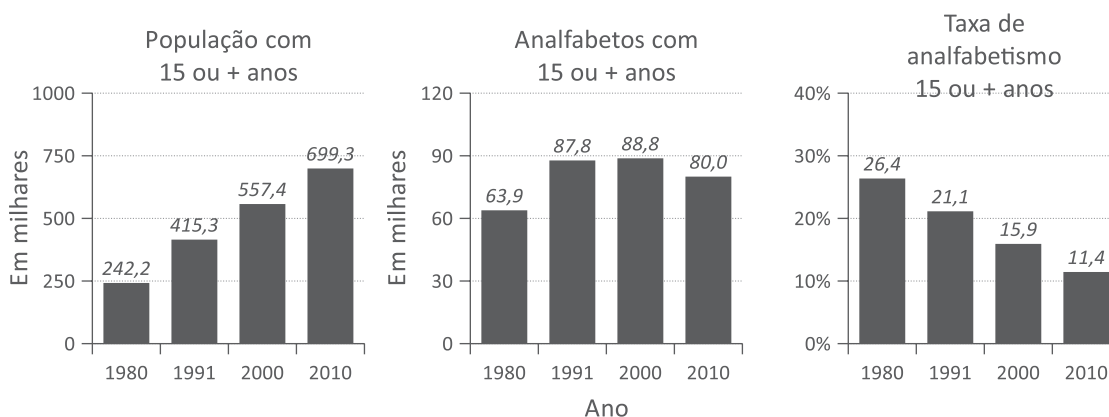
### 1.1 O ANALFABETISMO ABSOLUTO EM MACEIÓ

A situação de Maceió é bem distinta da de Alagoas. Por ser a capital do estado com a maior taxa de analfabetismo do país, poder-se-ia esperar que houvesse também elevada concentração de analfabetos, mas não é o caso. Em 2010, o Censo estimou 80.018 analfabetos jovens e adultos em Maceió (Figura 3). A fração dos analfabetos com 15 anos ou mais brasileiros residentes no município era de 0,6 por cento, muito próxima à de 0,5 por cento da população nacional dessa faixa etária.

A grande diferença ocorre pela concentração do analfabetismo nos municípios interioranos de Alagoas. Se a distribuição dos analfabetos pelos municípios brasileiros fosse aleatória (ou seja, independente de qualquer característica municipal), a taxa esperada para Maceió seria a média nacional, um pouco abaixo da observada. Obviamente, o fato de a taxa de analfabetismo em Maceió ser próxima à brasileira não a torna tolerável: a taxa de 11,4 por cento significa que, entre jovens e adultos, havia um analfabeto a cada oito maceioenses em 2010.

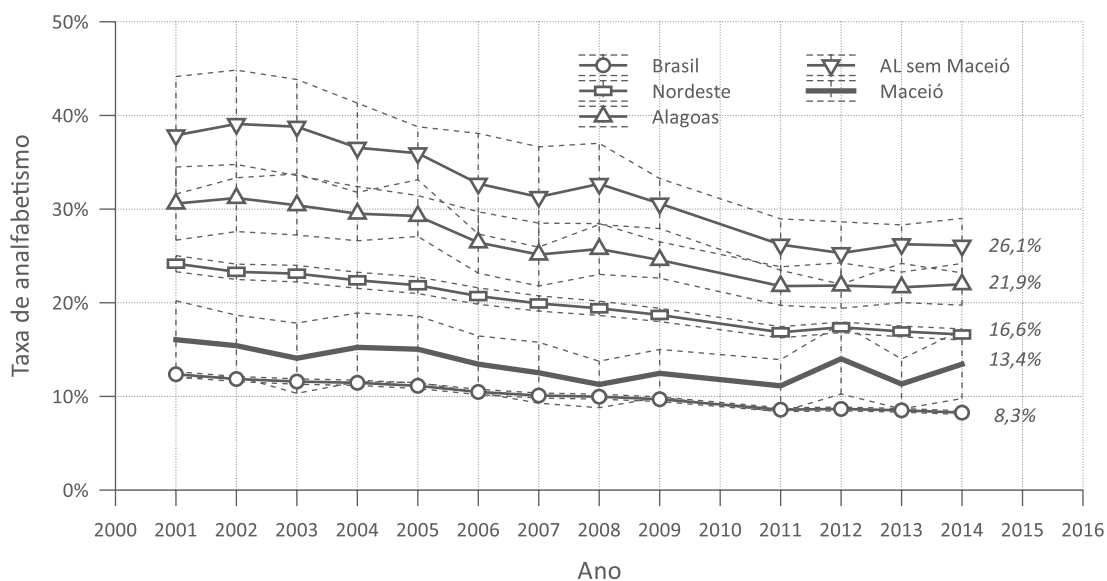
Em observação aos dados sobre o analfabetismo em Maceió desde o Censo de 1980, nota-se que a quantidade de analfabetos aumentou até 2000 e que o Censo de 2010 foi o primeiro a registrar uma redução no tamanho dessa população (Figura 3). Porém, o crescimento da quantidade de analfabetos de 1980 a 2000 aconteceu em ritmo inferior ao da população, resultando no declínio constante da taxa de analfabetismo, em torno de cinco pontos percentuais por década.

FIGURA 3

**Analfabetismo da população com 15 anos ou mais (Maceió, 1980/2010)**

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 1980, 1991, 2000 e 2010.

FIGURA 4

**Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais (Brasil, Nordeste, Alagoas e Maceió, 2001/2014)**

Fonte: IBGE, microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001/2014.

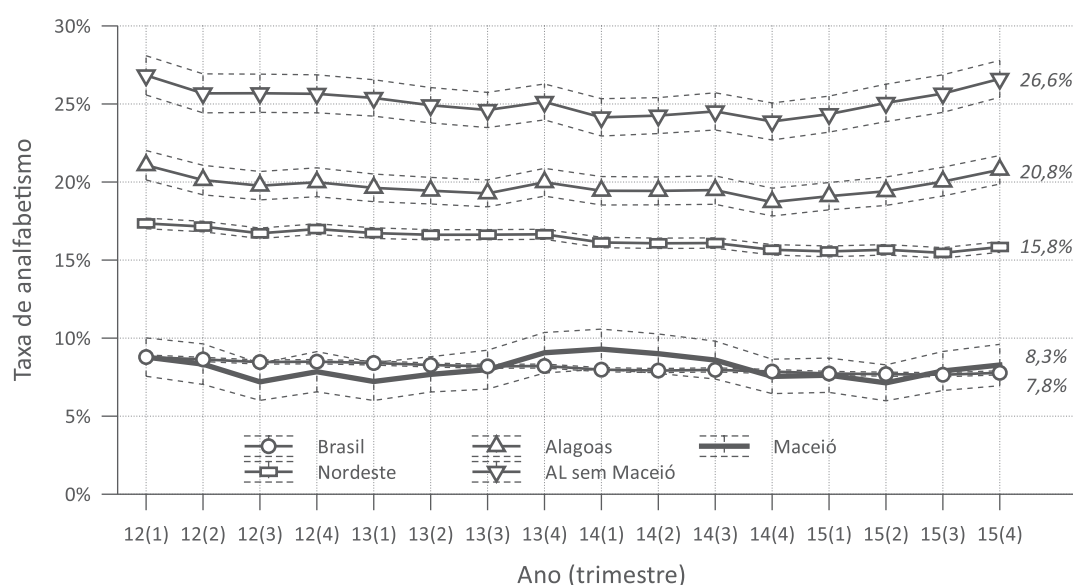
Para acompanhar a evolução recente do analfabetismo em Maceió, ano a ano, de 2001 a 2014, e compará-la à do Brasil, do Nordeste e de Alagoas, pode-se lançar mão da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).<sup>16</sup> A taxa de analfabetismo da capital alagoana fica entre a média da região Nordeste e a média nacional em todo o período analisado (Figura 4). Em Maceió, a taxa flutuou para cima em 2012 e em 2014, mas dentro da margem de erro de 2011 e de 2013.

A partir da Pnad, também se nota a grande diferença entre a capital e o restante do estado. Enquanto Maceió apresenta uma taxa de analfabetismo próxima à média nacional, o interior alagoano exibe uma taxa de analfabetismo duas vezes maior que a da capital, três vezes maior

que a brasileira e, aproximadamente, oito vezes maior que a do Distrito Federal, unidade da federação que ostenta a menor taxa de analfabetismo do país.

Infelizmente, não é possível avançar empregando os dados da Pnad na análise, pois a amostra da pesquisa não foi desenhada para permitir a produção de estatísticas para municípios. Isso é perceptível na série de Maceió da Figura 4. A nova Pnad contínua, contudo, permite a elaboração de estatísticas para as capitais, trimestralmente, desde 2012.

FIGURA 5  
**Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais  
(Brasil, Nordeste, Alagoas e Maceió, 2012-2015)**



Fonte: IBGE, microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012-2015.

As estimativas da Pnad Contínua têm menor margem de erro, graças ao novo desenho amostral da pesquisa.<sup>17</sup> Para o Brasil, o Nordeste e o interior de alagoas, as taxas de analfabetismo do Censo, da Pnad anual e da Pnad Contínua encadeiam-se perfeitamente. No entanto, a Pnad Contínua mede uma taxa de analfabetismo ligeiramente mais baixa para Maceió, puxando a taxa de Alagoas para baixo, se comparada à Pnad anual de 2011 a 2014 ou ao Censo de 2010 (Figura 5).

Vale ressaltar que esses dados são amostrais e estão sujeitos a erros de natureza variada. Mas a despeito disso e de terem fontes diferentes, delineiam os mesmos fatos: a taxa de analfabetismo de Maceió é muito próxima, provavelmente um pouco superior à média nacional; e seu ritmo de decréscimo está diminuindo. Enquanto o Censo de 2010 estimou em 80 mil os analfabetos residentes em Maceió, a Pnad Contínua colocava tal número em 66 mil no último trimestre de 2015: 8,3 por cento de uma população de 802 mil jovens e adultos.

É um grande avanço que a nova Pnad Contínua permita a produção de estimativas para as capitais dos estados. Ainda assim, a amostra é relativamente pequena para Maceió: são em torno de seis mil pessoas a cada trimestre, contra 45 mil na amostra do Censo de 2010. Para desagregar os dados da população analfabeta e estudá-la em detalhe, é necessário

recorrer ao Censo. Ressalte-se que a falta de informações socioeconômicas detalhadas para os municípios, com periodicidade superior à decenal do Censo, persiste sendo um grande obstáculo para aprimorar, com base em evidências, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas municipais.

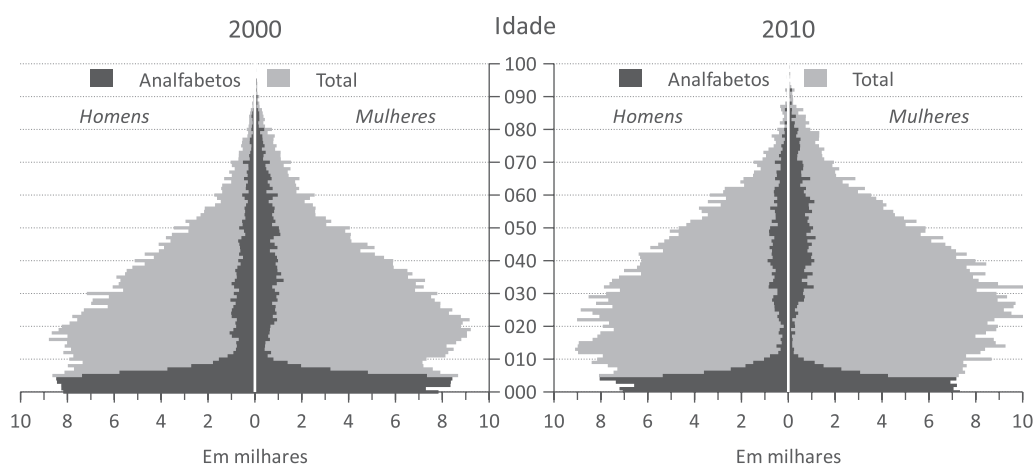
### 1.1.1 Estrutura etária

O analfabetismo tem forte associação com a idade. Todas as pessoas nascem analfabetas e assim permanecem até serem alfabetizadas. A idade de alfabetização varia entre indivíduos. Todavia, é pouco comum a alfabetização antes dos 5 anos, e o Censo só a investiga a partir dessa idade. Desde a transição para o ensino fundamental de nove anos, convencionou-se que a alfabetização deveria ocorrer dos 6 até os 8 anos de idade escolar. Esta idade é a de matrícula no terceiro ano do ensino fundamental, ao fim do qual se espera que as crianças tenham completado o ciclo da alfabetização.<sup>18</sup>

Assim, em um mundo ideal, a pirâmide etária da população analfabeta ao fim de um ano qualquer teria uma base larga, que se estreitaria rapidamente a partir dos 5 anos, com topo nos 8 anos de idade. Porém, ao analisar a pirâmide etária da população analfabeta sobreposta à da população total de Maceió (Figura 6), nota-se a presença de analfabetos de todas as idades.

FIGURA 6

#### População total e analfabeta, por sexo e idade (Maceió, 2000 e 2010)



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010.

Na base da pirâmide, todas as crianças são analfabetas.<sup>19</sup> Aos 5 anos de idade, uma pequena parte das crianças já está alfabetizada. A quantidade de crianças analfabetas vai caindo, acentuadamente, aos seis, sete, oito e finalmente se encontra bem reduzida aos 9 anos de idade. Entretanto, não chega ao zero. Muitas crianças permanecem em alfabetização aos 9 anos de idade, por terem ingressado tardiamente na escola ou por conta dos problemas do sistema educacional. Há ainda uma parcela pequena que não teve acesso à escola. Tais questões serão retomadas adiante. Por ora, basta registrar que de 2000 a 2010, é possível perceber uma nítida evolução na alfabetização infantil.

Na pirâmide de 2000, as pessoas de 10 a 20 anos nasceram de 1980 a 1990, portanto idealmente ingressaram na escola aos 7 anos de idade, de 1987 a 1997. Na pirâmide de 2010,

as pessoas de 10 a 20 anos nasceram de 1990 a 2000 e ingressaram na escola aos 7 anos de idade, de 1997 a 2007. Comparando esses dois grupos, percebe-se uma enorme diferença: o segundo tem quantidades bem menores de analfabetos.

Dois fatores ajudam a explicar tamanha diferença: a ampliação do acesso ao ensino fundamental e a queda da fecundidade. A partir de meados da década de 1990, o país empreendeu reformas na educação que criaram condições para a expansão da oferta de ensino. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério,<sup>20</sup> por exemplo, contribuiu para elevar e estabilizar o volume dos recursos financeiros destinados à educação. Outras medidas capazes de incentivar o acesso e a permanência dos alunos foram adotadas, como o Bolsa Família, cujas transferências focalizadas de renda são condicionadas à frequência à escola das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos.<sup>21</sup>

O aumento nas oportunidades e nos incentivos para a escolarização conjugados com a menor proporção de crianças em idade escolar, decorrente da queda da fecundidade, favoreceu a educação das novas gerações. Ao longo do tempo, a expansão da educação, não só a ocorrida nas últimas décadas, também se retroalimenta por meio do fenômeno da transferência intergeracional de educação: pais mais educados geram filhos idem.<sup>22</sup> Mas os que não se beneficiaram dessa dinâmica em sua época permanecem analfabetos, pois a alfabetização é relativamente rara depois dos 25 anos de idade.

No grupo de 25 a 59 anos, em números absolutos, há um maior volume de analfabetos em 2010, se comparado a 2000, resultante da inércia do crescimento populacional (Figura 6). Na população com 60 anos ou mais, situada no topo da pirâmide etária, a elevada proporção de analfabetos reflete a herança de um passado nas quais as condições de escolarização eram restritas.

Ao serem comparadas as pirâmides da população total de 2000 e 2010, percebe-se que a chamada “janela de oportunidades” se encontra aberta para Maceió. A cada ano, as novas gerações tendem a ser menores, em números absolutos, aumentando a idade média e a parcela da população em idade ativa, reduzindo a razão de dependência. Também chama muito a atenção a marca da “mordida” da violência urbana na população masculina de 15 a 20 anos, nitidamente delineada na pirâmide de 2010.

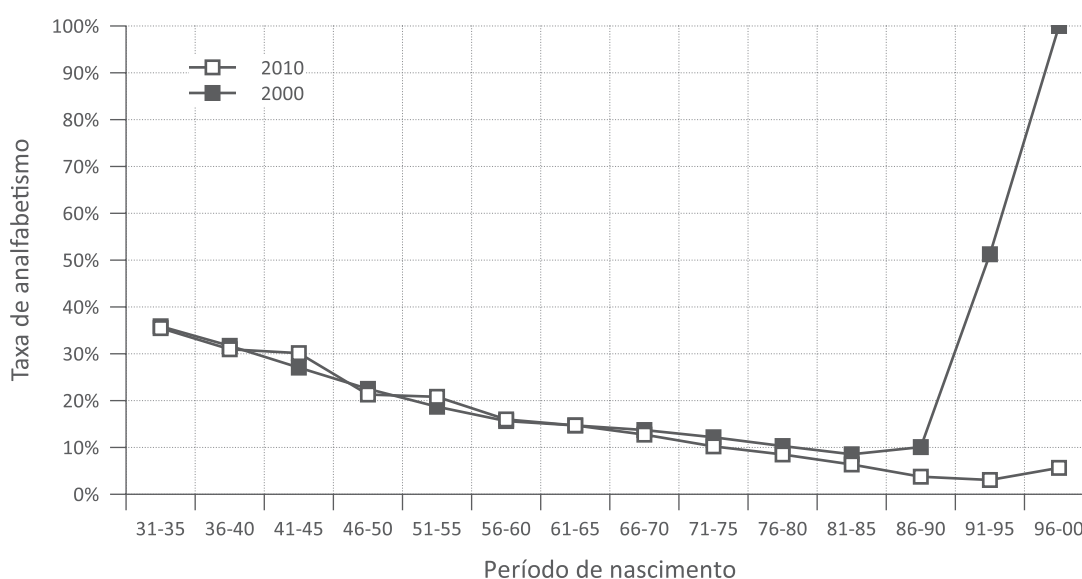
A população de analfabetos, a exemplo da total, também passa por um acentuado processo de envelhecimento. Esse é o grande progresso rumo à universalização da alfabetização para as novas gerações têm uma consequência relevante para o planejamento da política de AJA: o público tende a envelhecer e se concentrar justamente nas faixas etárias a partir das quais os esforços de alfabetização não aparentam ter tido efetividade alguma nas últimas décadas.

É possível – desconsiderando, por ora, o fenômeno da migração – estimar o progresso rumo à universalização da alfabetização em Maceió de 2000 a 2010, comparando a taxa de analfabetismo da população nascida de 1931 até 2000 nos dois Censos (Figura 7). A alfabetização ocorre integralmente durante a década de 2000, com acesso quase universal ao ensino fundamental para as crianças que nasceram de 1995 a 2000, razão da forte redução da taxa de analfabetismo desse grupo. Para os nascidos em 1995, a taxa de analfabetismo se reduz de 85 por cento para 2,5 por cento aos 15 anos.<sup>23</sup> Apesar desse excelente resultado, em 2010, 5,6 por cento das crianças nascidas de 1996 a 2000 permaneciam analfabetas em 2010 (com 10 a 14 anos). Idealmente, nessa faixa etária deveriam estar alfabetizadas todas as crianças sem limitações cognitivas severas.

Outra informação que sobressai da comparação das taxas de analfabetismo por ano de nascimento é a queda da probabilidade de alfabetização após os 25 anos de idade. Esse fato ressalta a baixa efetividade da política de AJA na década de 2000. Embora de 2000 a 2010 se verifique uma pequena redução da taxa para os nascidos de 1971 a 1985, que poderia representar alfabetização de quem estava na faixa dos 15 aos 39 anos em 2000, não é possível atribuir a integralidade dessa redução à AJA apenas com base nas pirâmides etárias. Maceió é um município violento e sua população está aberta a trocas com outros municípios, portanto movimentos migratórios ou padrões de mortalidade específicos de analfabetos podem contribuir para a redução da taxa entre esses jovens e adultos.

FIGURA 7

#### Taxa de analfabetismo da população, por período de nascimento (Maceió, 2000 e 2010)



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010.

### 1.1.2 Desigualdade de gênero

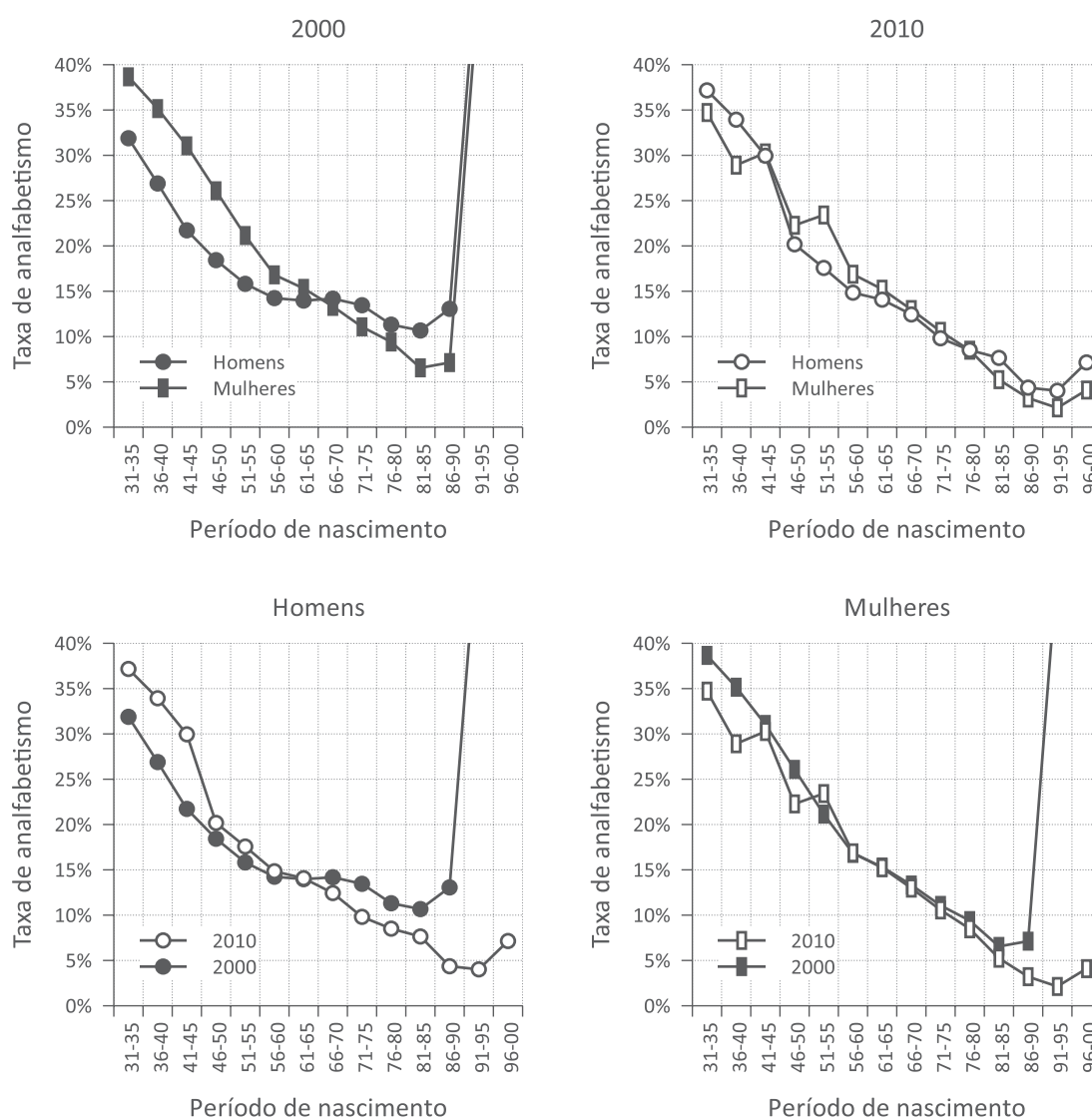
A população jovem e adulta de Maceió – com 15 ou mais anos – é majoritariamente feminina. Tanto em 2000, quanto em 2010, o Censo registrou 54 por cento de mulheres nessa população. A taxa de analfabetismo das mulheres era apenas ligeiramente mais elevada que a dos homens, respectivamente, 16,6 por cento e 15,2 por cento em 2000; e 11,8 por cento e 11 por cento em 2010. Porém, como as mulheres são maioria, em números absolutos a diferença é razoável: havia, em 2010, 45 mil mulheres e 35 mil homens analfabetos na capital, ou seja, 56 por cento dos analfabetos absolutos de Maceió são mulheres.

Embora a proximidade das taxas de analfabetismo de homens e de mulheres sugira não haver desigualdade de gênero nas oportunidades de alfabetização, ao se considerar o ano de nascimento junto com o sexo, nota-se que a desigualdade já existiu no passado. Na primeira linha da Figura 8, nota-se que a taxa de analfabetismo das mulheres nascidas antes de 1960 é progressivamente superior à dos homens. São resquícios de um período de maior submissão das mulheres, quando a educação delas, fora das classes mais abastadas, não só era vista como desnecessária, mas, muitas vezes, como indesejável.

Na direção contrária, para os nascidos de 1966 em diante, houve um movimento de masculinização do analfabetismo, com os homens apresentando taxas consistentemente mais elevadas (Figura 8). Esse fenômeno, contudo, não é tão bem delineado no gráfico que corresponde ao Censo de 2010, no qual as diferenças entre os sexos não são tão marcantes quanto no de 2000. Esse fato por que, no Censo 2010, há relativamente mais analfabetos homens nascidos antes de 1960 – o que não faz muito sentido e sugere erro de mensuração ou de projeção. Ainda assim, a Figura 8 permite concluir que, em Maceió, da mesma forma que as relações prescritivas de gênero resultavam em prejuízo às mulheres no passado remoto também prejudicaram os homens no passado recente, dificultando o aproveitamento das oportunidades de alfabetização.

FIGURA 8

**Taxa de analfabetismo da população, por período de nascimento e sexo (Maceió, 2000 e 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010.

A desigualdade de gênero na alfabetização em Maceió reverteu-se em prejuízo dos meninos, e só não é grave porque a taxa de analfabetismo para as novas gerações, ainda que maior para

eles, é muito baixa. Embora a desigualdade de gênero tenda, na atualidade, a prejudicar a trajetória escolar dos meninos,<sup>24</sup> resultando em maiores taxas de abandono, evasão e repetência, esses eventos ocorrem em etapas posteriores, não impedindo a alfabetização.

A despeito dessa reversão, como herança do passado, na atual população de Maceió existem mais mulheres analfabetas do que homens. E a desigualdade de gênero em prejuízo das mulheres persiste em outros domínios, e o analfabetismo feminino a amplifica. No terreno mais básico do controle sobre o próprio corpo e a sexualidade, em 2010, enquanto para as mulheres alfabetizadas a taxa de fecundidade estava em torno de 1,6, para as analfabetas a taxa era de 2,4 filhos por mulher,<sup>25</sup> por conta, entre outros fatores, da falta de conhecimento e de acesso a serviços públicos que propiciem informação adequada.

A expectativa, portanto, é a de que mulheres analfabetas tenham tido um maior número de filhos ao fim do período reprodutivo. Durante esse período, há maior probabilidade de terem filhos em casa, e dada a desigualdade de gênero, que resulta na atribuição da responsabilidade pelo cuidado das crianças às mulheres, provavelmente terão dificuldades para frequentar a AJA, se não tiverem um cônjuge ou outro adulto com quem contar. Esse é precisamente o caso.

Na Maceió de 2010, 43,3 por cento dos grupos domésticos indicaram uma mulher como a responsável pelo domicílio. As mulheres analfabetas eram responsáveis por 7,5 por cento dos grupos domésticos do município. Considerando as mulheres jovens e adultas, enquanto 29 por cento das alfabetizadas são apontadas como a pessoa responsável, a proporção chega a 45,6 por cento entre as analfabetas. Além da maior probabilidade de a mulher analfabeta ser responsável pelo grupo doméstico, também é maior a de não haver compartilhamento: 72 por cento das responsáveis analfabetas não tinham um cônjuge, contra 66 por cento das alfabetizadas.

A maior frequência de solteiras (ou viúvas e separadas) entre as mulheres apontadas como responsáveis deve-se ao fato de que quando o núcleo do grupo doméstico é um casal, a tendência é o cônjuge homem ser indicado como o responsável. Mas a cônjuge mulher tem responsabilidades ditadas pelo gênero em relação aos membros do grupo doméstico que demandam cuidado da mesma ordem que a mulher apontada como responsável. Em relação às mulheres jovens e adultas alfabetizadas, as analfabetas têm maior probabilidade de estarem no núcleo de um grupo doméstico: 77,5 por cento eram responsáveis ou cônjuges em 2010, contra 63,6 por cento entre as alfabetizadas.

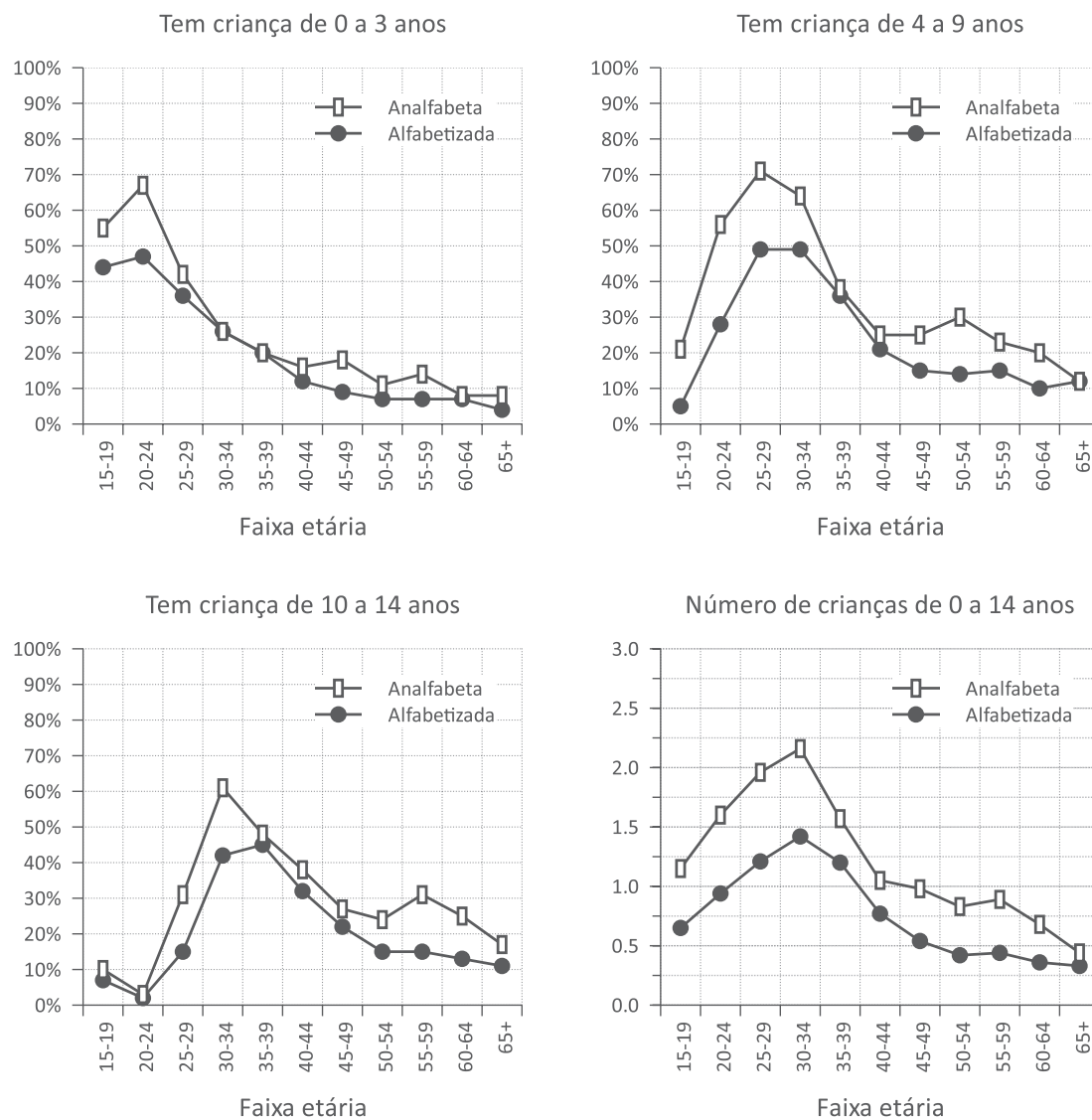
Mulheres jovens e adultas responsáveis e cônjuges podem ter filhos, enteados, netos, bisnetos e mesmo irmãos mais novos em seu grupo doméstico. Se são crianças de até 14 anos, provavelmente terão algum tipo de dependência em relação a elas. A probabilidade de a mulher jovem ou adulta, responsável ou cônjuge, ter uma criança com essas características no grupo doméstico é sempre mais elevada para as analfabetas (Figura 9).

Na maior parte dos casos, a criança é filha da mulher, e por essa razão mulheres mais jovens têm maior probabilidade de ter uma criança de 0 a 3 anos de idade no grupo doméstico. No caso das analfabetas responsáveis ou cônjuges de 20 a 24 anos de idade, a probabilidade de elas terem uma criança nessa faixa etária é de 67 por cento, 20 pontos percentuais a mais que a das alfabetizadas. No grupo seguinte, de 25 a 29 anos, a diferença alarga-se nas probabilidades de ter uma criança de 4 a 9 anos, respectivamente, 71 por cento e 49 por cento. Diferença quase da mesma ordem é percebida nas probabilidades de ter uma criança de dez a 14 anos para as mulheres de 30 a 34 anos de idade, 61 por cento e 42 por cento. Ou seja, a probabilidade de uma mulher analfabeta no núcleo do grupo doméstico ter crianças dependentes do seu cuidado é sempre, consideravelmente, mais alta (Figura 9).



FIGURA 9

**Probabilidade de a mulher jovem ou adulta responsável ou cônjuge ter uma criança no grupo doméstico e número médio de crianças, por faixa etária e alfabetização (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

No canto inferior direito da Figura 9, ao invés da probabilidade, tem-se o número médio de crianças de 0 a 14 anos nos grupos domésticos das mulheres jovens e adultas responsáveis ou cônjuges. Mulheres analfabetas na faixa dos 25 aos 34 anos têm, em média, pouco mais de duas crianças, contra 1,3 das alfabetizadas.

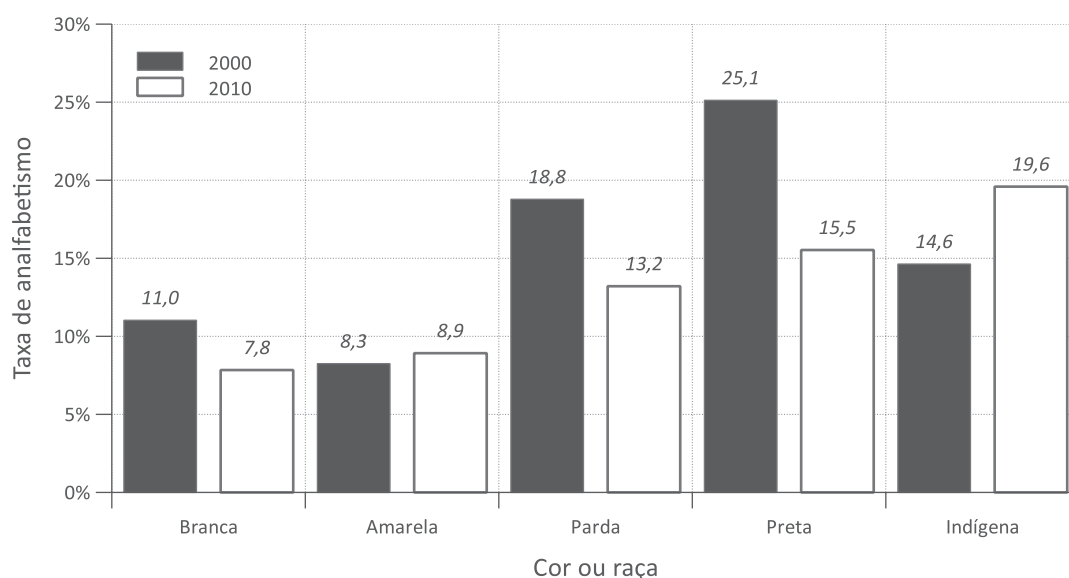
As mulheres jovens e adultas analfabetas, portanto, têm maior probabilidade de se verem responsáveis por grupos domésticos, que incluirão seus filhos, que nascem mais cedo e em maior número. Não são, contudo, apenas filhos. Na faixa dos 15 aos 19 anos de idade, algumas assumiram a responsabilidade por irmãos mais novos. E como mostra a persistência da diferença em idades mais avançadas, as mulheres analfabetas têm relativamente mais netos e bisnetos que delas dependem em algum grau.

### 1.1.3 Desigualdade racial

A desigualdade de oportunidades educacionais é o principal mecanismo de reprodução da desigualdade racial no Brasil.<sup>26</sup> Em decorrência da conjunção perversa de diversos fatores, como a baixa mobilidade social, a desigualdade regional e a discriminação racial na competição pelas oportunidades escassas e nas relações sociais, ao largo e no âmbito do sistema de ensino, a população preta e parda tem historicamente apresentado piores resultados educacionais.<sup>27</sup> A desigualdade racial em educação persiste, ainda que em alguns domínios tenha se reduzido bastante, como é o caso da alfabetização.<sup>28</sup> Relativamente, crianças negras<sup>29</sup> têm menos oportunidades de acesso, acessam tardiamente, e uma vez no sistema de ensino têm maior chance de repetirem, evadirem, e de apresentarem piores resultados em avaliações.

FIGURA 10

**Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais, por cor ou raça (Maceió, 2000 e 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010.

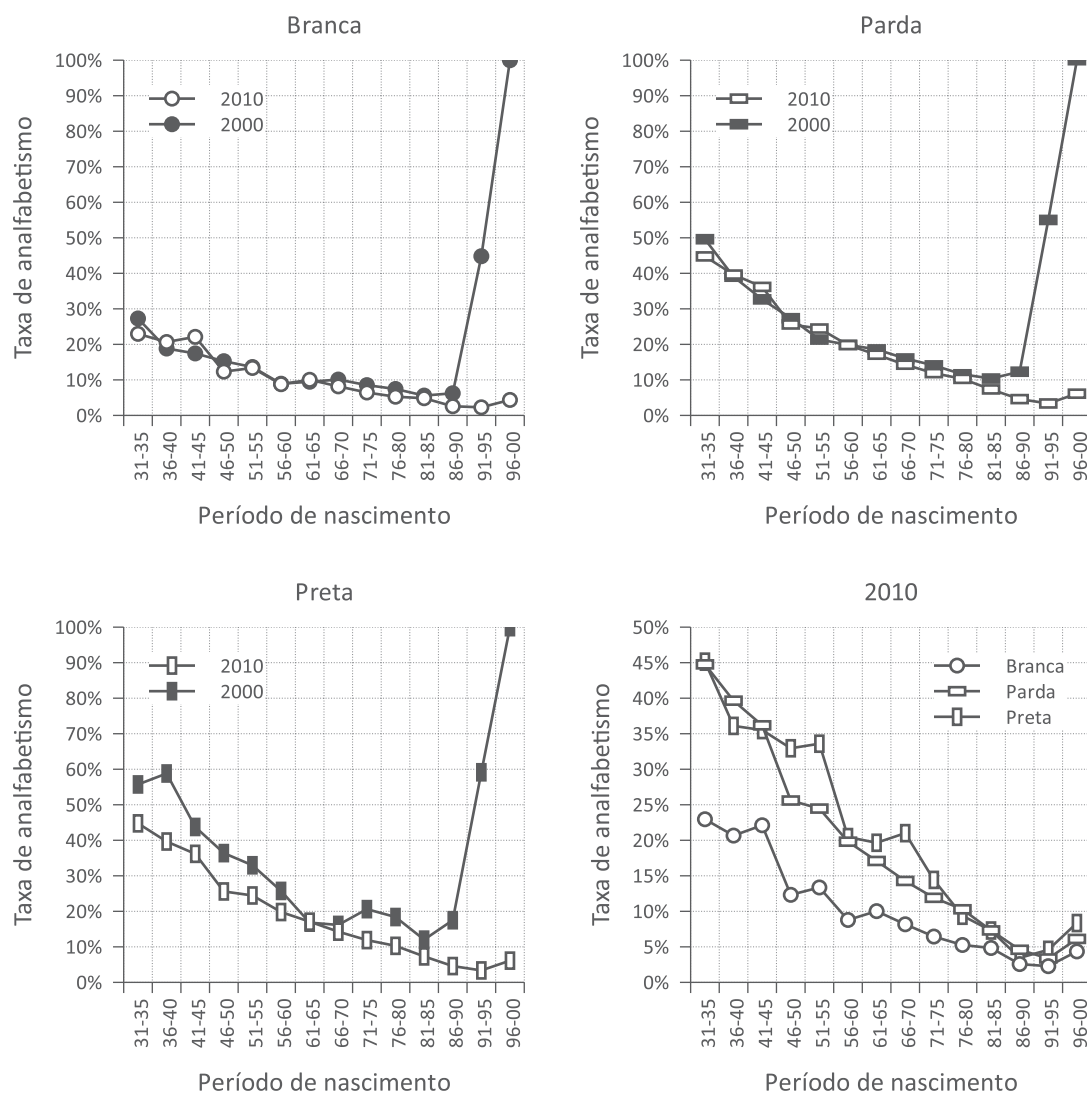
A maior parte da população jovem e adulta de Maceió é classificada como parda pelo Censo, respectivamente, 53,4 por cento e 54,3 por cento em 2000 e em 2010. A população preta cresceu substantivamente, de 5,3 por cento para 8,5 por cento. E a população branca perdeu terreno para essas classificações, caindo de 41 por cento para 35,9 por cento da população de Maceió.<sup>30</sup> Em Maceió, as pessoas classificadas como indígenas ou amarelas no quesito de cor ou raça na amostra do Censo são poucas. Apenas em torno de 0,25 por cento da população de 15 ou mais anos foi considerada indígena nos dois últimos Censos; a população amarela cresceu bastante de 2000 a 2010, de 0,12 por cento para 1,2 por cento da população municipal. Agregando pretos e pardos na categoria negra, em 2010, perfaziam 62,7 por cento da população de Maceió; mas entre os analfabetos, pretos e pardos chegavam a 74 por cento.

Comparando pretos, pardos e brancos, nota-se que, embora as taxas de analfabetismo desses grupos sejam inferiores à do estado de Alagoas (Figura 2), as dos pretos e pardos estão acima da média municipal, enquanto a dos brancos é superior à média nacional. Embora apresentadas, as taxas de analfabetismo de indígenas e amarelos possuem elevada margem de erro, sendo

preferível não tentar interpretar o contraintuitivo aumento dessas, pois podem se dever às flutuações amostrais e aos erros de mensuração. Do ponto de vista do ordenamento, em 2010, correspondem ao esperado, dado o conhecimento da desigualdade racial no Brasil, com a pior taxa de analfabetismo para indígenas (19,6 por cento), e a melhor para os brancos (7,8 por cento).

FIGURA 11

**Taxa de analfabetismo da população, por período de nascimento e cor ou raça (Maceió, 2000 e 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010.

As taxas de analfabetismo por períodos de nascimento para os diferentes grupos de cor ou raça mostram novamente a redução do analfabetismo para as novas gerações, por conta do já comentado aumento da escolarização das últimas décadas, favorecido pela dinâmica demográfica. Mas a desigualdade racial foi enorme no passado. Os excluídos da educação foram sempre majoritariamente negros e pobres. Entre os maceioenses brancos nascidos de 1931 a 1935, a taxa de analfabetismo em 2010 era de 23,0 por cento, e a dos pretos era quase o dobro, 45,1 por cento, praticamente a mesma que a dos pardos, 44,8 por cento (Figura 11).

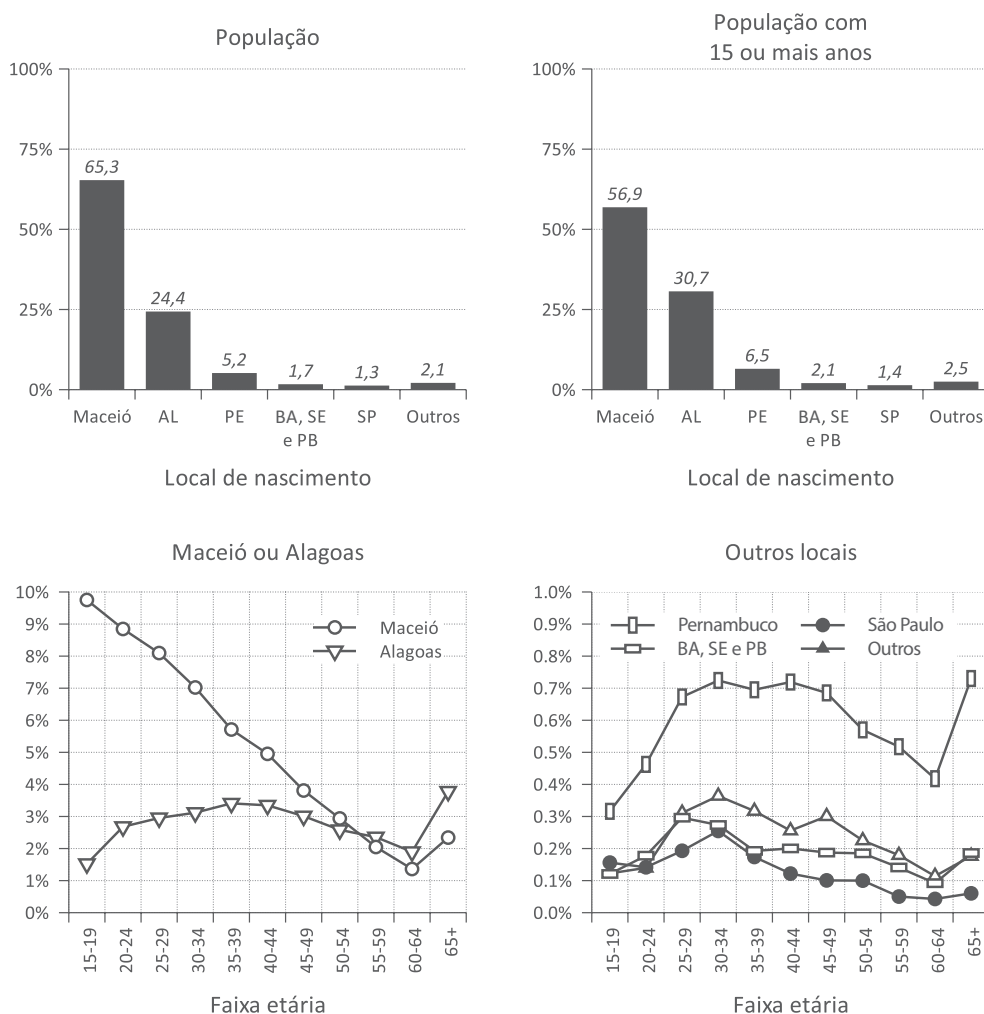
A ampliação do acesso ao sistema de ensino nas últimas décadas beneficiou, principalmente, pretos e pardos, pois os brancos já estavam incluídos. Para as novas gerações, a desigualdade racial de oportunidades de alfabetização diminuiu. Mas embora as taxas converjam, a diferença persiste. Em 2010, para os nascidos de 1991 a 1995, a taxa de analfabetismo dos brancos era de 2,3 por cento, exatamente a metade dos 4,6 por cento verificados entre as crianças pretas (3,4 por cento para as pardas).

### 1.1.4 Naturalidade e migração

Nem todos os residentes em Maceió nasceram no município, cuja população cresceu vigorosamente nas últimas décadas. Capital do estado e polo econômico, a cidade oferece oportunidades que atraíram e continuam a atrair imigrantes do Brasil e de outros países. Em 2010, 65 por cento dos residentes era natural de Maceió; quase um quarto dos residentes, 24,4 por cento, era nascido em outros municípios de Alagoas; e o restante nascido em outros locais (Figura 12). Depois de Alagoas, a origem mais frequente era Pernambuco, local de nascimento de cinco por cento dos residentes de Maceió. Os outros dois estados fronteiriços, Bahia e Sergipe, junto com a Paraíba, eram a origem de dois por cento dos residentes em Maceió; paulistas perfaziam um por cento. Nos dois por cento remanescentes havia imigrantes de outros estados do Brasil e do exterior.

FIGURA 12

#### População total e com 15 anos ou mais por local de nascimento e faixa etária (Maceió, 2010)

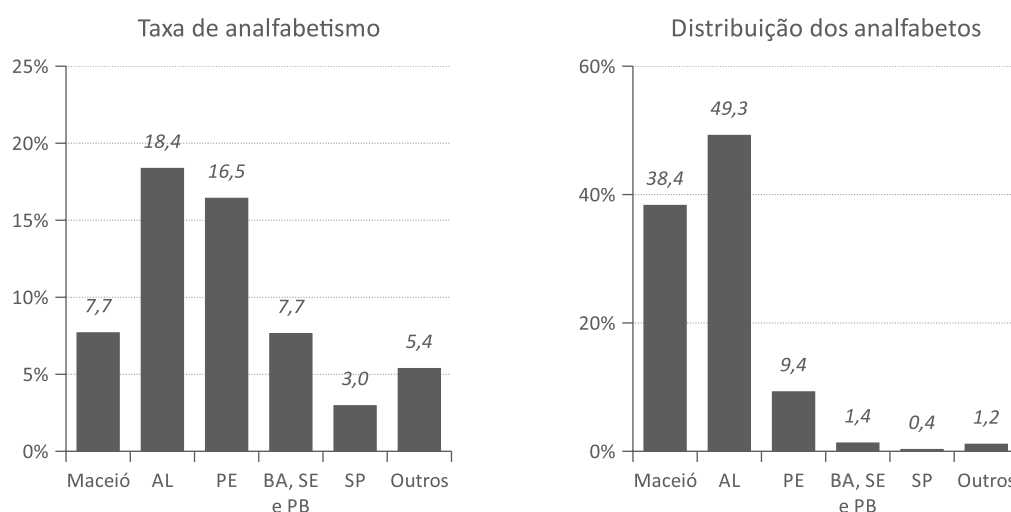


Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

A proporção de nascidos, considerando apenas a população jovem e adulta no município, é menor que 65 por cento (Figura 12). Os imigrantes estão presentes em todos os grupos etários da população jovem e adulta. Porém, em comparação aos naturais, estão mais concentrados nos grupos etários a partir de 30 anos, e por isso têm idade média mais elevada. Esse fato pode ocorrer tanto por conta de as pessoas imigrarem mais velhas, quanto por terem imigrado há mais tempo. Na segunda linha de gráficos da Figura 12, as percentagens dizem respeito ao total da população jovem e adulta, *e.g.*, quase 10 por cento dela é composta por pessoas de 15 a 19 anos naturais de Maceió; ou, aproximadamente, dois por cento dela é composta por pernambucanos de 30 a 44 anos.

FIGURA 13

**Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais e distribuição dos analfabetos por local de nascimento (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Nota-se que as taxas de analfabetismo diferem bastante segundo a naturalidade (Figura 13). A taxa dos naturais de Maceió fica em torno de 7,7 por cento, assim como a do agregado de imigrantes da Bahia, de Sergipe e da Paraíba. Os imigrantes de São Paulo ou de outros lugares tinham taxas mais baixas que a dos naturais. Mas as taxas dos imigrantes nascidos em outros municípios de Alagoas ou em Pernambuco eram, respectivamente, 18 por cento e 16 por cento (Figura 13). A composição da taxa com o volume da migração faz com que os imigrantes desses dois estados tenham um peso enorme na população de jovens e adultos analfabetos residentes em Maceió: 49,3 por cento eram nascidos no restante de Alagoas, e 9,4 por cento em Pernambuco, totalizando 58,7 por cento. Os nascidos em Maceió perfaziam 38,4 por cento dos analfabetos jovens e adultos.

A imigração, portanto, é responsável por mais da metade dos analfabetos residentes em Maceió, mas parte dessa imigração ocorreu há muito tempo. Em 2010, 89 por cento dos residentes haviam nascido em Maceió, ou residiam na capital ininterruptamente desde antes de 31 de julho de 2000. Os 11 por cento remanescentes são pessoas que imigraram para Maceió depois dessa data – incluindo naturais de Maceió que emigraram e retornaram.

