



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
PROGRAMA PROFISSIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

WALISSON MARIANO CARVALHO SILVA

POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DO ANALFABETISMO
DE JOVENS E ADULTOS NOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO
PAPAGAIO: INTENÇÕES E REALIDADE

PALMAS - TO
2019

WALISSON MARIANO CARVALHO SILVA

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DO ANALFABETISMO
DE JOVENS E ADULTOS NOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO
PAPAGAIO: INTENÇÕES E REALIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa
Profissional de Pós-Graduação em
Educação, da Universidade Federal do
Tocantins, como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Juciley Silva
Evangelista Freire

**PALMAS - TO
2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S586p Silva, Walisson Mariano Carvalho.
 POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DO
 ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS NOS MUNICÍPIOS DO
 EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO: INTENÇÕES E
 REALIDADE . / Walisson Mariano Carvalho Silva. – Palmas, TO,
 2019.
 110 f.

 Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do
 Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-
 Graduação (Mestrado) Profissional em Educação, 2019.
 Orientadora : Juciley Silva Evangelista Freire

 1. Analfabetismo de jovens e adultos. 2. Política Educacional. 3.
 Bico do Papagaio. 4. Plano Municipal de Educação. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

WALISSON MARIANO CARVALHO SILVA

POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DO ANALFABETISMO
DE JOVENS E ADULTOS NOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO
PAPAGAIO: INTENÇÕES E REALIDADE

Dissertação apresentada ao Programa
Profissional de Pós-Graduação em
Educação, da Universidade Federal do
Tocantins, como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Juciley Silva
Evangelista Freire

Data de aprovação ____/____/____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Juciley Silva Evangelista Freire - UFT
Orientadora e Presidente da Banca

Prof. Dr. José Wilson Rodrigues de Melo - UFT
Membro Avaliador Externo

Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho - UFT
Membro Avaliador Interno

Dedico este trabalho aos meus avôs (*in memoriam*) e avós paternos e maternos que se dedicaram, incansavelmente, a manutenção da sobrevivência da família, sob o labor ardente da roça. Formando, assim, as firmes e fortes bases para a nossa família alçar voos maiores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Pai todo poderoso, por ter me concedido a graça de alcançar mais um passo para a realização do tão sonhado objetivo profissional.

Agradeço a minha esposa, Julyanna Barros Mariano, pelo apoio incondicional em todas as etapas do Curso de Mestrado, e a nossa princesa linda, Bianca, pela fraterna doçura, que me acalmava nos momentos mais tensos do processo acadêmico.

Agradeço aos meus pais, aos meus irmãos, aos pais da minha esposa e aos meus cunhados, pelo apoio, carinho e paciência nos momentos de ausência.

Agradeço a minha orientadora, que, pacientemente, contribuiu com a minha formação profissional, oportunizando participações em eventos fora do país. E, também, por me fazer compreender que o conhecimento científico contribui significativamente para sermos mais humanos.

Agradeço ao Prof. Dr. José Carlos da Silveira Freire, ao Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho e ao Prof. Dr. José Wilson Rodrigues de Melo pelas valiosíssimas contribuições que fomentaram a realização da pesquisa.

Agradeço aos meus amigos e compadres, liga da justiça, que compreenderam a minha ausência nestes longos dois anos de estudo.

Agradeço aos colegas da turma de mestrado, em especial, a Maria das Graças Aires de Medeiros Andrade pelo companheirismo, além dos conselhos, que certamente esclareceram e fortaleceram a minha caminhada até a defesa deste trabalho.

Agradeço ao Estado do Tocantins, por me disponibilizar o afastamento para formação profissional, em especial, a todos da DRE de Araguatins.

Agradeço a todos e a todas que contribuíram direta e indiretamente para a realização desta dissertação.

RESUMO

A constatação da alta taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade, em um país que, desde 1988, garante, formalmente, o direito à educação a essas pessoas fora da idade escolar, contribuiu para o desenvolvimento da pesquisa, que tem como temática: políticas educacionais para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos. A presente pesquisa partiu do seguinte problema: quais são as políticas públicas educacionais desenvolvidas para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos nos municípios do extremo norte do bico do papagaio? A investigação desse problema tem como objetivo geral conhecer as políticas de educação propostas e efetivadas pelo poder público, para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins. Para o seu alcance, a pesquisa foi orientada pelos objetivos específicos de estimar a porcentagem de analfabetos absolutos de 15 anos ou mais de idade; verificar a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental, sob a responsabilidade dos municípios, no Censo Escolar, após a divulgação da taxa de analfabetismo do censo de 2010, dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio; Identificar as metas e as estratégias direcionadas ao enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos nos Planos Municipais de Educação (2015-2025); analisar os resultados dos relatórios de avaliação e monitoramento dessas metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação (2015-2025). Para a organização e análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise documental, para interpretar e sintetizar as informações, e a análise de conteúdo, para a realização das inferências. Como auxílio para a análise dos relatórios, verificou-se ainda a quantidade de matrículas do Ensino Fundamental na modalidade de Educação Jovens e adultos, sob responsabilidade municipal. Os relatórios de monitoramento e avaliação dos planos foram retirados do site do PNE em Movimento, como documento público. Os resultados demonstram que, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, permeados por desigualdades sociais e educacionais, prevalece a desarticulação entre as políticas de enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e o Plano Municipal de Educação (PME). O governo municipal precisa fornecer as condições necessárias para que as estratégias do PME sejam realizadas e o plano materializado.

Palavras – chave: Analfabetismo de Jovens e Adultos. Política Educacional. Bico do Papagaio.

ABSTRACT

The acknowledgment of a high rate of illiterates aged 15 years or over in a country, that since 1988 guarantees formally the right to education to these people outside of school age, it has contributed to the development of the research: educational policies for face with illiteracy among youth and adults. This research started with the following problem: what are the public educational policies developed to confront the illiteracy of youth and adults in the cities of the extreme north of *Bico do Papagaio*? The investigation of this problem has general objective to know the policies of education proposed and carried out by the public power, to confront the illiteracy of young people and adults in the municipalities of the extreme north of *Bico do Papagaio*, in the State of Tocantins. In order to achieve this, the research was guided by the specific objectives of estimating the percentage of absolute illiterates aged 15 years or over; verify the number of enrollments in Elementary Education under the responsibility of the cities, in the School Census, after the diffusion of the illiteracy rate of the 2010 census, of the municipalities in the extreme north of the *Bico do Papagaio*; identify goals and strategies aimed at confronting illiteracy among youth and adults in Municipal Education Plans (2015-2025); For the organization and analysis of the data, the technique of documentary analysis was used to interpret and synthesize the information, and the content analysis, for the achievement of the inferences. In order to support the analysis of the reports, there was still the number of enrollments in Elementary Education in the form of Education Youth and Adults, under municipal responsibility. The monitoring and evaluation reports of the plans were withdrawn from the site of *PNE em Movimento* as a public document. The results show that in the cities of the extreme north of the *Bico do Papagaio*, permeated by social and educational inequalities, there is a disarticulation between the policies for coping with illiteracy among youth and adults, the *Programa Brasil Alfabetizado (PBA)* and the *Plano Municipal de Educação (PME)*. The municipal government must provide the necessary conditions for the *PME* strategies to be carried out and the materialized plan.

Keywords: Illiteracy of Youth and Adults. Educational Politics. *Bico do Papagaio*.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade no Brasil, Região Norte, Estado do Tocantins e municípios do extremo norte da microrregião Bico do Papagaio de 2000 e 2010 (%).....65

Tabela 2 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade no Brasil, Região Norte, Estado do Tocantins e nos municípios do extremo norte da microrregião bico do papagaio, por grupo de idade, 2010 (%).....68

Tabela 3 – Quantidade absoluta de analfabetos de 15 anos ou mais e quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio de 2011 a 2016.....71

Tabela 4 – As categorias de análise relacionadas às estratégias da Meta 9, que trata sobre o analfabetismo absoluto de 15 anos ou mais.....76

Tabela 5 – Resultados do Relatório de Monitoramento, com quadro síntese, divididos em categorias de análise, relacionadas às estratégias da Meta 9 do PNE, que trata sobre a taxa de alfabetização de 15 anos ou mais de idade.....86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Augustinópolis.....	87
Gráfico 2 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Buriti.....	89
Gráfico 3 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - São Bento.....	90
Gráfico 4 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Araguatins.....	92
Gráfico 5 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Axixá do Tocantins.....	93
Gráfico 6 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Esperantina	94
Gráfico 7 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Praia Norte.....	96
Gráfico 8 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Sítio Novo.....	97
Gráfico 9 – Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - São Miguel do Tocantins.....	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – IDHM de 2000 e IDHM 2010 (renda, longevidade e educação) dos municípios que compõem o extremo norte do Bico do Papagaio.....58

Quadro 2 – Caracterização da população e da concentração de renda nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.....59

Quadro 3 – Subíndices do IDHM, que referem-se à escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem na Educação Básica, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.....61

Quadro 4 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade por Diretoria Regional de Educação do Tocantins.....64

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas.....	47
Figura 2 – Microrregião do Bico do Papagaio.....	54

LISTA DE SIGLAS

CE	Censo Escolar
DRE	Diretoria Regional de Ensino
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Programa de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFOPEN	Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro
LBCA	Liga Brasileira Contra o Analfabetismo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PAS	Programa Alfabetização Solidária
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PEE/TO	Plano Estadual de Educação do Tocantins
PME	Plano Municipal de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEA	Serviço de Educação de Adultos

SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDUC	Secretaria da Educação, Juventude e Esporte - Tocantins
SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SEPLAN	Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente do Tocantins

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
2 O ANALFABETISMO NO BRASIL: POLÍTICAS E PRÁTICAS.....	22
2.1 Analfabetismo no Brasil: Concepção e Prática.	24
2.2 Dimensão Econômica, Política e Social do Analfabetismo no Brasil.....	29
3 POLÍTICA EDUCACIONAL: DEFINIÇÕES E INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE.....	44
4 CARACTERIZAÇÃO SOCIAL E EDUCACIONAL DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO.....	54
4.1 O Extremo Norte do Bico do Papagaio: Desigualdades Sociais e Educacionais.....	57
4.2 Analfabetismo de Jovens e Adultos no Extremo Norte do Bico do Papagaio.....	63
4.3 O Censo Escolar do Ensino Fundamental da EJA nos Municípios do Extremo Norte do Bico do Papagaio.....	70
5 O ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015 A 2025) DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO.	74
5.1 O Relatório de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.....	81
5.2 O Analfabetismo de Jovens e Adultos nos Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME dos Municípios do Extremo Norte do Bico do Papagaio.....	84
5.3 Análise dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME dos Municípios do Extremo Norte do Bico do Papagaio, com Relação ao Analfabetismo de Jovens e Adultos	99
6 CONCLUSÕES	102
REFERÊNCIAS	105
ANEXO	115

INTRODUÇÃO

Na sociedade burguesa, idealizou-se que todos têm direito a formação integral do ser humano, apropriação do patrimônio material, que está relacionada ao trabalho – transformação dos elementos naturais, com a finalidade de suprir alguma necessidade humana – e a apropriação do patrimônio espiritual, relacionada à formação intelectual (TONET, 2006).

No modelo econômico capitalista, há impedimentos para a formação integral do ser humano. Na sociedade burguesa, foi resgatada essa formação, mas, somente em discursos formais, porque, na realidade, continua-se impossibilitada de promover a formação integral, tanto para a classe dominada, quanto para a classe dominante. Pois, essa impõe a desigualdade social e econômica como normalidade.

A origem da propriedade privada e acumulação da produção material, que, conseqüentemente, separou os proprietários dos meios de produção e os proprietários da força de trabalho, foram um dos principais aspectos que contribuiu com o fortalecimento da sociedade dividida em classes. Dentre as desigualdades, destaca-se a formação para o trabalho, restrita aos escravos, servos ou pobres, e a formação intelectual, direcionada aos privilegiados socialmente (TONET, 2006).

A dissociação entre o discurso, que fomenta as normatizações legais, e a realidade efetiva resultam em diferenças abismais entre as classes sociais e, conseqüentemente, o impedimento da formação integral para todos. Deste modo, há um viés profundamente deformador a quem detém o pleno acesso à formação intelectual e aos bens materiais, pois, deve-se aceitar naturalmente que o acesso à pequena parte da população seja alicerçado como impedimento do acesso da maioria (TONET, 2006).

A formação intelectual, entre discursos e realidade, resulta em reformas que estão longe de tornar brandas as disparidades reais da educação entre as classes sociais. Após, aproximadamente, duas décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que normatizou, em seu art. 208, inciso I “Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988)¹; permanece ainda a existência de público

¹ A redação do art. 208, inciso I, sofreu alterações pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, e, atualmente, consta a seguinte normatização: “Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro)

para a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) e, principalmente, no primeiro segmento, que refere-se aos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos quais, são desenvolvidas habilidades de leitura e escrita.

Durante o exercício da docência, em 2012, em uma das escolas estaduais em Augustinópolis - TO, emergiram algumas motivações para pesquisar sobre o analfabetismo. A maioria dos estudantes, tanto quem apresentava dificuldades em leitura e escrita, quanto os demais, tinha pais e/ou responsáveis analfabetos.

Os pais e/ou responsáveis desses alunos são assíduos às reuniões que acontecem na unidade escolar e que, geralmente, têm a finalidade de socialização dos resultados bimestrais. Os docentes aproveitam a oportunidade para dialogar sobre as dificuldades apresentadas pelos filhos, pois, ao término da socialização geral, os pais e/ou responsáveis se dirigem às respectivas turmas, a fim de verificar as notas bimestrais e assinar o boletim. Na reunião do primeiro bimestre, em uma das turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, 5º ano, foi identificada o baixo conhecimento das primícias da leitura e escrita dos pais e/responsáveis presentes.