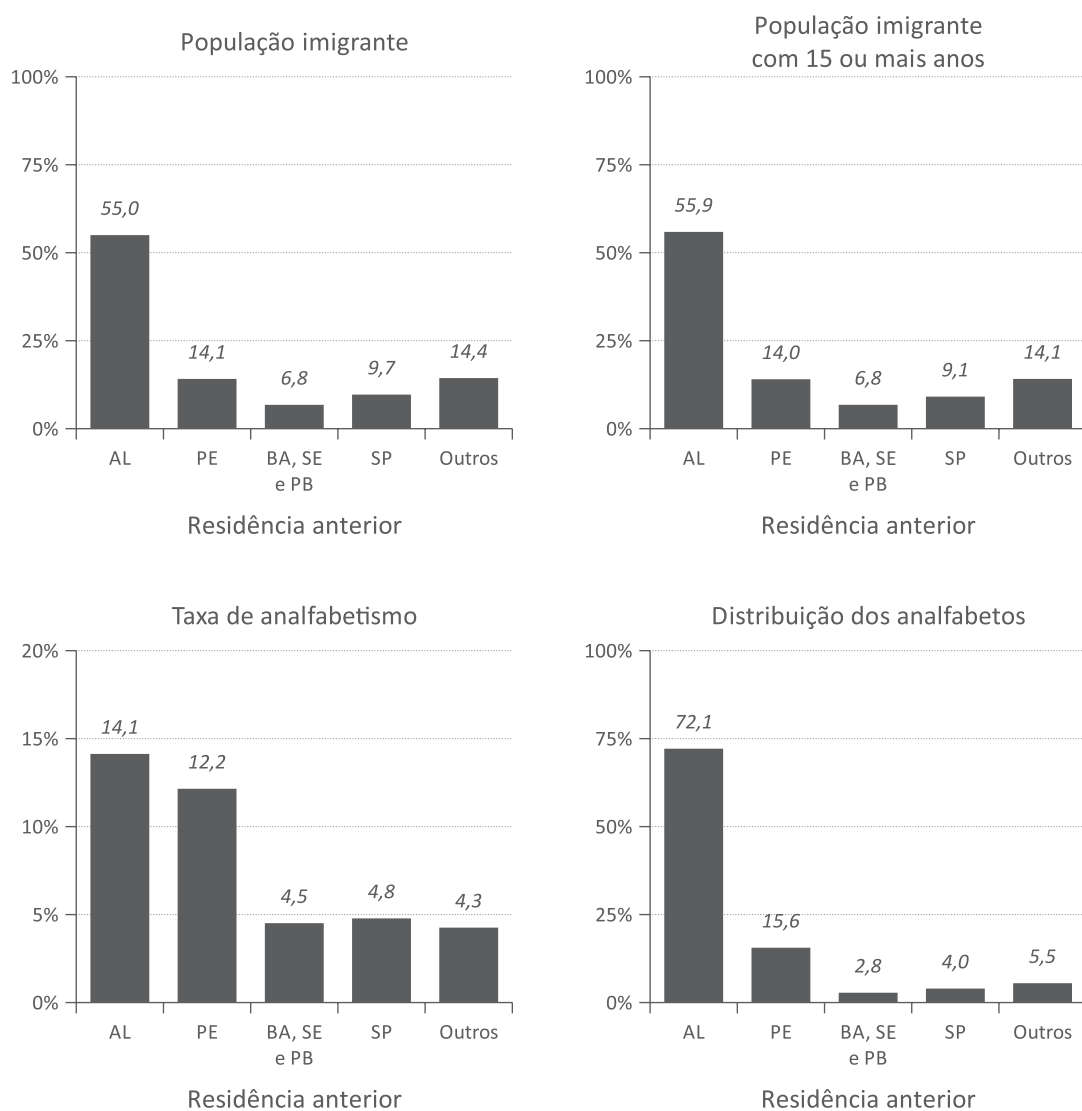
Conforme a origem, distribuindo os imigrantes do decênio 2000-2010, tem-se um quadro semelhante ao da naturalidade. A maior parte dos imigrantes, 55 por cento, veio dos outros

municípios de Alagoas. A segunda origem mais importante é Pernambuco, e a terceira é São Paulo. Para a população jovem e adulta, a proporção de imigrantes por origem é praticamente a mesma da população total (Figura 14).

Coincidentemente, os imigrantes também perfaziam 11 por cento dos analfabetos residentes na capital alagoana em 2010. A taxa de analfabetismo dos imigrantes de Alagoas e de Pernambuco era superior à média de Maceió, mas inferior às dos naturais desses estados (Cf. Figuras 12 e 13). Mais uma vez, a composição dessas taxas mais elevadas com o volume igualmente mais elevado do fluxo de imigrantes faz com que a esmagadora maioria dos analfabetos que imigraram a Maceió no período intercensitário seja oriunda do interior de Alagoas e de Pernambuco, respectivamente, 72,1 por cento e 15,6 por cento.

FIGURA 14

**Taxa de analfabetismo e distribuição da população imigrante analfabeta por local de origem (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

A imigração distribuiu-se uniformemente entre as metades do período 2000-2010. Enquanto os imigrantes do decênio intercensitário chegavam a 11 por cento da população de Maceió em 2010; os imigrantes do quinquênio 2005-2010 eram por volta da metade, 5,2 por cento da população. Segundo a estimativa censitária, 4.385 imigrantes desse quinquênio engrossaram as fileiras dos jovens e adultos analfabetos, montando a 5,5 por cento dessa população em Maceió em 2010. Contudo, neste mesmo período, 45,1 mil pessoas emigraram de Maceió. Entre elas, 5.165 analfabetas. Dessa forma, o saldo migratório do quinquênio – o número de imigrantes menos o de emigrantes – foi negativo: a migração contribuiu para reduzir a população analfabeta em 780 pessoas.

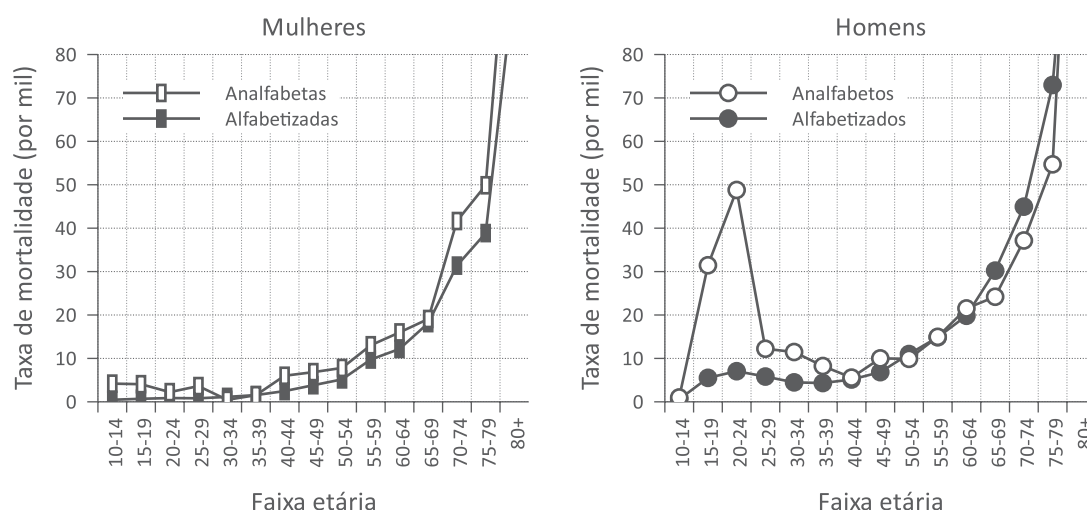
### 1.1.5 Mortalidade e violência

Vários estudos revelam existir um diferencial de mortalidade por nível educacional, para homens e mulheres.<sup>31</sup> Pessoas jovens e adultas com nenhuma ou baixa escolaridade possuem probabilidade de morte mais elevada que pessoas com maiores níveis de escolaridade. A situação não é diferente em Maceió, como se pode observar na Figura 15, que apresenta as taxas de mortalidade por grupo etário para a população com 10 ou mais anos, desagregadas por condição de alfabetização.<sup>32</sup>

Os analfabetos, tanto homens quanto mulheres, possuem uma taxa de mortalidade superior à dos alfabetizados em quase todos os grupos etários (Figura 15). No caso dos homens, a taxa de mortalidade dos analfabetos de 10 anos ou mais era de 20,2 óbitos para cada 1.000 pessoas, 2,7 vezes maior que a taxa dos homens alfabetizados, 7,5 por 1.000. Em relação às mulheres, embora as taxas sejam em geral menor que a dos homens, a diferença entre alfabetizadas e analfabetas é mais acentuada: 4,7 por 1.000 para as primeiras, contra 17,8 por 1.000 para as analfabetas, uma taxa quase quatro vezes maior.<sup>33</sup>

FIGURA 15

**Taxas específicas de mortalidade da população analfabeta e alfabetizada (Maceió, 2010)**



Fonte: Datasus, Sistema de Informações de Mortalidade, 2010.

A maior mortalidade dos homens em relação às mulheres, principalmente jovens, e desproporcionalmente negros, é um fenômeno conhecido, relacionado à violência das grandes cidades, à pobreza e à marginalização. Em Maceió, embora todos os homens jovens da faixa de

15 a 29 anos tenham taxa de mortalidade elevada, esta é muito maior entre os analfabetos. A mortalidade dos homens analfabetos em Maceió chega a 48,8 óbitos por 1.000 jovens de 15 a 24 anos, sete vezes maior que a taxa dos alfabetizados na mesma faixa etária, 7,0 óbitos por 1.000 – taxa que, ainda assim, é três vezes maior que a das mulheres analfabetas.

Na faixa de 10 até 39 anos, grande parte dos óbitos é devida a causas externas ligadas à violência, principalmente entre os jovens do sexo masculino. As causas externas (acidentes e violência),<sup>34</sup> foram responsáveis pelo maior número de óbitos na capital alagoana em 2010: 33 por cento do total de óbitos da população masculina com 10 anos ou mais. No caso da população feminina, o volume de óbitos por causas externas é muito inferior ao encontrado na população masculina, abrangendo 5,5 por cento do total de óbitos das mulheres com 10 anos ou mais, em 2010. Mas a mortalidade por causas externas tem maior incidência na população jovem, tanto entre homens quanto entre as mulheres.

Entre as causas externas, há o grupo que corresponde às mortes violentas por agressões, que inclui homicídios e lesões infligidas por outra pessoa com a intenção de matar ou ferir. Em 2010, esse grupo era responsável por 26 por cento dos óbitos da população maceioense masculina de 10 anos ou mais. E entre as mortes violentas por agressões, há os óbitos decorrentes de agressão por disparo de armas, que perfaziam 23 por cento do total de óbitos dessa população. Ou seja, os homicídios envolvendo armas de fogo têm grande impacto no total de mortes da capital alagoana.

Embora a abordagem empregada neste trabalho não permita decompor a mortalidade dos analfabetos por causas, ao contrastar o padrão de suas taxas específicas de mortalidade com a distribuição etária dos óbitos por causas externas, é difícil não chegar à conclusão de que parte significativa, provavelmente a maioria, dos adolescentes, jovens e adultos que sucumbem à violência de Maceió são analfabetos.

### **1.1.6 Características adscritas e analfabetismo**

A chance de uma pessoa permanecer analfabeta depende em algum grau de características adscritas, isto é, que lhe são atribuídas. A idade, o sexo, a raça, a classe social de origem e a naturalidade do indivíduo são fatores além do seu controle que afetam tanto suas oportunidades de alfabetização quanto de mobilidade social.<sup>35</sup> As causas dessas desigualdades de oportunidades são complexas, variam ao longo do tempo e estão intimamente associadas à macrodinâmica da desigualdade social brasileira.

As variações devidas ao ano – representado pela idade – e ao local de nascimento são produzidas pelas oportunidades desiguais de escolarização na infância e na juventude. As diferenças entre homens e mulheres são fruto da desigualdade de gênero; e as observadas entre os diferentes grupos raciais são produzidas tanto pela discriminação racial quanto pela classe social de origem (para a qual não há dado no Censo).

Até este ponto, idade, sexo, raça e naturalidade e suas relações com o analfabetismo foram descritas separadamente, mas interessa saber como tais características interagem e contribuem para o analfabetismo. Essa relação pode ser feita mediante a aplicação de um modelo *logit*. O sentido possível de eventuais interpretações de causalidade é bem definido, pois a alfabetização não pode alterar o sexo, a cor, a idade ou a naturalidade.

A vantagem do modelo *logit* é a simplicidade da interpretação das razões entre chances. A relação de causalidade entre as características adscritas, as variáveis independentes, e o analfabetismo, a variável dependente, é probabilística.

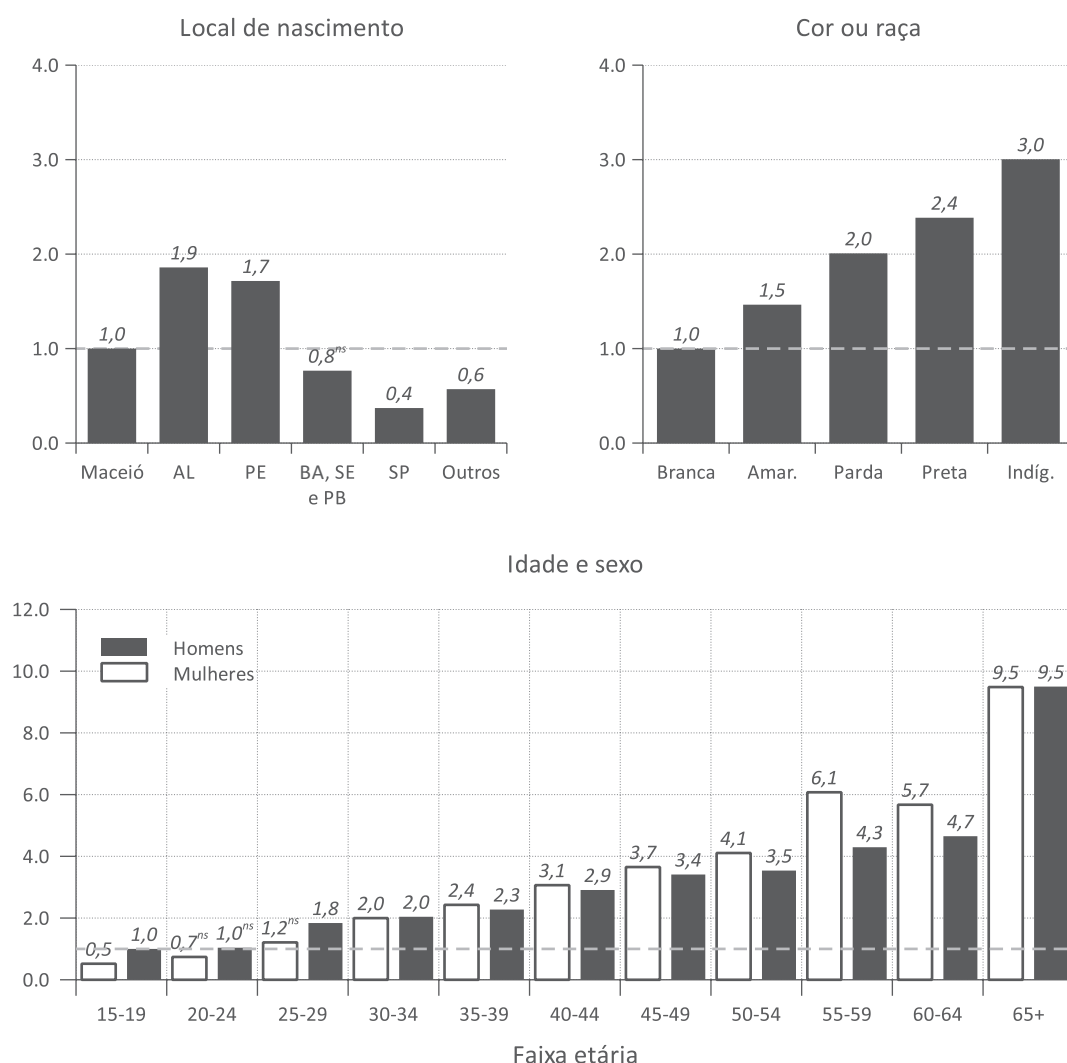


Uma residente em Maceió com mais de 65 anos, preta e nascida no interior de Alagoas, tem maior probabilidade de ser analfabeta, mas não necessariamente o é. No modelo, as características adscritas estão categorizadas da mesma forma que nas seções anteriores. O sexo e o grupo etário foram analisados em interação, para o modelo capturar a desfeminização e posterior masculinização do analfabetismo. Os resultados completos do modelo são apresentados no Apêndice.<sup>36</sup>

A Figura 16 apresenta as razões estimadas entre a chance de ser analfabeto de uma categoria e a da categoria de referência. As categorias de referência são: idade de 15 a 19 anos em 2010, sexo masculino, cor branca, natural de Maceió. Razões entre chances maiores que um significam que os jovens e os adultos naquela categoria têm maior chance de serem analfabetos, quando comparados a alguém igual nas demais características; chances menores que um, o contrário. Razões entre chances iguais a um indicam que o pertencimento à categoria em tela não influencia a alfabetização. Assim, por exemplo, entre duas pessoas com a mesma idade, sexo e naturalidade, a parda tem chance duas vezes maior de ser analfabeta do que a branca.

FIGURA 16

**Analfabetismo em função de idade, sexo, raça e naturalidade – razões entre chances ajustadas por modelo estatístico, população com 15 anos ou mais (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

As razões entre chances preditas pelo modelo confirmam a análise do analfabetismo segundo idade, sexo, raça e naturalidade. Os mais velhos têm maior chance de serem analfabetos, assim como pretos, pardos e indígenas e os imigrantes de outros municípios de Alagoas e de Pernambuco. Os imigrantes de São Paulo e de outros lugares têm menor chance de serem analfabetos que os naturais de Maceió. Embora a chance de ser analfabeto dos imigrantes de Bahia, Sergipe e Paraíba seja menor que a dos naturais, não é estatisticamente significativa, isto é, não se pode rejeitar a hipótese nula de a razão entre chances ser unitária (um está dentro do intervalo de confiança da razão – cf. os resultados completos do modelo no Apêndice).

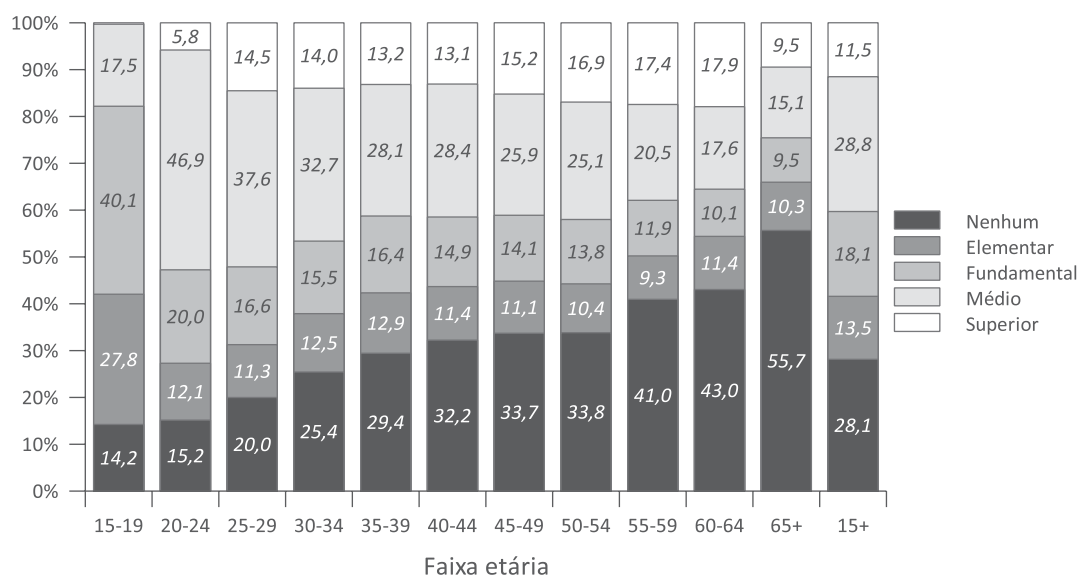
Em relação aos homens, mulheres mais jovens têm menor chance de serem analfabetas, e as mais velhas têm maior chance. No entanto, para os homens e as mulheres de 20 a 24 anos, as razões não são estatisticamente significativas; tampouco para as mulheres de 25 a 29. Ainda assim, fica bem caracterizada a reversão da desigualdade de gênero nas oportunidades de alfabetização.<sup>37</sup> Para as mulheres de 50 a 64 anos, as chances de terem permanecido analfabetas eram significativamente maiores que as dos homens da mesma faixa etária. Para as de 15 a 19 anos, a chance de se alfabetizarem era consideravelmente maior que a dos rapazes da mesma faixa etária.

## 2 ALFABETIZAÇÃO E ENSINO EM MACEIÓ

A população analfabeta de Maceió está diminuindo e envelhecendo (Figura 6) em decorrência da dinâmica demográfica e também por que o sistema de ensino de Maceió – e o do resto do Brasil – melhorou consideravelmente a sua capacidade de atender às crianças em idade escolar e alfabetizá-las. No entanto, a alfabetização é apenas o primeiro passo do percurso educacional, o qual todos os brasileiros têm o direito de trilhar, em qualquer idade, até a conclusão do ensino básico. E, de fato, as novas gerações têm tido, cada vez mais, oportunidades para trilhar um percurso educacional mais longo. Esse fato reflete-se no perfil educacional da população maceioense (Figura 17).

FIGURA 17

**Distribuição da população com 15 ou mais anos, total e por faixa etária, segundo o maior nível educacional alcançado (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

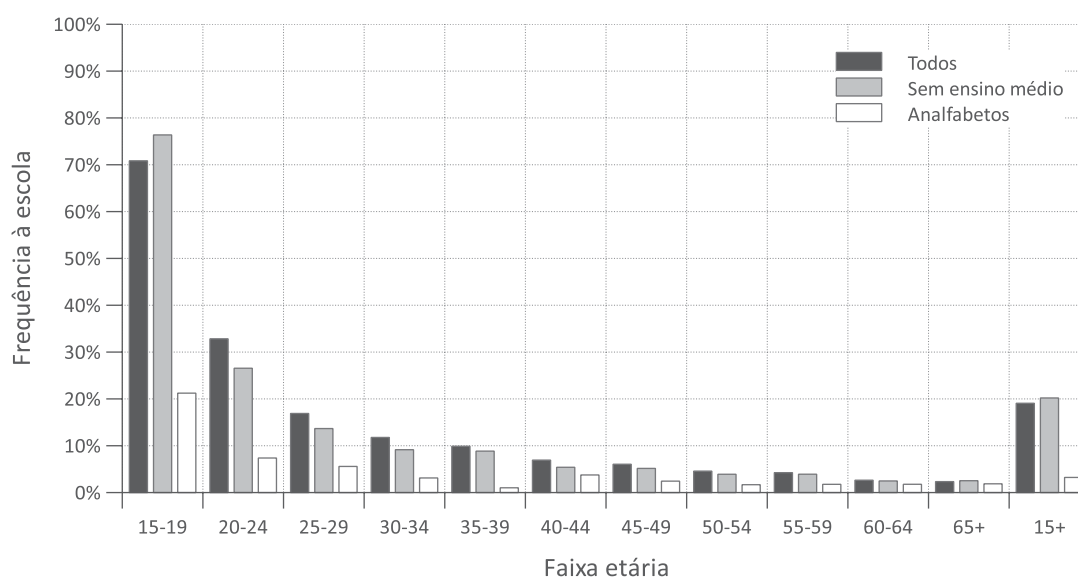
Os dois grupos etários para as pessoas de até 24 anos devem ser analisados tendo em mente que grande parte de seus membros está trilhando o percurso educacional. Ainda assim, quanto mais jovem é o grupo analisado, menor é a proporção de pessoas que não completaram sequer o correspondente ao primeiro ciclo do ensino fundamental, o antigo ensino elementar, a quarta série primária ou o atual quinto ano. Um dado interessante da Figura 17 é que a proporção de pessoas com ensino elementar completo varia pouco entre grupos etários e até aumenta entre os mais jovens. Mas para os últimos o que aumenta bastante é a proporção com ensino fundamental e médio completo. No caso do nível superior, a proporção de adultos concluintes nas faixas de 45 a 64 anos maior que nas de 25 a 44 – mas isso está provavelmente relacionado aos movimentos migratórios, e não a uma eventual redução na demanda ou oferta local de cursos superiores.

A tendência, portanto, é de progressiva melhoria do perfil educacional dos maceioenses jovens e adultos. Porém, em 2010, por volta de 28 por cento da população de jovens e adultos de Maceió não havia completado etapa alguma do percurso educacional; 42 por cento não havia terminado o ensino fundamental; e 60 por cento não possuía ensino médio.

O ensino médio é a etapa final do ensino básico, ao qual todos os brasileiros têm direito, mesmo depois da idade do ensino obrigatório. A matrícula na EJA é possível a partir dos 15 anos para o ensino fundamental; e dos 18 anos para o médio. Ao serem considerados todos os residentes de Maceió com 18 ou mais anos que não tinham concluído o ensino médio em 2010 como o público potencial da EJA, tem-se que este montava a 39,5 por cento da população municipal; enquanto as crianças e jovens na idade do ensino obrigatório – 4 a 17 anos – eram 24,4 por cento da população.

FIGURA 18

**Frequência à escola da população com 15 ou mais anos e subgrupos, total e por faixa etária (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

A despeito do tamanho do público potencial da EJA, a frequência à escola entre a população de 15 ou mais anos é pouco inferior a 20 por cento (Figura 18). Um quinto dos jovens e adultos

frequentando a escola pode parecer muito, mas grande parte dos que estudam estão na faixa dos 15 aos 29 anos de idade – que inclui pessoas na idade do ensino obrigatório e na faixa etária a que pertence a esmagadora maioria dos que frequentam cursos superiores. A partir dos 35 anos, a taxa vai para menos de 10 por cento; e para menos de 5 por cento de frequência após os 50 anos de idade.

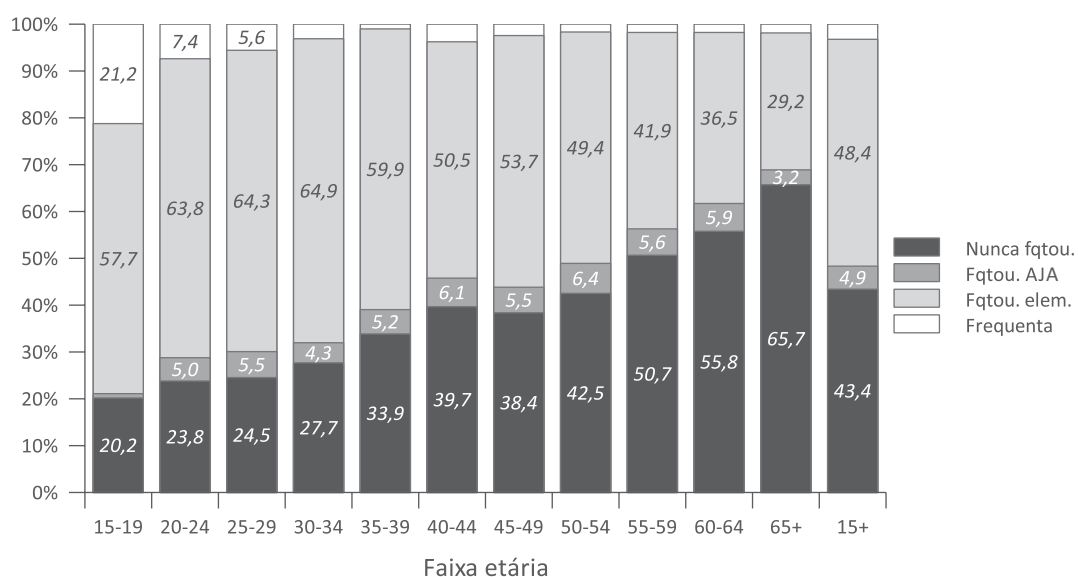
Na Figura 18, além da população total de jovens e adultos, a taxa de frequência também foi calculada para o subgrupo de 60 por cento da população que não havia completado o ensino médio – potenciais demandantes da EJA. Na primeira faixa etária, a frequência desse grupo chega a ser maior que a dos jovens e adultos em geral, basicamente por que a maior parte dos estudantes dessa faixa não concluiu o ensino médio regular. Nas três faixas etárias seguintes, a frequência é menor que a da população total por conta dos que possuem ensino médio e cursam nível superior. Já o subgrupo analfabeto da população jovem e adulta tem frequência à escola muito menor que a dos outros grupos.

Os dados sobre a frequência escolar de jovens e adultos de Maceió não são robustos o suficiente para desagregar as faixas etárias mais velhas pelo tipo de curso frequentado. No caso da faixa de 15 a 19 anos, a maior parte está no ensino regular fundamental ou médio; e a partir dos 20 anos cresce a fatia que frequenta nível superior. Os que não têm ensino básico, por razões óbvias, não podem frequentar cursos de nível superior e se distribuem pelos cursos de AJA e EJA de ensino fundamental e médio,<sup>38</sup> e os analfabetos são registrados como frequentando AJA ou EJA de ensino fundamental.

Note-se que toda<sup>39</sup> a população de jovens e adultos analfabetos está dentro do grupo com nenhum nível educacional concluído (Figura 17). Os analfabetos jovens e adultos são os que mais precisam, mas os que menos frequentam escola (Figura 18). A ausência total de contato com a escola, ou passagens breves pelo sistema de ensino, constituem outra característica marcante da população analfabeto (Figura 19).

FIGURA 19

**Frequência à escola, atual e anterior, da população analfabeto com 15 ou mais anos, total e por faixa etária (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Em torno de 43,4 por cento da população analfabeta de Maceió nunca frequentou escola (Figura 19). O surpreendente é que 57,6 por cento frequentaram escola em algum momento de suas vidas, mas permaneceram analfabetos ou reverteram ao analfabetismo. Para em torno de cinco por cento, o curso mais elevado frequentado foi justamente o de AJA. E quase metade frequentou, sem completar, o ensino elementar, primeiro ciclo do ensino fundamental, da primeira a quarta série, ou do atual primeiro ao quinto ano. Para os mais jovens, refletindo a já propalada ampliação do acesso, é maior a proporção dos que frequentaram o primeiro ciclo e menor a dos que nunca foram à escola.

Os dados de Maceió ilustram a baixa eficácia da AJA sem seguimento na EJA: 66 por cento daqueles cinco por cento para quem AJA era o curso mais elevado frequentado permaneciam analfabetos – ou, apenas 34 por cento das pessoas que passaram pela AJA e não prosseguiram para níveis mais elevados foram alfabetizadas. No caso da EJA – ou, no passado, os supletivos –, a eficácia é muito maior, apenas 6,5 por cento dos que frequentaram permaneceram analfabetos. A passagem pela EJA fundamental, inclusive, é mais eficaz que a passagem pelo ensino regular elementar. Entre as pessoas cujo curso mais elevado frequentado havia sido o equivalente ao primeiro ciclo do fundamental, 24 por cento permaneciam analfabetos.

Infelizmente não há dado público sobre passagem anterior pela AJA, ou pela escola regular, daqueles que frequentaram a EJA.<sup>40</sup> Contudo, convém lembrar, muitos dos que passaram pela AJA e se alfabetizaram prosseguiram na EJA.<sup>41</sup> Assim, os 34 por cento referem-se à eficácia da AJA isoladamente, para um público que provavelmente nunca havia frequentado escola, dado que tiveram o curso de AJA como o mais elevado. A combinação de AJA e EJA, como se pode especular a partir da eficácia da passagem pela EJA, provavelmente tem melhor resultado. Adiante, na análise dos dados do Programa Brasil Alfabetizado em Maceió, serão vistas as taxas de encaminhamento à EJA dos estudantes.

A alfabetização no âmbito da EJA pode, portanto, remediar o ensino na “idade certa” de curta duração e baixa qualidade do passado. Por exemplo, comparando os egressos da EJA de ensino fundamental com as pessoas que frequentaram escola em cursos regulares, mas não completaram o primeiro ciclo do fundamental, fica caracterizada a eficácia em alfabetizar da EJA. Essa situação ocorre justamente porque, no passado, as crianças começavam a estudar mais tarde (as que chegavam a frequentar escola) e o faziam por menos tempo.

É possível notar, garimpando algumas estatísticas educacionais históricas para Maceió, como, no passado, a educação era para poucos, e por pouco tempo, legando, ao presente, cidadãos que frequentaram escola e permaneceram analfabetos. Na Figura 20, a série de escolarização para 1964 apresenta valores mais baixos para 7, 8 e a partir dos 12 anos. Na mesma fonte, o Censo Escolar de 1964, os dados do Brasil são ainda piores: apenas 47 por cento das crianças de 7 anos estavam na escola, o pico era de apenas 74 por cento na escola aos 11 anos, daí decrescendo, rapidamente, para apenas 60 por cento aos 14 anos.

Além do ingresso tardio e da saída precoce constatável em 1964, os dados de 1946 a 1953 revelam grande concentração das matrículas efetivas das crianças de todas as idades na primeira série do primário comum: em 1946, 54,8 por cento das matrículas dessa etapa eram na primeira série e 75 por cento na primeira ou segunda; em 1953, 57 por cento das matrículas eram na primeira série, 77 por cento na primeira e na segunda. Essa informação está disponível para Maceió de 1946 a 1948, e a concentração era ainda maior: em 1946, 62 por cento das matrículas eram na primeira e 81 por cento na primeira e segunda séries. Nessa época, poucas escolas em Maceió ofereciam cursos primários com duração superior a três anos.<sup>42</sup>

## 2.1 A POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR

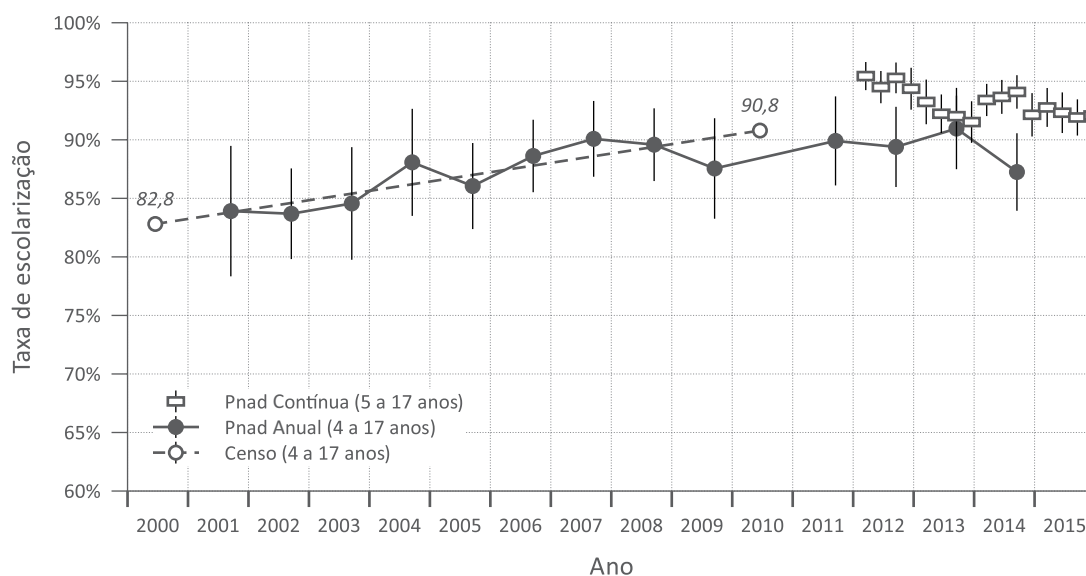
Os dados de frequência anterior à escola para Maceió não deixam dúvidas: em 2010, não havia analfabetos entre quem frequentara cursos regulares até ao menos o segundo ciclo do ensino fundamental – o equivalente ao atual sexto ao nono ano. Ou seja, pessoas que completaram o ensino elementar, os anos iniciais do fundamental, se alfabetizaram – tanto as que se educaram em Maceió quanto as que imigraram. As pessoas cujo curso mais elevado concluído foi o de AJA têm grande probabilidade de não serem alfabetizadas ou reverterem ao analfabetismo, mas a passagem pela EJA de ensino fundamental tem sido eficaz para a alfabetização, bem mais que uma passagem breve e remota no ensino regular. Esse fato torna positivas as perspectivas de universalizar a alfabetização em Maceió.

No entanto, ainda que o acesso à escola não seja mais um grande obstáculo para a alfabetização inicial, persistem os problemas de qualidade e suficiência do ensino que comprometem a funcionalidade da alfabetização e impedem o efetivo letramento. Crianças e jovens de 4 a 17 anos de idade formam a população em idade de ensino escolar obrigatório. É importante conhecer as características de escolarização desse grupo em Maceió, pois a melhor forma de atingir a universalização é garantir que toda criança tenha respeitado o seu direito de ser alfabetizada durante os primeiros anos do ensino obrigatório.

Em consonância com a redução da fecundidade, a população de 4 a 17 anos quase não variou de tamanho de 2000 a 2010 e começou a dar sinais de diminuição em 2015. De acordo com as estimativas dos Censos, de 224 a 229 mil maceioenses estariam nessa faixa etária em 2000; e de 224 a 232 mil em 2010. Já a estimativa da Pnad Contínua era de 201 a 230 mil no último trimestre de 2015. O fato de a população em idade escolar não ter se ampliado no período favoreceu o aumento da escolarização. O percentual de crianças e adolescentes frequentando a escola em Maceió elevou-se, seguindo a tendência nacional. De 2000 a 2010, a escolarização no grupo de 4 a 17 anos subiu de 83 por cento para 91 por cento (Figura 20).

FIGURA 20

### Taxa de escolarização da população de 4 a 17 anos (Maceió, 2000-2015)



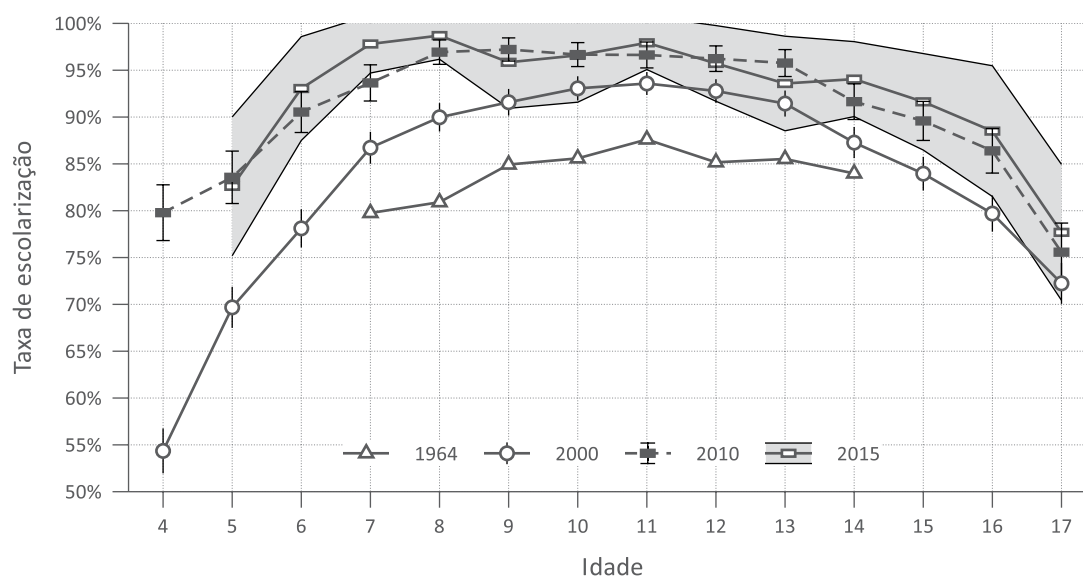
Fontes: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010; microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001-2014; microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012-2015.

Na Figura 20, além das taxas de escolarização calculadas a partir dos Censos, são apresentadas as taxas da Pnad anual e da Pnad Contínua. A evolução da escolarização segundo a Pnad anual é condizente com a observada nos Censos. Embora a Pnad Contínua pareça apresentar taxas mais elevadas de escolarização, nesta, a educação só é investigada no questionário regular para pessoas de 5 ou mais anos de idade, ficando de fora as de 4 anos, grupo com escolarização mais baixa. De qualquer forma, as séries sugerem que a escolarização teve seu ritmo de crescimento reduzido nos últimos anos.

Nota-se que, quebrando a taxa de escolarização dessa população por idade simples, na década de 2000, a escolarização aumentou em todas as idades (Figura 21). O aumento da escolarização em Maceió de 2000 a 2010 para as crianças de 7 a 14 anos de idade em pontos percentuais foi quase da mesma ordem do ocorrido de 1964 a 2000: o desempenho de 36 anos foi repetido em apenas uma década. De fato, a comparação de 1964-2000 com 2000-2010 revela como o avanço foi lento em Maceió no primeiro período, fazendo com que o município, que possuía indicadores bem superiores à média nacional, convergisse a essa média, ou fosse por ela ultrapassado.

FIGURA 21

**Taxa de escolarização da população de 4 a 17 anos por idade (Maceió, 1964, 2000, 2010 e 2015)**



Fontes: Inep, Censo Escolar, 1964;<sup>43</sup> IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010; microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 4º trimestre de 2015.

O avanço da escolarização na década de 2000 foi notavelmente maior para as crianças de até 8 anos de idade. Parte significativa do aumento da escolarização dos 4 aos 17 anos deve-se à extensão do ensino fundamental de 8 para 9 anos, com redução da idade de ingresso de 7 para 6 anos de idade, ocorrida a partir de 2007; e também à ampliação do ensino infantil aos 4 e 5 anos de idade, pois, em 2009, estabeleceu-se que esse ensino se tornaria obrigatório a partir de 2016. Na faixa dos 6 aos 8 anos, os dados da Pnad Contínua sugerem que a taxa de escolarização continuou a crescer de 2010 a 2015.

A taxa de escolarização, em geral, atinge seus maiores valores para as crianças dos 9 aos 13 anos de idade, ficando em torno de 95-97 por cento em 2015. Nessa faixa de idade, a escolarização parece ter se estagnado a partir de 2010. A partir dos 14 anos, a escolarização cresceu, progressivamente, de 2000 a 2015. No entanto, é a partir dessa idade que a escolarização começa a decrescer, em todos os anos. Nota-se, olhando a série mais antiga, de 1964, o mesmo padrão – em versão piorada – de ingresso tardio e saída precoce, com pico de escolarização aos 11 anos e patamar mais elevado dos 9 aos 13 anos.

Ou seja, a despeito de ter alcançado uma taxa de escolarização alta, Maceió ainda precisa, sobretudo, ampliar significativamente o acesso para a faixa de 4 e 5 anos de idade e garantir a continuidade dos estudos após os 13 anos de idade. Resta também o desafio de trazer para a escola, na faixa dos 6 aos 14 anos, em torno de 5 por cento de crianças e adolescentes que não estão frequentando a escola nesta faixa etária. Esses resultados são fundamentais para garantir que nenhuma criança chegue analfabeta aos 15 anos de idade.

## 2.2 O ENSINO INFANTIL

Uma das metas do PNE era a de universalizar, até 2016, o atendimento na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade. Segundo a atualização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 2009, a partir de 2016 a matrícula das crianças de 4 e 5 anos nos estabelecimentos de educação infantil passou a ser obrigatória, e é dever dos pais matricular os filhos; do município, garantir as vagas.

Essa mudança é extremamente bem-vinda, mas talvez ainda tímida por se limitar às crianças de 4 e 5 anos. James Heckman, célebre economista laureado com o prêmio Nobel, com colegas e alunos, analisou as evidências de vários estudos que investigaram o quanto a qualidade dos estímulos – incluindo o suporte afetivo dos pais – recebidos pelas crianças de 0 a 5 anos de idade é decisiva para que se tornem membros plenos da sociedade, saudáveis, integrados e produtivos. O economista impressionou-se tanto com o que encontrou ao ponto de se tornar um militante da educação infantil como o melhor investimento que uma sociedade pode fazer para garantir seu futuro e promover o desenvolvimento econômico e social, além da redução da desigualdade.<sup>44</sup>

Na mesma linha, Esping-Andersen (2004), ao empreender uma meta-análise dos principais estudos sociológicos e econômicos sobre a mobilidade social e de renda, e as relações entre a desigualdade de oportunidades e a desigualdade de resultados nos Estados Unidos e na Europa, também constatou ser na primeira infância, sob a extrema influência da classe social da família, que a posição da criança na estrutura da desigualdade futura é definida. E acrescentou que as sociedades com menor desigualdade de oportunidades e de resultados são justamente aquelas nas quais o Estado oferece ensino universal e gratuito às crianças de tenra idade. Essa oferta nivela em alguma medida o campo de jogo, compensando as desvantagens das crianças de famílias de baixo capital cultural, ainda que sem anular as vantagens que uma família capaz de prover suporte material e/ou afetivo confere a suas crianças.

Não à toa, estudos nacionais e internacionais têm evidenciado que o ensino infantil é uma intervenção efetiva no desenvolvimento da criança, especialmente para as mais pobres. Quanto mais cedo a criança inicia sua trajetória escolar, maiores são as chances de ser alfabetizada e de concluir, no tempo adequado, cada etapa do sistema de ensino; e de obter melhores resultados nos testes de aprendizagem.<sup>45</sup>



Mesmo com notáveis avanços no acesso ao ensino infantil para o grupo de 4 e 5 anos, Maceió ainda registrava um nível de exclusão de 18 por cento em 2010. Apesar da ausência de fontes de dados que permitam analisar acuradamente a evolução da escolarização desse grupo de 2010 em diante, é possível acompanhar a evolução do número de estabelecimentos escolares que ofertam ensino infantil, bem como do número de matrículas nas etapas do ensino infantil, a creche e a pré-escola, a partir do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

De 2010 a 2015, houve uma expansão de 11 por cento nos estabelecimentos escolares, com a oferta de creche e pré-escola em Maceió, que passaram de 244 a 272. A expansão dos estabelecimentos municipais e dos privados foi da mesma ordem. Por conseguinte, em todo o período, as escolas municipais, 54 em 31 de maio de 2015, representavam 20 por cento dos estabelecimentos de ensino infantil na capital. O número de estabelecimentos que ofertavam pré-escola passou de 240 a 268 no mesmo período, com a quantidade de escolas municipais chegando a 52 em 2015.<sup>46</sup>

No entanto, o número de matrículas no ensino infantil na rede municipal permaneceu relativamente estável em torno de sete mil e até diminuiu em 2015, passando para seis mil. Concomitantemente, o número de matrículas no ensino infantil das escolas particulares cresceu de 11,5 para 15 mil matrículas. Com isso, a participação do setor privado no ensino infantil subiu de 63 por cento das matrículas em 2010 para 71 por cento em 2015. Na Figura 22, nota-se que a expansão das matrículas do ensino infantil foi, como seria de se esperar, concentrada na faixa dos 2 aos 5 anos de idade.

A rede municipal oferta, principalmente, vagas na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, que correspondiam a 72 por cento das matrículas no ensino infantil público em 2015. Na rede particular, esse grupo era responsável por 55 por cento das matrículas. É possível observar, comparando os dois gráficos da Figura 22, tanto a especialização da rede municipal de Maceió no pré-escolar, quanto a da rede particular em oferecer o pré-escolar para crianças de 3 anos – grande parte das quais farão 4 anos depois de 31 de março – e em atender à demanda por creche até os 3 anos de idade. Pelo mesmo motivo, a data de referência da idade, a matrícula em pré-escola diminuiu na rede particular para crianças de 5 anos, pois parte delas está matriculada no primeiro ano, apesar de o aniversário ser depois da data de referência para a matrícula na rede pública.

A preponderância da rede de ensino particular na oferta do ensino infantil não seria um problema se houvesse 100 por cento de escolarização e inexistisse desigualdade entre a qualidade da educação pública e a da privada. Como não é o que ocorre, estando corretos os estudos supramencionados, pode-se esperar que crianças de famílias mais abastadas ingressem mais cedo na escola e tenham ensino infantil de melhor qualidade. No futuro, desfrutarão de melhores oportunidades e estarão mais preparadas para aproveitá-las na competição com as demais, reproduzindo a acentuada desigualdade social de Maceió.

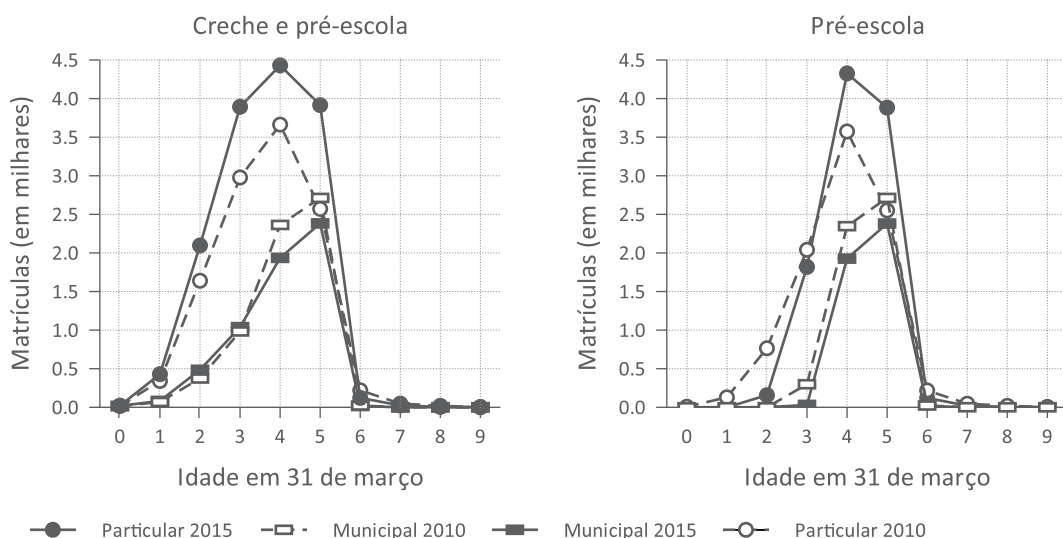
Na faixa etária de 4 a 5 anos, é razoável supor que o principal fator para a não escolarização sejam as restrições de oferta. A probabilidade da criança de até 5 anos deixar de estudar para trabalhar ou para cuidar de outro membro da família é desprezível. No entanto, embora os dados até 2015 sugiram a necessidade de ampliação da oferta de ensino infantil na rede pública de Maceió, é preciso considerar outros fatores.

A dinâmica demográfica atual favorece tanto o aumento da escolarização das crianças de 4 a 5 anos no pré-escolar, quanto o aumento da qualidade. O declínio sustentado da

fecundidade observado nas últimas décadas produziu uma redução no tamanho absoluto das novas gerações (Figura 6). De acordo com o Censo Demográfico, a população de 4 a 5 anos de Maceió, em 2010, era cerca de 11 por cento menor que em 2000. Menos crianças podem levar, por exemplo, ao aumento dos recursos disponíveis por aluno, apenas com a manutenção do montante investido em educação, o que, bem administrado, pode gerar ganhos de qualidade.

FIGURA 22

### Matrículas da população de 0 a 9 anos no ensino infantil, por etapa (Maceió, 2010 e 2015)



Fontes: Inep, microdados do Censo Escolar, 2010 e 2015.

Também é prematuro tirar conclusões sobre a necessidade de expansão da rede antes de os dados de 2016 – quando começou a valer a obrigatoriedade do ensino infantil, evento para o qual a rede municipal se preparou – estarem disponíveis.

## 2.3 O ENSINO FUNDAMENTAL

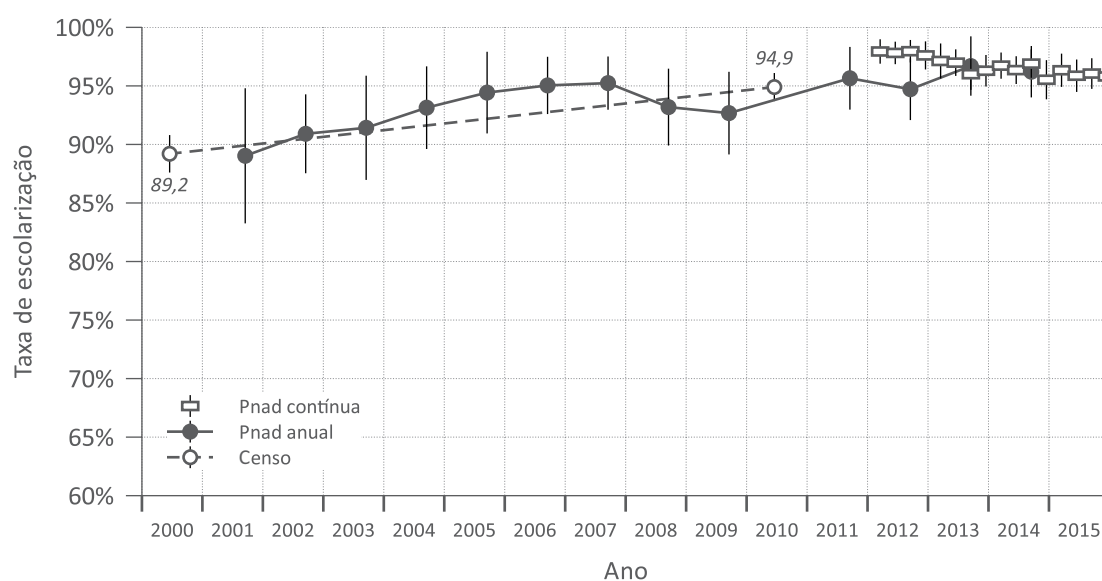
A despeito da importância do ensino infantil para o desenvolvimento de habilidades que facilitarão o processo, é nos anos iniciais do ensino fundamental que ocorre a alfabetização. Até 2015, para algumas crianças, o primeiro ano era o primeiro contato com a escola. Outras já vinham do ensino infantil, etapa cujos projetos pedagógicos são mais livres e lúdicos, e que além dos estímulos ao desenvolvimento motor e cognitivo, ajuda a criança a assimilar uma série de normas sociais requeridas para o convívio em sala de aula. A obrigatoriedade de matrícula no ensino infantil para todas as crianças de 4 e 5 anos a partir de 2016, ainda que não se realize de imediato, muito reduzirá o número de crianças no primeiro ano sem experiência escolar, o que pode ter efeitos positivos sobre a qualidade da alfabetização das gerações vindouras.<sup>47</sup>

O ensino fundamental inicia-se dedicado ao aprendizado do alfabeto e dos números. Para a criança, é o ponto de partida de uma trajetória cujos resultados terão grande peso na determinação de sua situação social futura. O instrumento de garantia do direito à alfabetização da criança é a obrigação dos pais de a matricular na rede de ensino

fundamental, pública ou privada, em cujas salas de aula será ensinada a ler e a escrever. Entretanto, o acesso escolar e a qualidade do ensino ofertado precisam caminhar juntos para universalizar a alfabetização ainda na infância. Nunca é demais lembrar a obviedade: cada analfabeto jovem ou adulto foi uma criança que ou não teve acesso à escola, ou foi alfabetizada precariamente e reverteu ao analfabetismo.

Em 2007, o ensino fundamental passou por uma mudança extremamente importante para a alfabetização, que foi sua ampliação de 8 para 9 anos, e a redução da idade inicial do ensino obrigatório de 7 para 6 anos. Embora o fundamental tivesse oito séries, a maior parte das escolas particulares e parte das públicas contavam com as Classes de Alfabetização (CA), que iniciavam a alfabetização antes da primeira série, para crianças de 5 ou 6 anos. Nas escolas públicas sem CA, a criança ingressava para ser alfabetizada na primeira série – e dado o problema do ingresso tardio, parte das crianças só começava a alfabetização aos 8 ou 9 anos. A incorporação do CA como primeiro ano contribuiu para ampliar o tempo para a alfabetização na rede pública e, provavelmente, a qualidade do processo.

FIGURA 23

**Taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos (Maceió, 2000-2015)**

Fontes: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010; microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001-2014; microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012-2015.

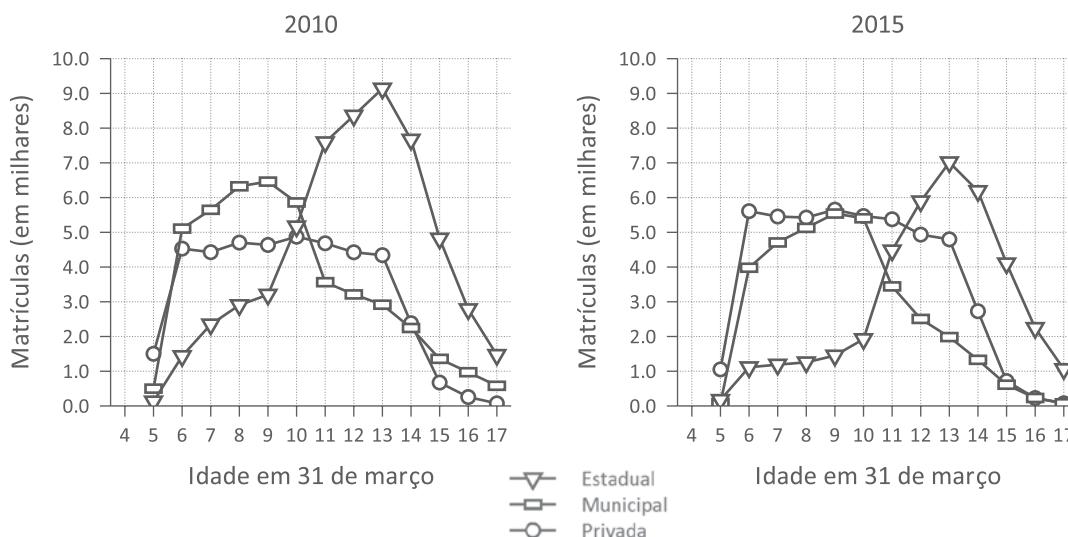
As atuais diretrizes curriculares nacionais preconizam que o processo de alfabetização deve ocorrer nos três primeiros anos do ensino fundamental. A criança que ingressa nessa etapa aos 6 anos, a idade adequada, e progride anualmente, deveria saber ler e escrever ao fim do terceiro ano, quando teria 8 ou 9 anos de idade, dependendo da data de aniversário. Nos últimos anos, dado por vencido o problema do acesso ao ensino fundamental, foram adotadas medidas para incentivar a efetiva alfabetização nos três anos iniciais desta etapa.<sup>48</sup> Essas medidas estão alinhadas com um vasto cabedal de estudos que mostram haver uma relação inversa entre a idade e o sucesso das intervenções pedagógicas para corrigir os problemas de aprendizado em leitura e escrita.<sup>49</sup> Se o início da alfabetização atrasa e se dá depois dos 6 anos, as dificuldades para o letramento se ampliam em razão do tamanho do atraso.

Estes pontos reforçam a importância de garantir o acesso na idade recomendada e a permanência e progressão no ensino fundamental. Em Maceió, como visto na Figura 21, para algumas idades a escolarização é bem elevada, na faixa de 96-97 por cento. A escolarização do grupo de 6 a 14 anos está próxima à universalização, mas parece ter estagnado em torno de 95 por cento da população (Figura 23). A população de 7 a 12 anos tem taxas de escolarização acima de 95 por cento, mas por conta do ingresso tardio, mais de 5 por cento das crianças de 6 anos ainda não está na escola; na outra ponta, a partir dos 13 anos, alguns adolescentes abandonam precocemente os estudos (Figura 21).

A taxa de escolarização é um indicador do atendimento escolar sintetizado no percentual de crianças de uma faixa etária que estão matriculadas na escola, independentemente da etapa de ensino. Por essa razão, é comum calcular também a taxa de escolarização “líquida”, que se refere a crianças de determinada faixa etária frequentando a etapa de ensino adequada para a idade. Porém, no caso da faixa de 6 a 14 anos, a diferença entre a taxa líquida e a bruta é diminuta, pois são poucos os casos em que frequentarão outras modalidades de ensino: alguns de 6 ou 7 anos estarão na pré-escola; haverá uns poucos, talvez erros de medida, que indevidamente estarão em AJA ou EJA; e os de 13 ou 14 anos que, precocemente, estejam no ensino médio não constituem problema. Para não apresentar um gráfico quase idêntico ao da Figura 22, fica-se apenas com a taxa de escolarização bruta das crianças de 6 a 14 anos.

FIGURA 24

**Matrículas da população de 5 a 17 anos no ensino fundamental, por dependência administrativa (Maceió, 2010 e 2015)**



Fonte: Inep, microdados do Censo Escolar, 2010 e 2015.

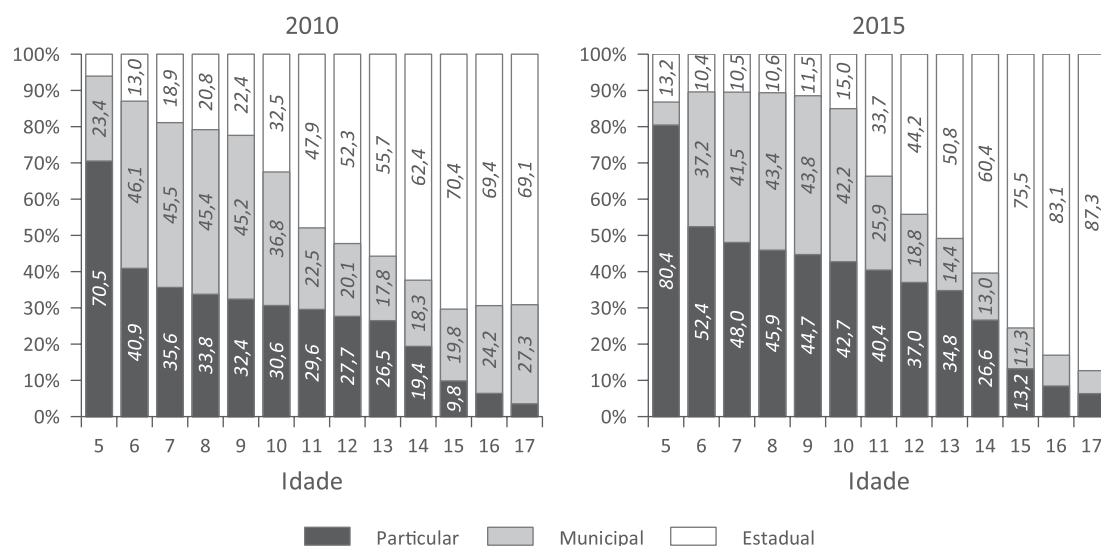
Segundo o Censo Escolar, em relação às características da rede, o número de estabelecimentos ofertando ensino fundamental em Maceió aumentou 4,6 por cento, passando de 406, em 2010, para 425, em 2015.<sup>50</sup> Todos os estabelecimentos novos são particulares: de 2010 a 2015 a rede estadual perdeu sete escolas, e a municipal permaneceu estável. A participação das 94 escolas públicas do município era 22 por cento, praticamente a mesma que no ensino infantil. Mas a participação da rede particular no ensino fundamental é

menor, 56 por cento em 2015; e essa menor participação em relação à etapa anterior fica por conta da presença das 93 escolas estaduais que perfazem 22 por cento dos estabelecimentos escolares que oferecem esta etapa (atualmente, o estado não oferta ensino infantil em Maceió).

Por conta da redução do tamanho do grupo de 6 a 14 anos, induzida pela dinâmica demográfica e da melhoria do fluxo escolar, a taxa de escolarização manteve-se relativamente constante de 2010 a 2015 (Figura 23), enquanto o número de matrículas caía de 148,6 mil para 121,6 mil.<sup>51</sup> Esse fato sugere que Maceió não precisa expandir sua rede total. A Figura 24 mostra as matrículas de crianças de 5 a 17 anos no ensino fundamental em 2010 e 2015, desagregadas segundo a idade e a dependência administrativa da escola.

FIGURA 25

**Matrículas da população de 5 a 17 anos no ensino fundamental, distribuição relativa por dependência administrativa (Maceió, 2010 e 2015)**



Fonte: Inep, microdados do Censo Escolar, 2010 e 2015.

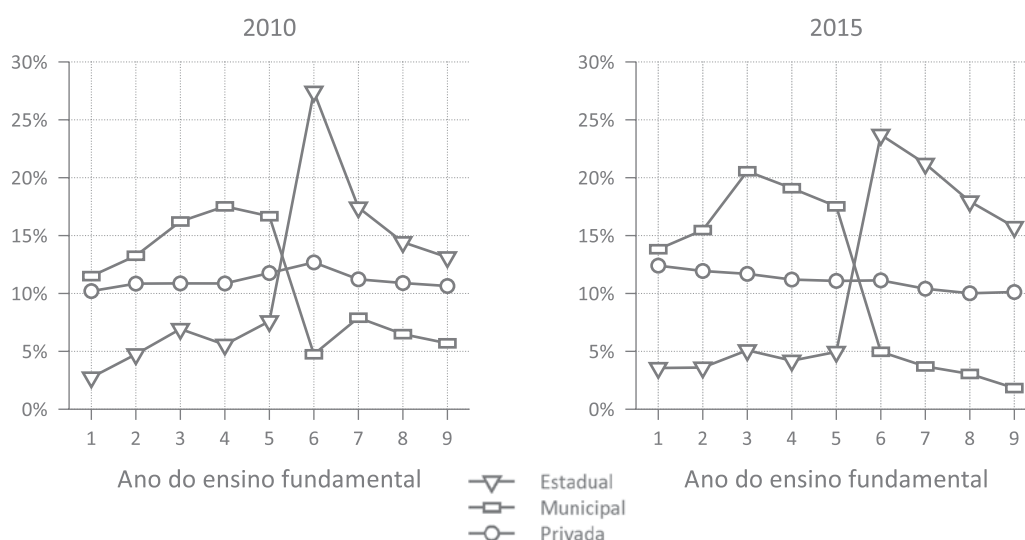
No entanto, nota-se que a redução de matrículas ocorreu apenas na rede pública, pois as realizadas na particular cresceram 14 por cento no período 2010-2015. A redução de matrículas foi mais acentuada nas escolas públicas estaduais que nas municipais, mas aconteceu em ambas, o que sugere que houve migração de alunos das escolas públicas para as particulares. Para a redução do volume total de matrículas, também contribuiu bastante a melhoria do fluxo, com diminuição significativa dos alunos com mais de 17 anos matriculados no ensino fundamental regular, principalmente na rede estadual.

Na Figura 25, reapresentam-se os dados da Figura 24 como a distribuição relativa das matrículas de crianças de cada idade pela dependência administrativa da escola. Essa situação mostra que a rede pública municipal se especializou na oferta dos anos iniciais do fundamental, atendendo, significativamente, parcela das crianças de 5 a 10 anos; e a estadual nos anos finais, atendendo, principalmente, a partir dos 11 anos. Por esse motivo, mais de três quartos dos adolescentes de 15 a 17 anos, com alta defasagem entre idade e ano, matriculados no ensino fundamental estão na rede pública estadual.

Na Figura 25, também é possível ver o avanço da fatia das matrículas no ensino fundamental privado em todas as idades. Em 2010, a rede municipal tinha mais matrículas de crianças de 6 a 9 anos que a privada. Todavia, apesar de a rede privada ter ultrapassado a municipal nessa faixa etária em 2015, como também houve a redução da oferta dos anos iniciais do fundamental na rede estadual, a rede municipal cresceu em importância, passando a responder por algo em torno de 80 por cento das matrículas nos anos iniciais da rede pública.

FIGURA 26

**Matrículas no ensino fundamental, distribuição relativa por ano segundo a dependência administrativa (Maceió, 2010 e 2015)**



Fonte: Inep, microdados do Censo Escolar, 2010 e 2015.

A especialização da rede municipal no primeiro ciclo fica ainda mais bem caracterizada ao se distribuir as matrículas por ano do ensino fundamental e apresentá-las como percentagem do total de matrículas de cada dependência administrativa (Figura 26). Enquanto, na rede privada, a matrícula se distribui quase equanimente por todos os anos, a municipal tinha 75 por cento de suas matrículas concentradas nos cinco anos iniciais em 2010, passando a 86 por cento em 2015; e a estadual tinha 72 por cento das matrículas nos quatro anos finais e passou a 78 por cento.

### 2.3.1 Os anos iniciais

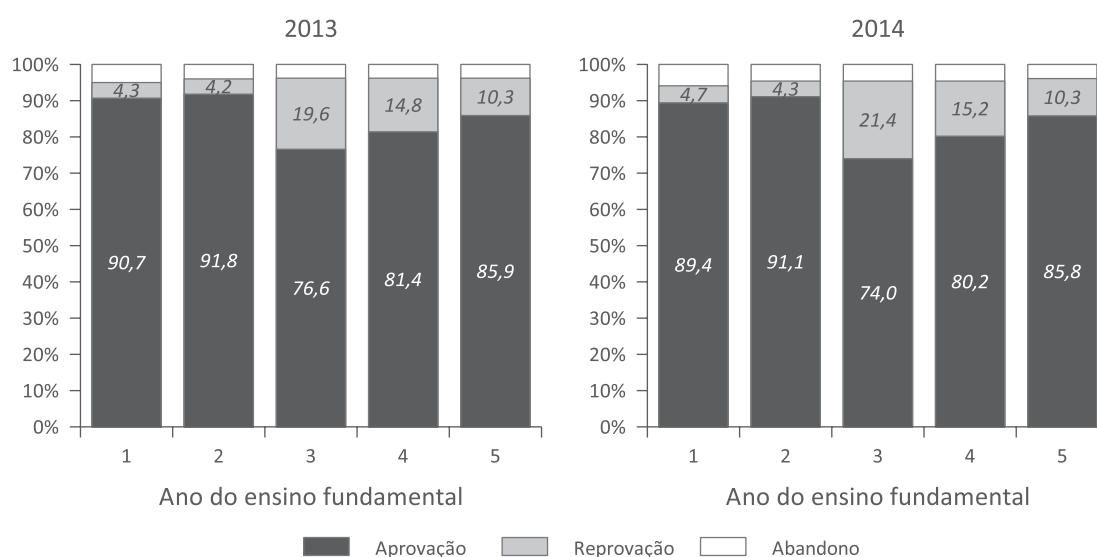
Entre os resultados dos esforços para melhorar a qualidade dos anos iniciais e garantir a alfabetização na idade certa, um dos grandes destaques foi a implantação, em 2013, da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), realizada com estudantes ao fim do terceiro ano. Para divulgar os resultados da ANA, o Inep os disponibilizou em um aplicativo na internet,<sup>52</sup> que contém uma série de outros indicadores municipais sobre os anos iniciais do fundamental. Tais indicadores, já disponíveis para 2013 e 2014, devem ser considerados as principais balizas para monitorar a evolução da alfabetização infantil em Maceió visando à meta do PNE.

O painel de indicadores de um município é dividido em três categorias, os de “trajetória”, “contexto”, e “aprendizagem”. Além dos dados de matrícula já apresentados (Figura 24), os indicadores de trajetória contemplam os três desenrolares possíveis da matrícula, a aprovação, a reprovação ou o abandono (Figura 27). Não há diferença substantiva entre os indicadores de 2013 e 2014. A taxa de abandono praticamente não varia, fica em 4 a 5 por cento das matrículas em cada

um dos anos iniciais do fundamental. No entanto, a taxa de reprovação é consideravelmente maior justamente no terceiro ano, o que indica dificuldades em finalizar a alfabetização.

FIGURA 27

**Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal, distribuição relativa em aprovação, reprovação e abandono (Maceió, 2013 e 2014)**



Fonte: Inep, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2014.

Dois outros indicadores de trajetória da rede de ensino municipal também não apontam grandes mudanças de 2013 para 2014: a taxa de defasagem entre a idade e o ano, que indica a fração dos estudantes com idade dois ou mais anos superior à adequada, e o número médio de estudantes por turma (Figura 28). Houve uma pequena queda das taxas de defasagem para os alunos do primeiro e do segundo ano, que pode representar progresso em reduzir o ingresso tardio. O número médio de alunos por turma também diminuiu um pouco em 2014, refletindo a diminuição da matrícula.

Segundo os indicadores de contexto disponíveis no painel de indicadores da ANA, o nível socioeconômico dos alunos atendidos pela rede municipal de Maceió nos anos iniciais do ensino fundamental é predominantemente médio – 79,8 por cento das escolas – e médio baixo, 18 por cento. O perfil socioeconômico dos alunos da rede municipal é um pouco mais elevado que o da rede estadual, que tem uma fração maior de escolas atendendo um público de perfil médio baixo.

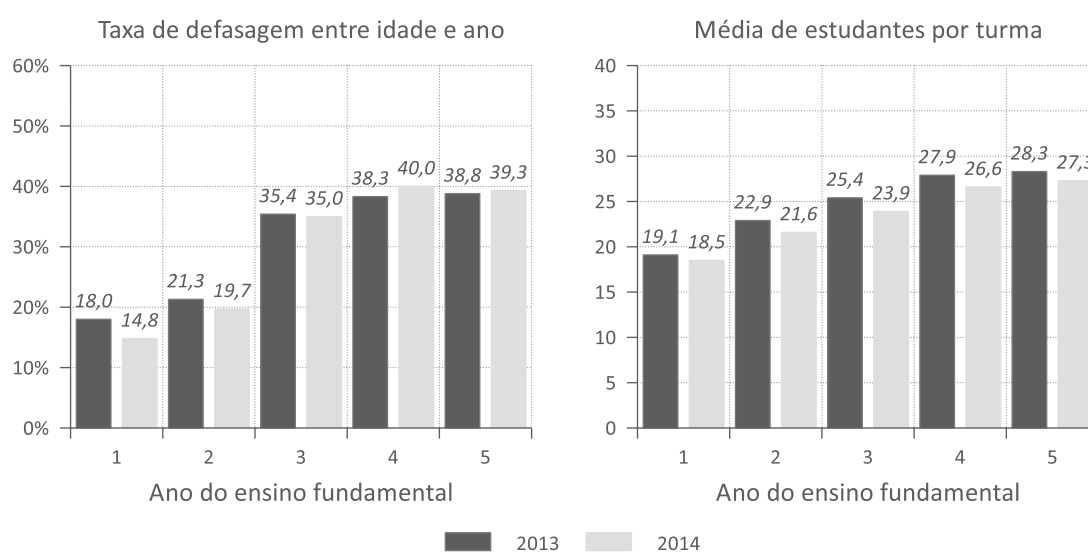
Quanto à complexidade da gestão escolar, as escolas da rede municipal de Maceió estão concentradas nos níveis 2 e 5, de uma escala de 1 a 6. As escolas de nível 2 são de baixa complexidade, têm até 300 matrículas e, no máximo, duas etapas, não mais elevada que os anos iniciais do fundamental. Maceió tinha 28 escolas, 31 por cento, nessa categoria. No nível 5, de alta complexidade, estão 50 por cento das escolas que oferecem os anos iniciais, com de 150 a 1.000 matrículas e dois ou três turnos e etapas.

Entre os indicadores de contexto, vários dizem respeito ao corpo docente dos anos iniciais do fundamental. Na rede municipal de Maceió, em 2014, a maioria dos professores, 74,4 por cento,

atuava em apenas uma escola e etapa, com até 300 alunos. Logo, na classificação em seis níveis do Inep, os professores se situavam nos três primeiros, de menor esforço docente. Quase metade estava classificada até o nível dois, 47,7 por cento, e atuava em turno único com até 150 alunos. Das disciplinas, 78 por cento são ministradas por professores com educação superior; 54 por cento, por professores com licenciatura na área. Quanto à regularidade docente, medida em termos da permanência em uma mesma escola, 89 por cento tem permanência alta ou média-alta.

FIGURA 28

**Defasagem entre idade e ano e número médio de estudantes por turma nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal (Maceió, 2013 e 2014)**



Fonte: Inep, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2014.

De modo geral, é possível perceber que houve mudança na qualidade do ensino da rede pública municipal de Maceió, ao longo da última década. A cada biênio, os alunos avaliados ao fim da primeira etapa do ensino fundamental apresentaram uma média maior nos testes padronizados de conhecimento e um aumento nas chances de progressão nas séries/anos iniciais da educação básica. A melhoria nos dois indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) contribuiu para elevá-lo de 3,2 para 4,1, de 2005 a 2013.<sup>53</sup>

Pode-se dizer, traduzindo a evolução dos números do Ideb para o que os alunos aprenderam em sala de aula, que, na média, os alunos atendidos por essas escolas passaram de um nível de aprendizado insuficiente para um de aprendizado mínimo dos conteúdos desejáveis para a etapa de ensino em que se encontram. Esse fato significa dizer que, em 2005, tais estudantes não conseguiam, por exemplo, ler informações e números apresentados em tabelas. Com a melhoria do ensino ao longo dos anos, os alunos avaliados em 2013, em média, mostraram um conhecimento básico do currículo proposto para aquela etapa de ensino, o que significa dizer que eles possuíam as estruturas necessárias para interagir com a proposta curricular da série/ano seguinte.

É importante reconhecer o avanço na qualidade do ensino da rede escolar municipal pública maceioense, mas ainda há muito a aprimorar. Os dados mostram haver disparidades



entre escolas que atendem o mesmo perfil de alunos. Merece atenção especial o conjunto de escolas em que a qualidade do ensino é muito baixa (havia 12 escolas com Ideb abaixo de 3,5 em 2013), principalmente se um dos objetivos é erradicar o analfabetismo das novas gerações.

Nesse grupo, há uma predominância de escolas com elevada complexidade de gestão. Não é difícil imaginar que quanto maior a complexidade, maior a dificuldade em articular as várias partes e atividades que envolvem o funcionamento de uma unidade escolar e maior a dificuldade de se ter uma visão mais clara do todo. É possível que na alocação de tempo e esforço, sejam priorizadas as atividades administrativas e burocráticas em detrimento das atitudes mais empreendedoras, como atração das famílias à vida escolar ou dos alunos com deficiência de aprendizado para aulas de reforço em horário extraescolar, por exemplo.

O fim do analfabetismo depende não apenas de alfabetizar os jovens e adultos, mas também de não permitir que as novas coortes que a cada ano completam quinze anos reponham o estoque daqueles que não sabem ler e escrever. Além do analfabetismo propriamente dito, é preciso pensar que a melhoria sustentada da educação nos próximos anos depende de um aperfeiçoamento contínuo da qualidade do ensino de um conjunto maior de escolas, visto que o Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal maceioense, apesar dos avanços, permanece em patamar aquém da meta e do desejável.

### **2.3.2 A alfabetização nos anos iniciais**

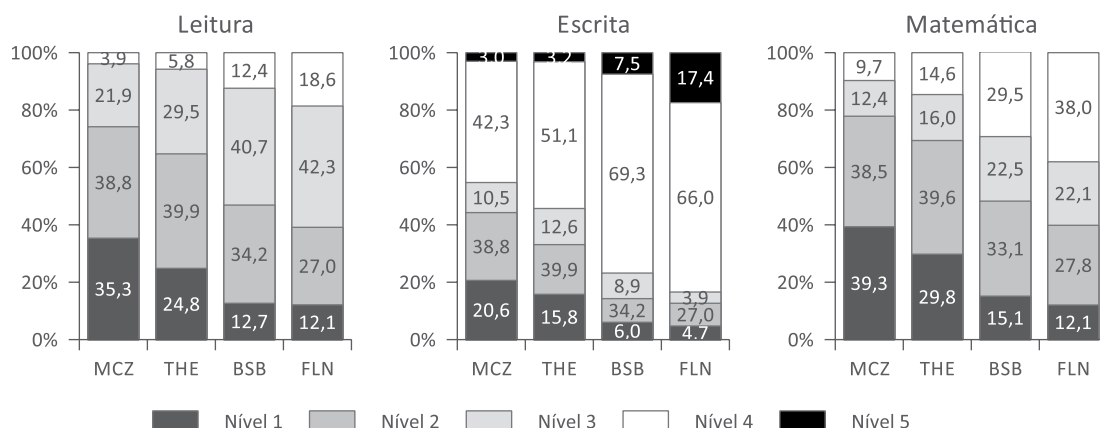
Mas os indicadores do painel da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) vistos até o momento – incluindo o Ideb – são apenas auxiliares para analisar o principal, que é o resultado da avaliação de proficiência ao final do terceiro ano. Como seria de se esperar, a ANA vai muito além do “sabe ler e escrever?” dos Censos e pesquisas socioeconômicas, aplicando testes cognitivos para medir o nível de alfabetização e letramento em português e matemática dos alunos do terceiro ano. Dependendo dos resultados, os estudantes são classificados em níveis cumulativos que representam as habilidades de leitura e escrita desenvolvidas: quanto mais alto, maior a quantidade e a qualidade das habilidades. É medida a proficiência em leitura, escrita e matemática no fim do ano letivo (novembro).

Os dados de Maceió da primeira ANA, de 2013, diferem muito pouco da segunda, realizada em 2014, não sendo possível falar em evolução. Na falta de uma série histórica extensa que sirva de referência para a interpretação dos valores, as distribuições por níveis de proficiência de Maceió (MCZ) serão comparadas às de Teresina (THE), Brasília (BSB) e Florianópolis (FLN). Além disso, convém ressaltar que os resultados de proficiência da ANA se referem aos alunos matriculados no terceiro ano do ensino fundamental na rede pública municipal e estadual. Todavia, os dados sobre a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental revelaram que 80 por cento da oferta de vagas públicas dessa etapa é das escolas municipais. Logo, a rede municipal têm um maior peso nos resultados da ANA para Maceió.

A Figura 29 mostra os resultados da ANA para Maceió e as outras capitais. Em todos os quesitos, a rede pública de Florianópolis é a de melhor desempenho, seguida por Brasília (Distrito Federal) e Teresina, com Maceió apresentando os piores indicadores. Brasília e Florianópolis têm mais da metade de seus alunos nos dois níveis superiores de proficiência em leitura e matemática; e mais de três quartos para a proficiência em escrita. Teresina e Maceió estão certamente bem melhor que Melgaço, no Pará, o município de mais baixo desenvolvimento humano do Brasil, onde 76 por cento dos alunos ficaram no nível um em leitura e em matemática. Mas ambas as capitais nordestinas estão bastante defasadas em relação a Brasília e Florianópolis.

FIGURA 29

**Distribuição dos estudantes do terceiro ano do ensino fundamental público segundo níveis de proficiência em leitura, escrita e matemática (Maceió, Teresina, Brasília e Florianópolis, 2014)**



Fonte: Inep, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2014.

A proporção de alunos que ao completarem o terceiro ano estavam apenas no primeiro nível de proficiência em Maceió chega a dois quintos em matemática, pouco mais de um terço em leitura, e um quinto em escrita. O primeiro nível de proficiência corresponde a uma alfabetização precária e incompleta: os estudantes não escrevem palavras alfabeticamente, nem um texto, ao menos não de forma compreensível; são capazes de ler palavras, mas não de interpretar um texto ou dele extrair alguma informação; e suas habilidades matemáticas se restringem à contagem e à leitura de números. Para uma descrição mais precisa das habilidades que caracterizam cada nível de proficiência, ver o Anexo, que reproduz as definições da ANA.

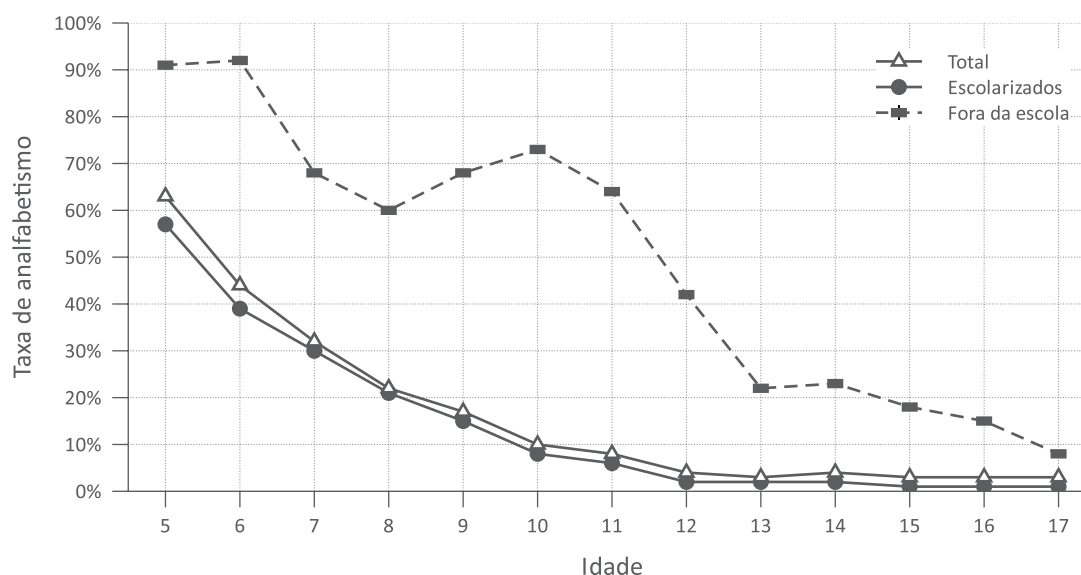
Embora a divulgação não permita estabelecer a proporção de alunos simultaneamente no primeiro nível de proficiência em leitura, escrita e matemática, essa necessariamente tem que estar abaixo de 20,6 por cento, que é a proporção de alunos no nível um de escrita. Supondo haver substantiva correlação entre as proficiências, não muito abaixo, pode-se especular na faixa de 15 a 20 por cento. Seriam estas crianças declaradas como não sabendo ler e escrever nas pesquisas domiciliares? Os dados do Censo de 2010 fornecem alguma evidência de que sim.

Na Figura 30 é apresentada a taxa de analfabetismo das crianças de 5 a 17 anos, total, para as que frequentavam escola, e para as que não frequentavam. Em 2010, 7,5 por cento das crianças e adolescentes de 9 a 14 anos ainda eram analfabetos. Aos 9 anos, 17 por cento das crianças maceioenses ainda eram analfabetas em 2010, e a taxa era um pouco menor para as que frequentavam escola, das quais 15 por cento ainda eram consideradas como não sabendo ler e escrever. É uma taxa de analfabetismo aos 9 anos muito compatível com os dados da ANA.

Como seria de se esperar, dada a elevada escolarização nesta faixa etária, a taxa de analfabetismo das crianças que frequentam escola determina a taxa total, que se situa pouco acima (Figura 30). Claramente, nota-se que o analfabetismo é maior para aqueles que não frequentam a escola, em qualquer idade. Para os que frequentam, ainda que haja atraso na alfabetização, o analfabetismo se torna residual a partir dos 12 anos de idade. Mesmo com problemas de qualidade e com atraso, as crianças escolarizadas por tempo suficiente aprendem a ler e a escrever.

FIGURA 30

**Taxa de analfabetismo das crianças e adolescentes de 5 a 17 anos segundo a escolarização (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

## 2.4 DESIGUALDADE E ANALFABETISMO INFANTIL

A escolarização no ensino fundamental com ingresso na idade adequada e permanência até ao menos o término dos anos iniciais, preferencialmente até o fim do segundo ciclo, é a melhor forma de garantir a alfabetização. É justamente por que quanto mais próximo é o período considerado, maior é o acesso à escola, mais próximo da idade adequada é o ingresso, e maior é a permanência no sistema de ensino, que a alfabetização antes dos 15 anos de idade avançou, levando à redução da população analfabeta (Figura 6).

Infelizmente, embora em escala reduzida, os fatores que impediam a alfabetização antes dos 15 anos continuam a atuar no presente. Algumas crianças ainda ingressam tardiamente – no primeiro ano, a reprovação é mínima (Figura 27), mas 14,8 por cento já têm 8 anos ou mais (Figura 28). A escolarização não chega a 100 por cento para nenhuma idade (Figura 21), e cerca de 5 por cento das matrículas em todos os anos iniciais resultam em abandono. Depois dos 12 anos, a escolarização começa a cair.

A grande diferença em relação ao passado, além da escala, é que quase a totalidade dos adolescentes que permanecem analfabetos nas novas gerações, ou que estão fora da escola, em algum momento, passaram por ela. Os 4 por cento fora da escola dos 9 anos aos 11 anos, e proporções maiores depois desta idade (Figura 21), frequentaram escola anteriormente. Embora não haja evidências sólidas para Maceió, pode-se especular que crianças que passam pela escola e não se alfabetizam têm grande probabilidade de abandonarem a escola definitivamente.

Ou seja, uma parte pequena das crianças continua tendo uma trajetória acidentada e precária no sistema de ensino, conseqüentemente deixando de ser alfabetizadas, ou o sendo precariamente, com risco de reversão futura ao analfabetismo, isso sem entrar

em considerações sobre o letramento. Essas crianças, contudo, não estão distribuídas aleatoriamente. Da mesma forma que características além do controle das pessoas jovens e adultas, como a idade, o sexo, a raça e a naturalidade (Figura 16) fazem variar a probabilidade de terem permanecido analfabetas, características além do controle das crianças comprometem sua frequência escola e alfabetização.

Entretanto, para as crianças de 6 a 14 anos, é possível fazer uma análise muito mais aprofundada, a partir dos dados do Censo de 2000, das características adscritas que ajudam ou atrapalham a escolarização e a alfabetização. No caso dos jovens e adultos analfabetos, por exemplo, a baixa renda é causada pelo analfabetismo. Embora, em alguma medida, a renda baixa favoreça a continuidade do analfabetismo, é muito mais provável e forte a causalidade no sentido contrário. O caso das crianças é inequivocamente oposto: a causalidade vai da renda da família para a escolarização e a alfabetização.

Assim, para estudar fatores que determinam a desigualdade na escolarização e na alfabetização infantil em Maceió, foram construídos dois modelos *logit*.<sup>54</sup> O primeiro busca explorar como algumas características adscritas observáveis influenciam no fato de uma criança de 6 a 14 anos<sup>55</sup> estar fora da escola. O segundo modelo considera as mesmas características, mais a própria escolarização, como determinantes da alfabetização. Os resultados completos dos modelos são apresentados no Apêndice.

A variável dependente do primeiro modelo, cujas estimativas estão apresentadas na Figura 31, é não frequentar escola. E como a taxa de escolarização é bastante elevada, apenas 4,4 por cento das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos se encontravam nessa situação. Em Maceió, o acesso à escola independentemente de sexo, raça ou naturalidade: embora as chances de naturais e de crianças brancas não frequentarem escolas sejam ligeiramente inferiores, respectivamente, às chances de imigrantes e de não brancos, essas estimativas não são significativamente diferentes da unidade para um intervalo de confiança de 95 por cento.

De todas as características adscritas, depois de ter apenas 6 anos de idade, a que mais torna uma criança propensa a estar fora da escola, controladas as demais características, é a deficiência (Figura 31). Uma criança deficiente tem chance 5,6 vezes maior de estar fora da escola.

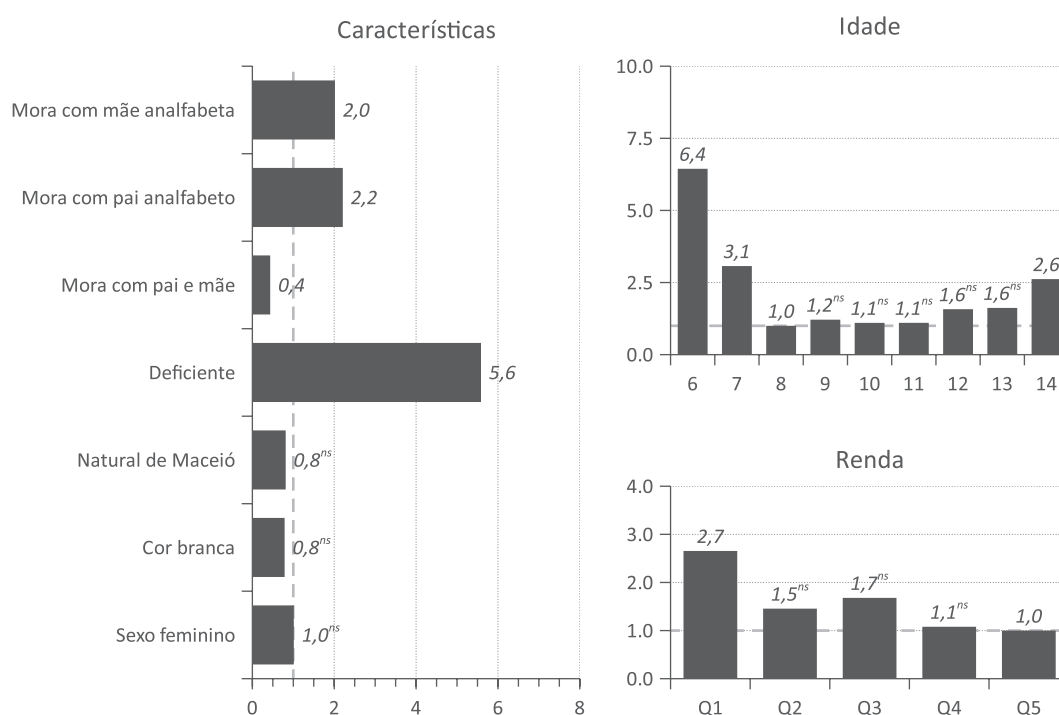
Outras variáveis importantes além do controle da criança dizem respeito ao núcleo familiar. Quando o núcleo familiar possui o pai e a mãe, a chance de estar fora da escola se reduz bastante, para apenas 0,4 vez a de uma criança que reside com padrasto e mãe, ou pai e madrasta, ou apenas um dos genitores, ou com guardiões. Mas se o pai, ou o padrasto, é analfabeto, a chance de estar fora da escola é 2,2 vezes maior; e se a mãe, ou a madrasta, é analfabeta, duas vezes maior.

No caso das crianças de 6 a 14 anos, é possível considerar que a renda *per capita* de seus grupos domésticos influencia a escolarização e a alfabetização. Para simplificar a interpretação, a renda domiciliar *per capita* foi categorizada em cinco grupos ordenados do mais pobre ao mais rico, cada um com um quinto da população total de Maceió. No modelo, o quinto mais rico foi usado como categoria de referência (Q5 no gráfico de renda da Figura 31). Embora em relação aos 20 por cento mais ricos, a chance estimada dos membros de todos os outros quintos da distribuição de renda não frequentarem escola seja mais elevada, a razão só é estatisticamente diferente de um para o quinto mais pobre (Q1). Crianças de 6 a 14 anos que estão entre os 20 por cento mais pobres da população de Maceió têm chance 2,7 vezes maior de estar fora da escola que as crianças entre os 20 por cento mais ricos.

Para este modelo de escolarização (Figura 31), escolheu-se a idade de 8 anos como referência, pois, controlados os demais fatores exógenos, aos 8 anos a chance de estar fora da escola atinge seu menor valor. As demais idades foram representadas por variáveis dicotômicas para simplificar a interpretação dos resultados. Estes confirmam o que se dizia sobre fatores do passado atuando no presente, ainda que em menor escala. O ingresso tardio se desvela nas chances das crianças de 6 e de 7 anos estarem ainda fora da escola, respectivamente 6,4 e 3,1 vezes maior que a chance de uma criança de 8 anos. Dos 9 aos 13 anos, embora as chances estimadas sejam de 1,2 a 1,6 vez maiores que a chance de estar fora da escola de uma criança de 8 anos, essas estimativas não são significantes, e a hipótese nula de a razão entre chances ser unitária não pode ser rejeitada. Aos 14 anos, a chance de estar fora da escola aumenta e ganha significância, indicando a persistência do problema da saída precoce do sistema de ensino.

FIGURA 31

**Estar fora da escola em função de características individuais e familiares – razões entre chances ajustadas por modelo estatístico, população de 6 a 14 anos (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

O segundo modelo tem por variável dependente o analfabetismo (Figura 32). As variáveis explicativas são praticamente as mesmas do modelo anterior, acrescidas de variáveis sobre a escolarização. Em geral, as variáveis repetidas atuam no mesmo sentido, isto é, características que tornam a criança mais propensa a estar fora da escola, também aumentam sua probabilidade de permanecer analfabeta. Algumas associações, porém, são mais intensas. Sexo feminino e cor branca, cujo efeito pró-escolarização não era expressivo, implicam chances de analfabetismo menores e significativamente diferentes de um. Ter nascido em Maceió, contudo, permanece não significativo.

A deficiência, que já era o segundo fator mais importante contra a escolarização, aparece como o principal fator de analfabetismo na faixa dos 6 aos 14 anos. Ao serem consideradas

duas crianças idênticas em todas as demais características, uma deficiente e a outra não, a primeira tem chance 11,8 vezes maior de ainda ser analfabeta. E o segundo fator que mais predispõe ao analfabetismo é a escolarização com muita defasagem entre a idade e o ano, que também está relacionada com a deficiência.<sup>56</sup>

As variáveis que representam características de escolarização têm um comportamento interessante. A chance de uma criança escolarizada no ano adequado para sua idade é ínfima perto da chance de uma criança que não frequenta, a razão entre estas chances é próxima de zero. As crianças que frequentavam escola com defasagem, contudo, tinham chances de serem ainda analfabetas consideravelmente maiores que a das crianças que não frequentavam escola, categoria de referência para as estimativas. Uma criança frequentando escola com um ano de defasagem tinha chance duas vezes maior de ser analfabeta; com dois anos ou mais de defasagem, a chance de ser analfabeta passava a ser oito vezes maior que a chance de uma criança fora da escola.

Este resultado deve ser compreendido à luz da restrição do modelo às pessoas de 6 a 14 anos. A probabilidade de continuar analfabeto se reduz acentuadamente com a idade, enquanto a probabilidade de estar dois ou mais anos defasados aumenta com a idade. Estar defasado dois ou mais anos na primeira etapa do ensino fundamental, para crianças de dez anos ou mais, quase certamente implica analfabetismo, o que faz a taxa deste grupo ser superior à das crianças de mesma idade fora da escola, mais heterogêneas em termos de alfabetização. Esse fato se reflete nas estimativas do modelo.

As variáveis do ambiente familiar também apresentam estimativas estatisticamente significantes e relevantes (Figura 32), no mesmo sentido do modelo anterior. A criança que reside com o pai e a mãe tem chance menor de permanecer analfabeta – mas a associação do núcleo familiar intacto com o analfabetismo não é tão intensa quanto com a escolarização. A escolaridade da mãe torna-se mais importante que a do pai. Crianças com mães (ou madrastas) analfabetas têm chance três vezes maior de permanecerem analfabetas; enquanto crianças com pai (ou padrasto) analfabeto têm chance 2,1 vezes maior de serem também analfabetas que crianças cujo pai tinha mais escolaridade.

A renda, por sua vez, afeta bem mais as probabilidades de alfabetização que as de escolarização. Em relação a uma criança cuja família esteja entre os 20 por cento mais ricos (Q5) da população, a chance de uma criança entre os 20 por cento mais pobres (Q1) permanecer analfabeta é cinco vezes maior. Mesmo se estiver na faixa dos 20 por cento aos 40 por cento mais pobres, a chance ainda é 3,3 vezes maior que a de uma criança mais rica. Apenas a razão entre as chances do penúltimo quinto e do mais rico não é estatisticamente significativa.

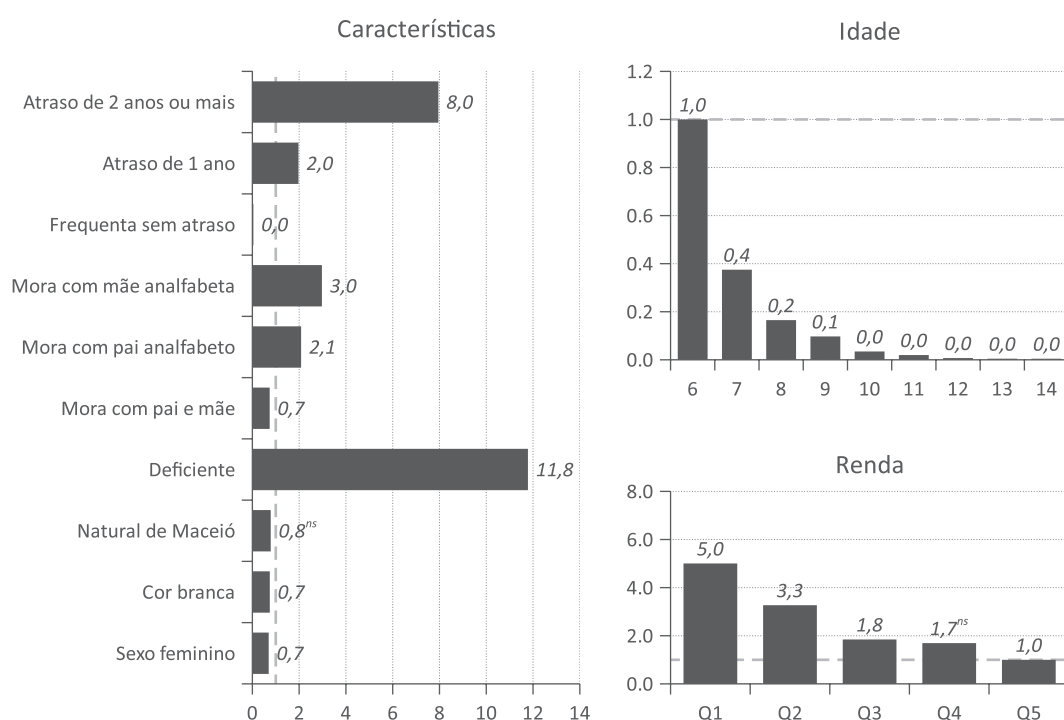
Para o modelo de analfabetismo, a idade de referência era 6 anos. Para as crianças de 7 a 14 anos, a chance de não estar alfabetizado se reduz progressivamente. Aos dez anos de idade, a chance de uma criança ainda ser analfabeta já era desprezível perto da de uma criança de 6 anos.

Uma palavra final é necessária sobre a capacidade de esses modelos descreverem os dados. Para modelos *logit*, embora seja usual calcular o Pseudo R<sup>2</sup>, existem outras abordagens mais interessantes para analisar o quanto o modelo adere aos dados. Uma delas é prever a probabilidade de cada caso segundo o modelo e considerar que todos os casos em que for superior a 0,5 um “sucesso”, ou “positivo”. Por exemplo, se o modelo prevê que a probabilidade de uma criança ser analfabeta, em razão das suas características, é 0,51, a criança é considerada analfabeta (a probabilidade de ser analfabeta é maior

que a de não ser). É possível analisar, comparando a predição assim categorizada com a variável observada (dependente), a capacidade do modelo em descrever os dados e sua sensibilidade, em termos da geração de falsos positivos ou falsos negativos (isto é, a predição de alfabetização para analfabetos e vice-versa).

FIGURA 32

**Analfabetismo em função de características individuais, familiares, e de escolarização – razões entre chances ajustadas por modelo estatístico, população de 6 a 14 anos (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

O primeiro modelo, por exemplo, tem grande capacidade preditiva, classificando corretamente 95,5 por cento dos casos. No entanto, essa situação deve-se ao fato de que a taxa de escolarização é muito alta, de 95 por cento dos casos. O modelo prevê que 99,94 por cento dos estudantes frequentam escola, contra os 95,5 por cento observados. Ou seja, gera uma porção de falsos negativos, não conseguindo prever quem está fora da escola. A mensagem, então, é que a interpretação não deve considerar que os fatores observados sejam os únicos ou os principais determinantes da escolarização, antes o contrário. Neste caso, existe uma série de fatores não observados (alguns talvez não observáveis) que concorre para a criança estar fora da escola. O mesmo poderia ser dito do modelo da Figura 16: o analfabetismo entre jovens e adultos varia segundo a geração (idade), o sexo, a raça e a naturalidade, mas está longe de ser determinado por tais fatores.

Já o modelo de analfabetismo é consideravelmente melhor. Embora classifique corretamente uma parcela menor, 90 por cento dos casos, gera relativamente menos falsos positivos e negativos. O modelo prevê que 10 por cento das crianças de 6 a 14 anos seriam analfabetas, enquanto a fração observada era de 15,2 por cento.

### 3 O PÚBLICO-ALVO DA ALFABETIZAÇÃO EM MACEIÓ

Antes de prosseguir, convém recapitular as seções anteriores. A população de analfabetos de Maceió vem diminuindo, principalmente em decorrência da dinâmica demográfica e da ampliação do acesso ao ensino fundamental, pois a alfabetização de jovens e adultos não ocorre em larga escala, sendo rara depois dos 25 anos. Em 2010, o Censo estimou 80 mil analfabetos em Maceió, 11,4 por cento da população com 15 ou mais anos; A estimativa da Pnad Contínua para o último trimestre de 2015 era de 66 mil analfabetos, 8,3 por cento dos jovens e adultos.

Uma das causas da diminuição do número de analfabetos é o sistema de ensino de Maceió, que tem sido eficaz em alfabetizar as crianças que nele ingressam, preferencialmente na idade adequada, e permanecem ao menos até completarem os anos iniciais do ensino fundamental. Mas tanto do ponto de vista do Ideb quanto da ANA, há problemas de qualidade. Na média, as crianças adquirem um conjunto muito básico de habilidades, suficiente para prosseguirem para a etapa seguinte, mas aquém do desejável e do alcançado por outros municípios brasileiros, mormente capitais. O quadro da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental em Maceió, portanto, precisa melhorar.