Dentre as orientações e conversas com os pais e/ou responsáveis, antes da assinatura do boletim, percebeu-se que alguns desconheciam e outros tinham dificuldades na leitura. No momento da assinatura do boletim, alguns perguntaram sobre as almofadas de carimbo, para registrar a digital, e outros assinaram o nome com muitas dificuldades, como se somente soubesse escrevê-lo.

Essa percepção empírica, oportunizada pela socialização dos resultados do primeiro bimestre, em uma das escolas estaduais em Augustinópolis - TO, possibilitou a identificação de analfabetos jovens e adultos entre os pais/responsáveis dos alunos da mencionada turma. E, possivelmente, em outras turmas da escola, poderiam também conter, em maior ou menor quantidade, pais e/ou responsáveis na condição de analfabetos.

As motivações para se pesquisar sobre o analfabetismo ressurgiram durante a definição do objeto de pesquisa no mestrado, em que foi verificado, no Brasil, uma taxa de 9,6 de analfabetos de 15 anos ou mais de idade (IBGE, 2011). A regionalização desses dados apresenta concentração de altas taxas de

aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" (BRASIL, 2018). As duas redações asseguram a oferta gratuita para quem não teve acesso, entretanto, por causa do período exposto no parágrafo optou-se por registrar a redação antiga.

analfabetismo nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, 11,2% e 19,1% (IBGE, 2011). Notam-se dados altíssimos, mesmo com a normatização atualizada da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 208, inciso I, assegura “[...] inclusive a oferta gratuita da Educação Básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2018, p.86), assim como, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Art. 4º, inciso IV, que expõe o “acesso público e gratuito aos ensinos Fundamental e Médio para todos os que não os concluíram na idade própria” (BRASIL, 2017).

A constatação da alta taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade, em um país que, desde 1988, garante, formalmente, o direito à educação a essas pessoas fora da idade escolar, contribuiu para a escolha do tema da pesquisa: as políticas educacionais para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos.

A existência de analfabetos jovens e adultos, problema social que atinge milhões de brasileiros, resulta da falta de políticas educacionais efetivas, que podem elevar o grau de instrução das pessoas em condições de analfabetismo, na perspectiva de formação de sujeitos históricos e críticos. Torna-se desafiador, em um país dominado pelo sistema econômico capitalista, promover o desenvolvimento cognitivo, por meio de políticas educacionais efetivas, direcionado a classe em desigualdade social.

O Estado do Tocantins possui altas taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, 13%, segundo o Censo Demográfico 2010, e apresenta “[...] um dos piores indicadores socioeconômicos do país” (OLIVEIRA; STRASSBURG, 2014, p. 129). Nesse Estado, a organização administrativa da Secretaria de Educação é dividida em Diretorias Regionais de Ensino (DRE), cuja finalidade é o atendimento aos municípios vinculados.

Os municípios que são atendidos pela DRE de Araguatins possuem a maior média dentre as outras DRE, quanto à taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, cerca de 24,27%. Esses municípios compõem o extremo norte da microrregião do Bico do Papagaio e concentram grande parte das desigualdades sociais e econômicas do Estado do Tocantins – marcadas, sobretudo, pelas disputas de terras, que provocaram mortes no campo e perseguição aos seus líderes. Por isso, foram escolhidos para comporem nossa amostra de pesquisa os seguintes municípios, que fazem parte da citada DRE: Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Carrasco Bonito, Esperantina, Praia Norte, Sampaio,

São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião e Sítio Novo do Tocantins.

Diante das altas taxas de analfabetismo, algumas questões foram formalizadas, direcionadas, em especial, aos municípios que compõem o extremo norte do Bico do Papagaio: qual é a porcentagem de analfabetos absolutos de 15 anos ou mais de idade em cada um desses municípios? Qual tem sido a atuação do poder público no enfrentamento do analfabetismo de jovens e Adultos nesses municípios? Quais são as metas e as estratégias contempladas para os analfabetos jovens e adultos nos seus Planos Municipais de Educação (2015-2025)? Quais são os resultados dessas políticas propostas? Esses questionamentos contribuíram para o enunciado do seguinte problema desta pesquisa: quais as políticas públicas educacionais desenvolvidas para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio?

Almejou-se, com a investigação desse problema, alcançar o objetivo geral desta discussão - conhecer as políticas de educação propostas e efetivadas pelo poder público para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins. A pesquisa também foi delineada conforme os seguintes objetivos específicos: estimar a porcentagem de analfabetos absolutos de 15 anos ou mais de idade; verificar a quantidade de matrículas no 1º segmento da EJA, após a divulgação da taxa de analfabetismo do censo de 2010, dos doze municípios do extremo norte do Bico do Papagaio; identificar as metas e as estratégias direcionadas ao enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos nos Planos Municipais de Educação (2015-2025) desses municípios; analisar os resultados dos relatórios de avaliação e monitoramento dessas metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação (2015-2025);

Para tanto, buscou-se, como referencial teórico, os estudos de Ferraro (2009; 2004) e Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001), que contribuíram, em uma perspectiva histórica, com as primeiras discussões políticas sobre o analfabetismo; Freire (1981; 2011; 2017), que contribuiu com o esclarecimento da concepção ingênua e crítica do analfabetismo; e Costa e Machado (2017), que colaboraram com a compreensão das políticas públicas e educacionais.

No campo metodológico, com a finalidade de estimar a porcentagem de analfabetos absolutos de 15 anos ou mais de idade, realizou-se, primeiramente, o

levantamento de dados do Censo Demográfico de 2010, organizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), autarquia governamental. Os dados da demanda de analfabetos de 15 anos ou mais são da base de dados do Censo Demográfico de 2010, porque foi a última pesquisa relacionada a este tema nos municípios.

Para verificar a quantidade de matrículas no 1º segmento da EJA, realizou-se um levantamento de dados no Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por meio das Sinopses Estatísticas da Educação Básica dos anos de 2011 a 2018.

Com o intuito de identificar as metas e as estratégias que foram contempladas nos Planos Municipais de Educação (2015-2025) e analisar os resultados dos relatórios de avaliação e monitoramento dos mesmos, utilizou-se, para organização e análise dos dados, a técnica de análise documental, que segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p.10):

[...] propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois, constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e, na medida do possível, fazer a inferência.

Para contribuir com a análise dos dados apresentados nos documentos, foi necessário recorrer à análise de conteúdo, que é “composta por procedimentos sistemáticos, que proporcionam o levantamento de indicadores (quantitativos ou não), permitindo a realização de inferência de conhecimentos” (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p.13).

Os Planos Municipais de Educação (PME), bem como, seus respectivos relatórios de monitoramento e avaliação estão disponíveis publicamente no site do Plano Nacional de Educação (PNE), conhecido como PNE em movimento. A análise dos PME dos municípios pesquisados partiu da leitura das estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), voltadas às metas sobre a redução do analfabetismo de 15 anos ou mais, que foram resumidas através de categorias analíticas, para fins de comparação com os PMEs, e das particularidades e especificidades do Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE/TO). As categorias analíticas elaboradas foram: oferta de vaga, continuidade, demanda da EJA, transferência de renda,

estabelecimentos penais, avaliação, programas suplementares, projetos inovadores, jornada de trabalho e experiências dos idosos.

Os resultados da pesquisa estão expostos de forma a estabelecer os nexos que compõem o problema e orientam a investigação. Deste modo, a seção 2, intitulada de *O analfabetismo no Brasil: políticas e práticas*, pretende dialogar sobre o surgimento das discussões e as ações, com fins de redução do analfabetismo de jovens e adultos no período do Segundo Reinado até os dias atuais. Pretende-se, também, discorrer sobre as concepções de analfabetismo nesse percurso histórico, com a imersão nas dimensões sociais, políticas e econômicas que interferiram e interferem nas políticas educacionais no Brasil.

A seção 3, cognominada de *Política educacional: definições e instrumentos para análise*, destaca as influências do sistema econômico capitalista nas ações governamentais, assim como, a origem e as definições de política pública. Compreende a participação dos organismos multilaterais, ONG, e a sociedade civil na elaboração de políticas públicas, com embates a serem mediados pelo Estado. Apresenta-se, ainda, uma discussão sobre o ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), que perpassa a inclusão do problema social na agenda governamental até a sua avaliação.

A seção 4, denominada de *Caracterização social e educacional do extremo norte do bico do papagaio*, apresenta brevemente a história do povoamento e da luta de terras da região. Analisa-se os indicadores sociais dos municípios, bem como, os dados que compõem o IDHM renda, IDHM longevidade e o IDHM educação, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Analisa-se, também, as taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, em comparação entre os censos demográficos de 2000 e 2010, e por faixas etárias. Por fim, verifica-se a quantidade absoluta de analfabetos com a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos, atendidos pelo e por município.

Na seção 5, *O analfabetismo de jovens e adultos no Plano Municipal de Educação (2015 a 2025) dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio*, buscou-se analisar as metas sobre a erradicação do analfabetismo de jovens e adultos por categorias. Estas correspondem às estratégias direcionadas à temática referida da meta. Discorre-se sobre o Relatório de Monitoramento e avaliação que

são analisados por município. Finaliza-se com uma análise fundamentada no referencial teórico apresentado.

2 O ANALFABETISMO NO BRASIL: POLÍTICAS E PRÁTICAS

A concepção de mundo hegemônica, na atual quadra histórica, utiliza vários meios para inculcar o “ser opressor” como o ideal de ser humano (FREIRE, 2017) e estabelecer, como natural, a diferença entre as classes sociais. Para tanto, a determinação do conformismo nos oprimidos possibilita que estes sejam explorados pelo sistema econômico e que seja minimizada a relutância em manifestar sobre a garantia de seus direitos sociais básicos, normatizados no art. 6º da CF/88.

São direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, art. 6, grifo nosso).

Mesmo com a educação sendo um dos direitos sociais e a Educação Básica direito público subjetivo², inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, a taxa de analfabetismo absoluto da população brasileira de 15 anos ou mais de idade está de 9,6% (IBGE, 2011). Esta porcentagem resulta em números absolutos em 13.933.173 pessoas, conforme aponta o censo de 2010 (IBGE, 2011).

As aprendizagens realizadas durante toda a vida são efetivadas em diversos ambientes sociais, dentre eles, o espaço escolar. Desta forma, as pessoas analfabetas, a quem foram negadas o acesso ou as condições adequadas à

²Segundo Duarte (2004), “o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois, permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve” (p.113). A Constituição Federal brasileira de 1988 reconhece a Educação Básica como um direito social, público subjetivo, obrigatório e gratuito (cf. art. 208, § 1º da CF/88). Segundo a autora, isto implica em que “O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito, como direito público subjetivo, autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente. Quanto a este aspecto, parece não haver muita polêmica. Ocorre que, como estamos diante de um direito social, o seu objeto não é, simplesmente, uma prestação individualizada, mas sim, a realização de políticas públicas, sendo que sua titularidade se estende aos grupos vulneráveis” (p.115).

aprendizagem dos saberes científicos e tecnológicos, construídos historicamente pela humanidade, tornam-se dependentes somente dos saberes da vida, construídos majoritariamente por meio da interação social.

O censo demográfico pesquisa sobre dois tipos de taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade: o absoluto, considerado como a incapacidade de ler e escrever um bilhete simples, e o funcional³, que entrou em debates desde 1978, sugerido pela UNESCO, este corresponde as pessoas com menos de quatro anos de estudo (IBGE, 2016). Esse período de 4 (quatro) anos corresponde às antigas primeiras séries do Ensino Fundamental, atualmente, normatizada como anos iniciais do Ensino Fundamental.

A pesquisa priorizou o analfabetismo absoluto, por ainda existir em grandes percentagens nas regiões Norte, no Estado do Tocantins, principalmente, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.

Ao analfabeto, falta o conhecimento do sistema linguístico, que dificulta a identificação dos signos, suas conexões e transcrições. O analfabetismo é compreendido como o modo de ser, sem o domínio da leitura e o desenvolvimento da escrita.

O analfabetismo ultrapassa os limites de ler e escrever, por ser consequência das influências ideológicas de dominação, que corroboram para “mascarar a realidade”, com a finalidade de manter o poder estabelecido do sistema econômico vigente (FERRARO, 2004, p.120).

A alfabetização também recebe influências da dominação ideológica. Como afirma Freire e Macedo (2015, p. 34) “a alfabetização era uma faca de dois gumes: podia ser brandida em favor do *empowerment* individual e social, ou para a perpetuação de relações de repressão e de dominação”.

Althusser (1980) refere-se à instituição escolar como um dos aparelhos ideológicos do Estado, que manipula e controla o que deve ser aprendido, e Mészáros (2008) complementa que a escola colabora com a internalização das normas para reproduzir a concepção de mundo, que impera na dinâmica estrutural do sistema econômico capitalista.

³ Segundo a definição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), “funcionalmente alfabetizada é a pessoa que pode participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento efetivo de seu grupo e comunidade e também para lhe permitir continuar a utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para seu próprio desenvolvimento e de sua comunidade” (BRASIL, 2009, p. 15). Portanto, a condição de analfabetismo funcional impossibilita o uso social da leitura, escrita e resolução de cálculos.

Segundo Marx (s.d., p.123) *apud* Mészáros (2008, p. 59), para romper com a ideologia vigente, os seres humanos necessitam mudar “completamente as condições da sua existência industrial e política e, conseqüentemente, toda a sua maneira de ser”, ou seja, formalizar uma concepção de mundo oposta ao sistema econômico capitalista.

Para a alfabetização contemplar a formação política do indivíduo, é exigida a compreensão do analfabetismo na concepção crítica, que tem como finalidade desmascarar a realidade para reconhecer as relações de poder e exploração.

Para tanto, a pesquisa teve como foco central o analfabetismo, por ser a condição limitada imposta, historicamente e ideologicamente, para a manutenção da ordem econômica preestabelecida. Deste modo, tornou-se necessário compreender as concepções do analfabetismo e suas implicações econômicas, sociais e políticas no Brasil.