Apesar dos problemas ainda existentes, pode-se dizer que, hoje, as crianças que ficam para trás são pouquíssimas, e com a melhoria do fluxo e do acesso aos níveis mais elevados de ensino, o analfabetismo em Maceió tornou-se uma questão demográfica. Com o tempo, os hoje analfabetos jovens e adultos morrerão, e a taxa de analfabetismo tenderá ao zero. Contudo, dado o elevado nível de analfabetos e pessoas de baixa escolaridade na sua força de trabalho, se não acelerar o desenvolvimento humano de sua população, Maceió permanecerá pobre e subdesenvolvida quando comparada às demais capitais, muito aquém do seu potencial.

Para cumprir a meta do PNE de “erradicar o analfabetismo” de jovens e adultos até 2024, portanto, só há um caminho, alfabetizar jovens e adultos. O diagnóstico não é novo: em 1957, o primeiro estudo estatístico sobre o analfabetismo no mundo, realizado pela Unesco, colocava o Brasil como um dos países mais preocupantes por conta do tamanho da população e da taxa de analfabetismo, em 1950, de 50,6 por cento da população adulta, Tal estudo já apontava que reduções significativas da taxa só seriam alcançadas mediante a alfabetização de jovens e adultos.<sup>57</sup>

A população jovem e adulta de Maceió tem um nível médio de escolaridade baixo ao ponto de tornar inviável a substancial aceleração do desenvolvimento humano que o município claramente necessita. Como visto, o analfabetismo é apenas parte do problema da baixa escolaridade. Em 2010, 39,5 por cento da população municipal eram pessoas de 18 ou mais anos que não haviam completado o ensino básico, enquanto as crianças e jovens na idade do ensino obrigatório – 4 a 17 anos – eram 24,4 por cento da população.

Ainda recapitulando, o público potencial da EJA em Maceió, jovens e adultos que não completaram o ensino básico, é maior que o do ensino regular obrigatório. E os analfabetos são apenas por volta de um quarto desse público. Mas 80 por cento dos jovens e adultos que poderiam demandar EJA – 97 por cento considerando apenas os que são analfabetos – não estavam frequentando escola. E a escolarização de jovens e adultos declina rapidamente para quase nada ao se considerar os grupos etários mais velhos (Figura 18).

Há obviamente, problemas também do lado da oferta de EJA, que dificilmente será equacionada no curto prazo em razão das questões fiscais e da prioridade constitucional para a garantia do direito à educação básica na faixa etária do ensino obrigatório. Mas não se tem notícia do público potencial de EJA se mobilizando e protestando para demandá-la, nem de

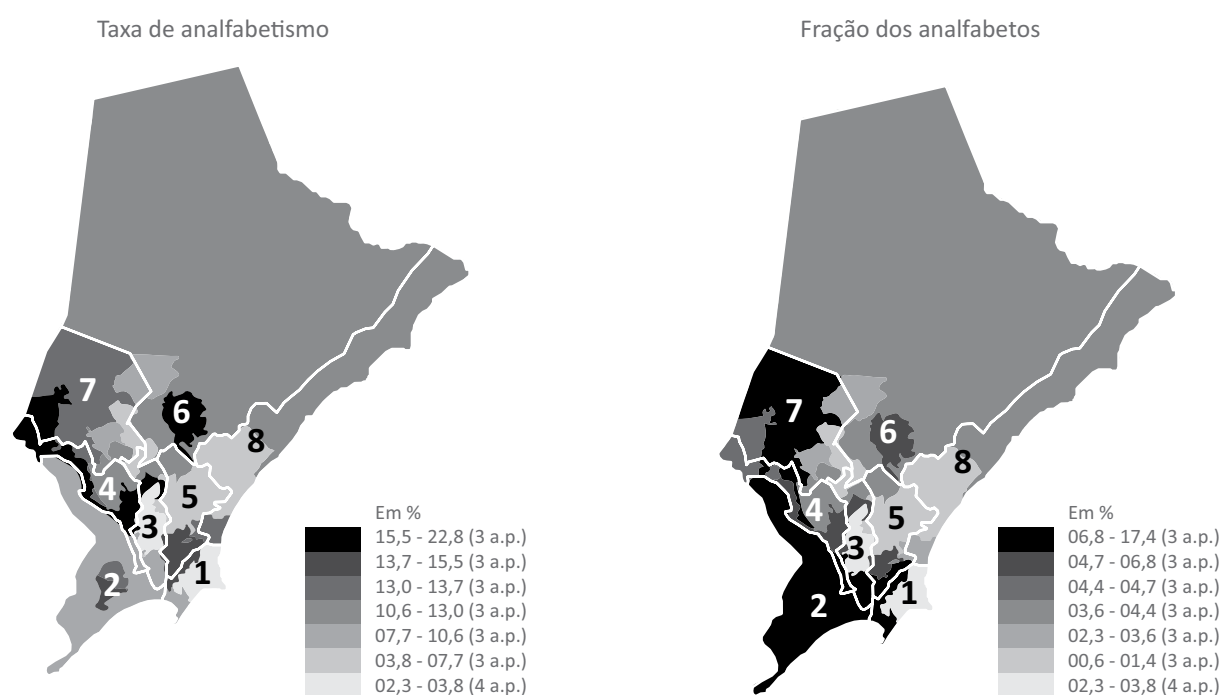


falta massiva de vagas para os interessados em se matricular nessas modalidades de ensino – onde o que preocupa é justamente a queda de matrículas.

Foge ao escopo deste trabalho entender as motivações que levam uma pessoa, principalmente o analfabeto absoluto, a retomar, ou iniciar, os estudos. Porém, é possível mapear a população jovem e adulta analfabeta no território municipal e estabelecer uma tipologia de grandes grupos de analfabetos. Tais informações podem embasar medidas específicas para incentivar a demanda por alfabetização e pela EJA.

FIGURA 33

**Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais e distribuição da população analfabeta no território municipal (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

É possível, usando os dados da amostra do Censo, mapear o analfabetismo por áreas de ponderação que, geograficamente, podem ser relacionadas às regiões administrativas que o município utiliza para descentralizar os serviços de atendimento à população. A capital alagoana está dividida em oito regiões administrativas.<sup>58</sup> A Figura 33 mostra a variação da taxa de analfabetismo no território municipal e também a fração dos analfabetos de Maceió em cada região da cidade. As fronteiras representadas delimitam as oito regiões administrativas da prefeitura, mas a unidade dos mapas são as áreas de ponderação do Censo 2010. Exceto pela RA-6, que está agrupada com a área rural (centro-norte do mapa), as outras regiões seguem os agrupamentos usuais, como utilizados pela prefeitura.

As áreas dentro das regiões administrativas que apresentam as maiores taxas de analfabetismo são bem conhecidas e correspondem às grotas. A desigualdade territorial é flagrante: nos bairros ricos, o analfabetismo praticamente inexistente. O mapa do analfabetismo é muito semelhante ao do baixo desenvolvimento humano, da falta de acesso a serviços,

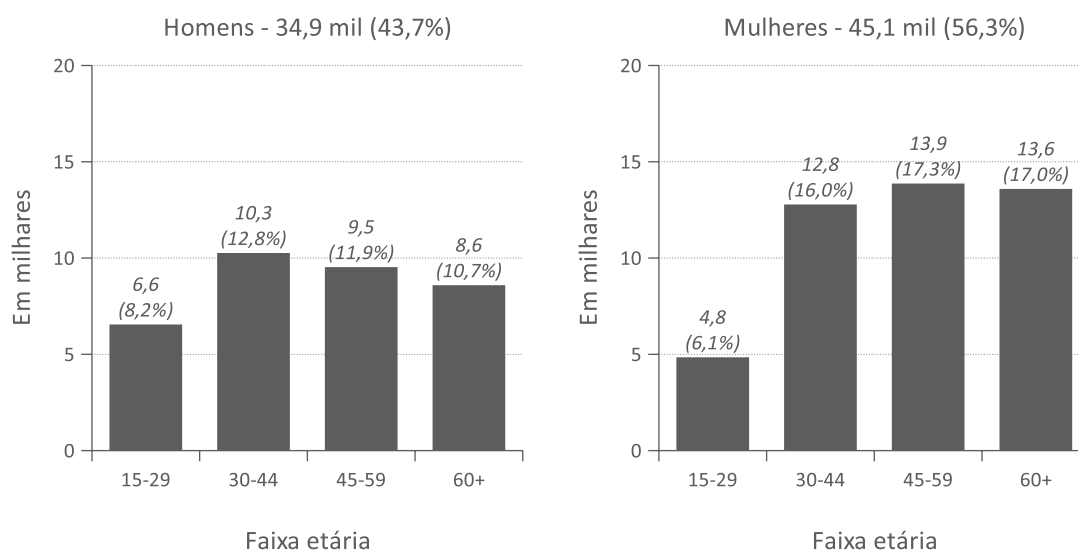
das moradias precárias e das mortes causadas pela violência urbana. Em decorrência da disponibilidade do Atlas de Desenvolvimento Humano para a região metropolitana de Maceió, é fácil constatar, com um refinamento geográfico muito superior ao da Figura 33,<sup>59</sup> a elevada correlação entre a distribuição espacial do analfabetismo e indicadores de vulnerabilidade social e pobreza em várias dimensões.

Nota-se, observando a distribuição dos analfabetos pelo município que há certa correlação da fração dos analfabetos municipais residindo em uma área com a taxa de analfabetismo da área. Contudo, algumas áreas populosas da cidade podem ter taxas pouco acima da média e ainda assim concentrarem parcela substantiva dos analfabetos municipais. Em 2010, três regiões administrativas, RA-2, RA-3 e RA-7 concentravam metade da população analfabeta.

Para compor uma tipologia da população de analfabetos em Maceió, principiouse por sua divisão por sexo e em quatro grupos etários: 15 a 29 anos; 30 a 44 anos; 45 a 59 anos; e 60 ou mais anos de idade. O resultado pode ser visto na Figura 34.

FIGURA 34

#### Analfabetos com 15 anos ou mais distribuídos por sexo e faixa etária (Maceió, 2010)



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

O próximo passo é investigar as atividades a que se dedicam os analfabetos de cada perfil. Para elaborar uma estratégia de universalizar a alfabetização, é fundamental entender como os analfabetos alocam seu tempo. Todos estão sujeitos a uma grande restrição temporal, que é o fato de o dia possuir 24 horas. As pessoas têm que dividir seu tempo diário por um conjunto de atividades e o fazem em razão de sua vontade e circunstâncias. A satisfação das necessidades fisiológicas, a higiene corporal, a realização de exercícios físicos, a alimentação, o descanso e o sono, por exemplo, exigem boa parte do dia. A maior parte das pessoas adultas – e esse fato vale com mais intensidade para os analfabetos – não tem posses nem rendas, é obrigada a trabalhar para viver, além de dedicar parte significativa, frequentemente mais que um terço, do seu dia a atividades geradoras de renda. Há também a necessidade de realizar as tarefas domésticas e de cuidar das crianças e dos que perderam ou nunca tiveram autonomia, que também demandam bastante tempo. Finalmente, como a vida não é só trabalhar, comer e dormir, as pessoas também desejam reservar parte do seu tempo para o lazer.

A decisão de frequentar um curso de AJA e de prosseguir na EJA, portanto, não é sem custos de ordens variadas para o analfabeto jovem ou adulto. Fazê-lo implica reduzir o tempo dedicado às demais atividades, o que nem sempre é uma opção. Para começar, é pouco recomendável (e pouco provável) que indivíduos reduzam o tempo de descanso, principalmente de sono, para frequentar escola. O descanso e o sono são essenciais para qualquer aluno se concentrar e prestar atenção à aula, independentemente da idade. Consequentemente, não fora suficiente a constelação de razões fisiológicas, éticas e morais contra a redução do tempo de descanso, seria contra a eficácia do ensino os estudantes dormirem menos para atender aos cursos de alfabetização.

Um aspecto importante a ser considerado é a maior incidência de pobreza na população analfabeta. Na Figura 35, são apresentadas as taxas de pobreza e de pobreza extrema para as linhas internacionais definidas pelo Banco Mundial (BM), respectivamente US\$ 3,10 e US\$ 1,90 por dia por pessoa, com a conversão para dólares internacionais realizada pelo fator de Paridade do Poder de Compra (PPC), cuja referência é o mês de dezembro de 2011.<sup>60</sup>

Na Figura 35, as taxas de pobreza e de pobreza extrema estão apresentadas para a população jovem e adulta, e para a população total. No primeiro caso, para todos os jovens adultos, para os analfabetos e os alfabetizados; no segundo caso, para todos e para os residentes em grupos domésticos separados segundo a alfabetização da pessoa responsável (o “chefe”). Os dois conjuntos de taxas de pobreza são muito parecidos, com as taxas de pobreza dos jovens e adultos pouco menores, simplesmente pela desconsideração das crianças de até 14 anos, pois as crianças são o grupo etário de maior incidência de pobreza.<sup>61</sup> As taxas de pobreza e extrema pobreza para todos são exatamente as taxas de Maceió em 2010.

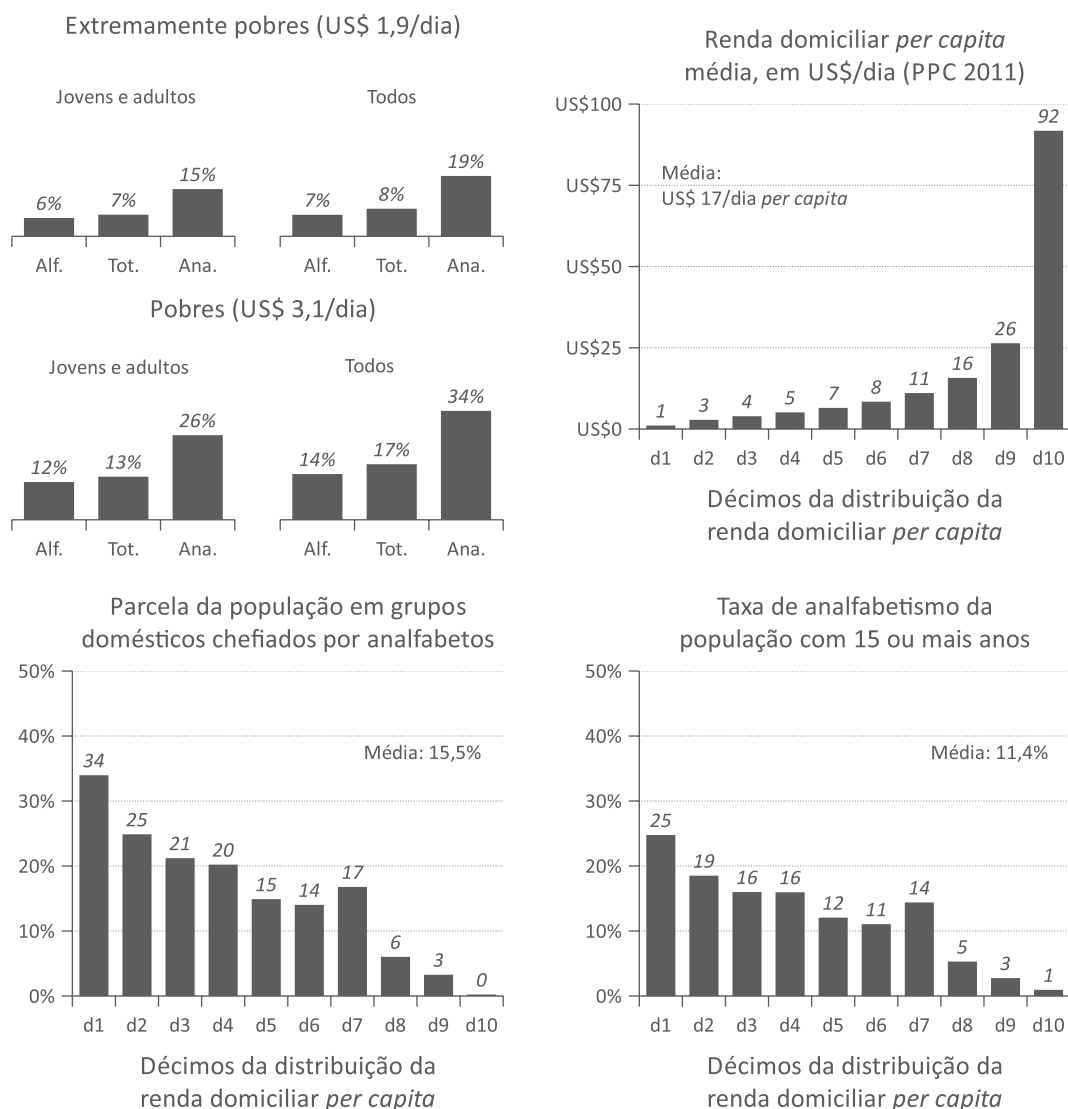
Assim, oito por cento dos maceioenses de todas as idades eram extremamente pobres em 2010, sobreviviam com renda menor do que US\$ 1,90 por dia. Mas, entre a população residente em grupos domésticos chefiados por analfabetos, a taxa de pobreza extrema era mais que o dobro da média municipal, 19 por cento; enquanto entre os grupos domésticos com chefes alfabetizados, a taxa de extrema pobreza era de sete por cento. Na população com 15 ou mais anos, jovens e adultos, o mesmo padrão é observado: a pobreza extrema dos analfabetos é mais que o dobro da média municipal.

Os indicadores da linha de pobreza de US\$ 3,10 diários por pessoa repetem o padrão da linha de extrema pobreza, mas em nível mais alto. Nada menos que 26 por cento dos analfabetos jovens e adultos de Maceió, e 34 por cento da população de todas as idades residente em grupos domésticos chefiados por analfabetos, vivem abaixo desse limiar de renda. Ou seja, o analfabetismo está fortemente correlacionado com a pobreza, o que não chega a surpreender.

E mesmo quando não são pobres, os analfabetos e a população residente em grupos domésticos cujo responsável é analfabeto, geralmente estão em estratos mais baixos da distribuição da renda domiciliar *per capita*. Ainda na Figura 35, observa-se que a renda média na capital de Alagoas em 2010 era de US\$ 17/dia. Dada a elevada desigualdade, contudo, a renda média dos 10 por cento mais pobres (o primeiro décimo, “d1” na Figura 35) era de apenas US\$ 1/dia; em contraste com a renda média dos 10 por cento mais ricos (“d10”) de US\$ 92/dia. Entre os 10 por cento mais pobres, 34 por cento residiam em domicílios chefiados por analfabetos. E a taxa de analfabetismo de jovens e adultos chegava a 25 por cento. Ambas as porcentagens decrescem ao se considerar décimos de renda média mais elevada, se aproximando de zero para os 10 por cento mais ricos.

FIGURA 35

**Taxas de pobreza e pobreza extrema segundo a alfabetização da população de 15 ou mais anos e alfabetização do responsável pelo grupo doméstico; e proporção de analfabetos e da população residente em grupos domésticos chefiados por analfabetos por décimos da distribuição da renda domiciliar *per capita* (Maceió, 2010)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Tamanho desigualdade na distribuição aliada à concentração dos analfabetos na pobreza produz uma diferença substantiva nas rendas médias. Em 2010, enquanto a renda domiciliar diária *per capita* média dos analfabetos jovens e adultos era de US\$ 7/dia, a dos alfabetizados chegava a US\$ 21/dia. A população residente em grupos domésticos liderados por analfabetos tinha média de apenas US\$ 6/dia, contra US\$ 19/dia para os demais grupos domésticos. Ou seja, a renda média dos analfabetos ficava em torno de um terço da média municipal.

Trocar tempo de trabalho por tempo de alfabetização, portanto, nem sempre é possível: as famílias não podem, em geral, prescindir da renda dos analfabetos, e mesmo contando com

esta, pode ter dificuldade para sair da pobreza por seus meios. Em 2010, os analfabetos ocupados no mercado de trabalho maceioense estavam em jornadas de período integral, ou quase integral. Embora as jornadas médias das mulheres tenham duração pouco menor que a dos homens, as jornadas dos analfabetos de ambos os sexos e dos quatro grupos etários variam de 38 horas semanais, para mulheres de 15 a 29, a 43 horas semanais, para homens de 30 a 44 anos – exceto a das mulheres ocupadas acima de 60 anos de idade, que fica em 30 horas semanais.<sup>62</sup>

A questão da duração das jornadas de trabalho na produção de bens e serviços para o mercado leva diretamente à questão da desigualdade de gênero, pois hoje se sabe que ao computar o tempo de trabalho na produção de bens e serviços para o próprio domicílio, a jornada média das mulheres se amplia substancialmente, pois elas são as principais responsáveis pelo “produto” doméstico.<sup>63</sup> Embora as relações de gênero estejam mudando, ainda valem os ditames da sociedade patriarcal que atribuem às mulheres o cuidado dos filhos, dos deficientes e dos idosos, e da casa. E as mulheres analfabetas são aquelas cujas circunstâncias mais as limitam na resistência a essa tradição injusta.

Na seção sobre desigualdade de gênero e analfabetismo em Maceió, viu-se que as mulheres analfabetas têm mais filhos e mais cedo, além de muitas vezes se verem responsáveis por irmãos, netos e outros parentes desamparados, o que faz com que em média tenham, dependendo da idade, mais do que uma criança sob sua responsabilidade no seu grupo doméstico. Além disso, têm maior probabilidade de serem responsáveis pelo grupo doméstico, e de terem que cuidar de tudo sozinhas, sem cônjuge: como visto, 72 por cento das responsáveis analfabetas estavam nesta situação, contra 66 por cento das alfabetizadas. É pouco provável que essas mulheres consigam trocar o tempo que dedicam ao trabalho dentro e fora de casa por tempo de alfabetização, sem serem compensadas por medidas como, por exemplo, a disponibilização de serviços de cuidado, ou transferências monetárias em valor suficiente para pagá-los.

Ou seja, além de, como todo ser humano, não poderem abrir mão do tempo necessário para corpo e mente descansarem, serem alimentados e cuidados, parte dos analfabetos também não pode reduzir o tempo que dedica ao trabalho dentro e fora de casa, sem receber compensações cujo custo pode ser inviável. Não podendo trocar tempo de descanso ou trabalho por tempo de alfabetização, resta ao analfabeto jovem e adulto a redução do seu tempo de lazer – que já costuma ser curto.

Para incentivar os indivíduos a abrirem mão de seu tempo de lazer, é importante que os cursos de EJA tenham elementos lúdicos ou sociais. Durante as oficinas e as reuniões com os profissionais da EJA em Maceió, surgiram muitas evidências qualitativas e anedóticas de que o aluno preza bastante o convívio social com os demais educandos. O que faz sentido ao se pensar que a alfabetização é sempre parte de um processo de socialização. O material didático, os turnos e os espaços em que as turmas são oferecidas, assim como também a dinâmica dentro da sala de aula, devem ser cuidadosamente planejados como elementos do sistema de incentivos.

Nem todos os analfabetos jovens e adultos, porém, sofrem escassez de tempo. Entre os jovens analfabetos, é elevada a proporção dos que não estudam nem trabalham. Entre os adultos, há desempregados, donas de casa e aposentados. Nos Quadros 1 a 4, são apresentadas, para cada um dos oito grupos definidos pelo recorte de sexo e faixa etária (Figura 34), estatísticas que permitem avaliar limitações e a disponibilidade de tempo de cada grupo, segundo indicadores indiretos da necessidade de alocação para o trabalho.

Os quadros começam pela questão das barreiras. No caso das deficiências visual, auditiva, ou física, foram computados como deficientes as pessoas que apontaram qualquer nível de dificuldade para enxergar, ouvir, ou para caminhar e subir escadas sem ajuda de outras pessoas. Para tais quesitos, o Censo aplica uma escala que têm os níveis: não consegue; consegue com grande dificuldade apesar de usar alguma tecnologia compensatória, como óculos, aparelhos auditivos, próteses, etc.; consegue com alguma dificuldade. A deficiência mental/intelectual não possui gradação. Note-se que este procedimento é distinto do empregado nas seções anteriores, em particular nos modelos, onde foram considerados deficientes, além dos mentais/intelectuais, apenas os que não conseguiam enxergar, ouvir e caminhar.

QUADRO 1  
**Perfil dos jovens analfabetos de 15 a 29 anos (Maceió, 2010)**

Característica		Homens (57,5%)	Mulheres (42,5%)
Deficiência	Visual	15%	17%
	Auditiva	5%	9%
	Física	8%	8%
	Mental/intelectual	16%	8%
Escolarização (frequenta escola)		8%	12%
Trabalho	Economicamente ativos	59%	30%
	Ocupados	51%	22%
	Distribuição dos ocupados por setores de atividade (listados apenas aqueles que empregam uma parcela grande do grupo) Não trabalha nem estuda	33% na construção civil; 24% no setor de comércio e reparação de veículos automotores; 7% na indústria de transformação; 8% no setor primário, (agricultura, pecuária e pesca)	70% das ocupadas são empregadas domésticas; 20% trabalham no setor de comércio, hotelaria e alimentação
	Não trabalha nem estuda	45%	70%
Cuidado (presença de crianças e de outros membros deficientes e idosos no grupo doméstico)	Crianças de 0 a 3 anos de idade	32%	49%
	Crianças de 0 a 3 anos de idade não escolarizadas	28%	47%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade	19%	30%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade não escolarizadas	15%	22%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade	42%	62%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade não escolarizadas	32%	52%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade	44%	65%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade não escolarizadas	13%	14%
	Deficientes (fração dos analfabetos sem deficiência)	10%	12%
Responsáveis e apoio	Idosos - 60 ou mais anos	15%	12%
	Responsável pelo grupo doméstico ou cônjuge	41%	59%
	Responsável pelo grupo doméstico	29%	19%
	Responsável sem cônjuge	6%	8%
	Responsável sem cônjuge ou outro adulto (15-59)	5%	8%

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Depois da deficiência, os quadros apresentam a taxa de escolarização. Esta é uma informação crucial, não por conta dos que frequentam escola, que já alocam tempo para a alfabetização; mas sim porque alcançar da meta do PNE de “erradicação do analfabetismo” requer elevar consideravelmente a escolarização dos analfabetos.

Em seguida, os quadros apresentam as características do trabalho na produção de bens e serviços para o mercado. A primeira estatística é a taxa de atividade econômica, a porcentagem dos analfabetos de cada grupo que estava ocupada ou procurando emprego. A diferença entre a taxa de economicamente ativos e a de ocupados, a segunda estatística de trabalho, é a taxa de desemprego.

QUADRO 2

**Perfil dos adultos jovens analfabetos de 30 a 44 anos (Maceió, 2010)**

Característica		Homens (44,5%)	Mulheres (55,5%)
Deficiência	Visual	21%	33%
	Auditiva	10%	8%
	Física	10%	19%
	Mental/intelectual	9%	6%
Escolarização (frequenta escola)		2%	3%
Trabalho	Economicamente ativos	76%	49%
	Ocupados	69%	41%
	Distribuição dos ocupados por setores de atividade (listados apenas aqueles que empregam uma parcela grande do grupo)	36% na construção civil; 19% no setor de comércio e reparação de veículos automotores; 6% na indústria de transformação; 5% no setor primário, (agricultura, pecuária e pesca)	70% das ocupadas são empregadas domésticas; 17% trabalham no setor de comércio, hotelaria e alimentação
	Não trabalha nem estuda	30%	56%
Cuidado (presença de crianças e de outros membros deficientes e idosos no grupo doméstico)	Crianças de 0 a 3 anos de idade	15%	20%
	Crianças de 0 a 3 anos de idade não escolarizadas	12%	18%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade	12%	15%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade não escolarizadas	9%	11%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade	24%	30%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade não escolarizadas	15%	22%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade	51%	59%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade não escolarizadas	8%	9%
	Deficientes (fração dos analfabetos sem deficiência)	6%	9%
Responsáveis e apoio	Idosos - 60 ou mais anos	15%	12%
	Responsável pelo grupo doméstico ou cônjuge	72%	82%
	Responsável pelo grupo doméstico	55%	40%
	Responsável sem cônjuge	9%	24%
	Responsável sem cônjuge ou outro adulto (15-59)	9%	15%

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Depois, passa-se à distribuição dos analfabetos ocupados por setores de atividade econômica. A mão de obra analfabeta é fortemente concentrada em alguns setores, com segmentação de gênero, e os quadros apresentam apenas os setores que mais empregam a força de trabalho analfabeta. A parte de trabalho termina com a porcentagem dos que não estudavam ou trabalhavam (ocupados), que é um bom indicador da disponibilidade de tempo para alfabetização.

Os quadros também apresentam indicadores indiretos da demanda por cuidado dentro do grupo doméstico. Os indicadores referem-se à porcentagem dos analfabetos de cada grupo que convivem com crianças de 0 a 14 anos, divididas em faixas etárias e segundo a frequência à escola. Crianças mais novas e fora da escola demandam mais cuidado. Esses indicadores são calculados para mulheres e homens, mas dada a já comentada desigualdade de gênero, membros do grupo doméstico que demandam cuidados tendem a ser uma barreira para as mulheres, e não para os homens. Da mesma forma, computa-se a porcentagem de analfabetos que convivem com idosos de 60 ou mais anos. Para o grupo de analfabetos de 60 ou mais anos, é computada a presença de outros idosos (ou a taxa seria de 100 por cento).

A presença de deficientes também é verificada, mas apenas de deficientes mentais/intelectuais e dos incapazes de enxergar, ouvir e caminhar, ou seja, membros que

certamente demandam cuidado. Como uma pessoa nessas condições, presumidamente, não pode cuidar de outros deficientes, o cálculo é restrito aos analfabetos que não são deficientes mentais/intelectuais ou incapazes de enxergar, ouvir e caminhar.

QUADRO 3

**Perfil dos adultos analfabetos de 45 a 59 anos (Maceió, 2010)**

Característica		Homens (40,7%)	Mulheres (59,3%)
Deficiência	Visual	56%	62%
	Auditiva	18%	15%
	Física	27%	42%
	Mental/intelectual	11%	6%
Escolarização (frequenta escola)		1%	3%
Trabalho	Economicamente ativos	63%	35%
	Ocupados	59%	33%
	Distribuição dos ocupados por setores de atividade (listados apenas aqueles que empregam uma parcela grande do grupo)	30% na construção civil; 23% no setor de comércio e reparação de veículos automotores; 6% na indústria de transformação	55% das ocupadas são empregadas domésticas; 17% trabalham no setor de comércio, hotelaria e alimentação; 5% no setor primário, (agricultura, pecuária e pesca)
	Não trabalha nem estuda	41%	66%
Cuidado (presença de crianças e de outros membros deficientes e idosos no grupo doméstico)	Crianças de 0 a 3 anos de idade	15%	14%
	Crianças de 0 a 3 anos de idade não escolarizadas	14%	11%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade	11%	10%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade não escolarizadas	7%	6%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade	21%	22%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade não escolarizadas	15%	14%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade	37%	41%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade não escolarizadas	4%	3%
	Deficientes (fração dos analfabetos sem deficiência)	10%	12%
Responsáveis e apoio	Idosos - 60 ou mais anos	15%	23%
	Responsável pelo grupo doméstico ou cônjuge	86%	86%
	Responsável pelo grupo doméstico	69%	53%
	Responsável sem cônjuge	15%	37%
	Responsável sem cônjuge ou outro adulto (15-59)	12%	23%

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Finalmente, os quadros informam a proporção dos analfabetos de cada grupo: que são responsáveis ou cônjuges do responsável e constituem o núcleo do grupo doméstico; que são responsáveis pelo grupo doméstico; que são responsáveis sem cônjuge; que são responsáveis sem cônjuge e sem a presença de outro adulto de 15 a 59 anos no grupo doméstico. Analfabetos que são responsáveis ou cônjuges têm menos margem de manobra para trocar tempo de trabalho por tempo de alfabetização, e ainda menos se são responsáveis sem cônjuges ou sem outros jovens e adultos em condições de prestar apoio e assumir parte da carga de trabalho na geração de renda e cuidado.

Percebe-se, analisando os Quadros 1 a 4 conjuntamente, que a maior parte das variações segundo sexo e faixa etária estão dentro do esperado. No que toca às deficiências visuais, auditivas e para caminhar ou subir escadas, quanto mais velha é a faixa etária, maiores são as proporções de analfabetos que tem alguma dificuldade para executá-las. Entre os idosos, 70 por cento das mulheres analfabetas tem alguma dificuldade para enxergar, mesmo usando óculos. A deficiência mental/intelectual, por outro lado, tende a decrescer com



a idade, o que pode ser resultado da menor longevidade. Além disso, esse tipo de deficiência é preponderantemente congênito. A partir dos 30 anos, as mulheres analfabetas apresentam maiores proporções com dificuldades de visão e mobilidade do que os homens.

QUADRO 4

**Perfil dos idosos analfabetos de 60 ou mais anos (Maceió, 2010)**

Característica		Homens (38,7%)	Mulheres (61,3%)
Deficiência	Visual	62%	69%
	Auditiva	31%	31%
	Física	49%	65%
	Mental/intelectual	7%	5%
Escolarização (frequenta escola)		2%	2%
Trabalho	Economicamente ativos	26%	10%
	Ocupados	25%	9%
	Distribuição dos ocupados por setores de atividade (listados apenas aqueles que empregam uma parcela grande do grupo)	15% na construção civil; 28% no setor de comércio e reparação de veículos automotores; 12% no setor primário, (agricultura, pecuária e pesca)	29% das ocupadas são empregadas domésticas; 27% trabalham no setor de comércio, concentradas em comércio de produtos alimentícios e comércio ambulante e em feiras
	Não trabalha nem estuda	73%	89%
Cuidado (presença de crianças e de outros membros deficientes e idosos no grupo doméstico)	Crianças de 0 a 3 anos de idade	10%	11%
	Crianças de 0 a 3 anos de idade não escolarizadas	8%	9%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade	7%	5%
	Crianças de 4 a 5 anos de idade não escolarizadas	5%	3%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade	14%	13%
	Crianças de 0 a 5 anos de idade não escolarizadas	8%	10%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade	27%	31%
	Crianças de 6 a 14 anos de idade não escolarizadas	3%	2%
	Deficientes (fração dos analfabetos sem deficiência)	12%	11%
OUTROS idosos - 60 ou mais anos		45%	36%
Responsáveis e apoio	Responsável pelo grupo doméstico ou cônjuge	84%	71%
	Responsável pelo grupo doméstico	65%	53%
	Responsável sem cônjuge	20%	46%
	Responsável sem cônjuge ou outro adulto (15-59)	15%	29%

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

A atividade econômica e a ocupação atingem seu pico entre os analfabetos de 30 a 44 anos, e é menor entre os idosos. Também é de 30 a 44 anos que as taxas das mulheres ficam menos distantes das dos homens. Esse fato faz com que o grupo de adultos jovens seja aquele que tem menores proporções de analfabetos que não estavam trabalhando ou estudando, portanto, o que tem menor disponibilidade para a alfabetização. O grupo que tem maiores proporções de pessoas que não trabalham e nem estudam é o dos idosos, que tem simultaneamente baixa atividade econômica e escolarização. Embora as taxas de atividade econômica e ocupação dos jovens sejam inferiores às do grupo de adultos de 45 a 59 anos, como a escolarização daqueles é bem maior que a destes, a proporção de pessoas que não trabalhavam nem estudavam nesses grupos é bem parecida.

A despeito de os analfabetos estarem em todos os setores da atividade econômica, os homens ocupados, em todas as faixas etárias, se concentram na construção e no comércio e reparação de veículos, na indústria de transformação e nas atividades primárias, como a pesca. As mulheres ocupadas são ainda mais concentradas no emprego doméstico, mas

também no comércio em geral e em alojamento e alimentação. Do ponto de vista das relações de gênero, a mulher analfabeta, ao trabalhar na produção de bens e serviços para o mercado, o faz em atividades e ocupações análogas as que exerce na esfera doméstica – limpeza, preparo de alimentos, e o cuidado de crianças, idosos e deficientes em instituições.

Em todos os grupos etários, a porcentagem de mulheres que não trabalham e nem estudam é maior que a dos homens. Daí não se deve concluir que as mulheres trabalham menos e, por conseguinte, que estejam mais disponíveis para a alfabetização. Como já discutido, existe o trabalho para o grupo doméstico não considerado nas estatísticas tradicionais, e que é realizado principalmente pelas mulheres. Aqui, esse trabalho está indiretamente representado pela proporção de analfabetos que convivem com pessoas que, potencialmente, demandam cuidado, como crianças, idosos, e pessoas com deficiências incapacitantes.

As proporções de mulheres e homens analfabetos convivendo com potenciais demandantes de cuidado são parecidas em todos os grupos etários de adultos; no dos jovens, difere um pouco por conta do fato de as mulheres tenderem a se casar com homens mais velhos e de muitas já terem seus próprios filhos no período. Nota-se também que os adultos jovens tendem a ter crianças mais velhas em casa do que os jovens, e que os adultos e os idosos tendem a conviver menos com crianças e mais com outros idosos; mulheres de 45 a 59 anos também convivem mais com idosos (possivelmente o marido), relativamente a os demais grupos. Já a proporção de analfabetos que convivem com deficientes quase não varia, ficando de 10 por cento a 12 por cento, com exceção daqueles na faixa de 30 a 44 anos, na qual a porcentagem dos que convivem com deficientes é menor.

A proporção dos analfabetos que são responsáveis ou cônjuges do responsável atinge seu pico entre os adultos de 45 a 59 anos, sendo bem menor entre os jovens. Esse fato salienta a responsabilidade da maior parte dos analfabetos de 30 ou mais anos pelas crianças, deficientes, e idosos do grupo doméstico. Apesar da pouca diferença entre os sexos para os indicadores escolhidos, é razoável supor que a maior parte dos cuidados requeridos fica por conta da mulher. Para crianças de 6 a 14 anos, parte substantiva da carga é aliviada pelo fato de que a maior parte delas passa parte do dia na escola. Mas isso não era a situação das crianças de 0 a 5 anos de idade, que possuíam taxas de escolarização mais baixas.

Os analfabetos jovens tendem a contar com mais apoio e a ter menos responsabilidades. Já a partir dos 30 anos, a proporção dos analfabetos que são responsáveis sem cônjuge, ou sem cônjuge e sem ao menos outro membro de 15 a 59 anos de idade no grupo doméstico, aumenta progressivamente. A proporção de mulheres analfabetas nessas duas categorias em geral é o dobro da dos homens.

Do ponto de vista da disponibilidade potencial para a alfabetização, portanto, os segmentos de mais fácil alcance seriam os idosos e os jovens, grupos que possuem maiores proporções de pessoas que não estudam e nem trabalham. Todavia, idosos nessa situação podem estar cuidando de outros idosos, e os jovens de crianças, o que reduz a disponibilidade. No caso dos idosos, a maior probabilidade de existência de alguma deficiência ou problemas de saúde, ou declínio das funções cognitivas, é um complicador.

Entre os analfabetos, os que possuem menor disponibilidade de tempo parecem ser os jovens adultos, que são responsáveis pelos outros membros, possuem crianças pequenas, e nem sempre tem cônjuge ou outro adulto para ajudar, principalmente se mulheres. Os adultos têm apenas um pouco mais de disponibilidade pela menor presença relativa de crianças, e atividade econômica ligeiramente mais baixa. Para esses dois grupos, seria importante pensar

em incentivos para a alfabetização. Parcerias com empregadores, por exemplo, que não são inéditas no Brasil, permitiriam aos indivíduos trocar horas de trabalho por horas de alfabetização.

Com base nas informações dos Quadros 1 a 4, percebe-se a inutilidade de tentar estabelecer uma taxonomia exaustiva para classificar os analfabetos em termos da disponibilidade e das barreiras para a alfabetização segundo as suas circunstâncias. Tal taxonomia não geraria tipos relevantes para orientar uma estratégia de incentivo à demanda por alfabetização, que é fundamental para elevar a taxa de escolarização dos analfabetos jovens e adultos de Maceió.

No entanto, a política pública precisa de uma tipologia de grandes grupos de analfabetos que confira faces às estatísticas dos quadros, permitindo sua identificação positiva. Um tipo que atende a tal propósito é a empregada doméstica de qualquer idade, pois as mulheres analfabetas estão fortemente concentradas nesta ocupação, mais de 70 por cento das adultas ocupadas. Nessa linha, foram identificados oito tipos de analfabetos, não exaustivos e de pertencimento não mutuamente exclusivo, que podem orientar as estratégias para incentivar a demanda por EJA. Os tipos são listados a seguir, no que se considera ser a ordem de prioridade, por conta da disponibilidade (mais fácil atração), do tamanho relativo (maior efetividade), e da idade média (os mais jovens permanecerão mais tempo na população):

1. Jovens (15 a 29)
2. Empregadas domésticas;
3. “Donas de casa”;
4. Trabalhadores na construção civil;
5. Trabalhadores no comércio e reparação de veículos automotores;
6. Trabalhadoras no comércio, hotelaria e alimentação;
7. Homens adultos (30 a 59) inativos e desempregados;
8. Idosos (60 ou mais).

## **4 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO**

No Brasil, em Alagoas, e em Maceió, a política pública para a garantia do direito à educação, incluindo a alfabetização e a educação de jovens e adultos, segue princípios consensuais consolidados em declarações, acordos e convenções das Nações Unidas, ratificados, apoiados ou observados pelo Brasil.<sup>64</sup> Não se deve, contudo, concluir que o Brasil, passivamente, aceite as prescrições internacionais. Antes o contrário, por meio de seus diplomatas, políticos e intelectuais, o Brasil tem sido um ator ativo nos debates e trabalhos que levam à definição do conteúdo desses documentos. Para ficar no exemplo mais citado, a obra de Paulo Freire ilumina todo o marco normativo internacional para a alfabetização e a educação de jovens e adultos.<sup>65</sup>

Este alinhamento é extremamente positivo, pois declarações, acordos e convenções das Nações Unidas são consoantes a princípios e valores centrais, como os expressos na Declaração dos Direitos do Homem. Além dos valores da mais alta estirpe, no campo da educação sintetizam o consenso sobre o que há de mais avançado em termos de conhecimentos e práticas. Estado-Membro das Nações Unidas e signatário desses instrumentos, o Brasil tem se

comprometido a alcançar os objetivos e a seguir as normas internacionais no âmbito da educação. Porém, como visto nas seções anteriores, a despeito do compromisso muitos brasileiros não tiveram, ou não têm, seu direito à educação garantido. Mas não é por falta de bons valores, princípios e diretrizes que o desempenho da política educacional do Brasil fica aquém do seu potencial, e sim pela dificuldade de descer do plano das ideias para, como dizem os educadores, o “chão da escola”.

No plano internacional, os conceitos do direito à educação e da alfabetização muito evoluíram desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. A alfabetização, como não poderia deixar de ser, é considerada parte fundamental da realização do direito à educação, como instrumento, processo e resultado. A alfabetização é tão importante que tem a própria data, o Dia Internacional da Alfabetização, comemorado anualmente no dia 8 de setembro.

A educação primária – que corresponde, na Classificação Internacional de Educação<sup>66</sup> aos anos iniciais do ensino fundamental brasileiro – é em grande parte dedicada à alfabetização, o ensino de habilidades básicas às crianças para desenvolverem o letramento ao longo de suas trajetórias educacionais. Nas etapas posteriores, o letramento continua com o desenvolvimento das habilidades cognitivas e a alfabetização nas ciências: não basta saber ler “mitocôndria”, é preciso saber o quê é e quais suas funções nos processos celulares. Mesmo na educação superior, jovens já alfabetizados e letrados têm que se dedicar a novos processos de alfabetização e letramento nas carreiras escolhidas. Recomenda-se a leitura de um documento jurídico, ou de um artigo de física teórica, aos que duvidarem dessa afirmação.

A alfabetização e o letramento são faces do processo de socialização, contínuo ao longo da vida. Nessa perspectiva, ultrapassam a escola, pois também ocorrem no mundo do trabalho, ou sempre que um indivíduo passa a fazer parte de um novo grupo. Fazer parte de um novo grupo exige aprender seu vocabulário e as nuances de sentido que adquire no seu manuseio por aquele grupo específico. Para se tornar mecânico, é preciso aprender o vocabulário da oficina. Além dos nomes das peças dos carros, é necessário saber quais são suas funções e como se relacionam no automóvel. Mas esse é um processo de letramento que pode até ocorrer sem alfabetização – por essa razão, muitos analfabetos de Maceió são mecânicos e certamente alguns devem ser muito bons, doutores em carro, mesmo sem nunca terem frequentado escola.

O pilar das diretrizes internacionais era a Recomendação da Unesco sobre a educação de adultos de 1976. Esta apontava a estreita relação entre a alfabetização e a educação e formação técnica e vocacional dos jovens e adultos, bem como ao seu papel para o desenvolvimento humano dos educandos. Mas o conceito de EJA tornou-se, desde então, mais holístico, englobando não só o desenvolvimento da competência em ler e escrever, mas também de outras competências que integram a aprendizagem ao longo da vida. Para tanto, é preciso considerar sempre o conhecimento que o jovem e o adulto analfabeto possuem, seu letramento na vida, que o distingue da criança, para que a educação não se torne um instrumento de opressão e estigmatização do analfabeto como aquele que nada sabe. Nessa linha, a Unesco atualizou, em 2015, na sua 38ª reunião, a recomendação sobre a educação de jovens e adultos<sup>67</sup> e também a sobre educação vocacional e profissional.

A despeito da expansão do conceito de EJA, a alfabetização de adultos é o seu ponto de partida em todas as definições. Vários documentos da iniciativa global Educação para Todos,<sup>68</sup> desde 1990, estabelecem a alfabetização nas letras e números e o desenvolvimento da capacidade de ler e de escrever, e de resolver problemas aritméticos, além da transmissão

de um conjunto básico de valores e atitudes como requisitos para as pessoas desenvolverem plenamente as suas capacidades. A centralidade da alfabetização deriva do reconhecimento de que nas sociedades contemporâneas, o desenvolvimento de proficiência em leitura, escrita e matemática é uma condição para que as pessoas possam viver e trabalhar com dignidade, participar no desenvolvimento da comunidade, melhorar a qualidade de suas vidas, tomar decisões fundadas na informação, e continuar aprendendo.

Na virada do milênio, diante diagnóstico de que o analfabetismo persistia um grave problema, houve grande mobilização em torno da busca de caminhos para universalizar a alfabetização, que talvez tenha tido seu maior impulso na história. A alfabetização foi colocada como prioridade, e o direito à educação como um dos principais instrumentos do desenvolvimento humano. Durante o Fórum Mundial de Educação de Dakar, em 2000, a comunidade internacional comprometeu-se a reduzir o analfabetismo de adultos no mundo pela metade até 2015. Mas a meta do quarto objetivo da estratégia Educação para Todos não foi alcançado: apesar do progresso, apenas 17 dos 73 países com taxas de alfabetização abaixo de 95 por cento em 2000 conseguiram reduzir o analfabetismo à metade.<sup>69</sup>

A fim de acelerar o alcance dos Objetivos de Educação para Todos, bem como desenvolver ambientes de alfabetização em todo o mundo, em 2003, as Nações Unidas decidiram que 2003-2012 seria a Década da Alfabetização das Nações Unidas.<sup>70</sup> Em seguida, foi adotada a “Iniciativa de Alfabetização para o Empoderamento”, em inglês “LIFE”, concentrada em um conjunto de países de elevada taxa de analfabetismo, quando ficou evidente que os esforços de alfabetização existentes não seriam suficientes para reduzir 50 por cento do analfabetismo de adultos até 2015. No entanto, embora os países beneficiados pela iniciativa tenham experimentado uma redução das taxas de analfabetismo, em muitos a quantidade de analfabetos cresceu, e em pouquíssimos houve redução das disparidades de gênero.<sup>71</sup>

Contudo, não há razão para pessimismo. Talvez mais lentamente do que o desejável, desde o ano 2000, países têm mudado suas legislações e políticas educacionais para concentrar esforços na consolidação da alfabetização como um direito social e para acelerar a sua universalização. Essas mudanças foram constatadas pelo Programa da Unesco para o Direito à Educação, a partir da análise dos Relatórios enviados pelos países como resposta à oitava Consulta sobre a implementação da Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino.

Mesmo que a análise das medidas adotadas por 58 países, incluindo o Brasil, sugira terem se mobilizado pela alfabetização, constatou-se que o analfabetismo se mostra muito resiliente nos grupos sociais desfavorecidos: pobres, membros de grupos raciais, étnicos, religiosos ou linguísticos específicos, e deficientes.<sup>72</sup> A lista é grande por que os países são heterogêneos nos grupos que não têm seu direito à educação respeitado: na América Latina, por exemplo, o acesso à educação não é mais um obstáculo para o desenvolvimento humano das mulheres, mas ainda é uma barreira quase intransponível em certos países e contextos africanos e asiáticos.

#### 4.1 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL

A alfabetização no Brasil não é apenas necessária para o desenvolvimento humano, mas também para a plena cidadania. Embora no Brasil todos sejam iguais perante a lei, a Constituição de 1988 estabelece limites aos direitos políticos dos analfabetos. Para eles o voto é facultativo e está vedada a candidatura política.<sup>73</sup> Os analfabetos podem votar, mas não podem ser votados, têm cidadania incompleta.

O Brasil tem uma longa história de “combate ao analfabetismo”: ganhou muitas batalhas, mas continua perdendo a guerra. Além da expansão do ensino fundamental para garantir a alfabetização na idade certa, para os jovens e adultos analfabetos, desde a década de 1940, o principal figurino das políticas públicas do governo federal tem sido o das campanhas de alfabetização: a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos no governo de Gaspar Dutra em 1947; o Congresso Nacional de Educação de Adultos em 1947 e 1958; a Campanha Nacional do Analfabetismo (1958-1961); o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) iniciado na ditadura militar; o Programa Alfabetização Solidária (PAS) no governo Fernando Henrique Cardoso em 1997; e, finalmente, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), lançado em 2003. A lógica comum a essas iniciativas é a de mobilização de uma série de atores – indivíduos e instituições – para se engajarem na alfabetização em larga escala dos analfabetos jovens e adultos. Os atores mobilizados e as formas de incentivo ao engajamento variam, mas outra característica comum é o emprego de alfabetizadores ou instrutores leigos em pedagogia, eventualmente sem nenhum tipo de treinamento formal.

A alfabetização funcional e a educação de adolescentes, jovens e adultos têm sido consideradas atividades prioritárias e permanentes do Ministério da Educação e Cultura desde 1967, que tem procurado incentivá-las de várias formas. Em 1970, por exemplo, o governo permitiu deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas como incentivo para a captação de fundos para fins de atividades de alfabetização, no âmbito do Mobral.<sup>74</sup> Mais recentemente, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) instituiu bolsas para educadores e o repasse de verbas de apoio para que auxiliem as prefeituras a estruturar os cursos e a incentivar a demanda por meio do fornecimento de transporte, alimentação, e até óculos (como visto, uma porção significativa dos analfabetos, crescente com a idade, tem alguma dificuldade em enxergar).

Desde o fim da primeira metade do século XX, a política de alfabetização no Brasil evoluiu bastante e teve excelentes resultados, com a taxa de analfabetismo caindo vertiginosamente a partir dos anos 1950, ao mesmo tempo em que a população se expandia brutalmente no primeiro estágio da transição demográfica (Figura 1). A política começou com o estabelecimento de programas de educação básica e letramento funcional, e depois com a reforma do sistema de ensino brasileiro. Consolidada, a reforma deu origem a programas de alfabetização articulados com a formação técnica e vocacional de jovens e adultos, a qual se deu grande ênfase na década de 1970.

A história da política educacional no Brasil sugere que a ampliação do acesso aos programas de educação e alfabetização de jovens e adultos não resultaram de táticas desencontradas e de curto prazo, mas de uma expansão gradual visando à garantia de direitos e ao desenvolvimento humano. Esse desenrolar é bem caracterizado a partir dos anos 1990, com o encadeamento de uma série de medidas, entre outras, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996; o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ambos de 2007; o Plano Brasil Sem Miséria, em 2011; sem esquecer os dois últimos Planos Nacionais de Educação, de 2001 e 2014. Além disso, a alfabetização das pessoas com deficiência ganhou destaque com a promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2009.

A Constituição Federal de 1988 trata, especificamente, do analfabetismo ao obrigar os Planos Nacionais de Educação a contemplarem a diretriz de “erradicação do analfabetismo”. O amparo constitucional certamente auxiliou o desenvolvimento e o fortalecimento institucional e financeiro dos programas de alfabetização, no ensino regular e na EJA. O artigo 214 da Constituição estabelece que as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas

federativas, na implantação do PNE terão que conduzir: “à erradicação do analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade do ensino; à formação para o trabalho; à promoção humanística, científica e tecnológica do país; e ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

Contudo, a despeito do analfabetismo de jovens e adultos ser ainda um problema substantivo, a maior parte do esforço para universalizar a alfabetização e ampliar a qualidade da educação é focada no ensino regular. Por exemplo, não há dúvida de que o desenvolvimento de instrumentos para avaliar e monitorar a evolução da qualidade do ensino nos anos iniciais do fundamental, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), contribuiu para o aprimoramento da política educacional. No entanto, não houve o desenvolvimento de algo semelhante para a EJA.

Em 2012, foi lançado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. O Pacto é um compromisso dos entes federados, envolvendo a sociedade, para assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do terceiro ano do ensino fundamental. O Pacto prevê bolsas e cursos de formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; a distribuição de “materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais”; a participação na ANA; e ações de mobilização e controle social.<sup>75</sup>

Não que medidas não tenham sido adotadas para a EJA. Paralelamente ao desenvolvimento da política de alfabetização para crianças, medidas para a alfabetização de jovens e adultos em outros modelos que não o das campanhas de mobilização foram sendo adotadas. Os programas de educação técnico vocacional reemergiram com força, em 2005, na forma do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), e foram criados o conselho nacional da juventude e a secretaria nacional de juventude, na esfera administrativa da presidência da república.<sup>76</sup> Posteriormente, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) ampliou a oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores e beneficiários de programas sociais.<sup>77</sup>

Em junho de 2014, um novo Plano Nacional de Educação (PNE) entrou em vigor até 2024, e como não poderia deixar de ser, prioriza a “erradicação” do analfabetismo no país. Para alcançá-lo, o PNE estabeleceu três metas especificamente relacionadas à alfabetização geral e à EJA em particular:

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 9: 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.

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.<sup>78</sup>

Uma das características interessantes de grande parte das políticas federais da última década é a execução descentralizada direta. Estados e, principalmente, municípios precisam se inscrever para executar localmente o programa, seguindo um determinado desenho e se comprometendo com mecanismos de controle, para acessar as transferências de recursos.

O Brasil é uma República Federativa com um sistema administrativo descentralizado, no qual as responsabilidades pelo sistema de ensino são divididas e compartilhadas pelos entes federativos. Esse modelo, de certa forma, faz com que as opções de política do governo federal se imponham aos municípios, sequiosos por recursos.

Conforme a Constituição, os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios se organizam em regime de colaboração. A União organiza o sistema federal de ensino (e o dos Territórios); os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio; e os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem definir as formas dessa colaboração, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório.<sup>79</sup>

Quanto à EJA, a União, o Estado e o município têm o dever de se responsabilizar pela modalidade de acordo com o nível de educação no qual atua prioritariamente. O município, portanto, é o principal ator público da alfabetização, pois é responsável pela educação infantil e fundamental, e pelo ensino fundamental de jovens e adultos. Mas os poderes públicos das diferentes esferas federativas podem – e devem – colaborar para garantir o êxito da EJA.

#### 4.2 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM ALAGOAS

Política de alfabetização para jovens e adultos não é novidade em Alagoas. O estado tem aderido, desde sempre, às campanhas de alfabetização criadas pelo governo federal, da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos do governo Dutra ao PBA. Ainda assim, ao longo da sua história, e ainda hoje, Alagoas compete acirradamente com Maranhão e Piauí pelo nada honroso título de campeão brasileiro de analfabetismo.

A Constituição Estadual de Alagoas, de 1989, e o Plano Estadual de Educação (PEE), 2006-2015, reconhecendo a defasagem educacional do estado, priorizaram a “erradicação” do analfabetismo, bem como a educação e alfabetização de jovens e adultos. A exemplo da federal, a Constituição Estadual também estabelece que o PEE tenha o objetivo, entre outros, de erradicar o analfabetismo, uma responsabilidade a ser compartilhada pelo estado e por seus municípios.<sup>80</sup>

Conforme o PEE, em 2000, mais de 50 por cento dos municípios alagoanos possuíam taxa de analfabetismo superior a 40 por cento. O grupo mais crítico era a população de adolescentes cujos níveis de escolaridade e renda limitam suas condições de desenvolvimento: “com idade entre 12 e 17 anos, que pertencem a famílias com renda *per capita* menor do que meio salário-mínimo e têm pelo menos 3 anos de defasagem em relação ao nível de escolaridade correspondente a sua faixa etária.”<sup>81</sup> As semelhanças desse com o diagnóstico apresentado nas seções precedentes não é mera coincidência.

Para garantir o acesso e a permanência no ensino dos adolescentes mais vulneráveis, “a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da educação ofertada e a formação para o trabalho e para a promoção humanística, científica e tecnológica do estado de alagoas”, o PEE estabeleceu como diretriz geral de ação a melhoria das condições do trabalho docente e dos demais trabalhadores da educação. Também estabeleceu diretrizes político-pedagógicas e objetivos e metas primordialmente centradas na educação e alfabetização de jovens e adultos.

As metas estratégicas até 2015 para a EJA estabelecidas pelo PEE eram: 1) alcançar 4,0 no Ideb para o ensino médio na rede estadual; alcançar uma taxa de cobertura bruta de 88 por cento no ensino médio; e alcançar uma taxa de analfabetismo de 20,96 por cento. Para alcançar



essas metas, o governo estadual propunha: aumentar o quadro de pessoal e sua formação; ampliar a oferta de ensino médio regular, de educação profissional e EJA; “aperfeiçoar a prática pedagógica nas escolas”; implantar no ensino médio, e aperfeiçoar no Ensino Fundamental, um sistema de acompanhamento individual dos alunos (*tracking*); fomentar a alfabetização na idade certa; e alterar o marco legal para a institucionalização das mudanças requeridas. Como visto na Figura 5, a meta foi alcançada: no último trimestre de 2015, a taxa de analfabetismo em Alagoas ficou em 20,8 por cento. Contudo, o nível ainda é inaceitavelmente alto e só foi alcançado graças ao desempenho de Maceió, pois sem a capital a taxa vai para 26,6 por cento.

A despeito da tradição de Alagoas em participar de campanhas e outras políticas para a alfabetização e a EJA, não há um marco legal específico, apenas as diretrizes e metas genéricas supracitadas. Esse fato não impede o estado de executar programas de alfabetização e profissionalização de jovens e adultos, existindo um departamento da Secretaria Estadual de Educação a elas dedicado, a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos, responsável pelo programa “Alfabetizar é Preciso”. Para além deste, o Estado tem vários programas, projetos foros, e iniciativas relativos à EJA e AJA. Mas todos são “mais do mesmo”, no sentido de muitos serem oriundos do governo federal, e do foco na educação profissionalizante e no elo entre a EJA e o mercado de trabalho.<sup>82</sup>

### 4.3 A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM MACEIÓ

Municípios têm Leis Orgânicas que cumprem o papel de Constituição municipal. O direito à educação dos maceioenses é garantido pela Lei Orgânica Municipal de Maceió.<sup>83</sup> A exemplo das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica estabelece que o ensino municipal deve buscar, entre outros objetivos, a “erradicação” do analfabetismo. O Conselho Municipal de Educação é a instituição responsável por elaborar a base da política educacional, que deve viabilizar a educação de qualidade, vinculada ao mundo do trabalho e à prática social.<sup>84</sup> Para tanto, deve buscar a universalização do atendimento escolar na educação infantil, no ensino fundamental, nas modalidades regular e EJA.

A erradicação do analfabetismo é um objetivo e uma diretriz principal do Plano Municipal de Educação (PME) 2011-2021.<sup>85</sup> Além da alfabetização na idade certa, o Plano tem por objetivo superar o analfabetismo absoluto das pessoas jovens, adultas e idosas até 2020, por meio de ações articuladas entre o município, o Estado e as Organizações da sociedade civil. A universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino e a formação para o trabalho também são diretrizes do PME. Como o PME foi elaborado antes do PNE, em 2015 a Câmara de Vereadores do município recebeu do poder executivo uma proposta de atualização do PME que envolve seu alinhamento ao PNE.

Nota-se, analisando o marco normativo municipal, a prioridade conferida à melhoria da qualidade e do acesso ao ensino fundamental, empregando a alfabetização de crianças como estratégia de redução do analfabetismo. Esse fato faz sentido à luz da responsabilidade constitucional do município que é o ensino infantil e fundamental regular. Nessa linha, o município tem investido na construção, ampliação e recuperação de prédios escolares, na qualidade do ensino infantil e fundamental, e da educação especial.

Como parte do projeto Viva Escola, foram elaboradas e lançadas as Diretrizes Curriculares para Educação do Ensino Fundamental e também para o Ensino Especial. O projeto contou com a participação dos professores da rede e o apoio técnico do Ministério da Educação e de uma equipe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

As diretrizes definem estratégias para guiar o trabalho pedagógico da rede municipal de ensino de Maceió, especificamente, oferecendo aos professores elementos para os estudantes, com ou sem necessidades especiais, enfrentarem o desafio da leitura, da escrita, da escuta e da fala, a fim de formar uma nova geração de cidadãos ativos.

As diretrizes para o ensino fundamental ressaltam a importância da articulação e complementariedade da educação infantil e de jovens e adultos na realidade da rede pública municipal maceioense. Nesta, embora tal presença esteja se reduzindo, há estudantes com 15 anos ou mais que não tiveram a oportunidade de ingressar no ensino fundamental na idade adequada ou não lograram alcançar trajetórias regulares.

Além da EJA, os programas de educação no município para jovens e adultos geralmente se resumem à gestão descentralizada de programas federais como o ProJovem, com foco na qualificação para o mercado de trabalho, e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), a encarnação mais recente das campanhas de mobilização pela alfabetização, localmente batizado Maceió Tira de Letra. Adiante, os dados do PBA, que nos últimos anos se constituiu na principal intervenção para a alfabetização de jovens e adultos em Maceió, serão analisados em profundidade.

Embora a rede municipal seja responsável pela maior parte das iniciativas públicas de alfabetização, para crianças, jovens e adultos, é possível mapear algumas iniciativas da sociedade civil, voltadas principalmente para a alfabetização de deficientes, como o Curso de Alfabetização de Crianças Especiais em Maceió (Assista) e o Curso de Alfabetização de Crianças com Autismo (Associação de Amigos do Autista de Alagoas).

#### 4.4 FINANCIAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO E DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

A educação e a alfabetização de jovens e adultos no âmbito municipal têm vários meios de financiamento.<sup>86</sup> Essa modalidade pode receber recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dos entes federados. Por meio do FNDE, na sua função supletiva, podem ser feitas transferências automáticas para a EJA por meio do Programa de Apoio a Estados e municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (desde 2001) e por meio de outros programas como, principalmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). A EJA também pode receber recursos pelo Fundeb por meio da complementação da União e da contribuição dos entes federados.

A Lei também estabelece que os Estados junto com os municípios são responsáveis por definir as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental (modalidade regular ou EJA), assegurando a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis. Porém, no final, os estabelecimentos de ensino são os que têm a incumbência de administrar seus recursos financeiros, entre outros. Viu-se que em Maceió, Alagoas compartilha a oferta do ensino fundamental com o município de forma articulada, no qual este oferta, principalmente, os anos iniciais, e aquele, os anos finais.

Constitucionalmente, a União tem a obrigação de aplicar nunca menos de 18 por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; enquanto os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 25 por cento. O repasse desses valores referidos ocorre ao órgão responsável pela educação,

desde que observados os prazos estabelecidos por lei. Os recursos públicos são destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Os recursos públicos destinados à educação são os provenientes da: “i. Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios; ii. Receita de transferências constitucionais e outras transferências; iii. Receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; iv. Receita de incentivos fiscais; v. Outros recursos previstos em lei”.<sup>87</sup> Além disso, como fonte adicional de financiamento para a educação básica pública há a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, as quais são distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Legalmente, a União tem uma função redistributiva e supletiva em relação à prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Entretanto, a escolaridade obrigatória conta com atendimento prioritário no orçamento. Se o espaço fiscal se reduz acentuadamente, existe a possibilidade de recurso algum ser destinado a EJA. Vale a pena destacar que a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados tem o objetivo de corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. Municípios como Maceió, portanto, podem receber mais recursos da União.

A EJA é considerada educação básica, e os alunos da modalidade são registrados no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ministério da Educação, critério exigido para que os sistemas de ensino recebam os recursos do Fundeb para esses alunos.<sup>88</sup> Além do Fundeb, a EJA pode receber recursos específicos para a alimentação e o transporte escolar. O financiamento da “merenda” é feito pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), responsável pelo financiamento da alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica em escolas públicas e filantrópicas.<sup>89</sup> Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para a execução do PNAE são repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às escolas federais pelo FNDE.

Outras linhas de financiamento da EJA são o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Paseaeja), e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA).<sup>90</sup> O Pnate oferece transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Esses recursos são calculados com base nos dados oficiais do Censo Escolar, realizado pelo Inep, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento.

Já o Paseaeja tinha como objetivo ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal. O valor da assistência financeira do Paseaeja tem como base o número de estudantes atendidos exclusivamente na EJA, nos estabelecimentos públicos de ensino, cujas matrículas ainda não tenham sido computadas no âmbito do Fundeb, e o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para EJA do ano anterior ao da assistência financeira. A transferência de recursos financeiros, objetivando a execução descentralizada do Pnate e do Paseaeja, é automaticamente efetivada pelo FNDE.

Além disso, o FNDE estabeleceu orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros aos Estados, municípios e Distrito Federal para manutenção

de novas turmas de EJA.<sup>91</sup> Os Estados, municípios e o Distrito Federal podem pleitear pela transferência de recursos financeiros a título de apoio à manutenção de novas turmas de EJA oferecidas pelas redes públicas de ensino que tenham matrículas ainda não contempladas com recursos do Fundeb. A requisição é feita pelo Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), no módulo EJA NOVAS TURMAS, no qual o gestor municipal/estadual solicitará acesso e cadastrará novas turmas/alunos.

Quanto ao valor repassado por aluno, a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelece um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, o qual é fundamentado no cálculo do custo mínimo por aluno, a fim de assegurar ensino de qualidade. O custo mínimo (ou o valor anual mínimo nacional por aluno) é calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.<sup>92</sup>

É por meio desses repasses e modalidades que atividades relacionadas à alfabetização de jovens e adultos são organizadas e financiadas. Porém, mais especificamente, em relação a atividades de alfabetização, tem sido importante o apoio fornecido pelo PBA. O PBA faz transferência direta de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos entes que aderirem ao PBA para financiar atividade de apoio à AJA (incluindo formação de alfabetizadores e alimentação e transporte de alunos); e faz, via Banco do Brasil o pagamento direto de bolsas para alfabetizadores, tradutores-intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e alfabetizadores-coordenadores de turmas de alfabetização.

Embora o FNDE, o Fundeb e as Secretarias de Educação publiquem valores de todos os repasses mencionados com algum detalhamento, não se distinguem os valores específicos executados pela EJA. Uma das grandes reclamações dos profissionais da área diz respeito a esta falta de transparência, que impede o dimensionamento real dos esforços pela EJA e a avaliação de seus resultados. É preciso dar visibilidade aos recursos investidos nessa modalidade para que se possa medir sua eficiência, eficácia e efetividade.

## 5 O PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO EM MACEIÓ

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi lançado em 2003 como uma das principais medidas da política social pelo recém-eleito Presidente Lula e seu então Ministro da Educação, Cristovam Buarque. O lançamento suscitou polêmica por conta da superestimação do número de analfabetos jovens e adultos pelo Ministro, de 15 para 20 milhões, e pela ambição de “erradicar” o analfabetismo até 2006. À imprensa, o então secretário para a Erradicação do Analfabetismo do MEC declarou:

[...] que o governo fará um cadastro para controlar o programa de alfabetização de jovens e adultos. Ele terá nome, endereço, RG e todos os dados possíveis do aluno, do alfabetizador e da instituição conveniada. O MEC só fará o último repasse de recursos à instituição quando receber uma carta do estudante e confirmar, em até dez dias, que foi ele mesmo quem a escreveu. Além dessa checagem, a cada 40 horas/aula o orientador terá de fazer uma avaliação de desempenho, que será transformado em diário de aula. O MEC vai, aleatoriamente, escolher diários a serem revisados.<sup>93</sup>

Basta um pouco de conhecimento e experiência na gestão pública para perceber a inexequibilidade do desenho e do prazo anunciado. Para começo de conversa, o MEC teria que criar, em um *fiat lux*, a estrutura para, em três anos, receber 15 milhões de cartas, que teriam que ser lidas e avaliadas quanto à proficiência em escrita – a carta poderia ser uma barafunda de

garranchos sem sentido – e autenticadas – é preciso garantir que a carta foi realmente escrita pela pessoa. Mais de uma década depois de lançado o PBA, no cadastro de controle anunciado em 2003, que só começou a operar em 2008, apenas pouco mais da metade dos alfabetizandos das turmas de 2015 em Maceió tinham o CPF ou documento de identidade registrado (Tabela 1).

Deixando de lado o admirável romantismo da proposta inicial, a decisão do governo federal em fortalecer a política pública para acelerar a universalização da alfabetização entre jovens e adultos – em vez de fazê-lo só para as crianças, esperando que a dinâmica demográfica dê conta, literalmente, dos demais analfabetos – foi acertada. Ainda que o desenho inicial do programa tenha dificultado seu deslanchar, as mudanças feitas em 2007 o tornaram operacional, e, durante toda sua história, o PBA manteve o foco nos jovens e adultos analfabetos e nos educadores que atuam nessa modalidade de ensino.<sup>94</sup>

A lógica do PBA segue, como visto, o modelo das campanhas nacionais para a alfabetização em massa contando com a participação de educadores populares, mas é requerida uma capacitação formal em alfabetização de jovens e adultos – formação inicial e continuada. Agentes de mobilização, os educadores recebem uma bolsa para ministrar os cursos, que são organizados pelo ente federativo que aderiu ao programa, havendo liberdade de escolha de métodos de alfabetização.

Atualmente, os cursos do PBA possuem oito meses de duração com carga horária mínima de 320 horas. O número de alfabetizandos por turma deve ser de 14 a 25 alunos em áreas urbanas. Em áreas rurais, espera-se que as turmas tenham no mínimo sete e no máximo 25 alunos. Por fim, testes cognitivos para medir a proficiência dos alunos devem ser aplicados no início e no fim do curso, para fins de avaliação.<sup>95</sup>

Em 2007, o PBA sofreu grandes alterações tanto no que diz respeito aos agentes executores do programa quanto no que diz respeito ao próprio mecanismo de transferência de recursos. Em particular, a partir de 2007, a execução do Programa Brasil Alfabetizado passou a ser descentralizada para estados e municípios. Antes, o programa era executado por Organizações Não Governamentais e Instituições de Ensino Superior (IES). Além disso, os recursos aos bolsistas (alfabetizadores e coordenadores de cursos de alfabetização) também passaram a ser transferidos diretamente por meio de depósito em conta-corrente no Banco do Brasil. Essas mudanças tiveram por intuito não apenas desburocratizar o repasse de recursos do programa como também evitar que os recursos do PBA fossem usados de forma diferente da que o MEC previa, e permitir que ganhasse escala para aumentar sua efetividade.

Em 2008, começou a funcionar o Sistema de Gestão do PBA (SBA) – cinco anos depois de criado o programa, e dois anos depois do prazo para a “erradicação” o analfabetismo. Desde então, informações demográficas e de desempenho dos alunos passaram a ser coletadas de forma sistemática, além de informações sobre os educadores e turmas. Apesar do potencial de informação, essa massa de dados permanece inexplorada e fora do domínio público. A própria gestão do PBA fez pouquíssimo uso de seu potencial para o monitoramento, e mesmo para a avaliação do programa. Não há notícia de sequer um estudo baseado, por exemplo, nas provas iniciais e finais para medir a eficácia da alfabetização e identificar fatores que levam a um melhor desempenho.

Para este trabalho, a Semed facultou acesso aos dados do Sistema de Gestão do PBA (SBA) para Maceió, de 2009 a 2015. A Tabela 1 apresenta os grandes números do programa desde 2008. Chama a atenção, inicialmente, o declínio do número de inscritos no Programa a partir de 2012. Segundo o relato da gestão do PBA em Maceió, esta queda teria a ver com uma diminuição da demanda – antes de 2015, o PBA não estava sofrendo os efeitos da crise econômica e das restrições orçamentárias.

Uma análise descontextualizada da Tabela 1 sugeriria uma redução também da eficácia e da efetividade do PBA ao longo do tempo, uma vez que não só caiu o número de inscritos, como a taxa de alfabetização pelo programa.<sup>96</sup> Mas para os anos iniciais do SBA, a taxa de alfabetização em torno de 90 por cento está fora dos padrões observados, tanto na literatura nacional quanto internacional,<sup>97</sup> que costuma registrar taxas de alfabetização na faixa de 30 por cento a 80 por cento. No Brasil, o caso mais conhecido na literatura é a célebre experiência de Paulo Freire em Angicos, onde a taxa de alfabetização atingida foi de 79,4 por cento. Por comparação, os dados de 2011 em diante parecem mais plausíveis.

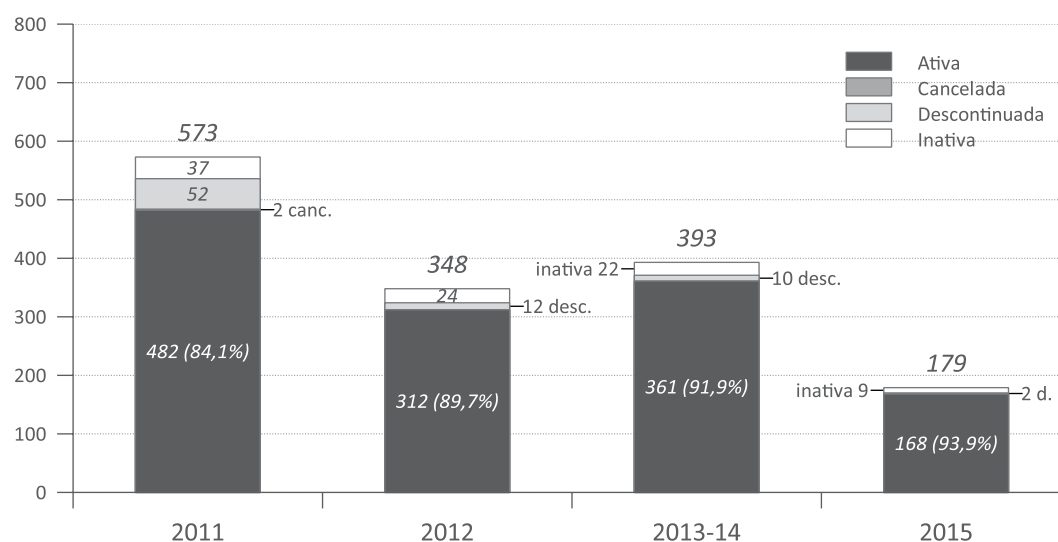
TABELA 1

**Número de alunos, taxa de alfabetização, e alunos com documentação (Maceió, 2009-2015)**

Ano de execução	Número de inscritos	Proporção de inscritos que se alfabetizaram	Número de inscritos com CPF ou identidade	Proporção de inscritos com CPF ou identidade
2009	8.897	92,5%	1.558	17,5%
2010	8.482	90,0%	4.389	51,8%
2011	9.012	51,8%	1.521	16,9%
2012	5.630	28,8%	1.079	19,2%
2013/14	6.436	33,9%	2.238	34,8%
2015	2.823	42,1%	1.566	55,5%

Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

FIGURA 36

**Turmas do PBA segundo a situação (Maceió, 2011-2015)**

Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

Observando o preenchimento dos campos do SBA, nota-se uma melhoria global na qualidade dos dados. Em 2009, por exemplo, apenas 17,5 por cento dos inscritos forneceram o número do CPF ou do documento de identidade. Em 2015, a parcela dos

inscritos que forneceram número de identificação chegou a 55,5 por cento. Por conta da desconfiança da qualidade das informações sobre a execução em 2009 e 2010, optou-se por considerar apenas os dados de 2011 em diante.

A queda no número de inscritos, como seria de se esperar, foi acompanhada pela redução do número de turmas de 573 para 179 (Figura 36). De fato, a razão entre o número de inscritos (Tabela 1) e o número de turmas propostas se manteve estável em torno de 16 inscritos por turma. No entanto, melhorias na gestão das inscrições e do planejamento do PBA também podem ter contribuído, ainda que em menor grau para a redução do número de turmas. O SBA classifica as turmas segundo o andamento em: ativas, canceladas, descontinuadas e inativas. Em 2011, a proporção de turmas ativas era 84 por cento, e esse indicador aumentou para 94 por cento das turmas em 2015. A redução da quantidade relativa de turmas canceladas, descontinuadas ou inativas indica um aumento da eficiência do PBA.

Em relação ao orçamento do Programa Brasil Alfabetizado, além das bolsas para os alfabetizadores (que são transferidas diretamente, sem passar pela prefeitura), o governo federal faz um repasse de recursos aos municípios. De acordo com o MEC, atualmente, o repasse pode ser destinado ao custeio das seguintes ações:<sup>98</sup>

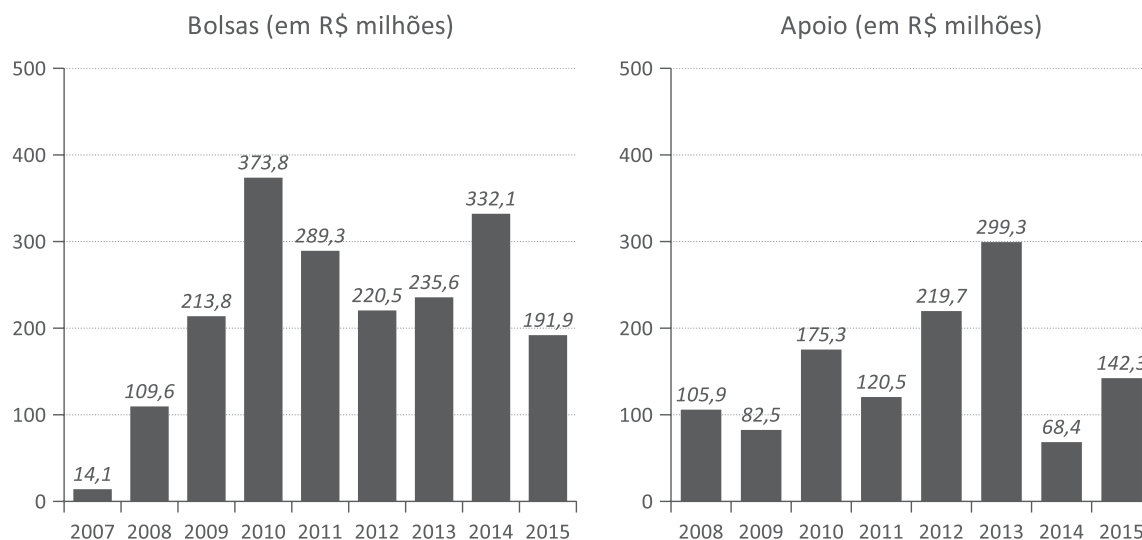
1. Formação de alfabetizadores, alfabetizadores-tradutores, intérpretes de Libras e alfabetizadores-coordenadores de turmas, tanto na etapa inicial quanto na continuada;
2. Aquisição de material escolar;
3. Aquisição de gêneros alimentícios destinados, exclusivamente, ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos;
4. Transporte para os alfabetizandos;
5. Aquisição ou reprodução de materiais pedagógicos e literários, para uso nas turmas;
6. Reprodução dos testes cognitivos a serem aplicados aos alfabetizandos e reprodução de certificados para os beneficiários do Programa.

O repasse para tais atividades é chamado valor de apoio e é calculado em razão da quantidade de alfabetizandos, distinguidos segundo a situação rural ou urbana das turmas, da duração do curso, tendo como referência tamanhos ideais de turmas e o valor da menor bolsa paga aos alfabetizadores. Para cada turma, o município recebe o equivalente à metade do recebido pelo alfabetizador da turma.<sup>99</sup> O cálculo do valor de apoio não é feito com base no número de inscritos, mas no número de alfabetizandos que o município estabeleceu como meta no Plano Plurianual de Alfabetização, cuja apresentação é condição para aderir ao PBA. Após o término das turmas relativas a um edital, cabe ao gestor do programa prestar contas da utilização do valor de apoio segundo o número de alunos efetivamente inscritos e não do número de alunos esperados.

No orçamento do governo federal, o PBA possui duas ações cujos movimentos podem ser acompanhados pelos dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional: 1) pagamento de bolsas para os educadores, transferido ao Banco do Brasil; e 2) a transferência de recursos para auxiliar os municípios em atividades de apoio. O total pago em bolsas pelo PBA, em valores nominais, cresceu até 2010, diminuiu até 2012, voltou a crescer e caiu em 2015 (Figura 37). É difícil não notar o crescimento vertiginoso do montante pago em bolsas nos anos de eleição presidencial, 2010 e 2014. Já os repasses para apoio, salvo em 2009 e 2011, aumentaram até

2013, despencaram em 2014 e se recuperaram um pouco em 2015. Ou seja, não se pode atribuir a redução do PBA em Maceió exclusivamente a questões locais.

FIGURA 37

**Gasto federal com o PBA por ação, a preços correntes (Brasil, 2008-2015)**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

É difícil discriminar, do montante pago em Bolsas, o quanto foi destinado a alfabetizadores em Maceió, mas os dados do Tesouro Nacional registram o valor do repasse a título de verba de apoio para estados e municípios. As transferências da ação de apoio para Maceió cessaram em 2014, mas o município recebeu de 0,3 por cento a 0,8 por cento dos recursos nacionais para apoio, nos anos em que houve transferência – o que é compatível com a fração dos analfabetos brasileiros que residem na cidade. Maceió parou de receber a transferência da verba de apoio ao PBA simplesmente por não ter conseguido executar o montante transferido em 2012 e 2013. Os dados disponíveis sobre a execução da verba de apoio do PBA pela prefeitura para 2010 a 2012 indicam um baixo nível de execução do orçamento das atividades de apoio, apenas, respectivamente, de 37 por cento, 58 por cento e 23,6 por cento.<sup>100</sup>

A dificuldade de execução da verba de apoio foi reconhecida como um problema da Semed, não apenas do PBA. As demoras nos processos de compras, os questionamentos judiciais dos resultados das licitações, segundo relataram os gestores da Semed afetam todas as modalidades de ensino. Nas palavras de uma das participantes das oficinas realizadas ao longo desta pesquisa, “alguns processos demoram tanto que, no meio do caminho, as regras mudam e o processo tem que ser cancelado e reiniciado pois não atende mais aos requisitos legais”. A morosidade dos processos é ampliada pelo fato de a Semed não ter comissão de licitação própria, dado as compras do município serem centralizadas. Seus processos entram na fila das licitações para todos os órgãos da prefeitura.

Para o PBA, em particular, a dificuldade para usar a verba de apoio é um problema grave, pois os lanches, material escolar, ou transporte constituem incentivos à demanda por AJA e também à assiduidade dos alunos ao programa – que é fundamental para sua eficácia.



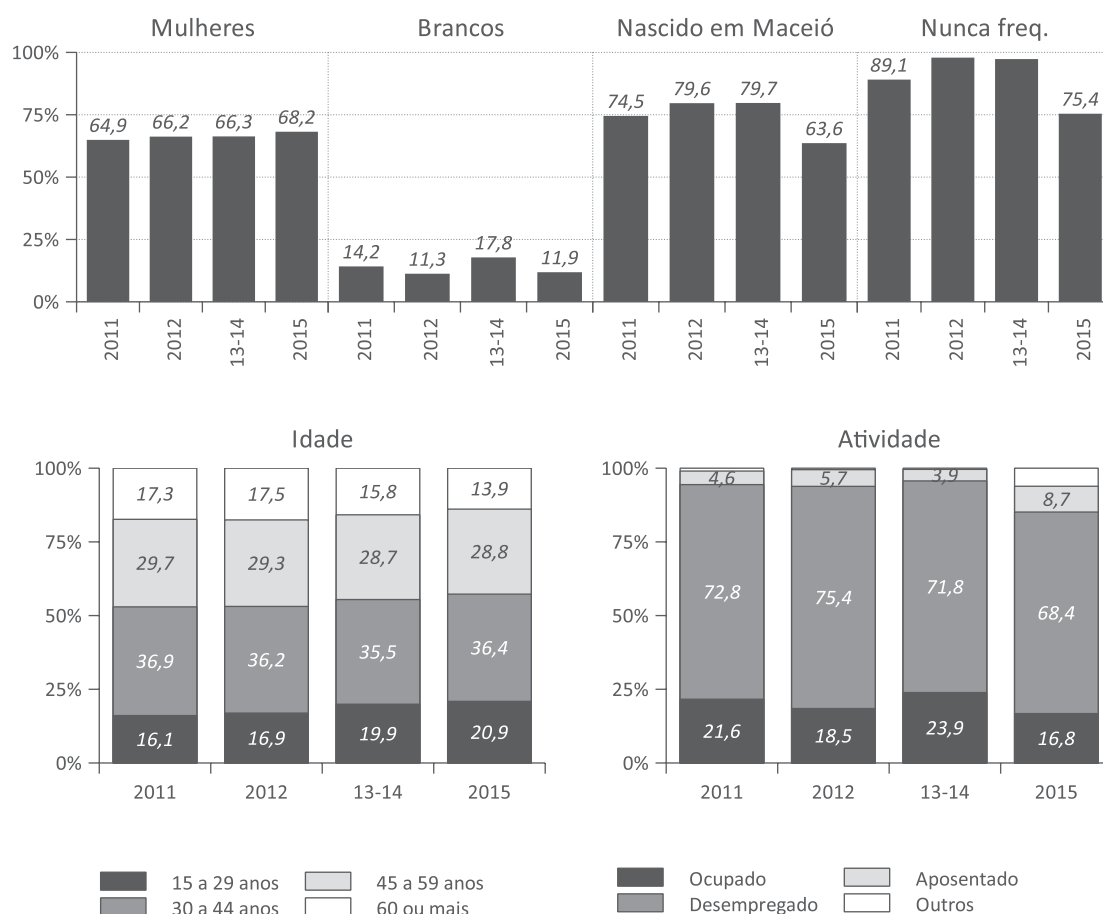
## 5.1 OS ALUNOS

Os dados disponíveis no SBA de Maceió permitem compor um breve perfil dos alunos (inscritos) segundo sexo, raça, idade, naturalidade e atividade. A Figura 38 apresenta as proporções, entre os alunos do PBA, de mulheres, brancos, naturais de Maceió, e dos que nunca frequentaram escola,<sup>101</sup> além da distribuição dos alunos por faixas etárias e atividade econômica. Primeiramente, nota-se que as características dos indivíduos matriculados não variam muito ao longo dos anos.

Entre os alunos do PBA são maioria as mulheres, os nascidos em Maceió, os que nunca frequentaram escola, os desempregados e os adultos. Os brancos são minoria, e a idade média dos que frequentam o curso caiu um pouco de 2011 a 2015, de 45 para 42 anos, pois houve aumento relativo dos jovens e redução dos idosos entre os alunos. Depois dos desempregados, os trabalhadores<sup>102</sup> compõem a segunda categoria mais representada, cerca de 20 por cento dos inscritos. O terceiro grupo mais representado entre os inscritos é o de aposentados (Figura 38).

FIGURA 38

### Características dos alunos do PBA (Maceió, 2011-2015)



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

Os dados da Figura 38, comparados aos da população analfabeta do município, apresentados nas seções anteriores, sugerem haver um viés de seleção do público do programa. As mulheres

estão sobre representadas no curso do PBA, uma vez que a proporção de mulheres inscritas no programa, de 65 por cento a 68 por cento, é maior do que a proporção de mulheres analfabetas no município, 56 por cento (Figura 34). A chance de encontrar uma mulher entre os alunos do PBA é 1,5 vez maior que a de encontrá-la na população analfabeta. Os brancos, por sua vez, estariam ligeiramente sub-representados, pois na população eram em torno de 24,5 por cento.

Com relação à idade, no município de Maceió a população analfabeta está dividida da seguinte maneira: aproximadamente, 14 por cento da população analfabeta no município possui de 15 a 29 anos de idade, 29 por cento possui de 30 a 44 anos de idade, outros 29 por cento possui de 45 a 59 anos de idade e aqueles que possuem mais de 60 anos compõe, aproximadamente, 28 por cento da população (Figura 34). No PBA, há proporções maiores de jovens e de adultos jovens. Assim, há uma sobre representação do público na faixa de 15 a 44 anos de idade no programa.

Os dados mais discrepantes, contudo, dizem respeito à naturalidade, atividade e frequência anterior à escola. Dos analfabetos no município, 62 por cento nasceram fora de Maceió (Figura 13). No PBA, porém, apenas 25 por cento dos inscritos são imigrantes. Essa comparação indica que os imigrantes estão sub-representados na população de inscritos de Maceió, o que se coaduna com a sub-representação dos adultos e idosos, uma vez que entre estes é maior a proporção de imigrantes.

A taxa de atividade econômica varia bastante de acordo com a faixa etária (Quadros 1 a 4). Considerando todos os analfabetos de 15 ou mais anos, 42 por cento faziam parte da população economicamente ativa, 38 por cento ocupados e 4 por cento desempregados. Mas entre os alunos do PBA, os desempregados chegam a, aproximadamente, 68 por cento dos inscritos. Como o quesito é autodeclaratório, não é possível saber se os que se declararam desempregados estavam tomando providências para conseguir emprego. É possível que muitos não estivessem de fato procurando emprego ativamente, requisito para ser classificado com desempregado pelos Censo e pesquisas do IBGE, e nesse caso seriam considerados inativos.

Finalmente, a proporção dos que nunca frequentaram escola entre os alunos do PBA é sempre mais que o dobro dos 43,4 por cento observados entre os analfabetos de 15 ou mais anos em 2010.

Outra informação relevante que pode ser extraída do SBA é a distribuição geográfica dos alunos do PBA.<sup>103</sup> Dos mais de 50 bairros que compõe o município de Maceió, seis deles são local de residência de praticamente metade dos alunos inscritos no PBA de 2011 a 2015. Esses seis bairros tiveram, cada um, mais de mil residentes entre os 21 mil inscritos nesse período. O bairro que mais concentra alunos do PBA é Benedito Bentes, onde residiam 3,3 mil, aproximadamente, 15 por cento dos alunos matriculados. Os bairros em segundo e terceiro lugar em número de alunos residentes são a Cidade Universitária, com cerca de 9 por cento, e Tabuleiro de Martins, com 7 por cento dos inscritos. Os bairros Jacintinho, Clima Bom e Ponta Grossa foram responsáveis por, aproximadamente, 18 por cento dos inscritos, equanimemente distribuídos entre os três.

Os bairros com maior número de inscritos possuem baixa pontuação no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), particularmente no componente de educação (Tabela 2). Além de ficarem muito mal posicionados entre as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) da região metropolitana, quase todos tem IDH-M Educação classificado como "muito baixo". O Vale dos Beneditos, em Benedito Bentes,<sup>104</sup> bairro com maior número de alunos inscritos no PBA, é a pior entre as 177 UDHs da região metropolitana de Maceió, tanto no IDH-M quanto no IDH-M Educação.

TABELA 2

**Índice de desenvolvimento humano municipal (Maceió, bairros selecionados, 2010)**

Bairro	IDH-M	IDH-M Educação	Ranking IDH-M	Ranking IDH-M Educação	Classificação IDH-M Educação
Vale dos Beneditos	0,522	0,381	177	177	Muito Baixo
Jacintinho	0,573	0,437	155	172	Muito Baixo
Bebedouro	0,595	0,477	148	144	Muito Baixo
Cidade Universitária	0,600	0,482	146	147	Muito Baixo
Clima Bom	0,645	0,559	120	104	Baixo
Ponta Grossa	0,756	0,731	58	58	Alto

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, disponível em: <[www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br)>.

Em síntese, as comparações dos dados de alunos do PBA com os da população analfabeta jovem e adulta de Maceió sugerem que a focalização do programa é adequada, embora com algum viés. Os alunos do PBA residem em bairros pobres, em geral não frequentaram escola anteriormente e são predominantemente mulheres, pretos, pardos e indígenas, o que bate com o perfil dos analfabetos municipais. O que destoa é a elevada proporção de nascidos em Maceió e a preponderância da faixa etária de 15 a 44 anos e de “desempregados”.

O perfil dos inscritos revela algumas dificuldades antecipadas na seção dedicada à discussão dos principais tipos de analfabetos que devem ser visados por uma estratégia ativa para universalizar a alfabetização. Em particular, a dificuldade de atrair os ocupados, o que se reflete tanto na menor proporção desses quanto na de homens. Mas também revela certa dificuldade em atrair analfabetos que já frequentaram escola, imigrantes, adultos e idosos.

## 5.2 OS ALFABETIZADORES

O SBA também permite traçar o perfil dos alfabetizadores do PBA, para os quais foram obtidas informações relativas a 2010 e 2011. Mesmo assim, pode-se considerar que os dados são representativos dos alfabetizadores, pois não são feitas seleções frequentes, e o programa trabalha com uma rede conhecida. Para se tornar alfabetizador do PBA é preciso participar de uma seleção divulgada por edital público. Segundo o regulamento do PBA, é o município<sup>105</sup> que decide os critérios pedagógicos para selecionar os alfabetizadores, com preferência aos professores da rede pública de ensino básico. O município também deve oferecer cursos de formação inicial e continuada para os alfabetizadores, a cada edição do PBA. Os alfabetizadores indicados pelo município recebem diretamente, no Banco do Brasil, a bolsa-auxílio de R\$ 400,00, para uma dedicação semanal de ao menos 10 horas ao PBA. Cabe ainda ao município a responsabilidade de monitorar o recebimento das bolsas e de garantir que os alfabetizadores não as acumulem (por exemplo, participando simultaneamente do PBA de mais de um município, ou do município e do estado).

Segundo o SBA, 90 por cento dos educadores do PBA em Maceió são mulheres. Analisando a idade média de homens e mulheres, constata-se uma diferença média de quatro anos. Enquanto a idade média das mulheres é de, aproximadamente, 44 anos, a dos homens fica em torno de 40 anos de idade. Em relação à formação acadêmica, 76,5 por cento tem o equivalente ao atual ensino médio, e 23 por cento são graduados em algum curso superior. A proporção dos que têm apenas o equivalente ao ensino fundamental é de apenas 0,4 por cento, e os que têm pós-graduação, 0,1 por cento.

Os dados disponibilizados permitem analisar a atividade econômica dos bolsistas-alfabetizadores. A maior parcela, 44 por cento, é a dos que se declararam desempregados. Vale ressaltar que não há incentivos para assim declararem-se, pois o recebimento da bolsa independe da situação empregatícia do alfabetizador. A segunda ocupação mais frequente entre os bolsistas é a dos que se declaram “alfabetizador popular” ou “professor de alfabetização”, que monta a 24 por cento. É uma categoria que define sua identidade de trabalhador pela ocupação de alfabetizador, o que denota um vínculo muito forte com a atividade e o programa, além de certa profissionalização.

Depois, em proporções menores, há bolsistas-alfabetizadores que se declaram “trabalhadores urbanos”, 13 por cento; “estudante”, 4 por cento; e outras categorias. Os professores de ensino infantil e fundamental da rede pública de ensino, que deveriam ter preferência, somados a uns poucos professores de ensino médio e superior, representam 8 por cento dos bolsistas.

Quanto à residência, pouco mais de 40 por cento dos alfabetizadores bolsistas estão concentrados em seis bairros: Ponta Grossa, Jacintinho, Clima Bom, Cidade Universitária, Tabuleiro do Martins e Benedito Bentes. Dentre esses bairros, o de menor representatividade é Ponta Grossa, com pouco menos de 5 por cento dos alfabetizadores residentes nessa localidade. O bairro de maior representatividade é Benedito Bentes, com cerca de 10 por cento dos alfabetizadores. Logo, os bairros que possuem maior número de inscritos no PBA também são os de maior número de bolsistas-alfabetizadores.

### 5.3 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Na avaliação de políticas públicas, é comum o uso dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Para o PBA, a eficiência diz respeito a colocar turmas de alfabetização em funcionamento gastando o menos possível. O PBA tem uma série de custos indiretos de difícil avaliação, mas é possível saber o valor exato do repasse por turma. Para cursos de oito meses, uma turma ideal custava, em transferências de bolsa e valor de apoio, R\$ 4.800,00. Como o tamanho de referência para as turmas rurais é de 10 alunos, o governo federal esperava gastar R\$ 480,00 por alfabetizando rural; e R\$ 240,00 por alfabetizando urbano, para os quais a turma de referência tem 20 alunos.<sup>106</sup>

Já a eficácia do PBA é indicada pela sua capacidade de alfabetizar os alunos, não importando o custo. A Tabela 1 traz o principal indicador da eficácia do PBA, que é a proporção de inscritos que se alfabetizaram.<sup>107</sup> O custo do programa por pessoa alfabetizada, portanto, depende da eficiência e da eficácia. Se de uma turma urbana com 20 alunos apenas cinco se alfabetizam, o custo por alfabetizando continua em R\$ 240,00, mas o custo por alfabetizado é quatro vezes maior, R\$ 960,00.

Finalmente, a efetividade do PBA diz respeito ao que mais interessa, que é o quanto ele contribui para a redução da taxa de analfabetismo de jovens e adultos no município. A efetividade depende da eficácia e da escala do programa. Se um programa como o PBA alfabetizasse todos os alunos com baixo custo *per capita*, mas atendesse apenas cem pessoas por ano, seria eficiente e eficaz, porém inefetivo.

Com todas as resguardas, cuidados e precauções possíveis e imagináveis, pode-se estimar *indireta e grosseiramente* a efetividade do PBA em Maceió, a partir dos dados das Figuras 3 e 5 e da Tabela 1. O Censo de 2010 estimava haver 80 mil analfabetos na capital alagoana, e no quarto trimestre de 2015, a estimativa da Pnad Contínua era de 66 mil. Segundo um dos cenários de projeção (apresentado na última seção deste relatório), se apenas a dinâmica demográfica e a alfabetização “na idade certa” estivessem contribuindo

para a redução do analfabetismo, o número de analfabetos em 2015 deveria ser próximo a 76 mil pessoas, 10 mil a mais que o registrado pela Pnad Contínua.

Ora, segundo a Tabela 1, de 2011 a 2015, o PBA teria alfabetizado 9,6 mil pessoas, praticamente a diferença entre a projeção que desconsidera a alfabetização de jovens e adultos e o dado observado. Se essas estimativas do Censo e da Pnad estivessem bem próximas da realidade, e a eficácia do PBA bem medida, ter-se-ia que este foi responsável por 69 por cento da redução do analfabetismo em Maceió. Um problema óbvio a invalidar tal conclusão é o fato de que a série da Pnad Contínua já apresenta a redução desde 2012 (Figura 5). Mesmo que o PBA não seja tão efetivo, esses números sugerem que a escala do programa era suficiente para alcançar a efetividade, dado o nível aparente de eficácia.

A eficácia do PBA, seu sucesso em alfabetizar, está relacionada a fatores externos e observáveis, como seu pertencimento a grupos definidos por sexo, raça, idade e atividade, não apenas a características individuais não observáveis do aluno. Nesse sentido, o entendimento de que fatores estão relacionados à taxa de alfabetização nos cursos do PBA pode fornecer subsídios para o aumento da eficácia do programa.

Para analisar como os vários fatores registrados no SBA influenciam a taxa de alfabetização dos alunos, foi elaborado um modelo *logit*.<sup>108</sup> O modelo ajuda a quantificar, de maneira mais objetiva, a relevância de um fator para a taxa de alfabetização dos participantes do programa, controlados os demais fatores. Algumas das variáveis independentes do modelo tiveram sua distribuição ilustrada na Figura 38: sexo; idade;<sup>109</sup> raça; naturalidade; se frequentou escola; atividade. A essas foram acrescidas: a frequência às aulas do PBA (menos que 25 por cento, entre 25 por cento e 50 por cento, entre 50 por cento e 75 por cento e mais que 75 por cento); o local da turma (casa do alfabetizador, escola, igreja, instituição de medida socioeducativa, salão paroquial ou outro); o tamanho da turma (grande, média ou pequena), o ano de execução do programa (de 2011 a 2015). Os principais resultados do modelo estão representados na Figura 39.

Neste tipo de modelo, para cada variável qualitativa, há uma categoria omitida. O parâmetro estimado é a razão entre a chance de alfabetização de uma categoria e a chance da categoria omitida, que é a base da comparação. As mulheres, por exemplo, possuem chance 1,2 vez maior de se alfabetizarem do que os homens, categoria de comparação omitida, tudo o mais mantido constante. Ou seja, se selecionarmos dois indivíduos iguais em tudo, menos no sexo, o modelo prediz que a razão entre as chances de alfabetização será de 1,2 (Figura 39). Se a probabilidade de uma mulher de um grupo hipotético se alfabetizar for 30 por cento, a razão entre chances implica uma probabilidade de 26,3 por cento para os homens do grupo que coincidem com as mulheres em todas as demais características.

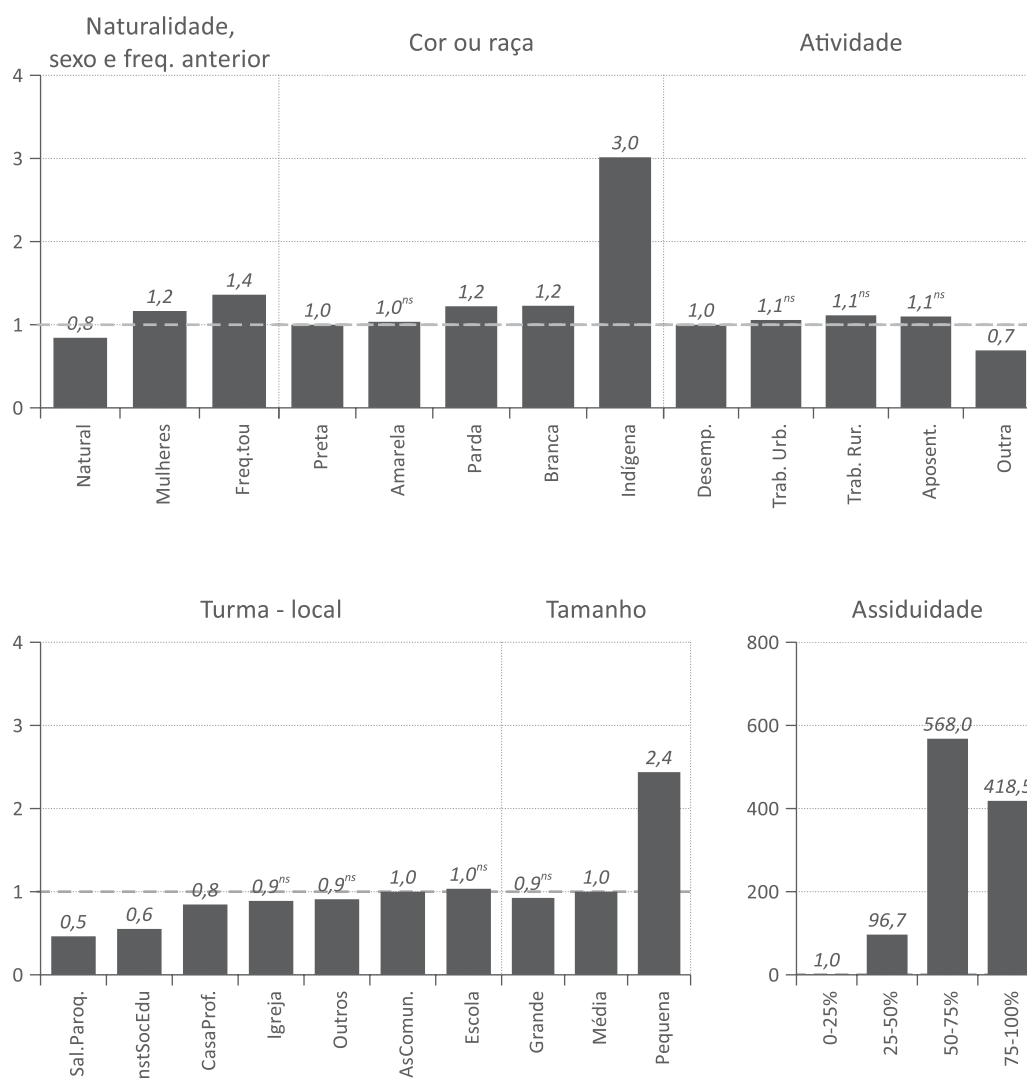
Para a raça, a categoria de base são os que se declararam pretos. Alunos dos demais grupos têm chances de alfabetização no PBA superiores às dos pretos: 1,2 vez maior se pardo; 3,0 vezes se indígenas; e 1,2 vez maior se brancos. Essas diferenças são estatisticamente significantes para um intervalo de confiança de 95 por cento (isto é, são diferentes de um). Em relação à naturalidade, os que nasceram fora do município, curiosamente, possuem mais chances de se alfabetizar do que os nascidos em Maceió. Naturais de Maceió têm chance 0,8 vez menor.