2.1 Analfabetismo no Brasil: concepção e prática

O analfabetismo ultrapassa o conceito censitário – a incapacidade de ler e escrever um bilhete simples. Sendo assim, é compreendido como uma das consequências das relações sociais e econômicas, baseadas na dominação e exploração entre seres humanos, e sua concepção de mundo mantenedora da estrutura econômica capitalista (FREIRE, 2017).

A concepção de analfabetismo, no Brasil, foi construída historicamente desde o período imperial. O estado, a condição e o modo de ser do analfabeto envolvem-se com a relação de poder econômico antes e depois da imersão do Capitalismo no Brasil.

No império, somente os analfabetos que tinham bens e títulos participavam das eleições indiretas. O sistema linguístico era restrito à Igreja e à Nobreza na época referida, e a falta desse conhecimento não apresentava problemas nas relações comerciais. Mesmo assim, a leitura e a escrita eram um dos instrumentos de dominação. Desta forma, no Brasil colonial, “havia um grande número de negociantes ricos que não sabiam ler”. Neste caso, poderiam votar, pois tinham a posse de bens (ALMEIDA, 2000, p. 37).

Ser analfabeto era condição normal daqueles que ficavam à margem da nobreza. A falta de acesso à escola era necessária para a permanência da submissão da população à elite, “[...] bastava a educação superior da elite para garantir as relações sociais de produção e, portanto, o modo de produção escravista e o analfabetismo” (FREIRE, 1989, p. 57-58).

A construção histórica da concepção do analfabetismo, no Brasil, surgiu de debates sobre a exclusão dos analfabetos no processo de eleição direta, no final do segundo Reinado, que se configurou na Lei 3.029, de 9 de janeiro de 1881, conhecida como Lei Saraiva.

[...] a questão do analfabetismo no Brasil só emerge com a chamada Lei Saraiva (a reforma eleitoral de 1881, já no final do Império), vindo a fortalecer-se com uma maior circulação de ideias ligadas ao liberalismo e a nutrir-se também de sentimentos patrióticos, despertados pela divulgação dos índices de analfabetismo em diferentes países do mundo, que davam ao Brasil a pior posição, ao mesmo tempo em que indicavam a crescente importância que a questão ganhava nos países centrais (FERRARO, 2004, p. 113).

Nas discussões sobre o direito ao voto dos analfabetos no projeto Sinimbu, para a eleição direta no final do Segundo Reinado⁴, o analfabetismo “passa a significar incapacidade, ignorância e dependência” (FERRARO, 2009, p. 59). Mesmo depois do primeiro censo de 1872, que resultou na taxa da população analfabeta entre as pessoas de 5 anos ou mais de idade de 82%, o pensamento da maioria dos deputados seguia determinado em conter a massa analfabeta o direito ao voto. Esse ideal foi contemplado na fala de Lafayette, Ministro da Justiça:

Mas, admita-se, senhores, que oito décimos da população do Império se compõem de analfabetos, eu pergunto-vos? – a ignorância, a cegueira, por se tornar vasta e numerosa, por que se generaliza, adquire o direito de governar? (Apoiados). Se há no Império oito décimos de analfabetos, eu vos direi, esses oito décimos devem ser governados pelos dois décimos que sabem ler e escrever (Câmara, Anais, sessão de 29/05/1879, p. 453-451 *apud* FERRARO, 2009, p. 69).

Dentre outros fatores, a maioria da população era excluída do processo eleitoral, posto que, pouquíssimos analfabetos possuíam bens e títulos. Todavia,

⁴A eleição era realizada de forma indireta, em que um grupo maior de pessoas votava em um grupo menor, para, assim, este eleger os candidatos. O projeto Sinimbu, projeto de reforma eleitoral, deu entrada na câmara em 1879, no final do Segundo Reinado. A finalidade era a eleição direta para deputados e senadores, junto à exclusão dos analfabetos ao direito de votar. O debate dos deputados que exprimiram concepções sobre os analfabetos, como “[...] não saber ler e escrever passa a significar incapacidade, ignorância e dependência” (FERRARO, 2009, p. 59).

emergiu-se, nos debates em defesa do projeto eleitoral, a concepção de analfabetismo como detentores do poder econômico e político do Império.

O projeto como proposta de reforma eleitoral, pela via da reforma da Constituição, foi derrubado pelo senado, em 1879. José Antônio Saraiva encaminhou a reforma, via lei ordinária, a Lei Saraiva, em 1880, com a mesma intenção de excluir os analfabetos (FERRARO, 2009). Para votar, todos teriam que provar os bens e títulos e os detalhes da Lei Saraiva “foram de tal forma que tornou extremamente difícil a comprovação de renda” (FERRARO, 2009, p.79).

A centralização dos votos fortaleceu quem estava no poder e tornou impossível a renovação do congresso, a qual pudesse possibilitar um conflito de ideias, em relação aos favorecimentos as diferentes classes.

Na execução do *serviço* de uma reforma eleitoral sob medida, confiado pelo trono ao partido liberal, as elites brasileiras, através de suas representantes na Câmara dos Deputados, buscaram afastar para bem longe, com a maior segurança possível, qualquer *inédito viável* que a abertura à participação política das massas no processo político pudesse vir a surpreendê-las, seja no Império a caminho de seu ocaso, seja na República que se avizinhava (FERRARO, 2009, p.84, grifo do autor).

O analfabetismo foi visto como algo comum pelo privilégio educativo às elites, tanto que as pessoas analfabetas foram “[...] excluídas do direito de voto por mais de um século, a partir de 1881” (FERRARO, 2009, p.79). Tornou-se ponto determinado de desprezo, ignorância, incapacidade e dependência, mesmo sem o interesse governamental, por conta do modo de produção econômico de proporcionar a essas pessoas o acesso à educação primária.

A educação era “[...] fecundada pela ideologia da interdição do corpo, que excluía da escola o negro, o índio e quase a totalidade das mulheres (sociedade patriarcal) [...]” e isto, conseqüentemente, contribuiu para a formação da grande massa analfabeta no Brasil. Esta, ocasionada pela “[...] sociedade dual (senhor x escravo), de economia ‘agrícola-exportadora-dependente’ (economia colonial), que não necessitava de educação primária, daí o descaso por ela [...]”. Portanto, para a manutenção da economia colonial, era suficiente a educação superior à elite (FREIRE, 1989, p.57-59).

Julgaram, assim, o analfabetismo, estado do analfabeto, como sujeitos capazes de realizar somente atividades braçais, que, dentre vários motivos de naturalização da classe dominada, destaca-se a incapacidade de formação

intelectual. Entretanto, as causas dessa condição eram provocadas pela imposição de miséria, que viviam permeadas pela obrigatoriedade – no sentido de imposição ideológica – de produzirem a riqueza do império, para tanto, inexistia a necessidade de saber ler.

É necessário, na verdade, reconhecer que o analfabetismo não é em si um freio original. Resulta de um freio anterior e passa a tornar-se freio. Ninguém é analfabeto por eleição, mas, como consequência das condições objetivas em que se encontra. Em certas circunstâncias, o analfabeto é o homem que não necessita ler, em outras, é aquele ou aquela a quem foi negado o direito de ler (FREIRE, 1981, p. 16).

Encarar o analfabetismo como freio original, para justificar a incompetência dos escravos, livres, pobres e extremamente pobres, é limitar-se a trata-los como seres sem direitos a desenvolver-se como seres humanos pensantes. Condição que inculca a serem sempre submissos a quem são “competentes” ou “predeterminados” para manter a ordem preestabelecida.

Essa compreensão do analfabetismo corresponde à concepção ingênua denunciada por Paulo Freire (1981) e que está permeada nas ações, programas e políticas governamentais com a finalidade de erradicar o analfabetismo.

A concepção, na melhor das hipóteses, ingênua do analfabetismo o encara ora como “erva daninha” – daí a expressão corrente: “erradicação do analfabetismo” – ora como uma “enfermidade” que passa de um a outro, quase por contágio, ora como uma “chaga” deprimente a ser “curada” [...]. Mais ainda, o analfabetismo aparece, também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da “incapacidade” do povo, de sua “pouca inteligência”, de sua “proverbial preguiça” (FREIRE, 2001, p. 15).

Para a cura desta enfermidade, a concepção ingênua tem como solução a alfabetização dessas pessoas, com o foco somente no sistema linguístico, de forma mecânica e alienante, para impossibilitá-los a pensar criticamente sobre si e o mundo. Essa concepção de analfabetismo está presente nas políticas educacionais atuais, pelo menos no que se refere ao analfabetismo como uma “chaga” ou “enfermidade”.

Nos objetivos e Metas do tópico 5, do Plano Nacional de Educação (2001-2010), que alude sobre a Educação de Jovens e Adultos, consta: “estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas que visem alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos, e, até o final da década, **erradicar o analfabetismo**” (UNESCO, 2001, p.102, grifo nosso). Já no Plano Nacional de Educação (2014-2024), consta, na meta 9, a seguinte premissa: “[...] **erradicar o analfabetismo**

absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional” (MACHADO, 2018, p.36. grifo nosso).

Daí que, para esta concepção distorcida da palavra, a alfabetização se transforme em um ato pelo qual o chamado alfabetizador vai “enchendo” o alfabetizando com suas palavras [...]. O analfabeto é um “homem perdido”. É preciso, então, “salvá-lo” e sua “salvação” está em que consinta em ir sendo “enchido” por estas palavras, meros sons milagrosos, que lhe são presenteadas ou impostas pelo alfabetizador, que, às vezes, é um agente inconsciente dos responsáveis pela política da campanha (FREIRE, 1981, p.11).

Como alternativa a essa concepção ingênua, que pretende salvar o analfabeto da cegueira, ignorância, dentre outros, Paulo Freire (1981) apresenta a concepção crítica do analfabetismo. Nesta concepção, o analfabetismo se apresenta como uma das consequências das injustiças sociais.

Para a concepção crítica, o analfabetismo nem é uma “chaga”, nem uma “erva daninha” a ser erradicada, nem tampouco uma enfermidade, mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta. Não é um problema estritamente linguístico, nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político, como a alfabetização através da qual se pretende superá-lo. Proclamar sua neutralidade, ingênua ou astutamente, não afeta em nada a sua politicidade intrínseca (FREIRE, 1981, p.13).

A concepção crítica do analfabetismo ultrapassa o saber ler e escrever – como condição de superação desse estado ou dessa condição desumana – e reconhece o analfabetismo como problema político de exclusão social, ocasionado para a perpetuação do poder dominante.

Mais que escrever e ler, que a “asa é da ave”, os alfabetizandos necessitam perceber a necessidade de outro aprendizado: o de “escrever” a sua vida, o de “ler” a sua realidade, o que não será possível se não tomam a história nas mãos, para, fazendo-a, por ela serem feitos e refeitos (FREIRE, 1981, p.13).

Entretanto, no que tange a formação de sujeitos críticos e atuantes, há um percalço de grandes proporções nesse processo, a sociedade capitalista, a qual, oferta educação sistematizada às classes que possuem os materiais de produção e aos que possuem a mão de obra. Durante o processo educativo, a classe dominante é preparada para o Ensino Superior e a classe dominada, excluída do processo, ofertam-se outros sistemas, como, o Ensino Profissionalizante (FREITAG, 1980).

A finalidade dessa separação é a reprodução cultural e social, privilegiada com imposição do *habitus*⁵ da classe dominante no processo educativo (FREITAG, 1980). Desse modo, impossibilita a formação crítica que identifica as armadilhas da dominação social, econômica, política e cultural.

A concepção crítica, que fomenta o *empowerment*, contribui tanto com o desenvolvimento da leitura e escrita, quanto o reconhecimento do sujeito histórico. As reflexões sobre as relações sociais, comandadas pelas orientações do sistema econômico vigente, esclarecem as opressões sofridas e contribuem para alinhar as ações de acordo com as suas necessidades.

[...] o tema alfabetização e poder não começa e termina com o processo de aprender a ler e escrever criticamente; ao contrário, começa com o fato da existência de cada um como parte de uma prática historicamente construída no interior de relações específicas do poder. Isto é, os seres humanos (como são os professores *tanto quanto* os alunos), dentro de determinadas formações sociais e culturais, são o ponto de partida para analisar não apenas de que modo constroem ativamente suas experiências pessoais dentro das relações de poder vigentes, mas também, de que modo a construção social dessas experiências lhes proporcionam a oportunidade de dar sentido e expressão as suas necessidades e vozes como parte de um projeto de *empowerment* individual e social (FREIRE; MACEDO, 2015, p. 44-45).

A concepção crítica do analfabetismo resulta em práticas pedagógicas e políticas, que têm como finalidade o *empowerment* individual e social⁶. A partir do reconhecimento histórico de sua realidade e condição social, saem da figuração e entram como personagens principais de suas histórias.

2.2 Dimensão econômica, política e social do analfabetismo no Brasil

Ferraro (2009, p.47) afirma que é “[...] inegável o fato de que a imensa maioria da população, tanto do Brasil colonial, como do Brasil Imperial, não sabia ler

⁵ “[...] são impostos aos educandos sistemas de pensamento diferenciais, que criam nos mesmos **habitus** diferenciais, ou seja, predisposições de agirem segundo um certo código de normas e valores, que os caracteriza como pertencentes a um certo grupo ou uma classe” (BOURDIEU, 1967, *apud* FREITAG, 1980, p. 25, grifo da autora).

⁶ “[...] o empoderamento pode ocorrer em diferentes níveis. É uma construção em nível individual, quando se refere às variações intrafísicas e comportamentais; em nível organizacional, quando se refere à mobilização participativa de recursos e oportunidades em determinada organização; e, em nível comunitário, quando a estrutura das mudanças sociais e a estrutura sociopolítica estão em foco [...]. O empoderamento comunitário envolve um processo de capacitação de grupos desfavorecidos para a articulação de interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos de cidadania, defesa dos seus direitos e a influenciar as ações do Estado” (WALLERSTEIN E BERNSTEIN, 1994 *apud* BAQUERO, 2006, p. 81 e 82).

e escrever”, como demonstra o censo de 1872, com 82,3% da população analfabeta de 5 anos ou mais de idade.

Dentre as consequências que formaram a imensa quantidade de pessoas analfabetas, no censo 1872, conserva-se a centralização do conhecimento voltada à elite e ao clero. Com a chegada dos Jesuítas, depois de iniciada a instrução e a catequese a alguns grupos indígenas, a educação institucionalizada foi direcionada para a formação dos filhos de colonos, que, no sistema *Ratio Studiorum*, finalizavam seus estudos na Europa.

O plano *Ratio* era de caráter universalista e elitista. Universalista porque se tratava de um plano adotado indistintamente por todos os Jesuítas, qualquer que fosse o lugar onde estivessem. Elitista porque acabou destinando-se aos filhos dos colonos, excluindo os indígenas, com o que os colégios jesuítas se converteram no instrumento de formação da elite colonial (SAVIANI, 2007, p.56).

O caráter elitista do incipiente sistema de ensino jesuítico, no Brasil, contribuiu com a formação superior dos herdeiros da colônia para perpetuarem suas formas de exploração aos empobrecidos, índios e afrodescendentes. A expulsão dos jesuítas, por Marquês de Pombal, extinguiu os vestígios de organização de um sistema de ensino no Brasil e, segundo Saviani (2007, p.82), “[...] determinou-se o fechamento dos colégios jesuítas, introduzindo-se as aulas régias a serem mantidas pela Coroa [...]”.

As aulas régias foram estendendo-se no Brasil, embora enfrentando condições precárias de funcionamento, salários reduzidos e frequentes atrasos no pagamento dos professores. As aulas régias eram sinônimo de escolas que, por sua vez, se identificavam com determinada cadeira, funcionando, em regra, na casa dos próprios professores. Daí as expressões “aulas de primeiras letras”, “aulas de latim”, “de grego”, “de filosofia”, etc. Eram aulas avulsas, portanto, os alunos podiam frequentar umas ou outras indiferentemente, pois, além de avulsas, eram isoladas, isto é, sem articulação entre si (SAVIANI, 2007, p.108).

Deste modo, a desarticulação da educação brasileira permaneceu inalterada o privilégio do ensino à elite, mesmo após a vinda da família real ao Brasil, que priorizaram a Educação Superior. Essa prerrogativa contribui com a manipulação e o fortalecimento da submissão da massa.

[...] a submissão do povo era coisa inegociável [...], somente a pobreza e a ignorância poderiam gerar essa submissão, porquanto, [...], nenhuma criatura se submete de boa vontade aos seus iguais. E acrescenta: [...] se um cavalo tivesse tanto conhecimento como um homem, eu não teria o

menor desejo de ser seu gineque (MANDEVILLE, 2001, p. 192 *apud* FERRARO, 2009, p. 39).

A formação intelectual tornava-se desnecessária para a execução do processo produtivo colonial, que era reservada somente a elite que concluía seus estudos na Europa. Nas tentativas no Império de proporcionar educação primária aos empobrecidos, outorgaram-se a Constituição de 1824, que destacava “a instrução primária e gratuita para todos os cidadãos” e, no art. 1º, da Lei 10 de outubro de 1827, instituiu-se que, “em todas as cidades e vilas e lugares populosos, haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias”.

Há um distanciamento entre a normatização da instrução para todos os cidadãos e a realidade efetiva no Império, em que certamente faltaram providenciar “[...] os recursos para criar as condições necessárias para a existência das escolas e para o trabalho dos professores” (NASCIMENTO, 2005, s/p). Diante desta conjuntura,

[...] como esperar que um país, agrário, latifundiário, que teimosamente se mantinha escravocrata, pudesse ir além de Mandeville⁷? Não havendo escola, o povo ficaria afastado da participação política por muito tempo, o que era extremamente tranquilizador para a imensa maioria das elites brasileiras da segunda metade do século XIX. Também, para a imensa maioria dos liberais [...] (FERRARO, 2009, p. 42 e 43).

O distanciamento do conhecimento entre a elite e o povo subserviente se manteve no império e garantiu a exploração do trabalho dos escravos para a construção das riquezas da minoria. Efetivou-se, assim, a negação do processo educativo e, também, da participação política.

Os liberais foram autorizados pelo Imperador D. Pedro II, em decadência, a responsabilidade da reforma eleitoral, no final do Segundo Reinado (FERRARO, 2009). Eis que, entre as discussões, os analfabetos fizeram parte da pauta de debates e perderam o direito ao voto. Ferraro (2009, p. 68) expõe, modo sintetizado, a fala de José Bonifácio sobre a defesa de manter o direito ao voto dos analfabetos.

1. excluir os analfabetos do direito de voto não se justifica num país sem escolas; 2. é inaceitável o princípio da capacidade de votar, seja em si mesma, seja na medida pela condição de saber ler e escrever; 3. a própria

⁷ “[...] há o liberalismo de Mandeville, que teme a instrução do povo; há o de Adam Smith, o qual, mesmo que, em doses homeopáticas, requer um mínimo de instrução (ler, escrever e contar) para todos os trabalhadores; e há o liberalismo de Condorcet, que antecipa, de certa forma, posições socialistas, colocando ênfase no princípio da igualdade, inclusive de instrução, para homens e mulheres” (FERRARO, 2009, p.42).

participação política é uma escola, e negar ao povo o direito de voto é fechar-lhe a grande escola do voto; 4. a exclusão dos analfabetos pretendida pelo projeto representava um cativeiro político para as massas.

Nota-se que as atenções estavam voltadas para o ensino primário da corte, com o aumento do número de escolas e alunos matriculados, tendo avançando, também, na quantidade de matrículas femininas (FERRARO, 2009). Entretanto, aqueles que eram explorados pelo trabalho, como os mestiços ou africanos livres e escravos, eram excluídos do processo educacional.

O analfabetismo, visto como o estado de incapacidade de escolher seus governantes - os analfabetos votavam nas eleições indiretas, que exigiam bens e títulos, que valiam no mínimo 100 mil réis, e somente católicos – e de ser votado diminuía a quantidade de eleitores e a possibilidade de ser um representante eleito. Consequentemente, a elite centralizava o poder político das decisões na câmara dos deputados e senado (FERRARO, 2009).

José Bonifácio afirmava ser no “[...] império, sem mestres e sem discípulos, quando as estatísticas falam tão alto, vós fechais o povo a **grande escola do voto!**” (CÂMARA, Anais, sessão de 29/05/1879 *apud* FERRARO, 2009, p.82, grifo do autor). Paulo Freire (2011) apontava que “[...] do ponto de vista crítico, é tão impossível negar a natureza política do processo educativo quanto negar o caráter educativo do ato político” (FREIRE, 2011, p.34). Deste modo, o povo analfabeto ficou excluído do acesso à escola das letras e à escola política, que, apesar de serem justapostas, configuraram no final do império como direito eminentemente elitista.

A economia brasileira, desde o período colonial até o fim do segundo reinado, era determinada pela exportação dos produtos extrativistas e agrícolas. A força de trabalho e o serviço braçal escravista dos indígenas e dos afrodescendentes foram as principais atividades econômicas.

Observamo-lo, no povoamento, constituído ao lado de uma pequena minoria de dirigentes brancos, da grande maioria de outras raças, dominadas e escravizadas, índios e negros africanos, cuja função não foi outra que trabalhar e produzir açúcar, tabaco, algodão, ouro e diamantes que pediam os mercados europeus (PRADO JUNIOR, 2012, p.86).

O modo de produção econômico que vigorava na Colônia e no Império dispensava a formação intelectual de seus trabalhadores escravistas ou livres nas atividades extrativistas e latifundiárias, porque “[...] *la dirección del trabajo se separa*

*del trabajo mismo; las fuerzas mentales de las fuerzas físicas*⁸ (PONCE, 2005, p.16).

A retirada do direito ao voto dos analfabetos resultou na “[...] exclusão de quase 90% do eleitorado antes existente” (FERRARO, 2009, p. 80), somado a negação do direito a formação intelectual aos escravos, fortalecendo a manutenção do poder político e econômico dos latifundiários.

Na década de 1920, o estilo de vida *American Way of Life*⁹, tendo os Estados Unidos como nova potência econômica mundial, difundiu-se no Brasil com a expansão do modo de produção capitalista, taylorismo-fordismo e as ideias keneysonianas. Na área da educação, popularizou entre os intelectuais o escolanovismo, de John Dewey, que influenciou as campanhas de alfabetização como alternativa ao ensino tradicional (GHIRALDELLI JUNIOR, 2003).

Na República, as Campanhas governamentais, voltadas para a população excluída do processo educacional, foram desenvolvidas a partir do final da década de 1940. Destaca-se a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, em 1947, a Campanha Nacional de Educação Rural, iniciada em 1952, dentre outras (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001).

Antes, em 1915, na chamada República Velha, surgiu, por iniciativa de intelectuais das letras, a Liga Brasileira Contra o Analfabetismo (LBCA). O combate ao analfabetismo permeou com ações voltadas à formação cívica e à perpetuação da ideologia liberal da República.

Os membros da Liga se investiam de uma verdadeira missão cívica, que deveria culminar com a formação intelectual do povo. A ausência dessa formação representava uma pedra no caminho rumo ao progresso. Além disto, o analfabetismo impedia que o país fosse, de fato, uma República, uma vez que o povo não possuía opinião (NOFUENTE, 2008, p. 45).

Como finalidade, a LBCA centralizava na formação de pessoas pensantes e civilizadas ao progresso, com condições de contribuir na formação da República, para, assim, chegar em 1922 – no Centenário da Independência – o país livre do

⁸ A direção do trabalho é separada do próprio trabalho. As forças mentais das forças físicas.

⁹ “Na década de 1920, portanto, após o fim da Primeira Guerra Mundial, o mundo conheceu o início da emergência dos Estados Unidos da América como potência mundial, roubando o posto até então ocupado pela Inglaterra, no cenário internacional. Nós, brasileiros, tínhamos como credores os ingleses, mas, logo, passamos a ter como tais também os norte-americanos [...]. Mas não só: por intermédio da imprensa, do cinema, da literatura, das relações comerciais, etc., passamos a ter certo apreço pelo que veio a ser conhecido mais tarde como *American Way of Life* [Estilo de vida americano]. Neste contexto, começamos a absorver, de modo mais intenso, a literatura pedagógica norte-americana” (GHIRALDELLI JUNIOR, 2003, p. 17).

analfabetismo. “A campanha de combate ao analfabetismo via na educação a chave mágica que abria as portas do progresso e da civilização, tendo como alvo principal a formação de cidadãos” (NOFUENTES, 2008, p. 45).

Promovia, então, a alfabetização direcionada à concepção redentora, em que a educação “atuava sobre a sociedade como instância corretora dos seus desvios, tornando-a melhor e mais próxima do modelo de perfeição social harmônica idealizada” (LUCKESI, 1994, p.41.).

Entretanto, havia ações pedagógicas críticas com atuações contra-hegemônicas, como, a de “Maria Lacerda de Moura [...] que desenvolvia trabalho social junto às mulheres [...] e passou a divulgar as ideias pedagógicas de Francisco Ferrer y Guardia”¹⁰ em trabalhos sociais, na Liga Contra o Analfabetismo (SAVIANI, 2007, p. 272).

Em 1900, no Brasil, constavam-se 6.348 pessoas analfabetas de 15 anos ou mais, o que correspondia à taxa de 65,3%. Em 1920, com 5 anos de atuação da LBCA, dentre outros fatores que contribuíram com o aumento populacional brasileiro, constatou-se 11.409 pessoas analfabetas de 15 anos ou mais, o que correspondia a taxa de 65,0% (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003).

A ação da LBCA, permeada em 20 Estados brasileiros, com a intenção de capacitar a população analfabeta com os ideais da república como ação não governamental, obteve, como resultado, dentre outros aspectos, uma diminuição percentual do analfabetismo no Brasil de apenas 0,3%.

As políticas educacionais, voltadas para dirimir o analfabetismo da população brasileira, após a Revolução de 1930, foram consentidas pelo sistema econômico capitalista, que crescia hegemonicamente no mundo. Dentre outros fatores, as interferências na educação eram causadas pela necessidade de mão de

¹⁰ Francisco Ferrer y Guardia fundou, em 1901, a Escola Moderna, em Barcelona, com estrutura e ambiente adverso da tradicional que predominava na época. “A escola de Ferrer era o exato contraponto da escola em que havia estudado e que abominava: uma escola centrada nos dogmas religiosos, com os alunos fechados entre quatro paredes, em condições insalubres e sem higiene, organizada segundo um sistema meritocrático, que premiava os acertos e castigava os erros e as falhas. A Escola Moderna era um local amplo e arejado, com salas bonitas e bem decoradas, espaços múltiplos e pátios externos para atividades ao ar livre. Além disso, eram frequentes as atividades fora da escola: visitas a fábricas, passeios pela praia, para se estudar a geografia local, e assim por diante. Por entender que os livros didáticos disponíveis à época não eram adequados àquilo e à forma como pretendia educar, criou uma editora, La Editorial, para publicar os livros que seriam utilizados em sua escola [...]. Segundo Ferrer, o futuro é construído pela escola. Pode ser um futuro de dominação e de exploração, se educarmos segundo os princípios da exploração, mas também pode ser um futuro de liberdade, se tivermos a coragem de educar contra nosso tempo” (GALLO, 2013, p.242).

obra qualificada para a sociedade urbano-industrial, que tentava se instalar, como afirmaram Libâneo, Oliveira e Toschi (2009, p.91), “[...] sucede a tentativa de transformar a sociedade tradicional e arcaico-rural em uma sociedade moderna e urbano-industrial”.

Com o fim da ditadura estadonovista, era importante não só incrementar a produção econômica, como também, aumentar as bases eleitorais dos partidos políticos e integrar ao setor urbano as levadas migratórias vindas do campo. Por outro lado, no espírito da “guerra fria”, não convinha ao país exibir taxas elevadas de populações analfabetas. É neste período que a Educação de Jovens e Adultos assume a dimensão de campanha (CURY, 2002, p. 101).