Ainda de acordo com o modelo, o grupo minoritário dos que frequentaram escola anteriormente ao PBA tem chance, aproximadamente, 1,4 vez maior de alfabetização pelo programa. Em relação aos desempregados, trabalhadores, rurais ou urbanos, e aposentados possuem chances de alfabetização muito próximas. O agregado das demais ocupações, por sua vez, configura um grupo com menor chance de alfabetização.

Outra variável considerada foi o local do curso, sendo as associações de bairro a categoria de base. Não há diferenças substantivas ou significativas de alfabetização entre quem cursou o PBA em escolas, igrejas e “outros” locais em relação aos que cursaram nas associações de bairro. Entretanto, a chance dos que frequentaram o curso na casa do alfabetizador, em “instituições para medidas sócio-educativas”, e em salões paroquiais é substantiva e significativamente mais baixa.

FIGURA 39

**Alfabetização no PBA em função de naturalidade, sexo, raça, frequência anterior à escola, atividade econômica, local e tamanho das turmas e assiduidade dos alunos – razões entre chances ajustadas por modelo estatístico, população com 15 anos ou mais (Maceió, 2011-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

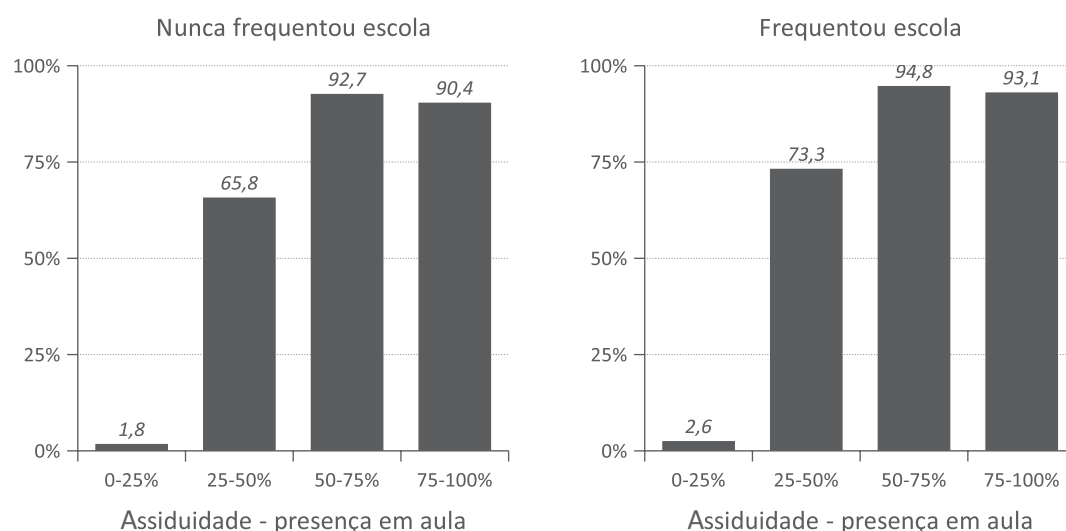
Idade, sexo, raça, naturalidade, local do curso e frequência anterior à escola podem até produzir alguma variação na alfabetização, mas de pouca intensidade – exceto para a categoria indígena, mas o resultado deve ser tomado com cuidado por ser um grupo muito pequeno. As variáveis que se mostraram mais importantes para a eficácia em alfabetizar são o tamanho das turmas e a assiduidade dos alunos. Em relação aos que frequentaram turmas médias, com

de 12 a 15 alunos, alunos que frequentaram turmas menores, de até 11 alunos, tiveram chance 2,4 vezes maior de alfabetização. Para aqueles que frequentam turmas com mais de 15 alunos, a chance de alfabetização era um pouco menor, mas a diferença em relação aos alunos de turmas médias não se mostrou estatisticamente significativa.

Nitidamente, frequência às aulas<sup>110</sup> do PBA é o fator que mais afeta a probabilidade de alfabetização. Em relação àqueles que frequentaram até 25 por cento das aulas, alunos que frequentaram de 25 por cento a 50 por cento das aulas possuem chance 97 vezes maior de saírem alfabetizados do programa. Para aqueles que frequentaram entre 50 por cento e 75 por cento das aulas, a chance de ser alfabetizado é 568 vezes maior. Por último, para aqueles que frequentaram mais de 75 por cento das aulas, a chance de alfabetização é, aproximadamente, de 418 vezes a chance daqueles que frequentaram menos que 25 por cento das aulas. Esse fato ocorre por que a chance de alfabetização de quem frequenta menos de 25 por cento das aulas é diminuta.

FIGURA 40

**Probabilidade prevista de alfabetização no PBA de mulheres pardas, com 30 anos de idade, desempregadas, nascidas em Maceió, que atenderam às aulas do PBA em escola, em turma de tamanho médio, em função da frequência anterior à escola e da assiduidade às aulas (Maceió, 2011-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

Para ilustrar as informações reveladas pelo modelo, pode-se definir um perfil de aluno típico do PBA, e calcular as probabilidades de alfabetização previstas, dependendo da assiduidade do aluno ao curso (algo que pode ser influenciado por políticas públicas presentes) e dependendo do seu passado escolar (algo que não pode ser influenciado por políticas públicas presentes). O perfil escolhido para o aluno "típico" do curso é o de uma mulher parda, de 30 anos de idade, desempregada, que nasceu em Maceió, atendeu às aulas do PBA em uma escola, em uma turma de tamanho médio. Essas características permanecem fixas.

O resultado deste exercício pode ser conferido na Figura 40. As predições do modelo mostram o quanto a variação da assiduidade às aulas produz, para um mesmo tipo de analfabeto, variações na probabilidade de alfabetização substancialmente maiores do que as produzidas por uma característica fracamente associada com o resultado, no caso, a frequência anterior à escola. Este exemplo serve de guia para a apreciação da intensidade das associações identificadas pelo modelo (Figura 39).

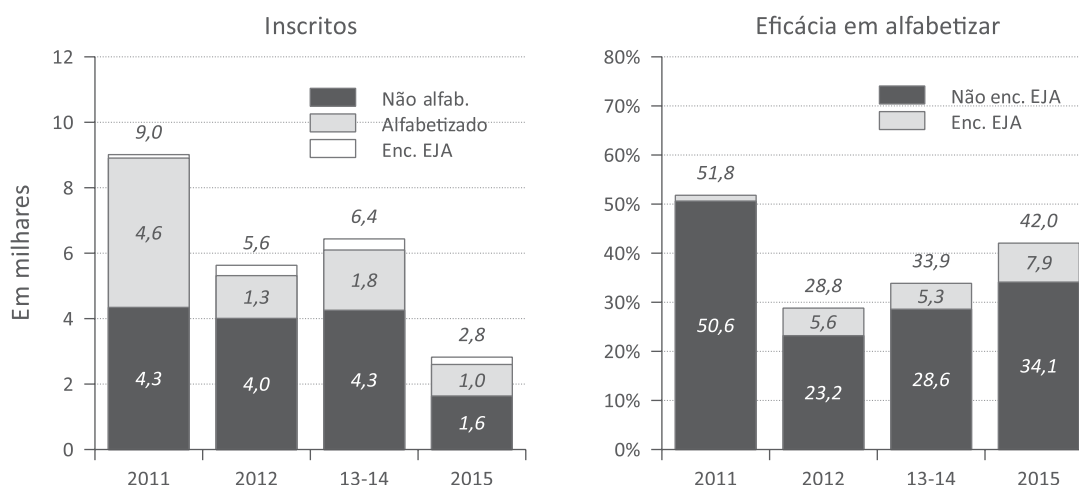
## 5.4 A ARTICULAÇÃO ENTRE O PBA E A EJA EM MACEIÓ

Nessa sessão, serão comparados os alunos inscritos no PBA que foram alfabetizados e não prosseguiram à EJA com os que foram alfabetizados e prosseguiram à EJA. De fato, um dos objetivos do Ministério da Educação (MEC) é que o PBA funcione como uma porta de entrada para a alfabetização de jovens e adultos. Nesse sentido, o Ministério tem enfatizado de que deve haver uma continuidade entre PBA e EJA. De acordo com o relatório anual da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação:

Os egressos do PBA deverão ser encaminhados às turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) para a continuidade dos estudos. Esse programa se traduz em um instrumento que exige a responsabilidade, o compromisso e a articulação dos municípios, estados, Distrito Federal e Governo federal, essenciais para institucionalizar as políticas públicas de educação de jovens e adultos, garantindo seu espaço e qualidade, além de ampliar a oferta.<sup>111</sup>

FIGURA 41

**Inscritos segundo alfabetização e encaminhamento a EJA ao final do curso do PBA (Maceió, 2011-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

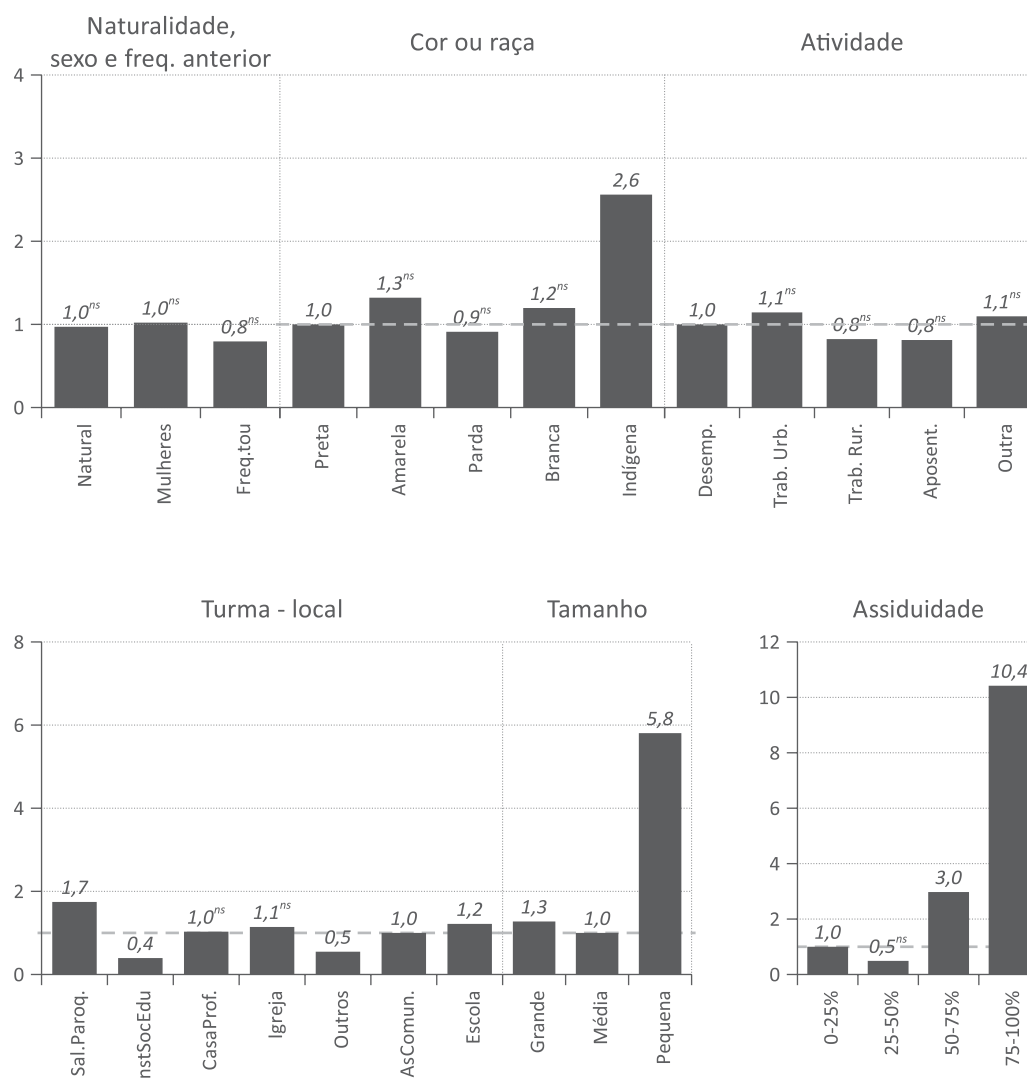
Os dados do SBA registram, para cada inscrito que foi alfabetizado, se foi ou não encaminhado à EJA. No período 2011-2015, de 23,9 mil inscritos foram alfabetizadas 9,6 mil pessoas pelo PBA em Maceió, mas apenas 985 egressos do PBA foram encaminhados à EJA. Se a eficácia do programa fosse medida não em termos da sua capacidade de alfabetizar, que foi de 40 por cento dos inscritos, mas pela sua capacidade de alfabetizar e encaminhar à EJA, se reduziria a 4 por cento dos inscritos no PBA. Ao longo do tempo, contudo, o encaminhamento a EJA dos alfabetizados pelo programa aumentou consideravelmente (Figura 41).

É notável que o aumento, em 2015, do encaminhamento a EJA dos alfabetizados pelo PBA, pois esse fato coincide com a mudança administrativa na Semed que colocou no Departamento de EJA os dois programas de EJA do governo federal executados pelo município, o ProJovem e o PBA. No entanto, os gestores da Semed pontuam que apesar do avanço na articulação PBA-EJA após a integração das equipes, alguns obstáculos persistem. Um exemplo seria o das pessoas que terminam cursos do PBA ministrados em associações de bairro, centros comunitários ou igrejas próximas de casa, mas optam por não continuar seus estudos na EJA por falta de vagas em escolas perto de casa.



FIGURA 42

**Encaminhamento a EJA dos alfabetizados no PBA em função de naturalidade, sexo, raça, frequência anterior à escola, atividade econômica, local e tamanho das turmas e assiduidade dos alunos – razões entre chances ajustadas por modelo estatístico, população com 15 anos ou mais (Maceió, 2011-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

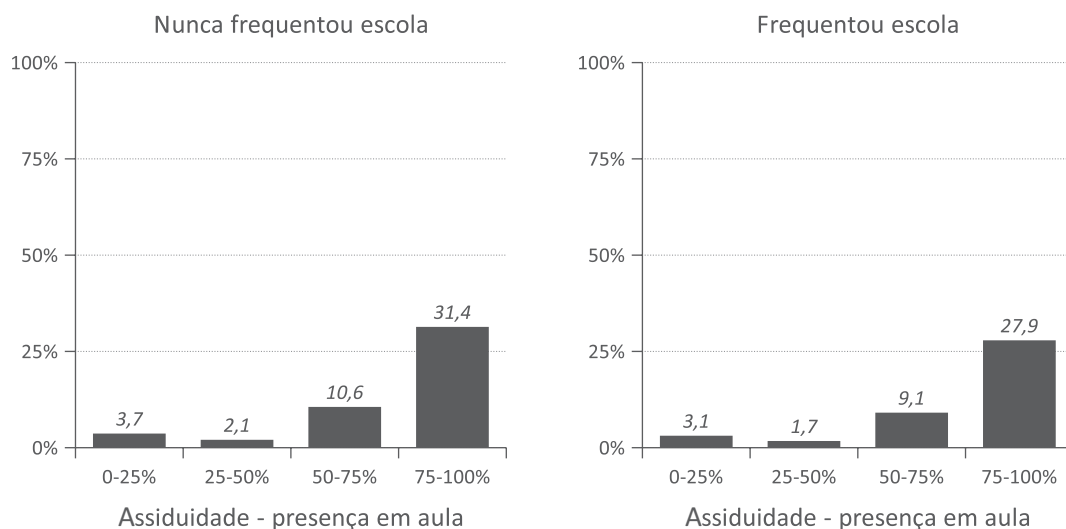
Visto que um dos objetivos do PBA é servir como porta de entrada para a EJA, diante do baixo número de alfabetizados pelo PBA encaminhados à EJA, interessa investigar se existem fatores ou características dos alunos que favorecem a continuidade dos estudos. Para tanto, aplicamos aos dados do SBA um modelo *logit* idêntico ao da seção anterior em termos das variáveis, porém restrito aos 9,6 mil alfabetizados de 2011 a 2015, e cuja variável dependente é o encaminhamento à EJA.

O primeiro resultado interessante desse modelo pode ser visualizado na primeira linha de gráficos da Figura 42. Nenhuma das características individuais, salvo ser indígena, gera variações relevantes e estatisticamente significantes em termos de encaminhamento a EJA, controlados os demais fatores. Quanto às características da turma, turmas pequenas aumentam seis vezes a chance de o alfabetizado ser encaminhado à EJA, e turmas em escolas também aumentam

a chance. Dois resultados estranhos são turmas grandes também aumentarem a chance de o aluno ser encaminhado, assim como as realizadas em salões paroquiais, uma vez que segundo o modelo anterior, os salões seriam um local ruim em termos da alfabetização.

FIGURA 43

**Probabilidade prevista de encaminhamento a EJA dos alfabetizados no PBA, mulheres, pardas, com 30 anos de idade, desempregadas, nascidas em Maceió, que atenderam às aulas do PBA em escola, em turma de tamanho médio, em função da frequência anterior à escola e da assiduidade às aulas (Maceió, 2011-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA

Novamente, o fator decisivo para o encaminhamento à EJA, como para a alfabetização, é a assiduidade ao curso. A associação não é tão intensa quanto a verificada no modelo de alfabetização, mas ao se considerar as categorias de assiduidade, nota-se uma diferença importante. Para a chance de alfabetização não fazia muita diferença se o aluno estava na faixa de frequência de 50 por cento a 75 por cento das aulas, ou na de 75 por cento a 100 por cento (Figura 39). Contudo, entre os alfabetizados a chance de encaminhamento à EJA é substantivamente maior para os mais assíduos.

Para ilustrar as informações reveladas pelo modelo de encaminhamento dos alfabetizados à EJA, usou-se o perfil de aluno típico do PBA definido para o modelo de alfabetização (Figuras 39 e 40) para calcular as probabilidades de encaminhamento previstas, dependendo da assiduidade do aluno ao curso e do seu passado escolar (Figura 43).

## 5.5 RELATOS E PERCEPÇÕES SOBRE A AJA, O PBA E A EJA

Como parte do projeto de pesquisa, foram realizadas quatro apresentações dos seus resultados parciais em Maceió. Em duas dessas ocasiões foram realizadas oficinas técnicas para coletar experiências, reflexões, comentários e sugestões dos profissionais e atores locais envolvidos na alfabetização e na educação de jovens e adultos. Nessas oficinas, foram discutidos os elementos para uma estratégia de universalizar a alfabetização no município de Maceió. A primeira oficina, realizada em agosto de 2015, e a segunda, em março de 2016, contaram com a participação de atores diversos do campo da alfabetização do ensino de jovens e adultos.

A primeira oficina foi precedida de um dia de debates dos resultados preliminares desta pesquisa, que contou com apresentações de especialistas sobre o tema.<sup>112</sup> A apresentação dos resultados foi seguida por discussão intensa entre os presentes. Os principais pontos levantados em ambas são relacionados a seguir.

Primeiro, observou-se que, ainda que a taxa de analfabetismo da população jovem e adulta seja definida para aqueles com 15 anos ou mais de idade, os indivíduos entre 15 e 17 anos de idade ainda estão protegidos pela obrigatoriedade de ensino. Assim, seria interessante pensar em políticas específicas para esse grupo etário. Alguns dos participantes da plateia sugeriram que esse grupo, que está coberto pela obrigatoriedade, continuasse no ensino dito regular em vez ser transferido para as turmas de EJA. Dessa forma, as turmas de EJA seriam exclusivas para aqueles não cobertos pela obrigatoriedade da lei.

Também foi levantada a questão do fechamento das escolas do campo. Acredita-se que crianças e adolescentes acabam sendo “puxados” para a cidade por falta de recursos tanto para educação quanto para outras áreas, como saúde e habitação, nos municípios do interior do Estado. Nesse sentido, foi sugerido que se verificasse se as escolas do interior do Estado têm diminuído a oferta de vagas ou não. É possível que famílias do interior estejam migrando para a capital em busca de melhores condições, inclusive no campo da educação. Nesse sentido, considerou-se que é também importante dialogar com os municípios vizinhos a Maceió. É provável que uma melhor coordenação entre os municípios beneficie a todos.

Alguns membros da plateia também se manifestaram em relação ao fato de que pessoas com locomoção limitada, como deficientes físicos, enfrentam desafios muitas vezes intransponíveis para acessar o local onde os cursos de alfabetização são ministrados. Foi dito que essa população tem pouco ou nenhum acesso à maioria das escolas onde os cursos de EJA são ofertados. Seria necessário pensar em espaços alternativos para esse público, onde o acesso às instalações não se torne uma barreira para que o estudante atenda às aulas de alfabetização. Porém, foi notado que muitos desses estudantes vivem nas grotas, o que já cria uma barreira para irem à escola.

No que diz respeito aos estudantes com deficiência intelectual, foi discutido que tal reconhecimento parece ser empregado em excesso, mesmo por alguns professores da rede. Muitas vezes, os estudantes estariam apenas atrasados na escola e com dificuldades maiores de aprendizado, mas não seriam deficientes intelectuais ou mentais. Muitos estudantes com defasagem escolar seriam vítimas de um complexo cenário social, e poderiam enfrentar dificuldades familiares ou econômicas, que impactam negativamente o seu desempenho escolar.

No campo dos recursos financeiros para os professores do Brasil Alfabetizado, foi notado que esses profissionais recebem uma bolsa no valor de R\$ 400,00. Em alguns casos, parte da bolsa é utilizada para cobrir os custos dos espaços onde os cursos são ministrados. Nesse sentido, seria interessante explorar parcerias com a sociedade civil, por exemplo, para que lugares alternativos também sejam usados por esses professores.

Em relação ao processo de alfabetização de jovens e adultos, foi notado que, mesmo para aqueles que são alfabetizados, há poucas oportunidades para que esse público continue seu processo de aprendizado quando os cursos chegam ao fim. De fato, a falta de prática, principalmente quando o conhecimento não está profundamente sedimentado, pode levar ao esquecimento. Nesse sentido, seria interessante considerar políticas que ajudem tais estudantes a darem continuidade ao seu processo de aprendizado.

Alguns participantes notaram que os jovens e adultos das comunidades menos favorecidas (por exemplo, Grota do Arroz, Grota São Rafael) são os que têm mais dificuldade para chegar às escolas de EJA – as poucas que existem perto de suas residências. Para esse público, existem poucos alfabetizadores disponíveis para oferecer cursos de alfabetização de jovens e adultos. Há também falta de espaço físico adequado para as aulas. Acredita-se que incentivos como alimentação e material aumentariam a taxa de participação desse grupo menos favorecido nos programas de educação de jovens e adultos. As dificuldades se ampliam pelo fato de tais áreas serem marcadas pela violência, que se torna uma barreira tanto para os alfabetizadores quanto para os que querem se alfabetizar.

Membros da plateia também chamaram atenção para o fato de que é necessário que a diversidade do público de EJA não seja ignorada. Por exemplo, existem mulheres com filhos que frequentam os cursos de EJA. Muitas delas exercem papel central dentro de seus respectivos domicílios. Por isso, possuem responsabilidades como o trabalho doméstico, incluindo o cuidado de crianças, de deficientes, ou de idosos, além do trabalho fora de casa em atividades geradoras de renda. É importante pensar em ações que facilitem a ida desse público aos cursos de alfabetização.

No campo conceitual, foram levantadas questões sobre a validade da autodeclaração como variável para entender o analfabetismo. Para tanto, foi frisado que a alfabetização deve ser compreendida como um contínuo e não como uma definição binária, de sim ou não. Nesse sentido, sugeriu-se que a base conceitual do termo seja mais bem definida.

Alguns participantes também citaram a importância de entender as causas da taxa de evasão de estudantes dos cursos de EJA. De fato, para aumentar a taxa de sucesso dos cursos, é importante entender quais são as barreiras que fazem com que muitos daqueles que começam a frequentar os cursos de alfabetização não consigam completar seus estudos. Nesse sentido, um melhor entendimento tanto das taxas de evasão/abandono quanto das causas que a geram se faz necessário.

Muitos dos pontos levantados pelas falas dos profissionais presentes à oficina ficaram bem caracterizados nas estatísticas deste estudo, como as questões que envolvem a deficiência e a menor disponibilidade das mulheres por conta de suas responsabilidades para com as crianças e outros membros dependentes em seus grupos domésticos.

Entre as apresentações de especialistas, foi de especial relevância a da professora Maria Sílvia Costa, profunda conhecedora do tema, que contribuiu sobremaneira para o debate traçando o histórico da EJA dentro da Secretaria Municipal de Educação (Semed). Inicialmente, a professora observou que até o início dos anos de 1990, a Semed apenas repassava verbas federais para programas de EJA. Portanto, não havia uma política pública municipal dentro de Maceió para lidar com a alfabetização de jovens e adultos. Com a chegada de uma gestão mais progressista dentro da Semed, algumas mudanças foram feitas no tocante à alfabetização e à educação de jovens e adultos.

Em 1993, a Semed decidiu dar mais importância à educação de pessoas de 15 anos ou mais que não haviam sido alfabetizadas ou escolarizadas no período estipulado por lei. Nesse ano, foi criado o Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Deja) da Semed. Com isso, houve uma aproximação dos movimentos sociais com os professores e servidores municipais engajados na alfabetização e na educação de jovens e adultos. Já em 1994, a Semed realizou um concurso

público específico para o preenchimento de vagas para professores da EJA. Entre 1994-2004, houve um processo de formação permanente dos profissionais envolvidos com a EJA.

De 2005 até 2015, contudo, as sucessivas gestões da Semed teriam sido, na opinião da professora Silvia Costa, marcadas por longos períodos de ausência de coordenação da EJA. Isso acarretou descontinuidades no processo de formação permanente dos professores, e falta de acompanhamento pedagógico às escolas. Além disso, surgiram dificuldades para o estabelecimento de parcerias com o governo federal para a adoção de programas como o PBA, o ProJovem, e mesmo com o Ensino Fundamental obrigatório.

Entre os desafios enfrentados pela EJA atualmente, a professora citou pelo menos quatro que merecem destaque. O primeiro seria o não reconhecimento da EJA como direito. O público de EJA são indivíduos que não foram alfabetizados no período estipulado por lei, na maioria dos casos por causa de problemas com o próprio sistema de ensino. Esse fato torna o processo de alfabetização para esses indivíduos mais desafiador do que da alfabetização de crianças de 6 a 8 anos de idade. O segundo desafio seria o de ouvir os sujeitos da EJA, uma vez que é para eles que os cursos são ofertados. Seria necessário direcionar a oferta de cursos de maneira a atender às demandas específicas do público ao qual a EJA se destina. O terceiro desafio seria estabelecer um diálogo dentro e fora da Semed, tanto com professores quanto com estudantes da EJA. Esse diálogo não apenas reconheceria, mas também daria legitimidade ao trabalho desenvolvido pelos profissionais da EJA. O quarto desafio seria romper as amarras que restringem a criação de alternativas para a EJA, de forma a tornar a escola mais atrativa para os estudantes, o que aumentaria a taxa de sucesso do programa.

Outro especialista, Mauro José da Silva, representando o MEC no debate, ponderou que o grande desafio atual na educação de jovens e adultos é conseguir encaminhar o estudante à EJA e garantir sua permanência até a conclusão do curso. O diretor afirmou que a mobilização para a EJA é uma das grandes preocupações para uma perspectiva de educação ao longo da vida, não apenas na "idade certa", como se costuma designar a faixa etária para a qual o ensino é obrigatório. Também chamou atenção ao fato de que se o alfabetizando não dá continuidade aos seus estudos, tem grande probabilidade de voltar ao estado inicial de analfabeto. Com o passar do tempo, se não houver prática, o estudante pode esquecer o que aprendeu dentro da sala de aula, se "desalfabetizando". Nesse sentido, a alfabetização precisa ser articulada com a EJA. Ademais, seria preciso ofertar uma série de políticas públicas complementares para o analfabeto para mobilizá-lo a frequentar as classes de alfabetização.

O Professor Timothy Ireland, da Universidade Federal da Paraíba, outro especialista convidado, finalizou seus comentários dizendo que vagas para a alfabetização existem, mas que o grande desafio é conseguir atrair o público-alvo, ou seja, criar uma demanda pela alfabetização. Nesse sentido, é preciso pensar em estratégias de mobilização em prol da alfabetização. Para tanto, ele considerava necessário integrar a alfabetização com programas de geração de renda e emprego. De acordo com o professor, um dos percalços a ser enfrentado reside no fato de o Brasil não dar valor social para a educação, ao contrário do que ocorre nos países asiáticos, por exemplo. Seria preciso superar essa barreira.

No segundo dia da oficina de agosto de 2015, os participantes foram divididos em três grupos, que ficaram encarregados de elaborar uma lista com os principais desafios para a universalização da alfabetização em Alagoas, e as soluções para superá-los. Depois, representantes dos grupos apresentaram os resultados e travou-se outro debate.

Alguns temas foram recorrentes nas apresentações dos grupos. Esses podem ser agregados em três categorias. Na primeira, estão temas associados ao papel da Semed – são, portanto, sugestões de caráter institucional. No segundo grupo, estão temas associados às necessidades dos professores. No terceiro grupo, estão temas associados às necessidades dos estudantes. Argumentou-se que a educação é um processo colaborativo e contínuo, e é importante que tanto estudantes quanto professores sejam ouvidos no processo de melhoramento do ensino, principalmente no tocante à alfabetização de jovens e adultos.

Começa-se, então, por algumas sugestões dadas pelos participantes no tocante às questões de caráter institucional. Primeiro, foi levantada a necessidade de fortalecer o Departamento de EJA dentro da Semed. Para tanto, muitos acreditam que a indicação de um/a diretor/a para cuidar do Departamento seria imprescindível. Esta é uma questão que já foi, inclusive, equacionada, sendo que o Deja passou a abrigar, além da EJA, a execução municipal do PBA e do Projovem. Em 2016, o departamento tinha uma diretora atuante e mudou de nome para Departamento de Educação de Jovens, Adultos e Idosos (Dejai).

Segundo, no tocante aos recursos financeiros, muitos dos participantes prefeririam que os recursos da EJA fossem separados dos recursos para as outras modalidades. Terceiro, um tema comum a todos os grupos, foi a discussão da intersetorialidade em relação às políticas públicas voltadas para a EJA e a alfabetização. Muitos acreditam que parcerias entre as diferentes secretarias poderia acarretar um melhoramento e em maior eficácia dos cursos ofertados pela EJA.

Em relação às políticas específicas para professores, com o intuito de melhorar a qualidade do quadro de educadores que participam da EJA, pelo menos três questões foram levantadas por todos os grupos presentes. Primeiramente, foi discutida a necessidade de um concurso público com um edital específico para atrair professores e educadores de jovens e adultos que estejam comprometidos com a educação e alfabetização desse público.

No momento, muitos dos envolvidos nos projetos da EJA seriam horistas ou estagiários, que não necessariamente teriam aptidão, tampouco treinamento, para lidar com o público-alvo do programa, porém, a participação de tais atores é importante para a equipe de EJA e deveriam continuar apoiando os professores. Segundo, também foi levantada a importância da formação de pedagogos em universidades que tenham treinamento específico para lidar com o público da EJA. Aliada a essa sugestão, está também a sugestão de que haja uma educação tanto inicial quanto continuada dos profissionais envolvidos com a EJA.

Em relação a temas levantados para o melhoramento do programa para os estudantes, podemos citar pelo menos quatro pontos que foram levantados por todos os grupos participantes da oficina. Primeiro, foi discutida a questão dos horários nos quais os cursos são ofertados. Entre os participantes, a ideia de que a EJA deva ser ofertada em turnos de manhã, tarde e noite parece unânime. Muitos acreditam que o programa teria um alcance maior caso a oferta de aulas ocorresse em horários diurnos. Como sugestão para a limitação física decorrente dessa oferta expandida, muitos sugeriram o uso de espaços alternativos à escola, tais como igrejas e associações de bairro.

Segundo, acredita-se que o currículo da EJA deva atender às necessidades específicas do público-alvo ao qual o programa se destina. Nesse sentido, pensar em propostas que levem em consideração a necessidade do educando poderia vir a aumentar a taxa de sucesso do programa. Ainda no tocante às demandas específicas do público-alvo, acredita-se que uma maior articulação entre EJA e mercado de trabalho beneficiaria os estudantes, pois esse foco

prepararia melhor os estudantes para entrar na força de trabalho ao mesmo tempo em que os incentivaria a continuar no curso.

A segunda oficina, em março de 2016 se beneficiou de um debate mais franco e duro, após a apresentação das informações sobre a execução do PBA em Maceió. Neste debate, o foco foi no diagnóstico da queda da demanda por EJA e de suas possíveis causas; e na necessidade de superar a dicotomia AJA/EJA. Sobre este ponto, enfatizou-se que “a EJA também faz AJA” e que estratégias de mobilização para cursos de alfabetização de curta duração podem estar simplesmente transformando analfabetos absolutos em alfabetos funcionais. Nas palavras da professora Marinaide Freitas, da Universidade Federal de Alagoas, o “PBA é política de governo, sujeita às flutuações do momento – o que é muito ruim para a base, a fragmentação faz com que tenhamos ProJovem, PBA e EJA – mas é tudo EJA”. A separação não deveria existir. E como se viu anteriormente, a passagem por AJA sem seguimento na EJA tem baixa eficácia até mesmo para a superação do analfabetismo absoluto.

Um ponto tenso e recalcado, que nunca é explicitado no debate, é o papel dos alfabetizadores populares. Aponta-se que como o alfabetizador faz a busca ativa e tem um incentivo para manter a turma, pode “trazer os alunos de volta”. Parte dos alunos do PBA se repetiria ano após ano (algo de difícil verificação por conta do sub-registro dos documentos – cf. Tabela 1). Se de um lado são colocados como fundamentais para a mobilização, como abnegados e engajados, conhecedores da comunidade; do outro lado, as demandas constantes por maior formação deste profissional sugerem desconfiança em relação à capacidade dos mesmos, pois a formação fornecida pelo PBA seria muito limitada. Nas palavras de uma das participantes: “o educador popular, freireano não é – lamentavelmente – é um educador simplório – quase tão analfabeto quanto os alunos”.

A isso se soma o problema da demanda em queda. Parte do fenômeno é atribuída ao preconceito e à estigmatização dos alunos da EJA. “Temos que atrair para um sistema que afugenta”. Para garantir a matrícula – e haveria negação constante – o aluno de EJA, principalmente os homens jovens, tem que passar por “uma peneira na qual agarram” a tatuagem, a linguagem, informações de terceiros que o acusam de ser delinquente. Os diretores não querem “criadores de caso” em suas escolas.

Um ponto recorrentemente levantado foi a talvez excessiva autonomia dos diretores, “que decidem se abrem a sala de aula ou não, e na EJA qualquer coisa é motivo para não ter aula – até se ameaçar chuva”. Haveria um problema de “higienização”, uma seleção de clientela feita pela gestão da escola, “o diretor que fala uma coisa para Semed e outra para os alunos”, com a “colaboração” de todos que trabalham na escola, do porteiro ao professor. O aluno potencial ouve do diretor ou de algum funcionário que não há lugar para ele e se conforma, mesmo a informação estando errada, pois não está acostumado a se ver como sujeito de direitos.

No entanto, ao longo do debate, viu-se que parte dos problemas apontados poderiam estar na falta ou inadequação de canais de comunicação entre a Semed e os diretores e servidores das escolas. Situações de aparente negação de direitos poderiam estar relacionadas à desinformação (que incluiria a desinformação da população sobre como e onde se matricular em cursos de EJA).

De qualquer forma, a estigmatização pelo sistema educacional foi apontada como um dos fatores que estariam a desincentivar a demanda. Os problemas de segurança e da infraestrutura das escolas também foram considerados desincentivadores. Os alunos querem

educação física, informática, o “algo mais” que a escola pode oferecer, mas mesmo quando a escola conta com isso, o uso nem sempre é facultado aos alunos da EJA. Questões pequenas comprometem a permanência, como quando a luz não acende, por pane elétrica ou por não ter lâmpada. Mas o maior problema para incentivar a demanda por EJA, seria o fato de que as pessoas não veriam o propósito de se educarem, em termos do quê ganhariam com isso.

## 6 PROJEÇÕES DA TAXA DE ANALFABETISMO DE MACEIÓ

A taxa de analfabetismo de jovens e adultos de Maceió, recapitulando, segundo as melhores fontes de dados disponíveis, caiu de 11,4 por cento em 2000 para 8,3 por cento em 2015, passando de 80 a 66 mil pessoas. Parte desta redução se deve à dinâmica demográfica, pois nas novas gerações é cada vez menor a proporção que permanece analfabeta aos 15 anos. Muito embora não seja possível uma estimativa acurada, esta redução não se deve apenas à demografia. Viu-se na seção anterior que as iniciativas para a alfabetização e a EJA, em particular o PBA municipal, podem ter contribuído para tal redução.

Para que a Semed/Maceió possa planejar estrategicamente a sua política de alfabetização de adultos, é importante dosar o esforço necessário, em termo de números de pessoas a serem alfabetizadas até 2024, visando ao cumprimento da Meta 9 do Plano Nacional de Educação. Para subsidiar a Semed, esta seção apresenta projeções da população jovem e adulta analfabeta de Maceió para 2020 e 2025, considerando a dinâmica demográfica, e cenários distintos de escala e eficácia das políticas de alfabetização de jovens e adultos no município.

A projeção populacional pode ser entendida como o resultado numérico de um conjunto particular de hipóteses em relação ao tamanho de determinada população no futuro. Os seus resultados podem ser utilizados para inúmeros propósitos, pois o tamanho e a composição populacional têm implicações sociais, econômicas, políticas, ambientais, entre outras áreas de pesquisa. Há dois caminhos para se projetar a população analfabeta de 15 anos ou mais. O primeiro é a projeção da população analfabeta propriamente dita. O segundo é a projeção das taxas de analfabetismo que, ao serem aplicadas na população total projetada, nos fornece o número absoluto de analfabetos.

No primeiro caminho, o método tradicionalmente adotado pelas grandes instituições nacionais e internacionais que trabalham com projeções populacionais, como o IBGE e a Divisão de População das Nações Unidas, é o das componentes demográficas. Por meio dessa técnica, a população do ano-base é dividida em grupos de idade e sexo, também conhecidos como coortes de nascimento,<sup>113</sup> e, para cada coorte, são projetadas as funções de fecundidade, mortalidade e migração.

Embora seja um método tradicional e muito preciso, possui algumas características que dificultam o seu uso no presente estudo. O primeiro desafio é o fato da unidade de análise ser a população analfabeta de um município e, assim, não possuir tamanho suficiente para garantir a estabilidade necessária para a projeção pelos métodos tradicionais. Há outros problemas como a ausência de informações confiáveis sobre mortes para os analfabetos do município de Maceió.<sup>114</sup>

Ademais, como o estado educacional é variável ao longo do tempo, diferentemente das características descritas, para o cálculo das funções de migração, não conhecemos a escolaridade do migrante no período em que migrou. Apesar de todas essas dificuldades



técnicas, a principal justificativa para a não seguir o primeiro caminho é o fato de não conseguirmos prever a população futura de analfabetos diante de choques externos, como a introdução de uma política eficaz de alfabetização de jovens e adultos. E esse é o principal objetivo aqui, a construção de cenários com base em hipóteses futuras sobre a efetividade da política de alfabetização de jovens e adultos.

No segundo caminho, o método é conhecido como o das taxas de participação.<sup>115</sup> Nesta abordagem, calculam-se as taxas de analfabetismo (estratificadas por sexo e idade, por exemplo) no ano-base da projeção e em anos anteriores, e essas taxas são projetadas por meio do uso de alguma técnica de extrapolação de tendências. A taxa projetada pode seguir a tendência dos últimos anos ou pode, simplesmente, ser desenhada de acordo com as hipóteses dos cenários a serem investigados. As taxas projetadas são, em seguida, aplicadas à população projetada e, como resultado, tem-se o número absoluto de analfabetos no futuro. O método das taxas de participação é adotado pela Unesco para projetar as taxas de alfabetização em diversos países.<sup>116</sup>

Para usar o método das taxas de participação, é preciso ter a população municipal total projetada para o período em análise. O IBGE não fornece projeções populacionais municipais, apenas projeções das Unidades da Federação, por idade quinquenal e sexo, para o período de 2000 a 2030. Portanto, para obtermos as estimativas populacionais de Maceió, recorreremos às projeções elaboradas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG).<sup>117</sup>

O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) elaborou projeções populacionais por idade quinquenal e sexo, para os anos múltiplos de cinco entre 2010 e 2030. Nas projeções para o total do Brasil e para as Unidades Federativas, utilizou-se o método das componentes demográficas, e nas projeções municipais, utilizou-se o método da relação de coortes.<sup>118</sup> Os detalhes técnicos da projeção populacional estão descritos em Cedeplar (2014). Os números da população projetada para o município de Maceió, que foram utilizados como insumos para a projeção da população analfabeta, podem ser conferidos nos Anexos.

## 6.1 CENÁRIOS E HIPÓTESES

Antes de introduzirmos os diferentes cenários de populações analfabetas projetadas para jovens e adultos, é importante fazer uso de um modelo teórico que nos ajude a entender quais as variáveis que impactam a taxa de analfabetismo da população em estudo, isto é, indivíduos analfabetos de 15 anos ou mais. O tamanho da população analfabeta masculina ou feminina de uma coorte em um município, a um dado momento, pode ser representado pela equação:

$$A_{g,a,t_1} = A_{g,a-\Delta t,t_0} + N_{g,\Delta t} + (I_{g,a,\Delta t} - E_{g,a,\Delta t}) - O_{g,a,\Delta t} - AJA_{g,a,\Delta t} \quad (1)$$

Em que:

$A_{g,a,t_1}$  é a população analfabeta do sexo **g**, da coorte **a**, em um momento **t<sub>1</sub>**;

$A_{g,a,t_0}$  é a população analfabeta do sexo **g**, da coorte **a**, no momento anterior **t<sub>0</sub>**;

$N_{g,\Delta t}$  é o número de analfabetos do sexo **g** que completam 15 anos de idade no período;

$I_{g,a,\Delta_t}$  é a população analfabeta imigrante do sexo  $g$ , da coorte  $a$ , no período;

$E_{g,a,\Delta_t}$  é a população analfabeta emigrante do sexo  $g$ , da coorte  $a$ , no período;

$(I_{g,a,\Delta_t} - E_{g,a,\Delta_t})$  é o saldo migratório de analfabetos;

$O_{g,a,\Delta_t}$  é o número de óbitos de analfabetos do sexo  $g$ , da coorte  $a$ , no período;

$AJA_{g,a,\Delta_t}$  é o número de jovens e adultos alfabetizados no período, do sexo  $g$ , e da coorte  $a$ .

E o número total de analfabetos no momento  $t$ , é dado pelo somatório dos analfabetos em cada coorte de gênero e idade:

$$A_{t_1} = \sum_g \sum_a A_{g,a,t_1} \quad (2)$$

Mais simplesmente, a população de analfabetos em um momento é composta pelas pessoas que já eram analfabetas em um momento anterior, mais as pessoas que entraram na população analfabeta no período entre os momentos, menos as pessoas que saíram da população. A população analfabeta é alimentada pelos adolescentes que chegam analfabetos aos 15 anos e pelos imigrantes analfabetos jovens e adultos, e suas portas de saída são a morte, a emigração, e a EJA.

Com base nesse modelo, nas projeções de população do Cedeplar para o município, e em parâmetros hipotéticos e observados para o saldo migratório intermunicipal e a alfabetização no ensino regular e na EJA, foram criados três cenários para a projeção das taxas de analfabetismo, detalhados a seguir.

### Cenário 1

O cenário 1 é construído apenas para referência. Nele a redução do analfabetismo decorre única e exclusivamente da dinâmica demográfica implícita na projeção de população para o município, como se o desempenho do sistema de ensino tivesse congelado em 2010, o ano-base das projeções. Para a construção deste cenário, supõe-se que as taxas de analfabetismo por grupo etário quinquenal observadas em 2010 se manterão constantes ao longo das coortes até 2025, ano final da projeção. Para as novas pessoas que ingressam na população a ser projetada, considera-se a taxa de analfabetismo observada daqueles com 15 a 19 anos em 2010. É um cenário contra os fatos, que pressupõe saldo migratório intermunicipal nulo e ignora a melhoria no acesso e na qualidade do ensino fundamental ocorrido de 2010 em diante. Também pressupõe inexistência de EJA, depois dos 15 anos de idade ninguém se alfabetiza. No cenário 1, portanto, a equação (1) se reduz a:

$$A_{g,a,t_1} = A_{g,a-\Delta_t,t_0} + N_{g,\Delta_t} - O_{g,a,\Delta_t} \quad (3)$$

Para serem obtidas as estimativas do cenário 1 empregando o método das taxas de participação sobre a base das projeções populacionais do Cedeplar, basta multiplicar a taxa de analfabetismo  $\tau$  do sexo  $g$  e da coorte  $a$  no ano-base pela sua respectiva projeção:

$$A_{g,a,t_1} = p_{g,a,t} \times \tau_{g,a-\Delta_t,t_0} \quad (4)$$

Depois, aplica-se a equação (2) para obter o total de analfabetos de ambos os sexos e de todas as coortes com 15 ou mais anos. O total é então dividido pela projeção de população de 15 ou mais anos, para a obtenção das taxas de analfabetismo futuras sob o cenário 1.

As taxas de analfabetismo do ano-base são apresentadas na Tabela 2, com o esquema de aplicação para a obtenção das estimativas para 2015, 2020 e 2025.

TABELA 3

**Taxas de analfabetismo, segundo sexo e idade, empregadas na construção do Cenário 1; e esquema de aplicação por ano da projeção (Maceió, 2010)**

Grupos etários	Homens				Mulheres			
	2010	2015	2020	2025	2010	2015	2020	2025
15-19	4,0	4,0	4,0	4,0	2,1	2,1	2,1	2,1
20-24	4,4	4,0	4,0	4,0	3,2	2,1	2,1	2,1
25-29	7,6	4,4	4,0	4,0	5,2	3,2	2,1	2,1
30-34	8,5	7,6	4,4	4,0	8,5	5,2	3,2	2,1
35-39	9,8	8,5	7,6	4,4	10,6	8,5	5,2	3,2
40-44	12,4	9,8	8,5	7,6	13,0	10,6	8,5	5,2
45-49	14,1	12,4	9,8	8,5	15,2	13,0	10,6	8,5
50-54	14,8	14,1	12,4	9,8	16,9	15,2	13,0	10,6
55-59	17,6	14,8	14,1	12,4	23,4	16,9	15,2	13,0
60-64	20,2	17,6	14,8	14,1	22,3	23,4	16,9	15,2
65-69	30,0	20,2	17,6	14,8	30,3	22,3	23,4	16,9
70-74	33,7	30,0	20,2	17,6	31,3	30,3	22,3	23,4
75-79	33,8	33,7	30,0	20,2	33,0	31,3	30,3	22,3
80+	33,7	33,8	33,7	30,0	35,1	33,0	31,3	30,3

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

Constrói-se, aplicando essas taxas às projeções (em Anexo), um cenário no qual o município de Maceió teria uma taxa de analfabetismo de, aproximadamente, 8,8 por cento em 2020 e 7,8 por cento em 2025. Ou seja, mesmo que Maceió não educasse um só jovem ou adulto, que o sistema de ensino não aumentasse sua eficácia em alfabetizar, e tudo ficasse como em 2010, a taxa de analfabetismo cairia 3,6 pontos até 2025. No entanto, é sabido que houve melhora no sistema de ensino e que há alfabetização depois dos 15 anos, portanto a taxa de analfabetismo de jovens e adultos em 2025 pode ficar bem abaixo de oito por cento.

A estimativa do cenário 1, bem como a dos subsequentes, tem um pressuposto implícito, compartilhado com os demais cenários, que é o de que a taxa de mortalidade dos analfabetos é próxima a dos não analfabetos, o que provavelmente não é verdade para os mais jovens (Figura 15). Não obstante, o pressuposto gera uma estimativa conservadora, pois se a taxa de mortalidade dos analfabetos fosse maior, aumentaria a redução do analfabetismo por esta via.

É razoável esperar uma taxa inferior a oito por cento, portanto, não só por conta do pressuposto conservador quanto à mortalidade dos analfabetos, mas também por que o acesso ao ensino, a permanência no sistema e a sua qualidade aumentaram, não ficaram estáticos como no cenário 1.

## Cenário 2

O segundo cenário é similar ao primeiro. A diferença é que neste se considera que, ao longo do tempo o ensino fundamental aumenta sua eficácia em alfabetizar as crianças antes dos 15 anos, e que a escolarização destas é praticamente universal. Ou seja, no cenário 2 a população analfabeta de cada grupo também é definida pelas equações (3) e (4), com saldo migratório nulo e sem alfabetização após os 15 anos de idade (EJA inexistente).

No cenário 1, considerava-se que o sistema de ensino tinha congelado em 2010, então cada nova coorte que chegava na faixa etária dos 15 aos 19 anos, recebia uma taxa de analfabetismo de quatro por cento para os homens e de 2,1 por cento para as mulheres, conforme o esquema da Tabela 3, área sombreada.

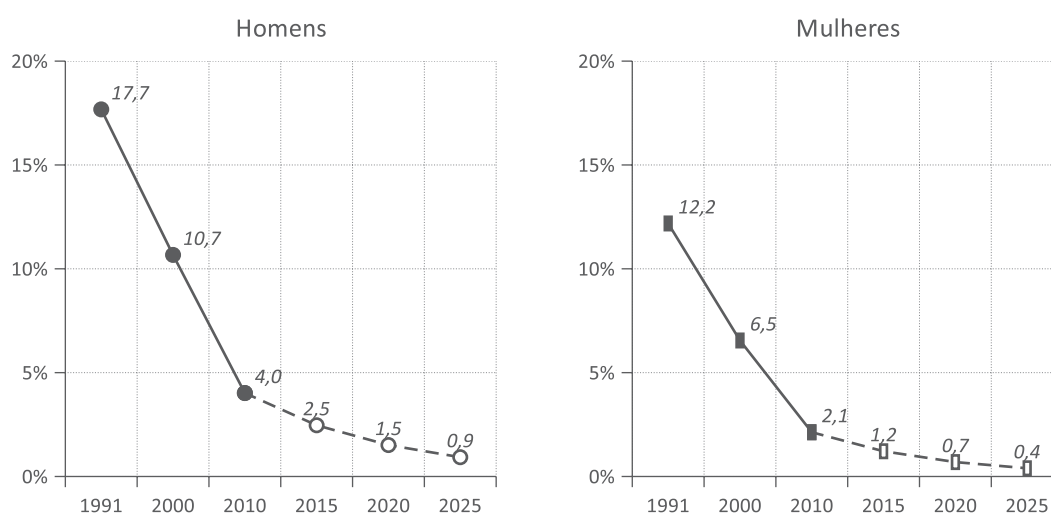
No cenário 2, para simular a melhoria no sistema de ensino, cada nova coorte que chega no primeiro grupo etário da população jovem e adulta recebe uma taxa de analfabetismo estimada por uma função exponencial.<sup>119</sup> Extrapolando a tendência de queda nas taxas de analfabetismo, observada ao longo das últimas décadas, a função exponencial projeta a redução do analfabetismo com retornos decrescentes: quanto mais baixo, menor é a redução adicional do próximo período.

O uso de uma função não linear para imprimir retornos decrescentes aos esforços de redução do analfabetismo é implicado pelo fato de que a redução do analfabetismo realmente se torna mais difícil a medida que se progride, como mostra a taxa de analfabetismo do Brasil (Figura 1). Para as crianças e adolescentes ocorre o mesmo. Por mais que se eleve a escolarização, ainda restarão uns poucos casos de crianças fora da escola, e mesmo com todas escolarizadas, algumas não serão alfabetizadas. Alguns tipos de deficiência intelectual, por exemplo, tornam impossível, ou improvável, a alfabetização antes dos 15 anos de idade.

A Figura 44 exhibe a tendência de declínio do analfabetismo do grupo populacional de 15 a 19 anos ao longo das últimas décadas, e a função exponencial ajustada com base na redução ocorrida entre 2000 e 2010.

FIGURA 44

**Taxa de analfabetismo dos jovens de 15 a 19 anos, observada e projetada (Maceió, 1991/2025)**



Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 1991, 2000 e 2010.

Com as taxas de analfabetismo projetadas (Figura 44), alteram-se as primeiras linhas da Tabela 3 para obter a Tabela 4. Para os demais grupos, as taxas de analfabetismo futura são aplicadas como na Tabela 3, pois neste cenário não há alfabetização depois dos 15 anos de idade.