O termo Campanha, para nomear as ações contra o analfabetismo, surgiu por ideais nacionalistas, após a Segunda Guerra Mundial, que, como “um conjunto de esforços”, estratégicos e sistemáticos, serviria para combater a mácula da pátria (LOURENÇO FILHO, 1950, p.08 *apud* COSTA; ARAUJO, 2011, p.5). Comandada por Lourenço Filho, a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, em 1945, “[...] como política governamental, exprimia o entendimento da educação de adultos como peça fundamental na elevação dos níveis educacionais da população em seu conjunto” (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p.59).

Em 1943, havia sido criado o Fundo Nacional do Ensino Primário e o Ministério da Educação dera início a um processo de assinatura de convênios com os Estados, exigindo desses a assinatura de convênios com os municípios, para expansão e melhoria do Ensino Primário. A proposta do Ensino Supletivo de adolescentes e adultos faz parte dessa política de intervenção da União no ensino comum a todos os brasileiros (FÁVERO, 2004, p. 2-3).

Essa política que transpassou por todas as regiões brasileiras. Com induções de financiamento, continha, em suas bases, a concepção de analfabeto, desenvolvida no Brasil após as discussões da lei Saraiva, que o tratava como incompetente, ignorante, dentre outros e, além disso, encorpou, em sua estrutura, a ideia de enfermidade.

[...] a esse cenário, se junta uma visão nacionalista (patriótica) e higienista do problema do analfabetismo, tido como uma ‘disfunção’, ‘uma anomalia social’, com uma influência muito grande dos médicos indicando que o analfabeto e o analfabetismo seriam chagas nacionais, responsáveis pela miséria do país e pela impossibilidade ou dificuldade de desenvolvimento econômico, sobretudo, no meio rural (COSTA; ARAUJO, 2011, p. 3).

A Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos acabou sendo direcionada à zona rural, por concentrar mais da metade da população brasileira analfabeta. Por determinação do Ministério da Educação e Saúde, através de Decreto, conseguiu-se uma forma de financiar, por meio do Fundo Nacional do Ensino Primário, uma pequena parte da Campanha de Educação de Adolescente e Adultos, que fora completada com o financiamento das unidades federadas.

Em agosto de 1945, o Decreto nº 19.513, que regulamentava a concessão de recursos do Fundo para o Ensino Primário, no item 2, de seu art. 4, estabeleceu que a importância correspondente a 25% de cada auxílio federal concedido aos Estados seria aplicada na Educação Primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos de um plano geral de ensino supletivo, a ser aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde [...]. Para isso, os convênios patrocinados pela União alocavam aos estados pequenos recursos financeiros, suficientes apenas para o pagamento de um pró-labore aos professores e para a cobertura das despesas com a iluminação das salas de aula. Mas, ao mesmo tempo, em contrapartida, obrigavam os estados signatários a criarem um serviço (ou comissão) de educação de adultos, com a incumbência de providenciar a instalação e o funcionamento das classes previstas para cada um dele (BEISIEGEL, 1997, p. 32).

Desta forma, com financiamento próprio, alguns Estados desenvolveram as atividades da campanha por mais tempo, como é o caso do Estado de São Paulo, que criou o Serviço de Educação de Adultos (SEA), perdurando até a década de 1970, antes de ser extinto pela Ditadura Militar (BEISIEGEL, 1997).

A abertura política, proporcionada pela consequência da redemocratização – fim do Estado Novo –, somada a alta taxa de analfabetos de 15 anos de idade ou mais, de 50,6%, em 1950, entre outras motivações, provocaram a sistematização do combate ao analfabetismo. Desenvolveram-se, assim, campanhas nacionais de alfabetização para os que estavam fora da faixa etária, focadas, sobretudo, no aprendizado técnico de ler e escrever, para, desta forma, formar cidadãos eleitores.

Embora definindo-se como educação de adultos, a Campanha limitou-se à alfabetização; foi muito criticada, por ter se tornado uma “fábrica de eleitores”. Estava-se fazendo a recomposição dos partidos políticos, preparavam-se eleições. A educação de adultos restringia-se à alfabetização e o processo de alfabetização restringia-se a ensinar a assinar o nome para se obter o título de eleitor; “ferrar o nome”, como Paulo Freire criticou mais tarde (FÁVERO, 2004, p.3).

O analfabetismo, consequência da exclusão social, política e econômica no Brasil, passou a ser referido como chaga, mácula nacional e foi ainda tratado

com foco na apropriação do sistema linguístico pelas ligas e campanhas de alfabetização. Essas contribuíram, dentre outros fatores, com o aumento de eleitores, que, em 1950, passaram de 7,9 milhões para 11,7 milhões, em 1960 (PAIVA, 2003). Logo, os analfabetos que aprenderam a assinar o próprio nome são utilizados para a manutenção do poder das oligarquias, que, de certa forma, se perpetuam até os dias atuais.

O analfabetismo, considerado como causador da miséria do povo brasileiro pelos defensores do capital, é compreendido de forma antagônica por Paulo Freire (2011). As mínimas condições de existência da população pobre e/ou extremamente pobre é que dificulta a aprendizagem da leitura e escrita.

A delegação de Pernambuco, da qual fazia parte Paulo Freire, defende, em seu relatório, que o problema do analfabetismo no Nordeste era um problema social, não um problema educacional; era a miséria da população que gerava o analfabetismo. Ou se enfrentava a miséria da população, ou não tinha nenhum sentido enfrentar o analfabetismo (FÁVERO, 2004, p.5).

A preservação do *status quo* é defendida com práticas desumanas, comandadas pelos organismos bilaterais e multilaterais, que, para tanto, regulam, principalmente, as ações sociais e educacionais dos países ditos em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Ações que manipulam os oprimidos a permanecerem na miséria, com utopias em serem opressores, e a fortalecer políticas longínquas de resolver os problemas sociais.

Ao afirmar-se que Pedro está sorrindo porque já sabe ler e que é feliz porque tem agora um bom emprego e que é um exemplo a ser seguido por todos, se estabelece, [...], uma relação, na verdade inexistente, entre o fato de simplesmente saber ler e obter um bom emprego. Esta ingenuidade – quando se trata realmente de ingenuidade – revela a incapacidade de percepção do analfabetismo em suas implicações políticas e sociais, de que resulta a sua redução a algo estritamente linguístico (FREIRE, 1981, p.37).

A escola é uma das instituições sociais que possibilita a formação política. Esta contribui com a construção de uma alternativa frente ao modelo vigente e/ou fortalece o que já está em vigor. No Brasil econômico agrário-exportador dependente, a escola ainda era privilégio para poucos e, com a popularização da educação escolar, que se iniciou na República, causada pela mudança econômica em urbana-industrial, sob o império das ideologias do capitalismo, necessitou-se da formação dos que eram escravizados, oprimidos, entre outros. Formação

direcionada para melhorar a força de trabalho, com o mínimo de conhecimento para atuar no mercado.

Em 1964, o Programa Nacional de Educação de Adultos “incorporou largamente as orientações de Paulo Freire” (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 60), que denuncia a educação tradicional e bancária e expõe uma educação voltada ao sujeito trabalhador aprendente, em uma formação crítica.

Segundo as propostas freirianas, a alfabetização de adultos deve estar diretamente relacionada ao cotidiano do estudante trabalhador. Desta forma, o adulto deve conhecer sua realidade, para poder inserir-se de forma crítica e atuante na vida social e política (QUINTÃO, 2011, p. 24),

As orientações políticas e econômicas do governo militar divergiam com os programas de alfabetização, que tinham como base a pedagogia de Paulo Freire. Então, necessitava-se “[...] provar que a alfabetização era e devia ser tratada como uma questão apenas técnica, de método” (FERRARO, 2009, p. 98).

Aos organismos bi e multilaterais, que orientam o fortalecimento do capitalismo, foram solicitados financiamentos para a execução das reformas ditatoriais, que, na Educação, contribuíram, dentre outros projetos, com o desenvolvimento do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), em substituição ao Programa Nacional de Educação de Adultos.

A criação do MOBRAL, em 1968, foi mais uma tentativa do Estado brasileiro, primeiro em forma de campanha e depois com estrutura de fundação, de lidar com a tensão social promovida pela negação histórica da educação para as classes populares e de atender a orientações da UNESCO [...] (SAMPAIO, 2009, p. 21).

O MOBRAL foi um projeto educacional e social que tinha como finalidade divulgar os ideais da ditadura e eliminar o analfabetismo, de forma técnica e alienante (FERRARO, 2009). As políticas governamentais, após a Ditadura Militar, refletem o mesmo entendimento de analfabetismo dos primeiros anos de república, a necessidade de ser exterminado, erradicado. As políticas econômicas se reinventam, período que consolida o neoliberalismo¹¹, preconizam a diminuição da

¹¹ “Denominação de uma corrente doutrinária do liberalismo que se opõe ao social-liberalismo e/ou novo liberalismo (modelo econômico Keynesiano) e retoma algumas das posições do liberalismo clássico e do liberalismo conservador, preconizando a minimização do Estado, a economia com plena liberação das forças de mercado e a liberdade de iniciativa econômica”. E que “defende a economia de mercado dinamizada pela empresa privada, ou melhor, a liberdade total de mercado, e ainda o governo limitado, o Estado mínimo e a sociedade aberta, concorrencial/competitiva” (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2009, p.97 e 98).

presença do Estado, privilegiam a privatização e as reformas educacionais que fortalecem a estrutura do capital.

De fato, o neoliberalismo constitui um projeto hegemônico. Isto é, uma alternativa dominante à crise do capitalismo contemporâneo, através da qual pretende-se levar a cabo um profundo processo de reestruturação material e simbólica das nossas sociedades. O neoliberalismo deve ser compreendido como um projeto de classe que orienta, ao mesmo tempo e de forma articulada, um conjunto de reformas radicais no plano político, econômico, jurídico e cultural (GENTILI, 1995, p.192).

As orientações neoliberais emergiram nas políticas educacionais e continuaram a promover o privilégio do Ensino Superior a elite, ao passo que, para a massa, restava: o 1º grau obrigatório e gratuito, caso comprovasse a impossibilidade de renda, o governo mantinha o 2º grau sob a orientação profissionalizante, e, para os que não concluíram na idade adequada, restava o supletivo (LEI 5.692/71).

A redemocratização do Brasil incitou a elaboração de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, a fim de expurgar a Constituição de 1964, imposta pela Ditadura. As discussões democráticas e participativas foram fomentadas pela população, representadas pelos movimentos populares e da elite, junto aos representantes do sistema econômico vigente.

O Brasil ganhou uma nova Constituição em 1988 – certamente uma das mais avançadas, quanto aos direitos sociais, se comparada com as anteriores. Durante o processo de elaboração da nova Constituição, em todos os setores, houve debates, pressões, movimentos populares, movimentos de bastidores das elites e grupos corporativos etc. para verem seus interesses defendidos na Carta Magna. A educação não fugiu a essa regra (GHIRALDELLI JUNIOR, 2003, p.205)

No Brasil, apesar das várias ações e programas, desde o período colonial, somente com a CF/88, a Educação de Jovens e Adultos passou a ser obrigatório o dever de oferta pelo Estado. O art. 208 e seu inciso I, da referida Constituição, trata que o “[...] dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – Educação Básica obrigatória e gratuita [...], assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade” (BRASIL, 2018).

A nova Carta Magna, por ter como princípio a democracia, resultou de embates ideológicos, políticos, econômicos, sociais e culturais, para garantir direitos

à grande parte do povo brasileiro, a quem eram negados os mais diversos direitos sociais básicos.

O direito, mais amplo, à Educação Básica, [...] estendido aos jovens e adultos na Constituição Federal de 1988, como resultado do envolvimento no processo constituinte de diversos setores progressistas, que se mobilizaram em prol da ampliação dos direitos sociais e das responsabilidades do Estado no atendimento às necessidades dos grupos sociais mais pobres (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p.63).

O direito à educação aqueles que não tiveram acesso na idade própria foi normatizado em lei, todavia, as prioridades da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada na Conferência Mundial de Jomtien, em 1990, nos países em desenvolvimento, privilegiaram a Educação Básica para as crianças.

Resultado do acordo entre agências com distintas orientações, o documento permitia diversas interpretações, sendo que a visão que homogeneizou foi a que identificava a Educação Básica com a educação primária de crianças, foco privilegiado, quase exclusivo, da maioria das reformas educativas que tiveram lugar nos países em desenvolvimento [...]. Os organismos bilaterais e multilaterais passaram a desestimular abertamente o investimento em educação de adultos (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 68-69).

Os países que se assemelharam ao Brasil, com grandes desigualdades sociais, priorizaram o investimento na educação das crianças. A falta de investimentos na educação de adultos, nos anos 90, dificultou a sistematização de políticas nacionais para enfrentar o problema. Entretanto, a Lei 9.394/96 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, traz, em seu Art. 4º, VII, que a educação pública será efetivada mediante a:

[...]
VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola.

Apesar da garantia normativa na Carta Magna e na LDB, prevaleceu-se o entendimento dos organismos internacionais e de personalidades educacionais, como, o ex-Ministro da Educação, José Goldenberg, e Darcy Ribeiro, que eram contrários ao investimento em educação voltada para adultos (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001). Nesta perspectiva, “essa duplicidade de orientações, uma consolidada no plano formal e outra prevalecendo na atuação prática, de certo modo, persistiu nos governos posteriores” (BEISIEGEL, 1997, p. 26).

Por meio da descentralização, acometida pela diminuição do financiamento da educação, em 1996, os municípios e os Estados foram responsabilizados pela Educação de Jovens e Adultos. Para essa modalidade de educação, a impossibilidade legal de utilizar o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) dificultou seu crescimento, de forma a garantir o direito a todos.

A operacionalização do dispositivo constitucional, que criou o FUNDEF, exigiu regulamentação adicional. Embora tenha sido aprovada por unanimidade do Congresso, a lei n. 9.424/96 recebeu vetos do presidente Fernando Henrique, um dos quais impediu que as matrículas registradas no Ensino Fundamental presencial de jovens e adultos fossem computadas para efeito dos cálculos dos fundos [...] e desestimulou o setor público a expandir o Ensino Fundamental de jovens e adultos (HADDAD, 2007, p. 198).

Para os municípios e os Estados, restaram utilizar o fundo próprio para investir na Educação Infantil e Ensino Médio, respectivamente, e, também, na Educação de Jovens e Adultos, que somada à diminuição da idade para a realização dos exames supletivos pela LDB, de 18 para 15 anos no Ensino Fundamental, e de 21 para 18 no Ensino Médio, incitaram muitos municípios a utilizar a modalidade EJA, como programas regulares acelerados para confundir as estatísticas e atender aos alunos que foram excluídos do ensino regular (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001).

Por conseguinte, após o “[...] descumprimento do dispositivo constitucional, [...] um ano depois, surgiu o Programa Alfabetização Solidária, difundindo o seu modelo de financiamento ‘inovador’” (BARREYRO, 2010, p. 185). Esse programa recebia 50% dos recursos da União e o restante por empresas privadas ou cidadãos que, influenciados pela campanha de solidariedade aos “coitados pobres analfabetos”, sentiam-se comovidos em colaborar.

No Programa Alfabetização Solidária (PAS), o direito à educação aos que não tiveram acesso na idade própria estava sendo substituído por ato filantrópico, permeando até as Instituições de Ensino Superior (IES), com a finalidade de convidar os acadêmicos a exercerem a solidariedade aos injustiçados analfabetos e educá-los.

A promoção da filantropia e da beneficência penetrou nas IES como um discurso, às vezes, chamando alunos à solidariedade e ao sacrifício para “ajudar” os analfabetos, desenvolvendo um trabalho semivoluntário para compensar as injustiças. É muito diferente que o discurso oficial promova o acesso à educação como um direito e que o sujeito seja interpelado e considerado dessa forma: a que promova e induza dispositivos de ajuda. Isso fez com que, na prática de algumas IES, as tarefas de *educar e ensinar* acabassem permeadas pelo discurso da assistência, identificando-se os analfabetos como *pobres, coitados, vítimas*, e não de acordo com suas potencialidades como *sujeitos* (BARREYRO, 2010, p. 186, grifo da autora)

Aos analfabetos, eram dedicados o assistencialismo educacional por seis meses, tempo insuficiente para o processo educativo de alfabetização. Os alfabetizadores eram voluntários e sem exigência de formação mínima específica para serem professores alfabetizadores (BARREYRO, 2010).

O PAS tornou-se uma organização não governamental e, em 2003, com a finalidade de erradicar o analfabetismo – tentativa baldada há anos –, o Governo Federal instituiu o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), por meio do Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, de cunho democrático. Este decreto instituiu, também, de forma consultiva, a Comissão Nacional de alfabetização (CNA), que propiciou a representatividade dos vários segmentos sociais.

Para garantir essa prioridade, estrategicamente, foi criada, em 2003, a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), dispondo recursos do PBA e políticas para enfrentar o analfabetismo em todo o país, em quatro anos, criando ainda a Comissão Nacional de Alfabetização (CNA), com representações de vários segmentos envolvidos com a alfabetização com função consultiva — entre eles os Fóruns de EJA — e premiando experiências relevantes de alfabetização, através da instituição da Medalha Paulo Freire (BRASIL, 2009, p.21).

Em 2004, a participação da sociedade, de forma representativa e consultiva, foi primordial para a SEEA ser incorporada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECADI), a quem foi delegada a responsabilidade de gerir o PBA e a escolarização da modalidade EJA, que, a nível de planejamento, sistematiza-se a continuidade dos estudos após a alfabetização inicial.

A avaliação cognitiva, realizada pelo PBA numa amostra de alfabetizandos testados na entrada e na saída do programa, mostrou que em torno de 40% já estavam alfabetizados na entrada e tiveram progressos nulos ao longo do curso. Os que poderiam ser considerados analfabetos absolutos, por sua vez, realizaram progressos bem modestos, não chegando ao nível de leitura

de pequenos textos – um bilhete simples, por exemplo, que corresponde à definição usual de alfabetização no país. Além da precariedade em que normalmente esses cursos funcionam, com monitores leigos e sem materiais didáticos apropriados, a falta de vinculação das aprendizagens com oportunidades de uso da leitura e escrita ou continuidade dos estudos leva à redução do aproveitamento (BRASIL, 2009, p.106).

O PBA, de acordo com a avaliação sistemática dos dados, em seus primeiros anos de execução, não alcançou o seu principal objetivo: alfabetizar os analfabetos absolutos. O resultado dessa avaliação resultou no Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, que, no art. 1º, modificou a redação do objetivo do PBA para a “[...] universalização da alfabetização de jovens e adultos de 15 anos ou mais”.

As ações e programas anteriores possuíam o objetivo de erradicar o analfabetismo. Esse objetivo, desenvolvido historicamente, retém, em suas entrelinhas, que o analfabetismo, consequências das desigualdades sociais, tem possibilidades de ser exterminado somente com as ações na área educativa, independentemente, com ou sem formação crítica.

O Decreto 6.093/07, que contém a mudança da redação do objetivo do PBA de “erradicar o analfabetismo” para “universalizar a alfabetização”, reconhece que somente a educação é incapaz de extinguir a condição de analfabeto, ocasionada pelos problemas sociais. E, também, instituiu formações continuadas e permanentes aos professores alfabetizadores, tradutor de libras, coordenadores, integração da alfabetização com a continuidade de estudos na EJA, envio de materiais pedagógicos, materiais didáticos, financiamento da merenda escolar e recomendou que 75% dos professores fossem professores do quadro, dentre outros.

Apesar do aumento da verba pública, direcionada para executar o que foi instituído pelo Decreto 6.093/07, a atuação dos professores alfabetizadores e coordenadores continuou em caráter voluntário, com o recebimento de bolsa - valor menor que a metade de um salário mínimo. Neste caso, os professores da rede municipal preferem participar de seleções para coordenadores, pelo fato dos mesmos terem a oportunidade de receberem um valor maior do que o valor estipulado de uma bolsa de professor alfabetizador. Estes, no entanto, na maioria das vezes, possuem nível médio ou estão cursando a graduação, o que compromete, apesar das formações, o processo de alfabetização dos jovens e adultos.

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade estão diminuindo, entretanto, é preocupante a morosidade dessa diminuição. Em 1980, constava aproximadamente mais de 19 milhões de analfabetos na referida faixa etária. Após 30 anos, em que foi regulamentada políticas educacionais para a alfabetização de jovens e adultos analfabetos, constatou-se, em 2010, mais de 13 milhões de analfabetos, uma redução de menos de seis milhões de pessoas. Essa realidade demonstra que as políticas públicas não vêm sendo efetivas no enfrentamento do problema do analfabetismo no país, sobretudo, nas regiões mais pobres.

No Brasil, as ações governamentais, direcionadas aos analfabetos jovens e adultos, historicamente, são modificadas após a mudança do grupo político que estava no poder, somadas as interferências do sistema econômico vigente. Deste modo, torna-se necessário compreender as ações governamentais na forma de políticas públicas.

3 POLÍTICA EDUCACIONAL: DEFINIÇÕES E INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE

As ações governamentais, inclusive as direcionadas para dirimir o analfabetismo de jovens e adultos, estruturam-se, essencialmente, no modo de produção econômico vigente, em que favorece as necessidades dos proprietários dos meios de produção, a classe dominante. Essas ações, no campo educacional, fazem parte do arcabouço das políticas educacionais e das políticas públicas governamentais.

É verdade que a agenda da expansão do capital continua sendo a tônica, na perspectiva de globalização, de retorno ao ideário liberal clássico, no entanto, pautando-se por não cultivar concorrência ideológica e buscando atenuar as irregularidades sofridas pela humanidade. O mercado passa a ser o gerenciador do Estado, inclusive da vida de todos. A cantilena do livre comércio para a estabilização macroeconômica, das inúmeras inovações tecnológicas nas relações industriais e das reformas estruturais impõe a todos os países a inserção no sistema mundial e, conseqüentemente, mudanças no processo do trabalho (COSTA; MACHADO, 2017, p.39).

As mudanças no processo do trabalho, provocadas, dentre outras, pela globalização e o desenvolvimento de novas tecnologias no espaço produtivo,

requerem um ensino atrelado à formação de recursos humanos aptos as referidas transformações no mercado de trabalho, “[...] conforme a tendência da nova ordem econômica mundial [...]” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOCHI, 2009, p.102).

Essa sociedade neoliberal empreende postulados para uma política educacional, em que as ações do Estado apresentam-se descentralizadas, vinculadas à iniciativa privada, cultivando a ideia da possibilidade de cada indivíduo alcançar um espaço adequado na camada social. Com um olhar curioso, nas últimas décadas, é possível perceber que os países da América Latina, de forma geral, começaram suas reformas educacionais tomando como ponto de partida, quase sempre, uma articulação com as políticas propostas pelos organismos internacionais, contando com recursos financeiros e empréstimos externos [...] (COSTA; MACHADO, 2017, p. 50).

Os organismos bi e multilaterais, representantes do sistema econômico capitalista, dispõem de vultosos empréstimos aos países em desenvolvimento, com a exigência de influenciarem o planejamento das políticas públicas nos diversos campos de atuação do Estado: a economia, previdência, educação, entre outros. E, também, reduzi-lo para o Estado mínimo, conforme a tendência neoliberal, pois, “para a burguesia neoliberal, as políticas públicas representam obstáculos para o desenvolvimento da acumulação capitalista, sendo, em certa medida, causadoras da crise pela qual passa a sociedade [...]” (COSTA; MACHADO, 2017, p.48).

Conforme Höfling (2001, p.33), as políticas públicas, de caráter social ou políticas sociais, são colocadas em práticas pelo Estado capitalista moderno com a finalidade de qualificar a mão de obra para as necessidades do mercado e a “manter sob controle as parcelas da população não inseridas no processo produtivo”.

Mas, qual a definição de políticas públicas? Inexiste uma única forma de definição das políticas públicas. Estas surgem como área de conhecimento e disciplina acadêmica em uma conjuntura de análises das ações governamentais nos Estados Unidos, onde surgiram as principais definições (SOUZA, 2003).

[...] Mead (1995) a define como um campo, dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo viés: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2003, p.12-13, grifo da autora).

Com base em Bachrach e Baratz (1962, *apud* Souza 2006, p.24), em que “[...] não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”, ousa-se, aqui, a definir políticas públicas como a ação ou omissão do governo diante dos problemas evidenciados na sociedade, traduzidas em suas plataformas governamentais ou inseridas/excluídas pelas influências externas (organismos internacionais e sociedade civil).

Na conjuntura das políticas públicas, as ações governamentais, na área educacional, compõem as bases da política pública educacional, assim como, afirmou Saviani (2008, p.7) a “[...] política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação”.

O termo educação e/ou educacional, *a priori*, amplia o entendimento da área de atuação da política, pois, é realizada em diversas instituições sociais, como, na família, na igreja, em associações, etc., no entanto, sem a sistematização curricular e sem cunho oficial, identificada por vários autores como informal¹². Desta maneira, torna-se importante esclarecer que as políticas educacionais partem do bojo das políticas públicas e são compreendidas como ações governamentais que estão voltadas para o âmbito da educação escolar, sistematizada, oficial e, portanto, formal.

Para colaborar com a análise da política educacional, que será analisada na presente pesquisa, fez-se importante discutir sobre o ciclo das políticas públicas. Esse instrumento foi escolhido por ser importante na análise da avaliação das etapas de implementação dos planos municipais de educação (2015-2025), haja vista que, ainda, possuem 60% do tempo previsto para a conclusão.

A compreensão de políticas públicas perpassa a participação de grupos que manifestam interesses diversos e opostos. Neste caso, a pesquisa dialoga com a abordagem multicêntrica, em que a política pública surge como um problema público, indiferentemente, de quem a coloca em prática e permite vários atores na sua construção.

¹² “[...] a educação formal é aquela desenvolvida nas escolas, com conteúdos previamente demarcados; a informal como aquela que os indivíduos aprendem durante seu processo de socialização - na família, bairro, clube, amigos etc., carregada de valores e culturas próprias, de pertencimento e sentimentos herdados; e a educação não formal é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente, em espaços e ações coletivas cotidianas [...]” (GOHN, 2006, p. 28).

[...] a Abordagem Multicêntrica trabalha com uma gama quase ilimitada de atores. A definição para que uma ação tenha o caráter de política pública é quando a mesma é um problema público, independente de quem executa a ação, podendo ser organização não governamental (privadas ou não), organismos multilaterais, entre outros. Essa abordagem permite a qualquer ator social ser protagonista de políticas públicas, desde que o problema a ser enfrentado tenha características públicas [...] (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015 p.17).

Essa abordagem reconhece a participação de organismos internacionais, ONGs ou sociedade civil como participantes na identificação do problema público e no processo de sensibilização e/ou imposição de entrada na agenda governamental das políticas públicas.

Figura 1: CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: AGUM; RISCADO; MENEZES (2015).

Com a finalidade de colaborar com a compreensão das políticas públicas, elaborou-se a divisão em ciclos interdependentes, conhecido como *Policy Cycle*¹³. Neste sentido, Agum, Riscado e Menezes (2015 p. 23) afirmam que, com o “[...] Ciclo de Políticas Públicas [...]”, podemos esquematizar as fases e as formas de uma política pública [...]”. As partes do ciclo são desarmônicas e interdependentes,

¹³ “A proposta de entendimento da Política Pública, organizada como um ciclo, chamada por Lindblom de Ciclo da Política Pública (Policy Cycle), se traduz na dinâmica do processo feita de maneira temporal [...]” (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015 p.23).

conhecidas como problema, agenda, alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. A reprodução da figura 1 colabora somente com a sistematização da complexidade da política pública (idem, 2015).