Aplicando as taxas do Cenário 2 (Tabelas 2 e 4) aos totais da projeção de população do Cedeplar, chega-se a uma taxa de analfabetismo de cerca de 8,4 por cento em 2020 e de 7,3 por cento em 2025. Lembrando, no cenário 1, as taxas seriam de cerca de 8,8 por cento em 2020 e 7,8 por cento em 2025. Embora não desprezível, a redução adicional devida a melhora da capacidade do sistema de ensino em alfabetizar antes dos 15 anos, é bem pequena, meio ponto percentual. Isso se deve ao fato de que, como visto, a maioria dos analfabetos está entre os adultos.

TABELA 4

**Taxas de analfabetismo, segundo sexo e idade, empregadas na construção do Cenário 2; e esquema de aplicação por ano da projeção (Maceió, 2010)**

Grupos etários	Homens				Mulheres			
	2010	2015	2020	2025	2010	2015	2020	2025
15-19	4,0	2,5	1,5	0,9	2,1	1,2	0,7	0,4
20-24	4,4	4,0	2,5	1,5	3,2	2,1	1,2	0,7
25-29	7,6	4,4	4,0	2,5	5,2	3,2	2,1	1,2
30-34	8,5	7,6	4,4	4,0	8,5	5,2	3,2	2,1

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

A análise comparada do cenário 1 com o cenário 2 mostra que as atuais políticas de alfabetização na idade certa, apesar de indiscutivelmente relevantes, pouco tem a contribuir para a redução do analfabetismo entre jovens e adultos. Se de 2015 em diante a taxa de analfabetismo de cada nova coorte de 15 a 19 anos fosse zero por cento, a taxa do cenário 2 para 2025 seria de 6,9 por cento. Um milagre em termos de alfabetização no ensino fundamental, portanto, reduziria a taxa de analfabetismo em, no máximo, 0,9 ponto percentual até 2025.

O baixíssimo potencial de redução do analfabetismo jovem e adulto, até 2024, das políticas para a alfabetização das crianças até o final do terceiro ano do ensino fundamental regular ressalta a importância da EJA para universalizar a alfabetização em Maceió.

### Cenário 3

O cenário 2 também é um cenário contra os fatos, pois supõe que não houve alfabetização de jovens e adultos em Maceió. Contudo, como visto na seção sobre o PBA em Maceió, existem iniciativas de alfabetização de adultos com larga escala em Maceió. O cenário 3 incorpora os efeitos dessas iniciativas sobre a população analfabeta, ainda sob a hipótese de saldo migratório nulo.

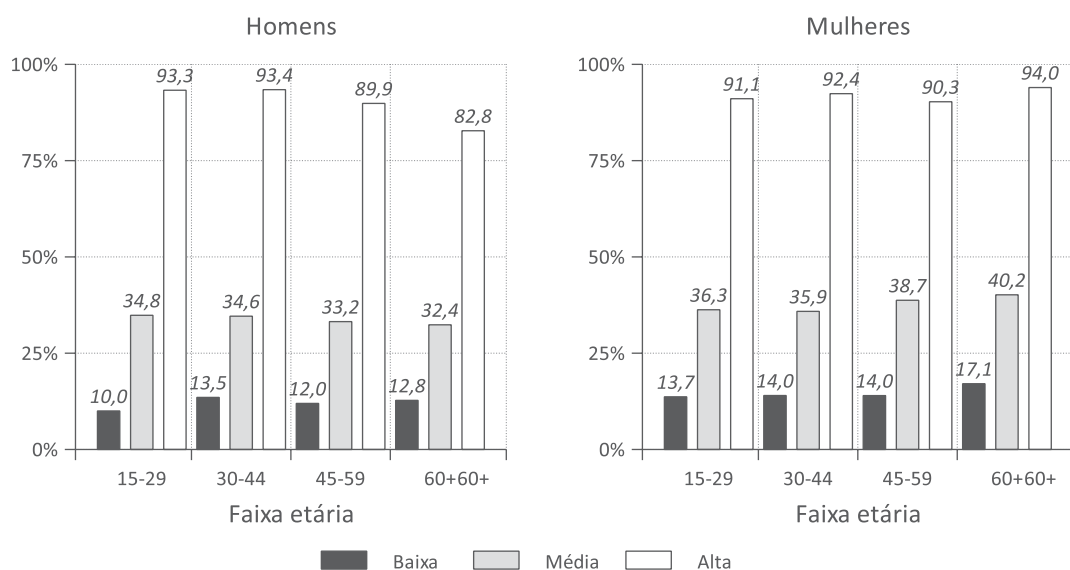
Com o cenário 3 é possível estimar como variações na escala e na eficácia das iniciativas de alfabetização de jovens e adultos podem afetar a taxa de analfabetismo em Maceió nos próximos anos. É importante ressaltar que o cenário 3 leva em consideração o efeito de todas as iniciativas de alfabetização de jovens e adultos no município que existem e que venham a existir. Embora tudo indique que o PBA de execução municipal seja responsável pela maior parte da AJA em Maceió, o governo estadual também executa o PBA na capital, e há iniciativas do terceiro setor, como o MOVA. E, mais importante, a alfabetização também ocorre na EJA de ensino fundamental.

Existem dois parâmetros variáveis no cenário 3, a escala e a eficácia das iniciativas de AJA. Se a escala, ou a eficácia, é nula, o resultado do cenário 3 é idêntico ao do cenário 2. A escala é representada pelo número de inscritos, que é a média anual de analfabetos que decidem se alfabetizar. A eficácia é representada pela taxa de alfabetização dos inscritos em todas as iniciativas de AJA municipais. Como referência para os parâmetros de escala e eficácia, na falta de informações sobre as iniciativas do estado e do terceiro setor, foram empregados indicadores do PBA municipal, apresentados na seção anterior. Assume-se, por conseguinte, que as informações do PBA municipal são uma *proxy* para as demais iniciativas.

Os parâmetros utilizados na projeção das taxas de analfabetismo se basearam nos dados sobre a execução do PBA em Maceió em 2013-14 e 2015. A taxa de alfabetização no PBA (Tabela 1 e Figura 41) foi calculada para os oito grupos de sexo e idade definidos na seção *Identificando o público-alvo da alfabetização* (Figura 34). A Figura 45 apresenta as taxas médias calculadas. Embora variem pouco em função do sexo e do grupo etário, há sempre uma diferença entre as taxas médias de homens e mulheres. As delas, além de ligeiramente mais altas, tendem a subir com a idade, e com os homens ocorre o contrário. Desta forma, a maior diferença, de 7,8 pontos, se dá entre as taxas de homens e mulheres com 60 ou mais anos.

FIGURA 45

**Taxa de alfabetização no PBA por sexo e faixa etária, média e desagregada segundo baixa ou alta presença às aulas (Maceió, 2013-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

As taxas médias da figura 45 são empregadas no cenário 3 para representar a eficácia das iniciativas de AJA em Maceió sob a hipótese de que esta se manterá, até 2025, na média do observado de 2013 a 2015. É uma hipótese razoável, mas no cenário 3 também interessa saber o que ocorreria com a taxa de analfabetismo futura se a eficácia em alfabetizar piorasse ou melhorasse.

Viu-se, na seção anterior, que a assiduidade às aulas é fortemente correlacionada com a eficácia na alfabetização do aluno do PBA. Assim, para obter referências para as hipóteses de piora ou melhora da taxa de alfabetização de jovens e adultos, as taxas da Figura 45 foram calculadas para dois subgrupos, o dos inscritos que estiveram presença baixa, de até 50 por cento

das aulas, e os que a tiveram alta, maior que 50 por cento das aulas. As taxas dos que tiveram baixa presença são usadas como referência para a hipótese de piora na eficácia em alfabetizar jovens e adultos; e as taxas dos mais assíduos como referência do aumento da eficácia.

A efetividade das iniciativas de AJA para a redução da taxa de analfabetismo, contudo, não dependem apenas da eficácia, mas também da escala, que é representada pelo número de inscritos. O município pode alcançar maior redução do analfabetismo tanto pelo aumento da eficácia quanto pelo aumento da escala. O Quadro 4, partindo da situação média de 2013-2015, esquematiza o que aconteceria com a taxa de analfabetismo em função de mudanças na escala e na eficácia das iniciativas de AJA.

QUADRO 4

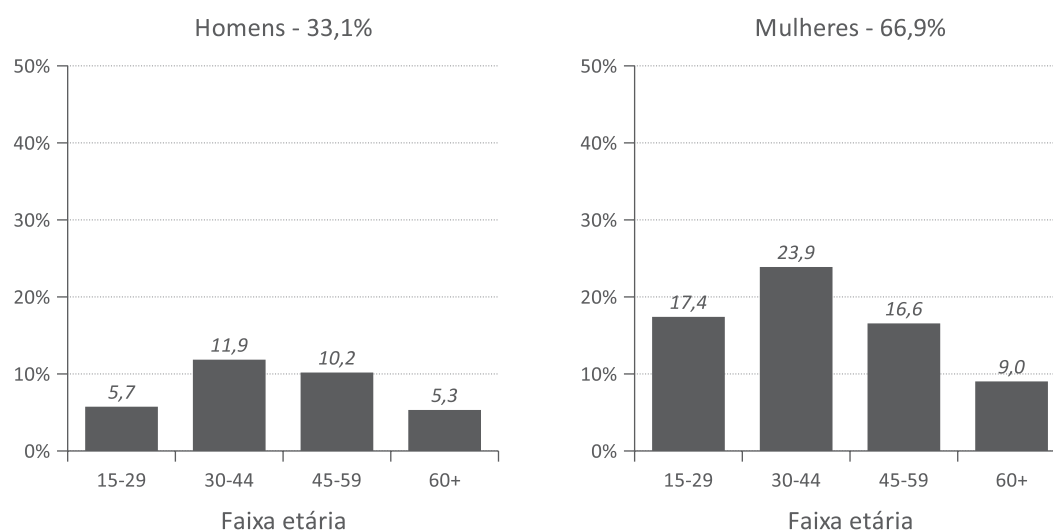
**Relações entre a taxa de analfabetismo e variações na escala e na eficácia da alfabetização de jovens e adultos**

Eficácia	Escala		
	Diminui	Atual	Aumenta
Piora	Taxa maior	Taxa maior	Ambíguo
Atual	Taxa maior	Referência	Taxa menor
Melhora	Ambíguo	Taxa menor	Taxa menor

Nas projeções a seguir, para cada nível de eficácia, o número de inscritos médio anual varia de 1.000 a 5.000 alunos por ano, faixa compatível com os parâmetros do PBA de 2013 a 2015 (Tabela 1).

Os inscritos precisam ser distribuídos pelos oito grupos de sexo e idade anteriormente definidos, os mesmos para os quais a taxa de alfabetização foi apresentada na Figura 45. Para fazer isto, supõe-se que a estrutura de sexo e idade dos inscritos será constante e igual à dos inscritos no PBA em 2013-2014 e 2015, apresentada na Figura 46.

**Figura 46**  
**Distribuição dos inscritos no PBA por sexo e faixa etária (Maceió, 2013-2015)**



Fonte: Sistema de Gestão do PBA.

Agora se pode passar ao cálculo das estimativas do cenário 3, no qual existe efeito da AJA, mas o saldo migratório é nulo. Neste caso, a equação (1) se reduz a:

$$A_{g,a,t_1} = A_{g,a-\Delta t,t_0} + N_{g,\Delta t} - O_{g,a,\Delta t} - AJA_{g,a,\Delta t} \quad (5)$$

Logo, tudo é calculado como no cenário 2, a única diferença fica por conta do fato de que o número de alfabetizados após os 15 anos é maior que zero e obtido por:

$$AJA_{g,a,\Delta t} = K\alpha_g\beta_{a/g}\delta_{g,a,i}\Delta t \quad (6)$$

Em que:

$AJA_{g,a,\Delta t}$  é o número de jovens e adultos alfabetizados no período, do sexo **g**, e da coorte **a**;

$K$  é o número médio anual de inscritos em cursos de alfabetização de jovens e adultos (nos cenários, varia de 1.000 a 5.000/ano);

$\alpha_g$  é a proporção de cada sexo entre os inscritos (0.3311 para homens, cf. Figura 46);

$\beta_{a/g}$  é a percentagem por gênero e idade, de inscritos nos cursos de alfabetização de jovens e adultos

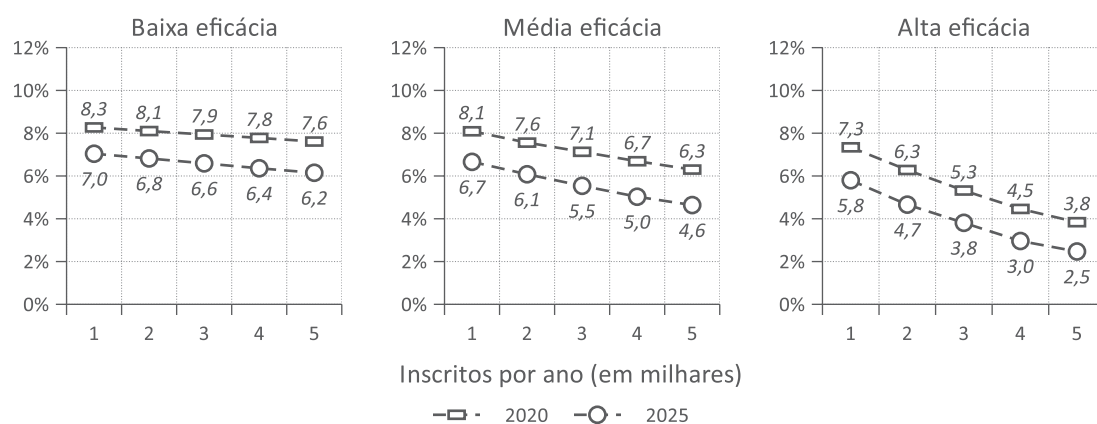
$\delta_{i g a}$  é a taxa de alfabetização no PBA para aplicar ao sexo **g**, faixa etária **a** (as taxas baixa, média e alta da Figura 45);

$\Delta t$  é o tamanho do período, em número de anos.

Na prática, basta multiplicar as taxas da Figura 46 pelas da Figura 45, segundo o nível de eficácia, e depois aplicar a proporção obtida pelo número de inscritos esperado para todo o período. O valor obtido é o número de alfabetizados, que é subtraído das quantidades de analfabetos obtidas usando o cenário 2 para obter a quantidade de analfabetos remanescentes. Esta por sua vez é dividida pela população de 15 anos ou mais para chegar à estimativa da taxa de analfabetismo.

FIGURA 47

**Estimativas da taxa de analfabetismo para diferentes níveis de escala e eficácia da alfabetização de jovens e adultos ( Maceió, 2020 e 2025)**





A Figura 47 apresenta as estimativas para as taxas de analfabetismo de 2020 e 2025, segundo o cenário 3. Comparando os gráficos, nota-se o quanto o resultado depende da variação da escala e da eficácia. Com eficácia em alfabetizar igual à média de 2013-2015, se o número médio de inscritos por ano caísse a mil, os resultados não seriam muito superiores aos obtidos com baixa eficácia para o mesmo número de inscritos. Porém, mantendo uma média de três mil inscritos por ano, seria possível, com a eficácia atual, chegar a taxas de analfabetismo de 7,1 por cento e de 5,5 por cento, respectivamente, em 2020 e em 2025.

Tal resultado é, consideravelmente, melhor do que o obtido com o cenário 2, que, ao ignorar a AJA, estimava a taxa de analfabetismo em 8,4 por cento em 2020, e em 7,3 por cento em 2025. Com escala maior, porém viável (Cf. Tabela 1), de cinco mil inscritos por ano, a taxa poderia chegar a 4,6 por cento sem aumento na eficácia em alfabetizar. Ou seja, é possível derrubar em torno de 2,7 pontos percentuais na taxa de analfabetismo até 2025 simplesmente mantendo a escala e a eficácia do PBA municipal nos últimos anos.

Porém, com apenas dois mil inscritos, menos da metade, é possível chegar quase a mesma taxa aumentando a eficácia em alfabetizar para o nível observado dos que têm presença em mais de 50 por cento das aulas. Se além de assim aumentada a eficácia em alfabetizar, a escala ficasse em cinco mil inscritos por ano, seria possível chegar a uma taxa inferior a três por cento em 2025.

#### **Cenário 4**

O cenário 4 acrescenta ao cenário 3 a consideração do impacto potencial do saldo migratório de analfabetos adultos para a taxa de analfabetismo do município. Em tempos de crise econômica, é possível que populações mais pobres e com menos acesso à educação migrem ao município de Maceió, em busca de oportunidades. Se o saldo migratório é positivo, isto é, se o número de imigrantes analfabetos supera o de emigrantes, a taxa de analfabetismo tende a crescer, a não ser que seja compensada por aumentos da escala ou da eficácia da AJA. Com saldo migratório não nulo, a quantidade de analfabetos de cada sexo em cada coorte é descrita pela equação (1).

Para calcular as estimativas do cenário 4, basta somar o saldo migratório de analfabetos (que pode ser positivo ou negativo) ao número de analfabetos de qualquer uma das estimativas do cenário 3 e calcular a taxa de analfabetismo com base nos totais da projeção de população municipal do Cedeplar.<sup>120</sup> Neste trabalho, serão apresentadas as estimativas para eficácia baixa, média e alta com o número de inscritos fixos na média anual de três mil por ano.

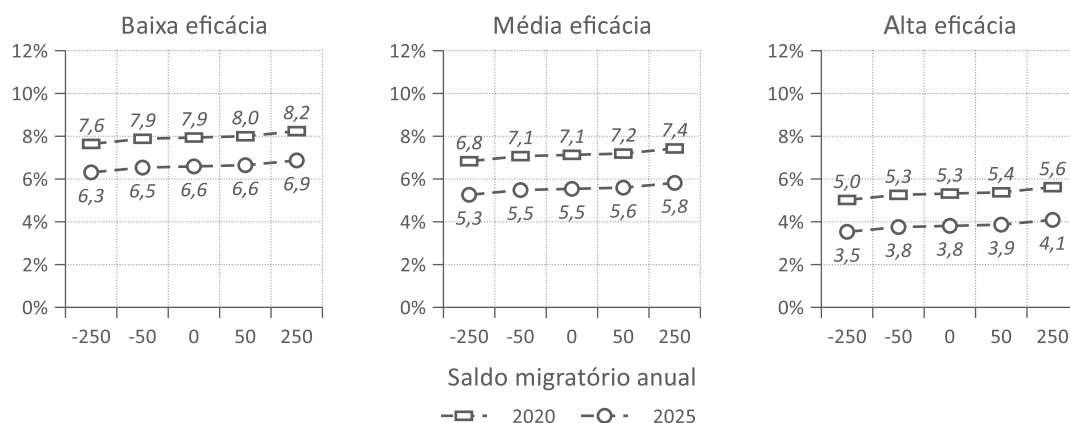
Para simular a migração intermunicipal,<sup>121</sup> tem-se como referência os dados dos Censos Demográficos. No período 2005-2010, de crescimento e desenvolvimento econômico, o saldo migratório ajudou a reduzir a população analfabeta em 780 pessoas. Já no decênio 1980-1991, a chamada “década perdida”, Maceió recebeu 3,8 mil imigrantes analfabetos com 15 anos ou mais. Logo, estamos falando de variações no saldo migratório de uma média de 156 emigrantes por ano até 380 imigrantes por ano. Mas um cenário com saldo migratório de 380 imigrantes analfabetos é provavelmente extremo, pois a referência para tal número é o começo da década de 90, quando a taxa de analfabetismo no interior do estado de Alagoas era ainda mais alta do que é hoje. Em função disto, optou-se por trabalhar com saldos migratórios positivos e negativos de 50 e 250 imigrantes por ano, dada a imprevisibilidade da migração intermunicipal, e não ser o objetivo aqui prever o futuro, mas tão somente ilustrar possíveis cenários.

A Figura 48 mostra as estimativas de analfabetismo para o cenário 4. Como seria de se esperar, com saldo migratório negativo, mais emigrantes do que imigrantes analfabetos, a taxa de analfabetismo decresce, e vice-versa. Contudo, a lição a ser tirada das estimativas do

cenário 4 é a de que, salvo se houver um verdadeiro êxodo de analfabetos, de ou para Maceió, a migração dificilmente produzirá uma variação de mais do que meio ponto percentual nas taxas de analfabetismo futuras.

FIGURA 48

**Estimativas da taxa de analfabetismo para 3 mil inscritos por ano, segundo a eficácia da alfabetização de jovens e adultos e o saldo migratório (Maceió, 2020 e 2025)**



Fontes: Sistema de Gestão do PBA; IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2000 e 2010; Cedeplar, projeções de população.

## 6.2 ESTABELECENDO UMA META PARA A TAXA DE ANALFABETISMO DE 2024

A Meta 9 do PNE fala na “erradicação” do analfabetismo entre jovens e adultos, mas as estimativas da taxa de analfabetismo em 2025 a partir dos cenários 3 e 4 sugerem que dificilmente será alcançada. Existem barreiras para zerar a taxa, como a presença de pessoas com limitações cognitivas severas que impedem a alfabetização, e o fato de que a alfabetização de adultos é um direito, e não um dever. Não se pode obrigar os analfabetos a frequentarem cursos, e parte deles não decidirá fazê-lo.

Ter uma meta, contudo, é fundamental para uma estratégia de monitoramento. Graças à nova Pnad Contínua, será possível contar com a taxa de analfabetismo de jovens e adultos em Maceió anualmente,<sup>122</sup> e esta poderá ser comparada à meta para avaliar a adequação das iniciativas de AJA.

A sugestão é que se adote, para 2024, uma meta que tenha por referência a taxa de analfabetismo prevista para 2025 no cenário 2, que é aquele que desconsidera a alfabetização depois dos 15 anos, no qual para saldo migratório nulo, toda a redução do analfabetismo se deve aos óbitos e à melhoria do acesso e da qualidade do ensino fundamental. Nesse cenário, a taxa de analfabetismo em 2025 estaria em torno de 7,3 por cento. A sugestão é que a meta para 2024 seja a metade desta taxa, 3,6 por cento.

Arredondando para simplificar, o que é importante do ponto de vista da comunicação, a meta ficaria em quatro por cento. É uma meta ambiciosa, dado que nos cenários 3 e 4, somente com alta eficácia as estimativas ficam abaixo de quatro por cento ou mais baixas (Figuras 47 e 48). Sem ganhos de eficácia, a meta exigiria escala superior aos cinco mil

inscritos por ano. Como quatro por cento também é, aproximadamente, metade da taxa observada no último trimestre de 2015, em benefício da simplicidade na comunicação, a meta pode ser apresentada como: reduzir a taxa de analfabetismo do último trimestre de 2015 a menos da metade.

## 7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Para concluir de forma organizada, o principal achado desta pesquisa é o fato de a população analfabeta jovem e adulta de Maceió estar diminuindo e envelhecendo. Parte disso ocorre em razão da dinâmica demográfica, e outra parte, pode ser atribuída à política educacional. Para entender como o processo acontece e qual o peso de cada um desses componentes e seus subcomponentes, é importante distinguir o que produz a entrada e a saída da população analfabeta.

A entrada na população analfabeta é quase que exclusivamente ditada pela oferta de educação fundamental. No passado, as crianças que lograram ter acesso à educação entravam tardiamente na escola, aos 10, 11 ou 12 anos de idade e permaneciam por pouco tempo: um, dois, três anos no máximo. Muitos estabelecimentos de ensino ofereciam ensino fundamental com apenas um ano de duração. Assim, nem todos os que frequentaram o ensino elementar – o equivalente aos anos iniciais do fundamental de hoje – o completaram; e entre esses, a taxa de analfabetismo é superior à dos que, já na vida adulta, procuraram a EJA de ensino fundamental para compensarem o ensino precário que receberam ou o fato de nunca terem ido à escola.

A falta de acesso à escola, ou o ingresso tardio com curta permanência, não incidia da mesma forma em todos os grupos sociais. Mulheres, pretos e pardos – e, pode-se inferir indiretamente, os pobres em geral – tinham menos acesso. Assim, quanto mais velha é a faixa etária, maiores são as desigualdades raciais e de gênero. Com a ampliação culminando na quase universalização do acesso ao ensino fundamental, as diferenças absolutas tornaram-se pequenas, mas as relativas persistem. A taxa de analfabetismo em 2010 dos pretos nascidos de 1991 a 1995 era de 4,6 por cento, melhor que a média municipal; não obstante, o dobro da taxa de 2,3 por cento dos brancos nascidos no mesmo período. E ainda hoje as chances de crianças brancas estarem escolarizadas ou de se alfabetizarem na “idade certa” são maiores.

A desigualdade de gênero também diminuiu pela mesma razão, não há muito espaço para falar de desigualdade na distribuição de algo que todos podem ter – como se tornou o acesso ao ensino fundamental. No entanto, houve uma reversão da desigualdade em prejuízo dos meninos. Esses, por terem uma trajetória incerta no sistema de ensino, marcada pela repetência, abandono e evasão, passaram a ostentar taxas de analfabetismo superiores às das mulheres.

Além da não alfabetização antes dos 15 anos, a outra porta de entrada para a população jovem e adulta analfabeta é a imigração. Viu-se que os imigrantes estão presentes em todos os grupos etários da população jovem e adulta e que são maioria entre os analfabetos. Maceió recebeu muitos imigrantes analfabetos de municípios do interior de Alagoas e também de Pernambuco, Bahia e Sergipe. Porém, em comparação aos naturais, estão mais concentrados nos grupos etários a partir de 30 anos, e, por esse motivo, tem idade média mais elevada. Esse fato pode ocorrer tanto por conta de as pessoas imigrarem mais velhas, quanto por conta de terem imigrado há mais tempo. A análise da migração recente, entre os Censos de 2000 e 2010, contudo, sugere justamente que o grosso da imigração de analfabetos ocorreu há mais tempo.

No início da pesquisa, deu-se muita atenção à migração, pois o saldo migratório tem algo de imprevisível, e uma eventual imigração crescente de analfabetos para a capital do estado, poderia pôr a perder os esforços municipais para diminuir a taxa de analfabetismo. Entretanto, ao fim, notou-se que, a não ser que Maceió se torne o destino de um verdadeiro êxodo de analfabetos, de proporção inédita, o saldo migratório de analfabetos não deve se constituir em um fator relevante contra a redução da taxa municipal de analfabetismo de jovens e adultos.

O imigrante e o natural analfabeto, contudo, são frutos da mesma árvore. A negação do direito à educação fundamental no passado é a principal causa da população analfabeta jovem e adulta de hoje. Porém, durante a década de 2000, várias mudanças na política educacional para as crianças, da ampliação do número de anos do ensino fundamental ao estabelecimento da obrigatoriedade do ensino infantil a partir de 2016, contribuíram para reduzir acentuadamente a parcela de crianças que deixam de ser alfabetizadas antes dos 15 anos. E também houve melhorias do ponto de vista da qualidade da alfabetização, reveladas pelo Ideb dos anos iniciais.

Com toda essa evolução, Maceió hoje consegue alfabetizar quase todas as suas crianças. Contudo, a alfabetização das crianças em Maceió deixa muito a desejar, em termos das proficiências em leitura, escrita e matemática, em relação a outras capitais, inclusive nordestinas. Restam problemas a serem sanados para que nenhuma criança deixe de ser alfabetizada e letrada.

Chega-se, então, ao primeiro conjunto de recomendações para que o município consiga universalizar a alfabetização:

- Ampliar o acesso das crianças ao ensino infantil, etapa para a qual toda a rede pública é do município, o que pode criar condições mais propícias para a alfabetização na etapa seguinte;
- Ampliar o acesso ao primeiro ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, pois o ingresso tardio, fator de defasagem entre a idade e o ano, muito aumenta a propensão ao analfabetismo;
- Garantir a permanência das crianças e adolescentes para que sigam sua trajetória, preferencialmente até completarem o ensino básico, lembrando que para os que permanecem ao menos até terminarem o quinto ano, a alfabetização é quase certa;
- Aumentar a qualidade da alfabetização nos anos iniciais, de forma que os alunos adquiram maior proficiência em leitura, escrita e matemática ao fim do terceiro ano.

Finalmente, seria recomendável fazer um acompanhamento ativo (*tracking*) de crianças cujas características as tornam mais propensas a não frequentar escola e não serem alfabetizadas. As crianças deficientes seriam prioritárias, assim como as que têm pai ou mãe analfabeta; meninos pretos e pardos de famílias de baixa renda, e crianças sem ambos os pais em casa, também mereceriam um acompanhamento especial.

Essas medidas são importantes. Porém, como visto, a única forma de universalizar a alfabetização até 2024 em Maceió é promover a EJA. Se a redução do analfabetismo ficar por conta da dinâmica demográfica, sua universalização demoraria décadas, mesmo se o sistema de ensino passasse a alfabetizar todas as crianças antes dos 10 anos de idade. Fechada a principal porta de entrada na população analfabeta, que é a desigualdade de oportunidades educacionais no ensino infantil e fundamental, resta cuidar da porta de saída, a EJA.

Maceió vem alfabetizando jovens e adultos em larga escala nos últimos anos, por meio principalmente da execução local do Programa Brasil Alfabetizado (PBA). O PBA municipal

teria alfabetizado 9,6 mil de 23 mil inscritos, de 2010 a 2015. Consta-se que, comparando os números do Censo de 2010 e os do último trimestre da Pnad Contínua, a população de analfabetos jovens e adultos caiu de 80 para 66 mil pessoas. Ambas as fontes são confiáveis, duas amostras cuidadosamente desenhadas da mesma população, e a despeito de estarem sujeitas a uma margem de erro, a redução é real e provavelmente não teria sido alcançada em cinco anos sem a contribuição do PBA.

No entanto, as fontes de dados são distintas e não seria possível atribuir 70 por cento da queda do analfabetismo no período exclusivamente ao PBA. Os números do Sistema de Gerenciamento do PBA são frágeis. Sua baixa qualidade, que não é de todo injustificada, é reconhecida pelos gestores municipais. Também existem outras instituições atuando no município, como o próprio governo estadual, mas a escala e eficácia dessas outras iniciativas não são conhecidas.

Deixando de lado a precisão, o importante é que os números do PBA revelam que a intervenção estava na escala adequada ao problema. Porém, é altamente preocupante o fato de que a quantidade de inscritos caiu muito nas últimas rodadas de cursos, a de 2013/2014 e a de 2015. A queda da procura pelo PBA parece fazer parte de um fenômeno mais amplo de queda geral da demanda por EJA, que preocupa os gestores e os especialistas e foi muito discutida nas oficinas realizadas por esta pesquisa. Não obstante, incentivar a demanda tem sido um desafio para a EJA, e uma das razões pelas quais o Brasil tem insistido no modelo das campanhas de mobilização como figurino para seus programas de AJA.

A primeira recomendação relativa à alfabetização de jovens e adultos, portanto, é manter a escala. Não importa como, seja pelo PBA ou pela EJA, ou por iniciativas do terceiro setor, ou por novas políticas que substituam o PBA, para atingir a meta do PNE até 2024, Maceió precisa conseguir alfabetizar uma parcela significativa dessas 66 mil pessoas que restavam analfabetas em 2015. Com a eficácia média em alfabetizar observada no PBA (que pode melhorar na EJA), é preciso manter uma média de mais de cinco mil matrículas anuais de analfabetos na EJA para atingir um nível civilizado de analfabetismo até 2024. Aumentando a eficácia em alfabetizar para o nível observado entre os alunos mais assíduos ao PBA, com cinco mil matrículas por ano, seria possível alcançar uma taxa de analfabetismo abaixo de quatro por cento em 2024.

A segunda recomendação é implantar um sistema de monitoramento da universalização da alfabetização. Parte dos indicadores necessários já está sendo disponibilizada pelo Inep com os resultados da ANA, cobrindo a alfabetização na "idade certa". Esses indicadores devem ser complementados pelos da EJA, calculados a partir do Censo Escolar (sobre estabelecimentos, matrículas e docentes). A joia da coroa deste sistema seria o cálculo da taxa de analfabetismo e da quantidade de analfabetos jovens e adultos a partir da nova Pnad Contínua, que, ao contrário da antiga, faculta seu cálculo, sem grandes dificuldades, para Maceió.

Para monitorar o progresso, convém estabelecer uma meta para a taxa de analfabetismo. Tanto o PNE quanto o PME estabelecem a meta de "erradicar" o analfabetismo de forma imprecisa, pois é óbvia a impossibilidade de zerar este número: não se pode obrigar as pessoas a se alfabetizarem. O Estado está obrigado a suprir a população com oportunidades para aqueles que desejarem retomar, ou iniciar, seu percurso pelas etapas do ensino básico. Mas para quem está fora da faixa etária do ensino obrigatório, a educação é um direito, não um dever. E mesmo no longo prazo, pessoas com limitações cognitivas severas não serão alfabetizadas. Assim, sempre haverá uma parcela de analfabetos na população de jovens e adultos, ainda que diminuta.

A recomendação é que a meta seja a de reduzir o analfabetismo a menos que quatro por cento até 2024. Segundo a análise de cenários, esse valor seria, aproximadamente, a metade da taxa que seria atingida em 2025 sem a EJA, isto é, se nenhuma pessoa se alfabetizasse depois dos 15 anos. Esse valor coincide com a taxa observada de oito por cento no último trimestre de 2015, podendo ser usado como referência para formular uma meta: "Até 2024, reduzir o analfabetismo absoluto a menos da metade dos 8% apurados no último trimestre de 2015 pela Pnad Contínua do IBGE". Ressalte-se que o ordenamento constitucional é no sentido de o PNE contemplar ações em prol da "erradicação" do analfabetismo, não de que ele deva ser alcançado de imediato.

Ainda em relação ao sistema de monitoramento, recomenda-se a ampla publicização dos resultados, mediante a elaboração de um boletim ou panorama publicado anualmente na página da Semed e também impresso e distribuído para os atores municipais da EJA.

Para atacar o problema da queda da demanda, recomenda-se que o município planeje sua oferta de alfabetização no âmbito da EJA tendo em mente a seguinte tipologia, não exaustiva e não mutuamente exclusiva de analfabetos, em ordem de prioridade: jovens (15 a 29 anos de idade); empregadas domésticas; "donas de casa"; trabalhadores na construção civil; trabalhadores no comércio e reparação de veículos automotores; trabalhadoras no comércio, hotelaria e alimentação; homens adultos (30 a 59 anos de idade) inativos e desempregados; idosos (60 ou mais anos de idade). A hierarquia de prioridades é definida pela disponibilidade potencial de cada grupo, pelo tempo que permanecerão na população de analfabetos e pelo tamanho relativo do grupo.

Esses grupos sugerem a necessidade de estratégias distintas de incentivo à demanda por EJA. No caso dos trabalhadores no setor de reparação de veículos, seguindo a inspiração freireana, os materiais didáticos poderiam se aproveitar do vocabulário do universo automobilístico para se adequarem ao público. As campanhas de divulgação também podem se adequar usando imagens, linguagem e veículos (mídias) que propiciem melhor comunicação com os tipos-alvo para a estratégia de alfabetização.

Alguns dos tipos-alvo para a estratégia de alfabetização podem ensejar parcerias específicas com a sociedade civil e o terceiro setor. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores da construção civil, uma vez que existem várias iniciativas de sucesso no Brasil de alfabetização em canteiros de obras. A Semed poderia estabelecer parcerias com construtoras e seu sindicato patronal, ou com sindicatos de trabalhadores da construção civil para implantar iniciativas sob medida para este grupo. No entanto, medidas de maior fôlego são necessárias para que isso realmente possa ser feito, pois, como indicaram os gestores da Semed, a legislação municipal é muito restritiva no que toca ao estabelecimento de convênios com o terceiro setor ou empresas.

As restrições aos convênios prejudicam também a oferta de EJA. Um dos problemas indicados de forma recorrente nas oficinas é a inadequação dos espaços para a EJA e a concorrência com o ensino básico regular, que faz com que quase toda a oferta seja noturna, enquanto se acredita que a oferta diurna teria forte demanda. A inadequação do espaço também ocorre no âmbito da própria decoração das escolas, com o mobiliário para crianças, ergonomicamente impróprio para adultos, e os motivos infantis. Outro aspecto frequentemente levantado é o caráter de espaço de socialização que a escola teria para os jovens e os adultos.

Há algum tempo se discute, na Semed, a criação de um centro para EJA em um local estratégico da cidade. Esta parece ser uma boa ideia, mas é imprescindível que atenda às expectativas de que seja mais que simplesmente um aglomerado de salas de aula e que possa oferecer as demais atividades cuja falta é reconhecida e que podem incentivar a

demanda, oferecendo aulas de educação física e informática; e a integração com os cursos profissionalizantes. Esta integração, que tem sido indicada como uma das principais coisas a serem feitas para que a EJA se torne atrativa – para que o analfabeto perceba o que pode ganhar com o sacrifício de seu já escasso tempo de lazer – também se beneficiaria de convênios, por exemplo, com empresas, para a oferta de estágios remunerados, ou mesmo de políticas públicas ou privadas de ação afirmativa que estabeleçam preferência nas contratações para os egressos da EJA.

Assim, uma recomendação é investir, em parceria com a Câmara Municipal, em uma legislação que facilite a celebração de convênios que tenham como objetivo ampliar o acesso e aprimorar a qualidade, além de incentivar a demanda pela EJA. Contudo, esta medida deve demorar a ser implantada, por conta das características do processo legislativo democrático.

Felizmente, para alcançar a universalização da alfabetização, novas leis e normas não são absolutamente necessárias. O marco normativo brasileiro, desde a Constituição da República até projetos executados no âmbito municipal, visa à melhoria do acesso e da qualidade do ensino, no geral, e universalizar a alfabetização, em específico.

Além disso, os desafios significativos que impedem avanços na alfabetização de jovens e adultos no Brasil não se encontram no âmbito político-legislativo, mas no âmbito pedagógico-estratégico das atividades a serem executadas a âmbito local. Diferentemente das crianças, os jovens e adultos têm necessidades específicas não somente ligadas à aprendizagem de habilidades básicas, mas às competências técnicas necessárias para participar no mercado de trabalho local e para incentivar a própria autoestima e o desenvolvimento humano e da cidadania. Mas os jovens e adultos se encontram desmotivados para a EJA por fatores, que vão desde a falta de tempo ou dificuldades de transporte até as razões ligadas à autoestima, como não ter as roupas adequadas para ir à aula.

Outro desafio é a pedagogia aplicada às atividades de alfabetização, uma vez que jovens e adultos aprendem com base em princípios de aprendizagem diferentes dos aplicados para a educação infantil. Esses fatores pedagógicos não podem ser resolvidos com legislação, mas podem ser incluídos como princípios e diretrizes das estratégias e materiais didáticos de alfabetização de jovens e adultos. Para aplicar tais princípios, alfabetizadores precisam ser adequadamente formados e sensibilizados. Nessas estratégias, é preciso dedicar atenção especial à alfabetização de grupos minoritários e mais vulneráveis, por exemplo, a população negra e indígena, as mulheres, os jovens em conflito com a lei, as pessoas com deficiências, os pescadores, penitenciários, idosos e imigrantes, pois cada grupo tem diferentes necessidades. O problema da formação dos alfabetizadores e dos docentes da EJA foi notado frequentemente nas oficinas realizadas para discutir esta pesquisa.

Outro problema enfrentado pela EJA é a estigmatização de seus alunos e, por associação, da própria modalidade de ensino. A EJA é a modalidade “patinho feio” do sistema, recebendo menos recursos por aluno e é um direito condicionado às sobras do orçamento do ensino obrigatório, prioritário. Ainda assim, há financiamento para a EJA. Tanto o Estado de Alagoas quanto o Município de Maceió têm, à disposição, os recursos provenientes do FNDE, do Fundeb, dos entes federados, que sustentariam a ampliação da EJA. Além disso, a EJA pode contar também com recursos para alimentação e transporte escolar.

Para tanto, é preciso haver demanda e que se consigam executar, com qualidade, os recursos já disponíveis. Esse fato não quer dizer que não haja necessidade de destinar mais

fundos para disponibilizar mais atividades efetivas de educação e alfabetização de jovens e adultos, especificamente para os grupos mais vulneráveis. Se houver um despertar da demanda, atualmente baixíssima, por EJA, certamente mais recursos serão necessários.

Porém, é necessário publicar os valores dos repasses destinados e gastos em atividades de EJA, que ficam diluídos nos fundos para o ensino básico. Também há muita defasagem dos dados orçamentários publicados pela prefeitura. Fica, então, a recomendação de que a Semed trabalhe junto aos órgãos responsáveis pelo planejamento e pelo orçamento municipal para desagregar o gasto em educação por modalidade, de forma a aumentar a transparência do dispêndio em EJA; e também na melhoria da forma da apresentação dos balanços, principalmente no tocante ao uso de uma linguagem mais acessível ao cidadão e também aos profissionais da EJA – entre os quais economistas e contadores são minoria.

Do ponto de vista do arranjo institucional da Semed para tocar suas políticas de EJA, uma das recomendações a serem feitas já foi até implantada. O processo de elaboração desta pesquisa envolveu etapas intermediárias nas quais resultados preliminares foram apresentados e discutidos com atores da EJA em Maceió, em particular, os gestores da Semed. Ao longo do processo, já com base em evidências e no calor dos debates, a Semed antecipou providências que fariam parte do conjunto de recomendações, como o fortalecimento institucional do Departamento de EJA (Dejai) na secretaria, a nomeação de uma diretora com capacidade de liderança e a união da EJA, do PBA e do ProJovem no Dejai, o que pode propiciar maior articulação e integração entre os atores municipais.

Durante a pesquisa, diagnosticou-se que a Semed tem dificuldades de comunicação com os servidores nas escolas e com o público. A falta de comunicação com as escolas leva a confusões sobre as diretrizes e regras e a situações de negação de direitos. A falta de, ou a má, comunicação com o público é extremamente negativa, dado seu potencial de – se bem-feita e pelos canais adequados – incentivar a demanda por EJA. Fazer recomendações sobre medidas nesta área, entretanto, está fora do escopo deste estudo e da competência técnica da equipe de pesquisadores que o elaborou. Mas mesmo sem saber qual o caminho a seguir, é preciso ressaltar que a Semed deve investir no aprimoramento da comunicação entre a sede da secretaria e as escolas, e também com o público potencial da EJA. A tipologia fornecida neste trabalho pode ser um ponto de partida.

A recomendação final é a de o município reduzir a sua dependência de programas do governo federal para a EJA, como o PBA, e priorizar a alfabetização na EJA. A despeito de ser um programa bem desenhado, de acordo com as melhores práticas, de se fundamentar na confiança e na cooperação entre o governo federal e o municipal, é preciso refletir se programas do tipo do PBA são realmente a ferramenta adequada para promover a universalização da alfabetização na Maceió de hoje.

Embora seja difícil de estimar, com precisão, o tamanho real do impacto do PBA na redução da taxa do analfabetismo municipal, sua contribuição foi certamente substantiva. Contudo, do ponto de vista de articulação com a EJA, talvez seu principal propósito, o PBA fracassou. E sem o seguimento na EJA, gritam as evidências, o máximo que se consegue é transformar analfabetos absolutos em funcionais. Apenas o suficiente para tirar a palavra analfabeto do documento, uma superação parcial do estigma, mas não para a integração plena na sociedade contemporânea, que requer o letramento. Melhora a estatística, mas não necessariamente promove o genuíno desenvolvimento humano.



No passado, quando as proporções de pessoas com algum estudo no Brasil eram ínfimas, o modelo das campanhas de mobilização de massa, que não requeriam quase formação alguma do alfabetizador além da alfabetização em si, eram plenamente justificadas. Se não fosse assim não haveria alfabetização, ainda que precária, pois quem seriam os alfabetizadores? Hoje a situação é distinta. A quantidade de analfabetos é bem menor e conta-se com docentes profissionais treinados nos meandros pedagógicos da alfabetização e do letramento. E o treinamento nas licenciaturas, embora ainda deixe a desejar nesse aspecto, pode contemplar a educação de jovens e adultos e suas especificidades. Logo, a EJA pode, na Maceió de hoje, substituir com vantagem a AJA nos moldes do PBA.

Para concluir, parafraseando a Professora Marinaide Freitas, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), uma das principais interlocutoras da equipe de pesquisa, ainda que programas como o PBA continuem, é preciso definitivamente implodir as divisões artificiais entre os programas educacionais para os jovens e adultos e estabelecer a centralidade da EJA, em relação à qual as demais ações devem ser consideradas acessórias e complementares. O foco deve ser no desenvolvimento humano do aluno como sujeito histórico, não na melhoria das estatísticas. Em Maceió, onde o público potencial da EJA é maior que o do ensino regular na idade obrigatória, essa é crucial para acelerar o desenvolvimento e a redução da desigualdade e da pobreza, que não serão alcançados pela alfabetização precária de jovens e adultos. É a EJA que pode fazer mais que simplesmente a alfabetização rudimentar que transforma o analfabeto absoluto em funcional, oferecendo oportunidades concretas para o letramento e o desenvolvimento humano por meio da educação.

## REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Inaf Brasil 2011*. Principais Resultados. 2012. Disponível em: <<http://www.ipm.org.br>>. Acesso em: nov. 2015.
- ARTES, A.; CARVALHO, M. O trabalho como fator determinante da defasagem escolar dos meninos no Brasil: mito ou realidade? *Cadernos Pagu*, nº 34, Campinas, janeiro/junho, 2010.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. Consequências da repetência sobre o desempenho educacional. Brasília, Ministério da Educação e do Desporto. *Série Estudos – Projeto de educação básica para o Nordeste*, 7, 1998.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. C. FRANCO, S.; MENDONÇA, R.; ROSALÉM, A. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 41, n. 2, agosto, 2011.
- BERLINSKI, S.; GALIANI, S.; MANACORDA, M. Giving Children A Better Start: Preschool Attendance And School-Age Profile. *Journal Of Public Economics*, v. 92, 2008.
- BERLINSKI, S.; GALIANI, S.; GERTLER, P. The Effect Of Pre-Primary Education On Primary School Performance. *Journal Of Public Economics*, v. 93, 2009.
- BOUDON, R. *A desigualdade das oportunidades: a mobilidade social nas sociedades industriais*. Brasília: Edunb, 1981.
- BOURDIEU, P. *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- BROOK, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar – origem e trajetórias*. 2008. p. 552.
- CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR). *Estimativas de população para o Brasil: total do país, unidades federativas e municípios, 2010-2030*. 2014.
- CHRISTENSEN, R. *“Log-linear models”*. Nova Iorque: Springer-Verlag, 1990.
- CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. P. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- COSTA, J. S. M.; ULYSSEA, G. O fenômeno dos jovens nem-nem. In: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). *Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- DIRETRIZES CURRICULARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE MACEIÓ. *Projeto Viva Escola*. Prefeitura de Maceió, 2014.
- DUCHESNE, L. Proyecciones de Población por Sexo y Edad para Áreas Intermedias y Menores – Método “relación de Cohortes”. In: *Subnacionales de Poblacion*. Dane/Celade, 1989.
- ESPING-ANDERSEN, G. Unequal Opportunities and The Mechanisms of Social Inheritance. In: Corak, M. (Ed.). *Generational Income Mobility in North America and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- FERNANDES, D. *Diferenciais de mortalidade segundo instrução, regiões metropolitanas, Brasil, 1970*. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Minas Gerais, 1984.
- FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. *Texto Para Discussão 26*. Inep/Brasília, 2007.

- FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- GEORGE, M. V.; SMITH, S. K.; SWANSON, D. A.; TAYMAN, J. Population Projections. In: SIEGEL, J. S.; SWANSON, D. A. (Eds.). *Methods and Materials of Demography*. 2<sup>nd</sup> Edition, San Diego: Elsevier/Academic Press, 2004. p. 561-602.
- HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- HASENBALG, C.; SILVA, N. do V. *Estrutura social, mobilidade e raça*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- HASENBALG, C.; SILVA, N. do V.; LIMA, M. *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Mapa do Analfabetismo no Brasil*. Brasília: Inep, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Nota Técnica 003-2013*. Cálculo das taxas de rendimento escolar – Censo da Educação Básica, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Nota Técnica 039-2014*. Indicador de esforço docente. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Nota Técnica 040-2014*. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do censo escolar da educação básica, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Nota Técnica*. Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (INSE). 2014
- HECKMAN, J. J.; MOON, S. H.; PINTO, R.; SAVELYEV, P. A.; YAVITZ, A. "The Rate of Return to The Highscope Perry Preschool Program," *Journal of Public Economics* 94, n<sup>os</sup> 1-2 (2010), p. 114-128.
- KAKAWANI, N. Performance In Living Standards: An International Comparison. *Journal of Development Economics*, 41, p. 307-336, 1993.
- KASSOUF, A. L. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? *Nova Economia*, v. 17, n. 2, Belo Horizonte, p. 323-350, 2007.
- LYRA, C. *As quarenta horas de angicos: uma experiência pioneira de educação*. São Paulo: Cortez, 1996, 197p.
- LIAO, T. F. *Interpreting probability models: logit, probit and other generalized linear models*. London: Sage, 1994.
- MACHADO C.; GONZAGA, G. O impacto dos fatores familiares sobre a defasagem idade-série de crianças No Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 4, Rio de Janeiro, oct./dec., 2007.
- MEDEIROS, M. O Analfabetismo sob enfoque demográfico. *Cadernos de Pesquisa*, n. 107, julho, 1999.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO, DIVERSIDADE E INCLUSÃO. *Relatório De Gestão - Exercício 2013*. Brasília: Secadi, março de 2014.
- MORETTI, G. A. S.; FRANDELL, T. *Literacy from a Right to Education Perspective*. Paris: Unesco, 2013.
- MOVA. *Projeto Eco-Político-Pedagógico, Polo Alagoas*. 2013. Disponível em: <[http://www.movabrasil.org.br/alagoas/files/2011/09/final-pepp\\_al\\_2013.pdf](http://www.movabrasil.org.br/alagoas/files/2011/09/final-pepp_al_2013.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2015.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. Bolsa família e repetência: resultados a partir do CadÚnico, projeto frequência e censo escolar. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *World illiteracy at mid-century: a statistical study*. Paris, Unesco, 1957.

\_\_\_\_\_. *Literacy for Life, Education for All Global monitoring report*. Paris: Unesco, 2005.

\_\_\_\_\_. *Education for All 2000-2015: achievements and challenges*. Paris: Unesco, 2005.

\_\_\_\_\_. Institute for Lifelong Learning. *Global LIFE Mid-term Evaluation Report 2006-2011, Literacy Initiative for Empowerment: Looking Forward with LIFE*. Hamburgo: UIL, 2012.

OSORIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE), Oit – Secretaria Internacional do Trabalho, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade Racial de Renda no Brasil: 1976-2006*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia. Tese de Doutorado. 2009.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. D. *Uma Metodologia para Simular o Programa Bolsa Família*. Brasília: Ipea, 2011 (TD 1654).

PETRUCCELLI, J. L. *A declaração de cor/raça no Censo 2000: um estudo comparativo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. *Características étnico-raciais da população: classificações e identidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

PINHEIRO, L. S.; MEDEIROS, M. *Desigualdades de gênero em tempo de trabalho pago e não pago no Brasil*, 2013. Brasília: Ipea, 2016 (TD 2214).

POWERS, D.; XIE, Y. *Statistical methods for categorical data analysis*. San Diego: Academic Press, 2000.

RENTERIA, E.; TURRA, C. *Measuring Educational Differences in Mortality Among Women Living in Highly Unequal Societies with Defective Data: The Case of Brazil*. *Textos Para Discussão*. Cedeplar-UFMG, 2009.

RIBEIRO, Carlos A. C. *Classe, raça e mobilidade social no Brasil*. *Dados*, v. 49, n. 4, 2006.

ROCHA, Sônia. Trabalho precoce: realidade social e desafio de política pública. *Nova Economia*, v. 13, n. 2, Belo Horizonte, jul./dez., p.61-80, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Relações raciais e rendimento escolar. *Cadernos de Pesquisa*, v. 63, 1987.

\_\_\_\_\_. Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo. *Revista Estudos Feministas*, ano 9, segundo semestre, 2001.

SCHWARTZMAN, F.; SCHWARTZMAN, S. *Tendências do trabalho infantil no Brasil – 1992-2002*. Brasília: Oit, 2004.

SILVA, L.; FREIRE, F.; GONZAGA, M. R. Diferenciais de mortalidade adulta por nível de escolaridade no Brasil. Trabalho apresentado no XIX encontro nacional de estudos populacionais, ABEP, realizado Em São Pedro/Sp – Brasil, de 24 a 28 de novembro de 2014.