A identificação do problema público perpassa sobre a análise entre o real e o ideal imerso em uma base ideológica que prioriza os aspectos econômicos ou sociais ou ambientais, entre outros. Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 25) classificaram o problema em três circunstâncias:

No primeiro, o evento pode ter ocorrido de maneira súbita; em um dado momento ocorre algum acontecimento que muda os rumos existentes e impõe sobre a sociedade um quadro novo que precisa ser enfrentado. No segundo, um problema público pode ganhar importância aos poucos; ocorre ao longo da história um apanhado de acontecimentos que vai sobrecarregando o sistema de soluções de conflito e em um determinado tempo ele se apresenta enquanto problema público demandando planos e soluções. No terceiro, esse problema pode estar presente na sociedade, mas ela já aprendeu a conviver com ele; isso não significa que ele seja menos ou mais importante, apenas que a familiarização é absorvida pela sociedade e ele se dilui, no entanto, continuando presente.

Há possibilidades de os problemas públicos surgirem de forma inesperada. Existem os problemas que surgem em pequenas proporções, mas aumentam de tal forma que requerem estratégias sistemáticas para serem solucionados; e o problema que se tornou habitual, entretanto, continua sendo um problema público.

Roger Cobb e Charles Elder (1983 *apud* Agum, Riscado e Menezes, 2015) elaboraram três condições para que o problema público possa entrar na agenda governamental. Na primeira condição, cada governo elabora sua agenda, com os seus respectivos problemas públicos, elegidos como importantes para serem solucionados, como afirmou Souza (2006, p. 30), os “problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda”.

A segunda trata da aceitabilidade da sociedade diante do problema e da forma como será interferido, por meio das ações governamentais, para que entre ou saia da agenda. Segundo Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 26), para essa condição, é preciso demonstrar ser admissível fazer uma ação intervencionista para modificar o atual. Isto é, é preciso mostrar sua importância acima de tudo.

A terceira condição trata sobre o planejamento da possível solução do problema público ser de competência do governo, para que, assim, possa “se constituir, de fato, em uma política pública” (*ibid*, p. 26).

A formulação das alternativas corresponde à elaboração das estratégias que serão realizadas para a tentativa de concretização das soluções dos problemas públicos, elegidos pelo grupo governamental e/ou por influências externas. Essa sistematização das estratégias/metaspode ser de forma clara, objetiva e concreta ou elaboradas amplamente sem o desígnio de concretização. Dessa forma, a formulação das alternativas é:

[...] o espaço de forças em que as correntes estruturantes de uma política se apresentam com maior clareza. Procurar e formular alternativas é estabelecer o que será abordado ou contemplado dentro de um problema. Neste momento, em que geralmente são elaborados os programas e estratégias da ação, eles podem ser estabelecidos de maneira concreta, isto é, com objetivos e metas claras, assim como regras e condutas a serem seguidas. Bem como, podem aparecer com questões amplas e sem muito esforço de concretização (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 26-27).

A inserção na agenda, somada ao planejamento com a elaboração de programas e estratégias de ação, pressupõe a resolução do problema público. Contudo, as ações governamentais garantem a manutenção da estrutura capitalista, comandada pelo mercado internacional, e tentam suprir as necessidades da sociedade civil, organizada para manter-se no poder.

O consenso dos embates das influências externas ao governo colabora com a tomada de decisão, para colocar em prática uma política pública, sendo que a falta de consenso paralisa, de certo modo, o encaminhamento da proposta. Esses embates, elementos políticos, possibilitam um distanciamento entre a solução técnica e a solução politicamente possível. Para tanto, Lindblom (1977, *apud* *ibid*, p. 27, grifo nosso) propõe um modelo que tem como finalidade ajustar os embates políticos.

Primeiro: a definição do problema e suas possíveis soluções precisam ser objeto de visitas constantes, elas necessitam ser abertas para ajustes e novas características a todo o momento.

Segundo: as formulações, decisões e ajustes realizados no passado devem compor o quadro das ações presentes, há uma limitação imposta por diversas forças e o tomador de decisão geralmente não se encontra totalmente livre para suas escolhas. Estar embasado com o processo anterior possibilita às ações presentes poder resultar em um grau de acerto superior ao esperado.

Terceiro: dada a presença de forças políticas constantes, a solução escolhida não será sempre a melhor opção, mas a politicamente possível naquele dado momento.

Os modelos de ajustes dos embates políticos proporcionam ferramentas para o Policy Makers¹⁴ direcionar a construção de um ponto comum que possibilite um menor desagrado as partes envolvidas. Essa desarmonia política é considerada o maior problema para a implementação das políticas públicas.

Um dos maiores entraves na questão da implementação de políticas públicas não se traduz, em grande parte, em problemas técnicos ou administrativos. Os melhores planejamentos são frustrados pelo elemento político e suas complexidades [...]. É nesta fase também que a administração pública assume o caráter de fazer com que as intenções políticas sejam moldadas para ações concretas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 28).

Sabatier (1986 *apud* ibid, p.29) apresentou dois modelos de implementação de políticas públicas: o *top-down* e o *bottom-up*. No primeiro modelo, as decisões ocorrem de cima para baixo, “[...] dos políticos para a administração”. Para o segundo modelo, as decisões são realizadas pelos “[...] burocratas e outros atores, no intuito de uma organização compartilhada”.

No modelo *top-down*, há quietude na elaboração das políticas, todavia, a imposição de execução possibilita possíveis rejeições para implementá-las e a responsabilidade do fracasso recai sobre os implementadores da política. No caso do *bottom-up*, a elaboração torna-se desgastante pelo embate político, porém, possibilita a implementação de acordo com o planejado (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Considerado determinadamente o tempo para a avaliação da política pública, Agum, Riscado e Menezes (2015) comentam sobre os indicadores que poderão colaborar no processo avaliativo, o *input* e o *output*. No primeiro, analisa-se e avalia-se as ações realizadas para implementação da política, como, recursos financeiros, humanos e materiais. No segundo, analisa-se e avalia-se os resultados,

¹⁴ “Herbert Simon (1957) traz para o debate o conceito Policy Makers, entendido como a criação de um meio racional de estruturas que pudesse satisfazer as necessidades próprias dos tomadores de decisão. Para isso, seria preciso a criação de um arcabouço teórico prático com a finalidade de dar suporte às ações que deveriam ser racionais, embasadas em um conjunto de informações a respeito do assunto a ser fruto da ação política. Na década de 1950, Charles Lindblom (1959) tece críticas aos trabalhos de seus antecessores, Lasswell e Simon, por julgar que, ao enfatizar o racionalismo das ações de políticas públicas, deixavam de se observar outros atores e instituições que envolveriam a formulação e a tomada de decisão” (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p.15-16).

ou seja, de forma específica, o resultado das ações/metastabelecidas e, de forma geral, a minimização do problema público elegido para o desenvolvimento da política pública.

Um dos momentos mais críticos de uma política talvez seja sua avaliação. Os atores envolvidos na ação são medidos e sua capacidade de resolução de um determinado problema pode ser questionada por meio dela. Para isto, são criados parâmetros de avaliação e formas de medir o desempenho com base em critérios e padrões. Neste momento, o avaliador com base em medidas valorativas indicará se a política pública está funcionando ou não. Os indicadores *input* têm por objetivo medir os esforços despendidos em uma ação; eles podem ser recursos econômicos, humanos ou mesmo materiais. Já os indicadores *output* procuram medir os resultados alcançados, isto é, as realizações referentes às ações imputadas. Os implementadores de políticas públicas costumam ser questionados quanto ao real efeito da política administrada, se o problema foi resolvido ou mesmo minorado (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 30).

A avaliação possibilita, por meio da análise dos indicadores *input* e *output*, a exclusão ou modificação de ações/metastabelecidas ou, até mesmo, a extinção da política pública. Para tanto, mesmo que tenham contribuído para a diminuição do problema público, os *policy makers* podem decidir em extinguir ou reformular a política de acordo com o que se quer privilegiar, como, as áreas econômicas, sociais, educacionais, entre outras.

3.1 A participação da sociedade civil na efetivação das Políticas Públicas no Brasil.

A redemocratização do Brasil, após o período da Ditadura Militar, possibilitou a normatização da Constituição de 1988, que, em seu art. 214, inciso II, abre espaço para a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Da elite, retira-se o poder exclusivo das decisões sobre as políticas públicas e amplia-se a participação na formulação política pública da população, que antes atuava apenas como beneficiária.

[...] a participação democrática nas decisões e ações públicas tem sido duramente conquistada pela sociedade civil por lidar com um Estado

tradicionalmente privatista, que sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados. Trata-se, no Brasil, de um Estado com uma história de mistura promíscua entre o público e o privado, marcada pela exclusão de conquistas sociais e democráticas coletivamente construídas, apesar dos segmentos sociais definirem persistentemente seu lugar como atores nessa história, bem como de suas possibilidades de participar da fixação de seus rumos. Nesta perspectiva, as mobilizações e movimentos sociais que se construíram no contexto sócio-político brasileiro o fizeram como formas de participação política, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, definidas pelas condições concretas de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas e pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação. (ROCHA, 2009, p.46-47).

A normatização constitucional foi insuficiente para garantir a participação da população na efetivação das políticas públicas. Com o objetivo de romper com as características autoritárias e paternalistas da relação do Estado com a Sociedade Civil, principalmente, na área social, as mobilizações e organizações sociais, que contribuíram com a elaboração da Constituição de 1988, conhecida como Constituição cidadã, continuaram o debate e fomentaram a “[...] criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos [...]” (ROCHA, 2009, p. 47).

Esses canais, como os fóruns, conselhos gestores, dentre outros, efetivam a participação da sociedade civil no debate sobre os problemas sociais, assim como, possibilitam a elaboração ou apresentação de propostas para solucioná-los e deliberação das ações ou das modificações para o aprimoramento da política pública em discussão. O acolhimento dessa discussão deveria ser imediato pelo governo federal, estadual e/ou municipal, por ser normatizado na Constituição de 1988, a instituição do Estado democrático de direitos, que preconiza a participação efetiva da sociedade Civil na formulação das políticas públicas.

Entretanto, o governo eleito limita a abertura da discussão de formulação das políticas públicas para quem estar alinhado com a sua política governamental. Deste alinhamento, pode-se explanar sobre duas perspectivas de natureza política: a primeira, voltada para a redução do papel do estado que minimiza as políticas sociais e privilegia a privatização, limita a abertura para organizações e empresas privadas na discussão de políticas públicas. A segunda, direcionada para a minimização das condições de pobreza, redução da concentração de renda, ampliação do acesso a educação de qualidade para todos, oportuniza espaços para os representantes da sociedade civil, sejam grupos minoritários ou majoritários, públicos ou privados para debatem sobre as políticas públicas.

Tatagiba (2002) trata sobre as dificuldades de atuação dos Conselhos Gestores¹⁵, um dos canais de participação da sociedade civil no governo, em efetivar a sua devida função, independentemente da natureza política de quem estar no poder.

[...] os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 79).

A participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, apesar de constar na Constituição de 1988, apesar dos grandes avanços obtidos, possui dificuldades de implementação em suas formas de fiscalização, controle e participação efetiva das políticas públicas, com vistas a democratizar a gestão pública. Rocha (2009, p.55) afirmou que é necessário “[...] uma mudança na cultura política brasileira, capaz de redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade” para que a participação da sociedade civil seja efetivada.

A partir das discussões acima, compreende-se que a política pública desenvolve a partir de um problema social e sua resolução passa por uma série de ações que podem ser: impostas pelo Estado de forma autoritária ou podem ser discutidas democraticamente pelos representantes da sociedade civil e o Estado. Com a finalidade de planejamento e efetivação das políticas públicas.

Portanto, a fim de compreender o analfabetismo de jovens e adultos como um problema social e educacional no extremo norte do Bico do papagaio, é essencial a caracterização histórica de luta de classes na formação da região, da

¹⁵ Nos anos 1990 a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na “Constituição de 1988 e em outras leis do país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil” (GOHN, 2002, p.12). “Se compostos por lideranças e grupos qualificados, do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora” (GOHN, 2002, p.21).

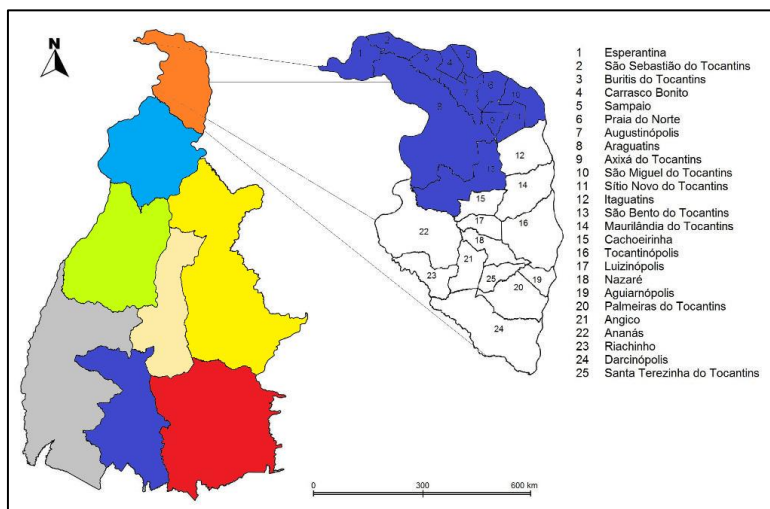
desigualdade social e educacional para, assim, fomentar as discussões sobre as políticas educacionais.

4 CARACTERIZAÇÃO SOCIAL E EDUCACIONAL DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO

Segundo a Secretaria do Planejamento e Meio ambiente (SEPLAN), o Tocantins é dividido em oito microrregiões: Bico do Papagaio, Araguaína, Miracema do Tocantins, Porto Nacional, Rio Formoso, Gurupi, Dianópolis e Jalapão. Definiu-se a microrregião Bico do Papagaio para o desenvolvimento da presente pesquisa, que contempla 25 municípios, os quais, localizam-se na região norte do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2004).