- SILVA, N. do V. O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição de renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 1, 1980.
- SOARES, F.; XAVIER, F. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. *Educação e Sociedade*, v. 34, n. 124, Campinas, jul./set., 2013.
- SOARES, M. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 25, jan./fev./mar./abr., 2004.
- SOARES, M.; BATISTA, A. A. G. *Alfabetização e Letramento: caderno do professor*. Belo Horizonte, CEALE/FAE/UFMG, 2005.
- SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, M. (Org.); JACCOUD, L.; OSÓRIO, R.; SOARES, S. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2009.
- SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013
- WOLFGANG, L. E; SCHERBOV, S. *Global Age-Specific Literacy Projections Model (GALP): Rationale, Methodology and Software*. Paper Commissioned by The Unesco Institute for Statistics (UIS), 2006.

## APÊNDICES

### A. MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA – FIGURA 16

Observações 33.988

Wald  $\chi^2(20)$  2105,4Prob. >  $\chi^2$  0,0000Pseudo R<sup>2</sup> 0,1116

#### Variável dependente: 1 = analfabeto; 0 = alfabetizado (pessoas com 15 ou mais anos)

Categoria	Razão entre chances	Erro-padrão	z	P >  z	I.C. 95% mín.	I.C. 95% máx.
Amarela	1,46	0,27	2,11	0,0350	1,03	2,09
Parda	2,01	0,09	16,09	0,0000	1,84	2,19
Preta	2,38	0,16	13,13	0,0000	2,09	2,72
Indígena	3,00	0,92	3,60	0,0000	1,65	5,47
Natural de Alagoas	1,86	0,07	15,44	0,0000	1,72	2,01
Natural de Pernambuco	1,72	0,12	7,97	0,0000	1,50	1,96
Bahia, Sergipe ou Paraíba	0,77	0,12	-1,75	0,0810	0,57	1,03
Natural de São Paulo	0,37	0,10	-3,61	0,0000	0,22	0,63
Natural de Outros	0,57	0,09	-3,55	0,0000	0,42	0,78
Homens 20-24 anos	1,04	0,17	0,24	0,8140	0,75	1,44
Homens 25-29 anos	1,84	0,27	4,15	0,0000	1,38	2,45
Homens 30-34 anos	2,04	0,30	4,88	0,0000	1,53	2,72
Homens 35-39 anos	2,28	0,34	5,57	0,0000	1,70	3,04
Homens 40-44 anos	2,91	0,42	7,43	0,0000	2,19	3,86
Homens 45-49 anos	3,41	0,50	8,43	0,0000	2,56	4,54
Homens 50-54 anos	3,54	0,54	8,35	0,0000	2,63	4,76
Homens 55-59 anos	4,29	0,66	9,41	0,0000	3,17	5,82
Homens 60-64 anos	4,65	0,74	9,70	0,0000	3,41	6,35
Homens 65 ou + anos	9,50	1,34	15,97	0,0000	7,21	12,52
Mulheres 15-19 anos	0,52	0,10	-3,32	0,0010	0,35	0,76
Mulheres 20-24 anos	0,74	0,13	-1,75	0,0800	0,53	1,04
Mulheres 25-29 anos	1,21	0,19	1,25	0,2130	0,90	1,64
Mulheres 30-34 anos	2,00	0,29	4,79	0,0000	1,50	2,65
Mulheres 35-39 anos	2,43	0,34	6,25	0,0000	1,84	3,21
Mulheres 40-44 anos	3,07	0,43	8,04	0,0000	2,33	4,03
Mulheres 45-49 anos	3,65	0,52	9,16	0,0000	2,77	4,82
Mulheres 50-54 anos	4,11	0,58	9,94	0,0000	3,11	5,43
Mulheres 55-59 anos	6,08	0,86	12,67	0,0000	4,60	8,03
Mulheres 60-64 anos	5,67	0,86	11,44	0,0000	4,21	7,64
Mulheres 65 ou + anos	9,48	1,26	16,98	0,0000	7,31	12,30
Constante	0,02	0,00	-30,57	0,0000	0,02	0,03

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

## B. MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA – FIGURA 31

Observações 5.459

Wald  $\chi^2(20)$  256,26Prob. >  $\chi^2$  0,0000Pseudo R<sup>2</sup> 0,1220**Variável dependente: 1 = não frequenta 0 = frequenta escola (crianças de 6 a 14 anos)**

Categoria	Razão entre chances	Erro-padrão	z	P >  z	I.C. 95% mín.	I.C. 95% máx.
6 anos	6,44	2,10	5,71	0,0000	3,40	12,22
7 anos	3,07	1,07	3,23	0,0010	1,55	6,07
9 anos	1,21	0,47	0,50	0,6180	0,57	2,58
10 anos	1,10	0,43	0,25	0,8010	0,52	2,35
11 anos	1,10	0,43	0,25	0,8040	0,51	2,39
12 anos	1,58	0,58	1,24	0,2150	0,77	3,23
13 anos	1,62	0,59	1,32	0,1850	0,79	3,31
14 anos	2,62	0,89	2,85	0,0040	1,35	5,08
Feminino	1,01	0,14	0,09	0,9320	0,77	1,34
Branca	0,79	0,13	-1,46	0,1430	0,57	1,08
Natural	0,81	0,16	-1,02	0,3060	0,55	1,21
Deficiente	5,59	1,58	6,09	0,0000	3,21	9,72
Mora com pai e mãe	0,44	0,06	-5,65	0,0000	0,33	0,58
Mora com pai analfabeto	2,21	0,43	4,11	0,0000	1,51	3,22
Mora com mãe analfabeta	2,02	0,35	4,10	0,0000	1,44	2,82
1º quinto (mais pobres)	2,65	0,93	2,78	0,0050	1,34	5,28
2º quinto	1,46	0,54	1,01	0,3110	0,70	3,01
3º quinto	1,68	0,61	1,42	0,1560	0,82	3,44
4º quinto	1,08	0,46	0,18	0,8600	0,46	2,51
Constante	0,02	0,01	-9,00	0,0000	0,01	0,04

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

## C. MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA – FIGURA 32

Observações 05.459

Wald  $\chi^2(20)$  792,50Prob. >  $\chi^2$  0,0000Pseudo R<sup>2</sup> 0,3812**Variável dependente: 1 = analfabeto 0 = alfabetizado (crianças de 6 a 14 anos)**

Categoria	Razão entre chances	Erro-padrão	z	P >  z	I.C. 95% mín.	I.C. 95% máx.
7 anos	0,37	0,06	-6,28	0,0000	0,28	0,51
8 anos	0,17	0,03	-10,10	0,0000	0,12	0,23
9 anos	0,10	0,02	-13,02	0,0000	0,07	0,14
10 anos	0,03	0,01	-15,79	0,0000	0,02	0,05
11 anos	0,02	0,00	-16,61	0,0000	0,01	0,03
12 anos	0,01	0,00	-17,83	0,0000	0,00	0,01
13 anos	0,00	0,00	-18,01	0,0000	0,00	0,01
14 anos	0,00	0,00	-17,94	0,0000	0,00	0,01
Feminino	0,70	0,07	-3,62	0,0000	0,57	0,85
Branca	0,74	0,08	-2,59	0,0100	0,60	0,93
Natural	0,78	0,13	-1,52	0,1280	0,57	1,07
Deficiente	11,78	3,77	7,71	0,0000	6,30	22,05
Frequenta sem atraso	0,04	0,01	-11,34	0,0000	0,03	0,07
Atraso de 1 ano	1,97	0,29	4,58	0,0000	1,47	2,63
Atraso de 2 anos ou mais	7,95	1,35	12,20	0,0000	5,70	11,10
Mora com pai e mãe	0,74	0,08	-2,84	0,0050	0,60	0,91
Mora com pai analfabeto	2,08	0,32	4,85	0,0000	1,55	2,80
Mora com mãe analfabeta	2,97	0,38	8,59	0,0000	2,32	3,81
1º quinto (mais pobres)	5,00	1,16	6,94	0,0000	3,18	7,89
2º quinto	3,27	0,77	5,02	0,0000	2,06	5,19
3º quinto	1,85	0,47	2,42	0,0150	1,12	3,03
4º quinto	1,69	0,46	1,94	0,0530	0,99	2,89
Constante	9,87	3,76	6,00	0,0000	4,67	20,83

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.



## D. MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA – FIGURA 39

Observações 22.180

Wald  $\chi^2(26)$  15.437,02Prob, >  $\chi^2$  0,0000Pseudo R<sup>2</sup> 0,5082**Variável dependente: 1 = alfabetizado 0 = não alfabetizado (alunos do PBA)**

Categoria	Razão entre chances	Erro-padrão	z	P >  z	I,C, 95% mín,	I,C, 95% máx,
Idade	1,00	0,00	0,36	0,7150	1,00	1,00
Parda	1,22	0,10	2,57	0,0100	1,05	1,42
Indígena	3,01	0,80	4,14	0,0000	1,79	5,08
Branca	1,23	0,11	2,22	0,0260	1,02	1,47
Amarela	1,03	0,10	0,35	0,7270	0,86	1,25
Natural	0,84	0,04	-3,40	0,0010	0,76	0,93
Mulher	1,17	0,05	3,53	0,0000	1,07	1,27
Frequentou Escola	1,36	0,11	3,89	0,0000	1,17	1,59
Trabalhador rural	1,11	0,24	0,49	0,6270	0,72	1,71
Trabalhador urbano	1,06	0,06	1,06	0,2890	0,95	1,17
Aposentado	1,10	0,11	0,91	0,3620	0,90	1,34
Outra atividade	0,69	0,12	-2,11	0,0340	0,49	0,97
Frequência 25-50%	96,73	8,82	50,13	0,0000	80,90	115,66
Frequência 50-75%	567,98	56,74	63,49	0,0000	466,98	690,82
Frequência 75-100%	418,45	54,90	46,01	0,0000	323,57	541,16
Casa do Alfabetizador	0,85	0,06	-2,35	0,0190	0,74	0,97
Escola	1,03	0,06	0,55	0,5850	0,92	1,17
Igreja	0,89	0,08	-1,28	0,2010	0,74	1,06
Instituição para medidas sócio-educativas	0,55	0,13	-2,62	0,0090	0,35	0,86
Outros locais	0,91	0,09	-0,98	0,3250	0,75	1,10
Salão Paroquial	0,46	0,07	-5,20	0,0000	0,35	0,62
Cursos de 2011	1,41	0,12	3,95	0,0000	1,19	1,67
Cursos de 2012-2013	0,50	0,05	-7,48	0,0000	0,42	0,60
Cursos de 2014	0,69	0,06	-4,24	0,0000	0,59	0,82
Turma grande	0,92	0,04	-1,78	0,0750	0,85	1,01
Turma pequena	2,44	0,99	2,19	0,0290	1,10	5,42
Constante	0,02	0,00	-26,23	0,0000	0,01	0,02

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

## E. MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA – FIGURA 42

Observações 9.656  
 Wald  $\chi^2(26)$  1.424,17  
 Prob. >  $\chi^2$  0,0000  
 Pseudo R<sup>2</sup> 0,2238

**Variável dependente: 1 = encaminhado à EJA 0 = não encaminhado (alunos alfabetizados pelo PBA)**

Categoria	Razão entre chances	Erro-padrão	z	P >  z	I,C, 95% mín,	I,C, 95% máx,
Idade	1,00	0,00	-0,52	0,6000	0,99	1,00
Parda	0,91	0,14	-0,60	0,5460	0,67	1,23
Indígena	2,56	0,95	2,53	0,0110	1,24	5,30
Branca	1,20	0,21	1,03	0,3050	0,85	1,69
Amarela	1,32	0,24	1,53	0,1260	0,92	1,89
Natural	0,97	0,08	-0,34	0,7340	0,82	1,15
Mulher	1,02	0,08	0,26	0,7970	0,87	1,20
Frequentou Escola	0,80	0,11	-1,59	0,1120	0,60	1,06
Trabalhador rural	0,82	0,33	-0,49	0,6250	0,38	1,80
Trabalhador urbano	1,14	0,11	1,47	0,1410	0,96	1,37
Aposentado	0,81	0,14	-1,21	0,2270	0,58	1,14
Outra atividade	1,10	0,31	0,33	0,7420	0,63	1,90
Frequência 25-50%	0,49	0,18	-1,94	0,0520	0,24	1,01
Frequência 50-75%	2,98	1,05	3,08	0,0020	1,49	5,96
Frequência 75-100%	10,42	3,77	6,48	0,0000	5,13	21,17
Casa do Alfabetizador	1,03	0,15	0,21	0,8360	0,78	1,36
Escola	1,22	0,12	2,03	0,0420	1,01	1,47
Igreja	1,14	0,17	0,91	0,3620	0,86	1,52
Instituição para medidas sócio-educativas	0,39	0,16	-2,29	0,0220	0,18	0,87
Outros locais	0,55	0,12	-2,78	0,0060	0,36	0,84
Salão Paroquial	1,75	0,40	2,41	0,0160	1,11	2,74
Cursos de 2011	0,23	0,03	-9,78	0,0000	0,17	0,31
Cursos de 2012-2013	1,73	0,22	4,27	0,0000	1,34	2,22
Cursos de 2014	0,74	0,08	-2,75	0,0060	0,59	0,92
Turma grande	1,27	0,11	2,83	0,0050	1,08	1,51
Turma pequena	5,81	2,45	4,16	0,0000	2,54	13,29
Constante	0,07	0,03	-6,47	0,0000	0,03	0,15

Fonte: IBGE, microdados do Censo Demográfico, 2010.

## ANEXOS

### A. NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO

#### QUADRO 1

#### Níveis de proficiência em leitura da Avaliação Nacional da Alfabetização (Brasil, 2014)

Nível	Habilidades em leitura
1	Neste nível, os estudantes são capazes de: Ler palavras com estrutura silábica canônica, não canônica e ainda que alternem sílabas canônicas e não canônicas.
2	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em textos curtos como piada, parlenda, poema, quadrinho, fragmentos de narrativas e de curiosidade científica; em textos de maior extensão, quando a informação está localizada na primeira linha do texto. Reconhecer a finalidade de texto como convite, cartaz, receita, bilhete, anúncio com ou sem apoio de imagem. Identificar assunto de um cartaz apresentado em sua forma original e ainda em textos cujo assunto pode ser identificado no título ou na primeira linha. Inferir sentido em piada e em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal.
3	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informação explícita em textos de maior extensão como fragmento de literatura infantil, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou ao final do texto. Identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo. Inferir relação de causa e consequência em textos exclusivamente verbais - piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica; com base na progressão textual; e em textos que articulam a linguagem verbal e não verbal - tirinha; sentido em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal com vocabulário específico de textos de divulgação científica ou que exige conhecimento intertextual de narrativas infantis; o assunto de texto de extensão média de divulgação científica para crianças, com base nos elementos que aparecem no início do texto; o significado de expressão de linguagem figurada em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha.
4	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: Reconhecer relação de tempo em texto verbal e os participantes de um diálogo em uma entrevista ficcional. Identificar o referente de pronome possessivo em poema; o referente de advérbio de lugar em reportagem; o referente de expressão formada por pronome demonstrativo em fragmento de texto de divulgação científica para o público infantil. Inferir sentido em fragmento de conto; sentido de palavra em fragmento de texto de literatura infantil; assunto em texto de extensão média ou longa, considerando elementos que aparecem ao longo do texto, em gêneros como divulgação científica, curiosidade histórica para criança e biografia.

Fonte: Inep, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2014.

#### QUADRO 2

#### Níveis de proficiência em escrita da Avaliação Nacional da Alfabetização (Brasil, 2014)

Nível	Habilidades de escrita
1	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, porém ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.
2	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.
3	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com estrutura silábica consoante-vogal, apresentando alguns desvios ortográficos em palavras com estruturas silábicas mais complexas. Em relação à produção de textos, provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto ou produzem fragmentos sem conectivos e/ou recursos de substituição lexical e/ou pontuação para estabelecer articulações entre partes do texto. Apresentam ainda grande quantidade de desvios ortográficos e de segmentação ao longo do texto.
4	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam não contemplar todos os elementos da narrativa e/ou partes da história a ser contada. Articulam as partes do texto com a utilização de conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores, mas ainda cometem desvios que comprometem parcialmente o sentido da narrativa, inclusive por não utilizar a pontuação ou utilizar os sinais de modo inadequado. Além disso, o texto pode apresentar alguns desvios ortográficos e de segmentação que não comprometem a compreensão.
5	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação central e final. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar alguns desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.

Fonte: Inep, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2014.

## QUADRO 3

**Níveis de proficiência em matemática da Avaliação Nacional da Alfabetização (Brasil, 2014)**

Nível	Habilidades em matemática
1	Neste nível, os estudantes são capazes de: Ler horas e minutos em relógio digital; medida em instrumento (termômetro, régua) com valor procurado explícito. Associar figura geométrica espacial ou plana a imagem de um objeto; contagem de até 20 objetos dispostos em forma organizada ou desorganizada à sua representação por algarismos. Reconhecer planificação de figura geométrica espacial (paralelepípedo). Identificar maior frequência em gráfico de colunas, ordenadas da maior para a menor. Comparar comprimento de imagens de objetos; quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos organizados.
2	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: Ler medida em instrumento (balança analógica) identificando o intervalo em que se encontra a medida. Associar a escrita por extenso de números naturais com até três ordens à sua representação por algarismos. Reconhecer figura geométrica plana a partir de sua nomenclatura; valor monetário de cédulas ou de agrupamento de cédulas e moedas. Identificar registro de tempo em calendário; uma figura geométrica plana em uma composição com várias outras; identificar frequência associada a uma categoria em gráfico de colunas ou de barras; identificar frequência associada a uma categoria em tabela simples ou de dupla entrada (com o máximo de 3 linhas e 4 colunas, ou 4 linhas e 3 colunas). Comparar quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos desorganizados; quantidades pela contagem, identificando quantidades iguais; números naturais não ordenados com até três algarismos. Completar sequências numéricas crescentes de números naturais, de 2 em 2, de 5 em 5 ou de 10 em 10. Compor número de dois algarismos a partir de suas ordens. Calcular adição (até 3 algarismos) ou subtração (até 2 algarismos) sem reagrupamento. Resolver problema com as ideias de acrescentar, retirar ou completar com números até 20; problema com a ideia de metade, com dividendo até 10.
3	Além das habilidades descritas no nível anterior, o estudante provavelmente é capaz de: Associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário. Identificar frequências iguais em gráfico de colunas. Identificar gráfico que representa um conjunto de informações dadas em um texto. Identificar frequência associada a uma categoria em tabela de dupla entrada (com mais de 4 colunas, ou mais de 4 linhas). Completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos. Calcular adição de duas parcelas de até 03 algarismos com apenas um reagrupamento (na unidade ou na dezena). Calcular subtração sem reagrupamento envolvendo pelo menos um valor com 3 algarismos. Resolver problema, com números naturais maiores do que 20, com a ideia de retirar. Resolver problema de divisão com ideia de repartir em partes iguais, com apoio de imagem, envolvendo algarismos até 20.
4	Além das habilidades descritas no nível anterior, o estudante provavelmente é capaz de: Ler medida em instrumento (termômetro) com valor procurado não explícito; horas e minutos em relógios analógicos, identificando marcações de 10, 30 e 45 minutos, além de horas exatas. Reconhecer decomposição canônica (mais usual) de números naturais com três algarismos; composição ou decomposição não canônica (pouco usual) aditiva de números naturais com até três algarismos. Identificar uma categoria associada a uma frequência específica em gráfico de barra. Calcular adição de duas parcelas de até 03 algarismos com mais de um reagrupamento (na unidade e na dezena); subtração de números naturais com até três algarismos com reagrupamento. Resolver problema, com números naturais de até três algarismos, com as ideias de comparar, não envolvendo reagrupamento; com números naturais de até três algarismos, com as ideias de comparar ou completar, envolvendo reagrupamento; de subtração como operação inversa da adição com números naturais; de multiplicação com a ideia de adição de parcelas iguais, de dobro ou triplo, de combinação ou com a ideia de proporcionalidade, envolvendo fatores de 1 algarismo ou fatores de 1 e 2 algarismos; de divisão com ideia de repartir em partes iguais,

Fonte: Inep, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2014.

## B. PROJEÇÕES DA POPULAÇÃO MUNICIPAL COM 15 OU MAIS ANOS DE IDADE (MACEIÓ, 2010-2025)

Sexo	Faixa etária	População			
		2010	2015	2020	2025
Masculino	15 a 19	41102	43080	45593	45048
	20 a 24	42659	40898	42797	45179
	25 a 29	45168	42381	40632	42469
	30 a 34	40454	44695	41934	40192
	35 a 39	34825	39810	43977	41264
	40 a 44	30205	34122	38984	43072
	45 a 49	26176	29374	33203	37917
	50 a 54	21112	25207	28295	32020
	55 a 59	16046	20023	23928	26886
	60 a 64	11095	14792	18530	22189
	65 a 69	7143	9775	13099	16496
	70 a 74	4919	5839	8046	10862
75 a 79	2887	3551	4255	5921	
80 ou mais	2685	3244	4025	4976	
Feminino	15 a 19	42290	43198	45426	45326
	20 a 24	46135	42774	43667	45820
	25 a 29	49606	46421	43080	43959
	30 a 34	45428	49609	46430	43110
	35 a 39	40101	45210	49375	46215
	40 a 44	35720	39839	44907	49058
	45 a 49	30941	35380	39472	44495
	50 a 54	25212	30560	34940	39006
	55 a 59	19894	24753	30017	34328
	60 a 64	14716	19285	24022	29163
	65 a 69	10497	13955	18270	22808
	70 a 74	7941	9380	12520	16472
	75 a 79	5486	6357	7581	10202
80 ou mais	6275	7896	9807	12201	
<b>Total (15 ou mais anos)</b>		<b>706719</b>	<b>771409</b>	<b>836813</b>	<b>896656</b>

Fonte: Cedeplar, projeções de população municipal.

## NOTAS

2. Não é objetivo deste trabalho ir além da distinção usual e operacional entre o analfabetismo absoluto e o funcional para refletir sobre os conceitos de alfabetização e letramento, sobre a história da alfabetização no Brasil, ou questões relativas à pedagogia da alfabetização. Há uma abundante produção intelectual sobre tais assuntos no Brasil, começando pela obra de Paulo Freire. Não obstante, sugere-se ao interessado a leitura do *Caderno do Professor sobre Alfabetização e Letramento* (SOARES; BATISTA, 2005), ou um dos vários artigos de Magda Soares (e.g. SOARES, 2004).
3. A alfabetização deveria ser representada pela *“ability both to read and to write a simple message in any language”* (UNESCO, 1957, p.19).
4. UNESCO (1957).
5. De 2001 a 2011, o Ibope conduziu uma pesquisa sobre o analfabetismo funcional entre adultos, da qual se calculava o Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional, que distinguia três níveis de alfabetização, rudimentar, básico e pleno (Ação Educativa; Instituto Paulo Montenegro, 2012), mas esta pesquisa não permitia a produção de dados para municípios. O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep) iniciou em 2013 a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), mas esta se dirige aos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, não contemplando jovens e adultos. Mais informações sobre a ANA estão disponíveis na página do Inep: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/ana>>.
6. O IBGE disponibiliza em <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br>> uma série de analfabetismo funcional assim conceituada: *Porcentagem de pessoas de uma determinada faixa etária que tem escolaridade de até 3 anos de estudo em relação ao total de pessoas na mesma faixa etária*.
7. Freire (2001).
8. Constituição Federal, art. 214.
9. Este ponto foi levantado pelo professor Timothy Ireland, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em uma das ocasiões em que os resultados preliminares desta pesquisa foram debatidos.
10. Constituição Federal, art. 208.
11. A taxa de analfabetismo é um indicador muito usado em comparações internacionais por estar disponível para um grande número de países, frequentemente cobrindo também muitas décadas. É um indicador altamente comparável por ser quase sempre construído a partir das respostas à pergunta “Sabe ler e escrever?”. Embora possa ser encontrada em vários bancos de dados com informações sobre os países, como o *World Development Indicators* do Banco Mundial, e no dos *Relatórios de Desenvolvimento Humano*, a agência internacional responsável por compilar as taxas de analfabetismo é a Unesco, cujo Instituto de Estatística as disponibiliza em <<http://www.uis.unesco.org>>.
12. Medeiros (1999).
13. A chance é definida como a razão entre a probabilidade de um evento ocorrer e a de não ocorrer. A probabilidade de um brasileiro de 15 ou mais anos, tomado ao acaso, ser residente em Alagoas é de 0,015; logo, a probabilidade de não ser é de 0,985, e a chance de um brasileiro qualquer residir em Alagoas é  $0,015/0,985$ , ou 0,01523, aproximadamente 1/66, isto é, a cada 66 brasileiros, um reside em Alagoas. Da mesma forma, a chance de um brasileiro analfabeto residir em Alagoas é  $0,038/0,962$ , ou 0,0395, aproximadamente 1/25. A razão entre as chances é uma medida de associação amplamente empregada, e, no caso, mostra forte associação (2,6 vezes) entre ser analfabeto e residir em Alagoas.
14. Os indicadores sociais dos municípios de Alagoas podem ser consultados na página do Atlas de Desenvolvimento Humano: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. No caso da região metropolitana de Maceió, os indicadores podem ser consultados por Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH), que são recortes espaciais intramunicipais, agregados de setores censitários criados para permitir a comparação no tempo e visualizar a distribuição geográfica da desigualdade.
15. A despeito de sua importância para o Brasil, o recorte analítico urbano/rural não é empregado neste estudo, pois mais de 99 por cento da população de Maceió reside em área urbana.
16. A amostra da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) não foi desenhada para permitir estimativas para município, e o IBGE não divulga a identificação dos municípios que compõem o painel de cada década. Porém, por ser a capital do Estado, Maceió é um município “autorrepresentativo”, necessariamente incluído na amostra; também sua população é muito maior que a de qualquer outro município de Alagoas, o que torna possível sua identificação, a partir das variáveis pertinentes ao desenho amostral. As estimativas para Maceió têm um intervalo de confiança muito amplo, considerando o desenho amostral da pesquisa, e por isso o uso da Pnad para a investigação detalhada do analfabetismo é limitado, razão pela qual somente é empregada para gerar indicadores bem agregados. A investigação mais detalhada do analfabetismo é realizada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.
17. Vide a documentação disponibilizada pelo IBGE <<ftp.ibge.gov.br>> com os microdados da Pnad Contínua.
18. No *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (Decreto nº 6.094/2007), ficou determinada a responsabilidade dos entes federativos com a alfabetização das crianças até, no máximo, os oito anos de idade. O limite de idade é tratado como um aspecto da qualidade da educação. Nas *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos* (Resolução Conselho Nacional de Educação nº 7/2010), é estabelecido que os três anos iniciais do ensino fundamental, adequado para a população de 6 a 8 anos, devem assegurar a alfabetização e o letramento.

19. Para ilustrar melhor a dinâmica demográfica da alfabetização na Figura 6, foram consideradas analfabetas todas as crianças de 0 a 4 anos de idade.
20. O Fundef, posteriormente ampliado para o todo o ensino básico e rebatizado como Fundeb, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério.
21. Sobre os impactos do Bolsa Família na educação dos beneficiários, vide, entre outros, Oliveira e Soares (2013) e Cireno, Silva e Proença (2013).
22. Teorias sociológicas distintas sobre o papel da educação na reprodução da desigualdade socioeconômica são fornecidas por Boudon (1981) e Bourdieu (1984).
23. Calculado a partir dos Censos de 2000 e 2010 – a taxa da Figura 7 refere-se aos nascidos de 1991 a 1995, e por isso é um pouco maior.
24. Sobre a desigualdade de gênero na educação e os prejuízos que acarreta aos meninos, vide Rosemberg (2001) e Artes e Carvalho (2010).
25. As estimativas de fecundidade foram calculadas a partir do Censo de 2010 pelos autores a partir do número de filhos nascidos vivos das mulheres de 15 a 49 anos, diretamente, sem correções. A taxa total é obtida a partir das taxas específicas de sete grupos etários quinquenais. As mulheres permanecem, portanto, cinco anos em cada faixa de idade, 15 a 19, 20 a 24, etc. Sendo  $B_i$  o número de nascidos vivos e  $N_i$  o de mulheres em cada grupo etário  $i$ , a taxa de fecundidade total é dada por:

$$TFT = 5 \times \sum_{i=1}^7 \frac{B_i}{N_i}$$

26. Cf. Hasenbalg (2005); Silva (1980); Hasenbalg e Silva (1988); Hasenbalg, Silva e Lima (1999); Osorio, 2009.
27. Rosemberg (1987).
28. Osorio (2009) comparou a probabilidade de alfabetização, controlada por uma série de características, de uma coorte nascida nos anos 1970 com a de seus filhos nascidos na década de 1990: para estes, o pertencimento racial praticamente não influenciava mais a chance de alfabetização.
29. Agregam-se, na categoria negro, as pessoas declaradas pretas ou pardas na classificação racial censitária. Sobre a classificação, ver os capítulos da publicação do IBGE organizada por Petrucelli e Saboia (2013).
30. A mudança na classificação racial da população de Maceió é semelhante à ocorrida no Brasil. Petrucelli (2002) e Soares (2009) consideram que no Brasil a mudança se deveu, principalmente, à maior valorização da negritude, por serem poucas as diferenças na dinâmica demográfica dos grupos.
31. Para o Brasil, vide, entre outros, os trabalhos de Fernandes (1984), Renteria e Turra (2009) e Silva et al. (2014), que estimam funções de mortalidade por nível de educação, evidenciando uma probabilidade maior de morte adulta para os grupos populacionais com menor alcance educacional. Além desses estudos, inúmeros outros sobre os fatores associados à mortalidade infantil e adulta revelam a importância da educação na redução de óbitos prematuros por causas evitáveis.
32. No Brasil, muitos estudos sobre mortalidade utilizam as informações dos registros do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Datasus <[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)>. O SIM é o registro eletrônico da Declaração de Óbito. O registro de óbitos vem se aperfeiçoando ao longo das últimas décadas para ampliar sua cobertura e, atualmente, os índices de subdeclaração são inexpressivos nas regiões mais desenvolvidas e nas capitais brasileiras. Embora haja, na declaração de óbitos, um campo destinado à escolaridade, essa informação não é bem preenchida. Em Maceió, 2010, a escolaridade não foi registrada em 38 por cento do total de óbitos femininos e 55 por cento para total de óbitos masculinos. Portanto, para trabalhar com esses dados, foi necessário adotar uma estratégia de ponderação, semelhante à descrita em Osorio (2006).
- O fator de ponderação foi calculado por meio da relação entre amostra e universo. A amostra corresponde aos óbitos com informação no campo escolaridade. O universo corresponde ao total de óbitos, ou seja, à soma dos óbitos com e sem a informação sobre escolaridade. A amostra foi estratificada por sexo e grupo etário. Para cada um dos estratos, dividiu-se o total de óbitos da amostra pelo total do universo. Esse cálculo nos fornece a probabilidade de seleção amostral, dentro de cada um dos estratos selecionados. Em seguida, o fator de ponderação em cada estrato foi obtido por meio do inverso da probabilidade de seleção amostral. Para obter a amostra expandida, foram multiplicados os pesos em cada estrato pelo tamanho da amostra.
- Um dos pressupostos implícitos a esse método é que, em cada estrato, a distribuição dos óbitos com não resposta no campo escolaridade segue a mesma distribuição dos óbitos com resposta neste mesmo campo. Por exemplo, se dentro do grupo de mulheres de 10 a 14 anos a amostra está dividida uniformemente nas categorias de escolaridade (20 por cento em cada uma das cinco categorias), os óbitos sem declaração de escolaridade também estarão distribuídos com esse mesmo percentual.
- Para analisar a validade dos resultados da ponderação pós-estratificação, adotamos a estratégia de comparar as taxas específicas de mortalidade de Maceió, produzidas com base no método descrito acima, com as taxas específicas de

mortalidade de Alagoas, retiradas das tábuas de mortalidade produzidas pelo IBGE, revisão 2013. As curvas estimadas para o estado e para a capital são muito semelhantes, exceto para jovens do sexo masculino de 10 a 29 anos, cujas taxas maiores na capital são compatíveis com a notória violência urbana. De resto, apresentavam padrão e nível característicos das funções de mortalidade, a saber, elevação das taxas específicas de mortalidade com a idade e sobremortalidade masculina.

Para o cálculo das taxas de mortalidade, a população, em cada faixa etária, que corresponde ao denominador da razão, foi interpolada para 1º de julho de 2010

33. Os dados desta seção têm por fonte o Sistema de Informação sobre Mortalidade do Datasus <[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)>
34. As causas externas de mortalidade estão relacionadas no Capítulo XX da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), que é a referência para o preenchimento das Declarações de Óbito. A CID-10 em português é disponibilizada pelo Ministério da Saúde em <<http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/cid10.htm>>.
35. Vide Hasenbalg e Silva (1988).
36. Sobre modelos *logit*, suas implicações e interpretações, cf., entre outros, Powers e Xie (2000), Liao (1994) e Christensen (1990).
37. Os resultados seriam mais robustos se o modelo fosse baseado nos dados do Censo de 2000, onde a reversão da desigualdade de gênero é mais bem delineada.
38. Nas bases de dados do Censo de 2010 mais pessoas acima de 25 anos frequentam ensino regular do que EJA – fundamental ou médio – o que não parece fazer sentido. Não obstante, por mais que uma pessoa de 50 anos registrada como estudante no ensino fundamental regular possa parecer um erro, o fato é que, no Censo Escolar, tais registros estranhos também ocorrem. Quando se está diante de uma pessoa de um ano de idade no ensino médio, pode-se ter certeza de que é um erro, mas no caso dos mais velhos, pode-se apenas supor.
39. Na verdade, há um caso na amostra de pessoa residente em Maceió analfabeta com ensino fundamental completo – este caso será ignorado na análise.
40. Esta informação, pessoas que antes da EJA passaram por AJA, pode ser obtida a partir do cruzamento dos dados identificados do Censo Escolar e do Sistema de Gestão do Programa Brasil Alfabetizado, que todavia não se encontram em domínio público – por conta da questão da privacidade dos cidadãos.
41. A transição da AJA para EJA poderia ser acuradamente dimensionada a partir dos dados com identificadores das bases do Censo escolar e do sistema de gestão do Programa Brasil Alfabetizado.
42. As informações deste parágrafo e do anterior têm por fonte as tabelas de matrícula efetiva no ensino fundamental comum primário do Anuário Estatístico do Brasil, edições de 1950 a 1956 e de 1965, todas disponíveis na biblioteca digital do IBGE.
43. Em 1964, o Inep recenseou tanto as crianças que frequentavam quanto as que não frequentavam escola, daí ser possível o cálculo da taxa de escolarização por idade simples das crianças de sete a 14 anos a partir das tabelas do Censo Escolar de 1964 publicadas no Anuário Estatístico do Brasil de 1965, publicado pelo IBGE e disponível na biblioteca digital deste instituto <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>.
44. Visite <<http://heckmanequation.org/>>.
45. Vide Barros et al. (2011), Heckman et al. (2010), Berlinski et al. (2009, 2008) e Esping-Andersen (2004).
46. No processamento dos microdados do Censo Escolar, relativos ao ensino infantil e fundamental, foram considerados apenas os estabelecimentos escolares ativos em Maceió, com matrículas no ensino regular em turmas normais.
47. A descrição do marco normativo para a alfabetização no Brasil, em Alagoas e em Maceió, de sua evolução e dos deveres e direitos do Estado, da família e dos estudantes é feita no capítulo sobre a política de alfabetização.
48. Como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que busca melhorar a educação nos três primeiros anos do ensino fundamental com uma série de ações visando à alfabetização efetiva dos alunos ao fim do terceiro ano (para mais detalhes, visitar <<http://pacto.mec.gov.br>>; ou a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização, com o objetivo de avaliar rigorosamente o nível de alfabetização alcançado ao fim 3º ano do ensino fundamental visite <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/web/saeb/ana>>.
49. Vide Barros e Mendonça (1998), Machado e Gonzaga (2007).
50. Microdados do Censo Escolar, ver nota 46.
51. Microdados do Censo Escolar, ver nota 46.
52. Para acessar o aplicativo de consulta, visite <<http://ana.inep.gov.br/ANA/>>.
53. Os dados do Ideb também estão disponíveis no aplicativo de consulta desenvolvido pelo Inep para divulgar os dados da ANA, vide nota 52.
54. Sobre modelos *logit*, vide nota 36.
55. Foram consideradas apenas as crianças de 6 a 14 anos cuja situação em relação à pessoa responsável no Censo de 2010 fosse a de filho do responsável e do cônjuge, filho apenas do responsável e enteado do responsável. O filho pode ser consanguíneo, adotado, ou de criação.



56. Em outra especificação do modelo, sem considerar a defasagem entre idade e ano dos que frequentavam escola, a chance dos deficientes permanecerem analfabetos era 17 vezes maior. Esse fato ocorre por que a proporção de deficientes no grupo com dois ou mais anos de defasagem é enorme.

57. *"Since the total adult illiteracy rate in 1950 was around 51 per cent, any further reduction in that rate would have to come from persons learning to read and write after the age of 15".* (UNESCO, 1957, p. 52)

58. As Regiões Administrativas de Maceió e os bairros que as compõem:

RA-01: Poço, Jaraguá, Ponta da Terra, Pajuçara, Ponte Verde, Jatiúca, Mangabeiras;

RA-02: Centro, Levada, Vergel do Lago, Ponta Grossa, Prado, Trapiche da Barra e Pontal da Barra;

RA-03: Farol, Pitanguinha, Pinheiro, Gruta de Lourdes, Santo Amaro, Ouro Preto, Canaã e Jardim Petrópolis;

RA-04: Bom Parto, Mutange, Bebedouro, Chã de Bebedouro, Chã de Jaqueira, Santa Amélia, Petrópolis, Fernão Velho e Rio Novo;

RA-05: Jacintinho, Feitosa, Serraria, Barro Duro e São Jorge;

RA-06: Benedito Bentes e Antares (na Figura 33, a área rural também aparece como RA 6);

RA-07: Clima Bom, Tabuleiro, Santa Lúcia, Santos Dumont e Cidade Universitária;

RA-08: Cruz das Almas, Jacarecica, Guaxuma, Garça Torta, Riacho Doce, Pescaria e Ipioca.

59. O Atlas de Desenvolvimento Humano <[www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br)> subdivide o Município de Maceió em 140 Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), enquanto a amostra de uso público do Censo fica limitada a 22 áreas de ponderação. Em versões anteriores deste trabalho, elaboradas antes da divulgação do Atlas, havia uma seção de diagnóstico das condições de vida e da sua variação no território municipal de Maceió que foi suprimida, dada a evidente superioridade do Atlas como fonte de informações territorialmente desagregadas.

60. A renda domiciliar *per capita* captada pelo Censo tem uma quantidade relativamente maior de domicílios com renda zero que as Pnads. Neste trabalho, às famílias com renda zero que não tinham perfil de pobres foi imputada a renda de uma família com características próximas por *hot-deck*, seguindo metodologia similar à descrita por Souza, Osorio e Soares (2012). Para converter os valores nominais de renda do Censo de 2010 para dólares internacionais, primeiro, os valores são deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e disponibilizado pelo IBGE <[ftp.ibge.gov.br](http://ftp.ibge.gov.br)>. Depois, os valores são convertidos pelo fator de Paridade do Poder de Compra (*Purchase Power Parity – PPP*) para consumo privado de 2011, calculado e disponibilizado pelo Banco Mundial na base de dados *World Development Indicators* que também contém estimativas da taxa de pobreza e de extrema pobreza, balizadas pelas linhas internacionais de US\$ 3,10 e US\$ 1,90 por pessoa por dia <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Para obter a renda média por dia a partir dos valores mensais do Censo, a renda mensal é multiplicada por 12 e dividida por 365.

61. Para um perfil da pobreza no Brasil, vide Souza e Osorio (2013).

62. Os dados sobre a jornada de trabalho dos ocupados têm por fonte os microdados do Censo de 2010.

63. A jornada semanal média de trabalho de ambos os sexos no Brasil, considerando o trabalho doméstico, era de 39,6 horas semanais em 2013; a dos homens era de 37,8 horas e a das mulheres 41,2; os homens faziam em média 4,9 horas de trabalho semanal e as mulheres 22,2 horas (PINHEIRO & MEDEIROS, 2016).

64. Normas internacionais seguidas pelo Brasil que tratam, entre outros temas, do direito à educação e da alfabetização de jovens e adultos:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948);

Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (1960);

Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);

Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos (1976);

Declaração de Hamburgo e Plano de Ação sobre a Educação de Adultos (1997);

Recomendação Revista Relativa ao Ensino Técnico e Profissional (2001);

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007);

Quadro de Ação de Belém (2009).

65. *"During the 1970s, Paulo Freire's theory of 'conscientization' – which stated, among other things, that social awareness and critical enquiry are key factors in social change – gained popularity in developing countries. It also heavily influenced evolving conceptions of literacy in UNESCO and other international organizations."* (UNESCO, 2005, p. 154)

66. Para mais detalhes sobre a classificação internacional das etapas do ensino, a *International Standard Classification of Education* (ISCED), visite <<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx>>.

67. A nova recomendação da Unesco para a EJA pode ser consultada em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245119M.pdf>>.
68. Vide, por exemplo, a Declaração Mundial da Unesco sobre Educação para Todos e o Plano de Ação Para Alcançar as Necessidades Básicas de Aprendizagem de 1990, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583e.pdf>>, e o novo Plano de Ação 2030 Rumo à Educação Inclusiva, Igualitária e de Qualidade ao Longo da Vida para Todos, <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/incheon-framework-for-action-en.pdf>>.
69. Unesco (2015, 135-136).
70. Resolução nº 56/116 da Assembleia Geral das Nações Unidas, <<http://www.un-documents.net/a56r116.htm>>.
71. A iniciativa foi pilotada em 32 países que tinham uma taxa de alfabetização de menos de 50 por cento ou uma população de mais de 10 milhões de analfabetos. Esses países concentravam-se nas regiões Sul e Oeste da Ásia e na África subsaariana, os quais tinham três quartos dos adultos analfabetas do mundo, e quase 90 por cento dos jovens analfabetos. A iniciativa LIFE foi avaliada pelo *Unesco Institute for Lifelong Learning* (UIL, 2012).
72. Vide Moretti e Frandell (2013).
73. Constituição Federal, art. 14.
74. Brasil, Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.
75. Brasil, Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013.
76. O ProJovem, o Conselho e a Secretaria Nacional de juventude foram instituídos pela Lei Federal nº 11.129, de 30 de junho de 2005.
77. Brasil, Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.
78. Brasil, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.
79. Constituição Federal, art. 211.
80. Constituição Estadual de Alagoas, art. 199.
81. Alagoas, Lei nº 6.757, de agosto de 2006.
82. Alguns dos programas para a alfabetização e a EJA conduzidos pelo estado (por iniciativa própria ou adesão a programas federais): Alfabetizar é Preciso, Articulações com Setor Produtivo, Brasil Profissionalizado, Centros de Educação Profissional, Centro Vocacional Escola de Pesca, Certificação, Educação especial no sistema de ensino de alagoas, Ensino Médio Integrado, Escola Normal em nível médio, Estágio/Relações Empresariais e Comunitárias, Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos, Fórum Estadual de Educação Profissional, Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Educação Profissional, Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio, Projeto Alvorada, Projovem, Pronatec.
83. Lei Orgânica do Município de Maceió, art. 133.
84. Maceió, Lei nº 5.133, de junho de 2001.
85. Maceió, Lei nº 6.109, de fevereiro de 2012.
86. As principais referências legais para o financiamento da EJA municipal são a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) – o texto da seção fundamenta-se nelas.
87. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, art. 68.
88. Os recursos oriundos do Fundeb podem ser utilizados de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação para: “I. Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II. Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III. Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV. Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V. Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI. Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII. Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII. Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar” Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, art. 70.
89. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
90. O Pnate e o Pasaeeja foram instituídos pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que também estabeleceu os critérios de repasses de recursos para o PBA.
91. Resolução CD/FNDE nº 48/2012.
92. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.
93. O Estado de São Paulo, 9 de setembro de 2003, “Lula lança projeto para alfabetizar 20 milhões”, reportagem de Tânia Monteiro.
94. Como se pode depreender da leitura dos relatórios de atividades do PBA, publicados primeiro pelo FNDE e posteriormente pela Secad/MEC (FNDE, 2005, 2006, 2007, 2008; SECAD/MEC, 2009, 2010, 2011 e 2012).

95. Por limitações no acesso ao sistema, não foi possível analisar os dados dos testes. Assume-se que, para 2011 em diante, a classificação “alfabetizado” ao fim do curso do SBA dependeu do resultado do teste cognitivo ao fim do curso, e que este foi aplicado com rigor.

96. No banco de dados do Sistema Brasil Alfabetizado, há uma variável que indica a situação do estudante ao fim do curso. Para criar a categoria “alfabetizado”, considerou-se as seguintes situações: “alfabetizado e matriculado na EJA” e “alfabetizado e não matriculado na EJA”; as situações remanescentes são “não alfabetizado”, “aguardando a ativação da turma”, “cancelado”, “sem vinculação”, “vinculação descontinuada” e “desistente”.

97. Segundo informações repassadas pela Semed/Maceió, o resultado aparentemente excepcional deve-se a falhas no monitoramento da qualidade dos dados coletados pelo Sistema Brasil Alfabetizado nos primeiros anos de uso da ferramenta.

98. Resolução FNDE n. 52, de 11 de dezembro de 2013.

99. O valor de apoio é calculado empregando a fórmula:

$$VA = \frac{mB}{2} \left( \frac{A_R}{T_R} + \frac{A_U}{T_U} \right)$$

Em que  $m$  é a duração do curso em meses,  $B$  é o valor da bolsa paga ao alfabetizador (uma turma, sem coordenação de curso),  $A$  é o número de alfabetizandos, e  $T$  é o tamanho de referência das turmas; os subscritos  $R$  e  $U$  distinguem os valores para a zona rural e a urbana. A Resolução FNDES n. 52, de 11 de dezembro de 2013 estabelece 10 e 20 alunos como referência para o tamanho das turmas rurais e urbanas, respectivamente; e em R\$ 400 o valor da bolsa. Em Maceió, os cursos do PBA duram oito meses.

100. Calculado a partir dos dados do Sistema de Administração Orçamentária, Financeira e Contábil do Município de Maceió e da Secretaria do Tesouro Nacional.

101. A informação é binária (sim ou não). Com os dados do sistema de gestão, não é possível saber o grau máximo de escolaridade atingida, ou há quanto tempo o aluno frequentou escola.

102. Os inscritos no PBA podem declarar ser trabalhadores rurais, trabalhadores urbanos, desempregados, aposentados ou ainda declararem que possuem “outra” ocupação. Por Maceió ser um município de população quase totalmente urbana, é irrisória a percentagem de inscritos que declararam ser trabalhadores rurais, 0,53 por cento em 2015. Por essa razão, as duas categorias de trabalhadores foram agregadas.

103. Os bairros foram identificados pelo CEP declarado na inscrição.

104. As Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) recortam bairros, e a UDH do Vale dos Beneditos, que é uma área de péssimas condições dentro de Benedito Bentes.

105. O ente executor, que pode ser um estado ou o Distrito Federal. Na exposição, usa-se município em prol da clareza.

106. Na prática, o valor pode variar, pois o alfabetizador pode ter uma bolsa um pouco maior para ter mais uma turma, há o custo dos coordenadores, dos tradutores para linguagem de sinais, e a variação do tamanho das turmas; ainda assim, o custo médio real por alfabetizando deve estar próximo dos valores ideais.

107. Pressupondo que o resultado depende do desempenho do teste cognitivo aplicado ao fim do curso. Ver a nota 95.

108. Ver a nota 36.

109. Modelada como variável discreta.

110. Em relação à frequência às aulas, entre os alfabetizados, aproximadamente, 48 por cento frequentaram mais que 50 por cento do curso, e 51 por cento frequentaram de 25 por cento a 50 por cento do curso. O restante 1 por cento dos alfabetizados frequentou menos de 25 por cento das aulas.

111. Trecho do Relatório de Gestão 2013 para os órgãos de Controle externo e externo da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Ministério da Educação, Secadi, 2014, p. 33).

112. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (Semed) de Maceió, organizaram a oficina técnica “Refletindo e Construindo Propostas para o Enfrentamento do Analfabetismo em Maceió”, nos dias 17 e 18 de agosto de 2015. O evento, realizado na capital alagoana, teve dois objetivos principais. Primeiro, a apresentação do estudo elaborado pelo grupo de pesquisa do IPC-IG, com base nos resultados preliminares do diagnóstico sobre o analfabetismo entre jovens e adultos em Maceió. O intuito da apresentação foi de coletar experiências, reflexões, comentários e sugestões dos profissionais e atores locais envolvidos na alfabetização de adultos. Segundo, tinha-se por objetivo a formação de grupos de trabalho para a discussão de elementos para uma proposta de melhoramento do ensino de jovens e adultos no município de Maceió. Para tanto, o evento contou com a participação de atores diversos do campo da alfabetização do ensino de jovens e adultos.

Falaram aos presentes no evento, o Prefeito de Maceió, Rui Palmeira, a Secretária Municipal de Educação de Maceió (Semed), Ana Dayse Rezende Dorea; o Diretor de Políticas para a Alfabetização de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (Secadi /MEC), Mauro José da Silva; o Pró-Reitor de Graduação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Amauri Barros; e a Presidente do

Fórum Alagoano da Educação de Jovens e Adultos (Faeja), Abdizia Barros. A exposição dos resultados preliminares da pesquisa pela equipe do IPC-IG foi seguida de comentários e apresentações complementares pelos seguintes especialistas e autoridades, moderados pela Professora Marinaide Freitas, da UFAL: Professor Timothy Ireland, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Professora Sandra Lira, da UFAL; Professor Cícero Péricles, da UFAL; Mauro José da Silva, da Secadi/MEC; Maria Silvia Costa, da UFAL e do Departamento de Educação de Jovens e Adultos da Semed; e Juliana Vergetti, Secretária-Adjunta Municipal do Trabalho, Abastecimento e Economia Solidária.

113. Coorte é um conceito comum na demografia e refere-se a um conjunto de indivíduos que experimentam um determinado evento demográfico durante um determinado período de tempo. Como exemplo, há as coortes definidas pela data de nascimento, coortes definidas pela data de ingresso em um ano escolar, etc. Neste estudo, a referência sempre será a coorte de nascimento. O grupo de mulheres de 15 a 19 anos em 2010, por exemplo, pertence à coorte de nascimento feminina de 1990-1994; o grupo de mulheres de 20 a 24 anos em 2010, pertence à coorte de nascimento feminina de 1985-1989, e assim por diante.

114. Nos Sistema de Informações sobre Mortalidade, há, aproximadamente, 38 por cento e 55 por cento de não preenchimento do quesito escolaridade no total de óbitos femininos e masculinos, ver nota 32.

115. Vide George *et.al* (2004).

116. Vide Wolfgang e Scherbov (2006).

117. O Cedeplar abriga os programas de pós-graduação em Economia e Demografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e desenvolve um amplo programa de pesquisas nessas áreas, e é um dos principais centros de referência em estudos populacionais no Brasil.

118. Proposto por Duchesne (1989).

119. Durante o desenvolvimento da metodologia para projetar a população futura de analfabetos sob vários cenários, foram empregadas muitas formas funcionais adequadas para a extrapolação de tendências não lineares, como as funções geométrica, exponencial, polinomial, logística, e outras. Todas as formas apresentavam resultados extremamente semelhantes, e a função exponencial foi escolhida pela maior suavidade, pois, com as demais funções, a taxa se aproximava abruptamente a 0. A função exponencial é dada por:

$$r = \frac{\ln(\tau_{g,a,t_0}) - \ln(\tau_{g,a,t-1})}{\Delta t}$$

Depois de ser obtida a taxa de crescimento  $r$  a partir das taxas de analfabetismo de homens e mulheres de 15 a 19 anos em 2000 ( $t-1$ ) e 2010 ( $t_0$ ), a taxa é aplicada sobre as taxas de analfabetismo de 2010 para serem obtidas as taxas de 2015 em diante, conforme a Tabela 4:

$$\tau_{g,a,t_1} = \tau_{g,a,t_0} e^{r\Delta t}$$

120. Não há suposição alguma em relação ao sexo e à estrutura etária dos migrantes, eles são descontados do total.

121. A migração interestadual foi considerada nas projeções do Cedeplar, a intermunicipal não.

122. Os resultados podem ser até apurados trimestralmente, mas não há razão para fazê-lo com tanta frequência, pois os períodos de alfabetização são superiores a três meses.



Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.