Desses municípios, delimitou-se o extremo norte do Bico do Papagaio, que contempla 12 (doze) municípios que estão destacados na figura 2: Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Carrasco Bonito, Esperantina, Praia Norte, Sampaio, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins e Sítio Novo do Tocantins.

Figura 2: MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO



FONTE: Oliveira e Strassburg (2014, p. 137, grifo nosso)

O extremo norte do Bico do Papagaio faz fronteira com os estados do Pará e Maranhão e possui em seus limítrofes os rios Araguaia e o Tocantins. O encontro dos rios, no município de Esperantina, forma a imagem que dá nome a Microrregião.

A Belém-Brasília contribuiu com o povoamento da região e, também, com o movimento separatista do Tocantins. As formas de ocupação da Microrregião do Bico do Papagaio dividiram-se em duas formas distintas. Ao sul, a extensiva pecuária, ocasionada pelos fazendeiros do centro-oeste e do sul do Brasil, e ao norte, a agricultura familiar, pelos nordestinos pobres que estavam em busca de ocupar as terras sem proprietários (CLEMENTINO; MONTE-MÓR, 2004).

O Norte do Estado e, especialmente, a região do Bico do Papagaio, que se constitui como uma nova fronteira econômica do país, com uma nova dinâmica regional, tem seu território, antes, marcado por um ritmo de vida lento e tranquilo, convivendo com o novo: a chegada de vários migrantes em busca de terras e novas oportunidades econômicas (ALMEIDA, 2010, p. 37 e 38).

As lutas de terra remontam-se desde o extermínio indígena, em que foram usurpadas as terras e a liberdade pelos colonos, restando aos sobreviventes às demarcações ambientais, ainda, protegidas pelo Governo Federal (FERNANDES, 1999). E, na região do Bico do Papagaio, principalmente, no extremo norte, ocorreu violentos confrontos entre latifundiários grileiros e os posseiros¹⁶, pequenos produtores, que, além do controle da terra, disputaram os recursos naturais [...] (CLEMENTINO; MONTE-MÓR, 2004).

A expansão do capitalismo, a nível nacional, como sinônimo de desenvolvimento e progresso, chegou ao Bico do Papagaio por meio dos projetos aprovados pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

¹⁶ "Para a formação das fazendas, desenvolveu-se um processo de grilagem de terras. As terras devolutas foram apropriadas por meio de falsificação de documentos, subornos dos responsáveis pela regularização fundiária e assassinatos de trabalhadores. Assim, os grileiros - verdadeiros traficantes de terra - formaram os latifúndios. Os camponeses trabalhavam na derrubada da mata, plantavam nessas terras até a formação das fazendas, depois eram expropriados. Aos que resistiram na terra, o poder do coronel era explicitado pela perseguição e morte. Dessa forma, os camponeses sem-terra formavam fazendas que eram apropriadas pelos coronéis" (FERNANDES, 1999, p. 2). De forma geral, é "considerado posseiro só aquele que mora ou trabalha na terra ocupada". Porém, no Bico do Papagaio, há "uma grande variedade de casos: posseiros que alterna a lavoura com o garimpo; posseiro que dedica um tempo a outros trabalhos artesanais; posseiro-pescador; posseiro que se torna trabalhador rural nas fazendas em determinados períodos [...]". O trabalhador rural exerce as atividades laborais por meio da venda de sua mão-de-obra (ALDIGHERI, 1993, p.44).

Projetos esses de incentivos fiscais e outros benefícios dirigidos aos latifundiários, para ampliar e modernizar a agropecuária na região, nas décadas de 60 e 70.

[...] a expansão da grande empresa capitalista na agropecuária brasileira, nas décadas de 1960 e 1970, provocou a destruição de milhares de pequenas unidades de produção. Foi essa mesma expansão que transformou o colono em boia-fria, que agravou os conflitos entre grileiros e posseiros, fazendeiros e índios e que concentrou ainda mais a propriedade da terra (OLIVEIRA, CRESTANI E STRASSBURG, 2014, p.197).

A falta de “regulamentação jurídica da propriedade rural” e a qualidade do solo, “derivado de rocha basáltica, terra roxa estruturada, uma das poucas áreas de solos férteis do Estado”, foram determinantes para efetivar o conflito agrário, que colaborou com ampliação do poder econômico dos capitalistas no Bico do Papagaio (OLIVEIRA, CRESTANI E STRASSBURG, 2014, p.209).

[...] na maioria das vezes, os movimentos de posse da terra, nessa região, têm uma relação de fuga, ao repudiar o modelo agroexportador do nordeste e do centro sul. O capitalismo modernizador, na tentativa de “aprisionar” os trabalhadores para o trabalho monopolizado nas mãos dos capitalistas, se deparou com movimentos para essa região que trazem a marca da terra livre para trabalho (SILVA E FERRAZ, 2014, p.115).

Os capitalistas, grileiros, aproveitavam a falta de regulamentação jurídica da propriedade rural para apresentar documentos falsos de posse e, assim, formavam uma justificativa para expulsar, de forma violenta, os posseiros que resistiam ao capitalismo moderno. Outra forma era o ataque às plantações e à pequena quantidade de gado dos posseiros, somadas às promessas de morte para deixarem a terra, como relata Sader (1986, p.65):

Muitos camponeses exasperados pela invasão do gado em suas roças, frequentemente, como uma estratégia do grande proprietário para forçar a expulsão dos posseiros, preparam armadilhas para os animais, deixando-os feridos ou mortos, revidam a violência dos pistoleiros e jagunços tocaiando-os na mata, matando proprietários e homens de confiança desses. Essas ações violentas têm respostas mais violentas ainda das autoridades, que enviam as forças policiais para, em expedições punitivas, castigar as populações dos povoados próximos de onde se deu o crime. Foi o que aconteceu em 1984, no povoado de Sete Barracas, após o assassinato de um fazendeiro e sua mulher próximo de Axixá de Goiás.

A Igreja católica colaborou com a formação política e mística da população do Bico do Papagaio. Em destaque, tem-se o Padre Josimo, que atuava no município de São Sebastião e orientava a formação sindical a participar da classe

política municipal, o que levou a sua morte por assassinato, em 1986, no município de Imperatriz – MA.

De acordo com Oliveira, Crestani e Strassburg (2014, p.216), o “processo de redemocratização no país, maior expressão de liberdade e voz”, propiciou a mobilização dos sindicatos rurais para dirimir os conflitos agrários da região e, na década de 1990, “por meio do Governo Federal e Estadual”, foram desenvolvidas políticas públicas para demarcar os assentamentos rurais.

Semelhante aos índios sobreviventes refugiados nas zonas demarcadas, os posseiros que não foram mortos e que jamais abandonaram a luta ou fugiram para as aglomerações urbanas lutaram para conseguir um pedaço de terra, por meio dos assentamentos rurais.

Após o breve resumo sobre a luta de terras na região pesquisada, foi analisado os dados sobre o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da educação, renda e longevidade, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos municípios que compõem o extremo norte do Bico do Papagaio.

As três categorias do IDHM que foram analisadas são consequências do desenvolvimento de políticas públicas na educação escolar, saúde e trabalho. Estes pertencem ao conjunto de direitos sociais normatizados no art. 6º da Constituição Federal de 1988, entretanto, há contradições complexas para a garantia desses direitos. Dentre eles, destaca-se o dever do Estado com a educação, no art. 208, da CF/88, que, no inciso I, normatiza que a “Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2018, p. 86).

4.1 O extremo norte do Bico do Papagaio: desigualdade social e educacional

Compreende-se desigualdade social como construção humana ocasionada a partir da origem de privatização da propriedade e restrição de acesso aos bens culturais. Os posseiros do Bico do Papagaio, que chegaram de outras regiões e Estados, expulsos por grileiros em busca de terras para sobreviver, além da

baixa renda, não tinham acesso a saúde e educação, fatores constituintes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁷, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A alta concentração de riqueza referente ao ano de 2000, demonstrada nos dados do quadro 1, colabora com a formação do IDHM do referente ano que se encontrava na faixa “muito baixo”, com valores entre 0,000 e 0,499.

Quadro 1: IDHM de 2000 e IDHM 2010 (renda, longevidade e educação) dos municípios que compõem o extremo norte do Bico do Papagaio.

Municípios	2000	2010			
	IDHM	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Araguatins	0,432	0,631	0,604	0,793	0,525
Augustinópolis	0,462	0,670	0,614	0,793	0,619
Axixá	0,432	0,627	0,595	0,733	0,566
Buriti	0,462	0,627	0,575	0,713	0,601
Carrasco Bonito	0,407	0,594	0,543	0,728	0,531
Esperantina	0,357	0,570	0,495	0,715	0,524
Praia Norte	0,374	0,583	0,526	0,730	0,517
Sampaio	0,457	0,606	0,546	0,691	0,590
São Bento	0,411	0,605	0,595	0,736	0,506
São Miguel	0,420	0,623	0,582	0,762	0,544
São Sebastião	0,439	0,573	0,516	0,748	0,487
Sítio Novo	0,457	0,604	0,550	0,762	0,526

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Nota: faixas de desenvolvimento humano: Muito Alto: 0,800 a 1,00; Alto: 0,700 a 0,799; Médio: 0,600 a 0,699; Baixo: 0,500 a 0,599 e Muito Baixo: 0,000 a 0,499.

O IDHM de 2010 apresenta melhoria do desenvolvimento humano em todos os municípios do quadro 1, em que progrediram da faixa “muito baixo” para as

¹⁷ “O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras [...]. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município (PNUD; IPEA; FJP, 2013, p. 27).

faixas “médio” e “baixo”. Porém, os governos municipais, ainda, possuem muitos desafios que possibilitam continuar com a evolução do IDHM, principalmente, no que se refere à desconcentração de renda.

Com relação ao IDHM renda, o município de Esperantina possui o mais baixo entre os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, com o índice de 0,495, ficando na faixa “muito baixo”. Por outro lado, Augustinópolis e Araguatins possuem os maiores IDHM renda entre os municípios pesquisados, com indicadores de 0,614 e 0,604, respectivamente, fixando-se na faixa “médio”. Esse resultado tem relação com o PIB *per capita*, em que Esperantina possui o menor valor entre os municípios pesquisados, enquanto, Araguatins e Augustinópolis possuem os maiores valores, como mostra o quadro 2.

Quadro 2: Caracterização da população e da concentração de renda nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.

Municípios	População (2010)	PIB <i>per capita</i> (R\$) (2016)*	Percentual da população com rendimento nominal mensal <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo (2010)
Araguatins	31.329	10.837,63	46,1%
Augustinópolis	15.950	12.462,29	44,9%
Axixá	9.275	10.986,07	45,3%
Buriti	9.768	7.987,88	49,7%
Carrasco Bonito	3.688	8.606,10	48,3%
Esperantina	9.476	7.608,64	52,9%
Praia Norte	7.659	7.685,41	51,4%
Sampaio	3.864	8.045,70	50,2%
São Bento	4.608	9.343,51	48,8%
São Miguel	10.481	8.267,53	48,3%
São Sebastião	4.283	8.957,33	54,4%
Sítio Novo	9.148	9.467,00	55,1%

Fonte: IBGE, 2011; *IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

A renda, como um dos fatores que interferem no cálculo do IDHM, permanece concentrada, pois, os municípios possuem o PIB *per capita* com variações entre 7 (sete) a 12 (doze) mil reais, mas, apresentam percentuais da população com rendimento mensal *per capita* de até meio salário mínimo acima de 44%. Como é o caso da população do município de Augustinópolis, que apresenta o menor percentual de 44,9%, e Praia Norte com o maior percentual, de 55,1%, como mostra o quadro 2.

Dentre os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, 7 (sete) municípios possuem quase a metade da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, são eles, Araguatins, Augustinópolis, Axixá, Buriti, Carrasco Bonito, São Bento e São Sebastião; e 5 (cinco) municípios com mais da metade da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, tais como, Esperantina, Praia Norte, Sampaio, São Sebastião e Sítio Novo.

O IDHM longevidade da maioria dos municípios do extremo norte do Tocantins está caracterizado na faixa “alto”, porém, somente Araguatins, Augustinópolis, Axixá, São Bento e Sítio Novo possuem a expectativa de vida entre 73 a 70 anos, os demais municípios variam entre 69 a 67 anos, menos o município de Sampaio, que está na faixa “médio”, e apresenta a menor esperança de vida ao nascer, de 66,46 anos (IBGE, 2011). Esta, conhecida, também, como expectativa de vida, é fator preponderante para o cálculo do IDHM longevidade. Segundo PNAD, IPEA e FJR (2013, p. 47), o “[...] aumento no IDHM Longevidade pode sugerir uma melhoria das condições de vida e de acesso aos serviços de saúde da população [...]” que foram percebidos quando comparados os IDHM de 2000 e 2010.

Com relação ao IDHM educação, no quadro 1, percebe-se 3 (três) faixas entre os municípios. Destaca-se, nesta análise, o município de São Sebastião, que apresenta o IDHM educação na faixa “muito baixo”, de 0,487, e os municípios de Buriti e Augustinópolis, por constarem na faixa “médio”, de 0,601 e 0,619, respectivamente. Os municípios restantes se encontram na faixa “baixo”.

Para elevar o IDHM educação, torna-se importante realizar a análise dos subíndices que o formam e, assim, identificar quais devem ser melhorados. Destarte, os subíndices são divididos em 2 (dois) grupos: a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem.

O IDHM acesso ao conhecimento é medido pela composição de dois subíndices. A **escolaridade da população adulta** é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com Ensino Fundamental completo. O **fluxo escolar da população jovem** é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental – 6º ao 9º ano –, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo (PNAD; IPEA; FJR, 2013, p.61, grifo do autor).

Em 2010, no subíndice da escolaridade da população adulta, todos os municípios pesquisados alcançam menos da metade da população de 18 anos ou mais com o Ensino Fundamental completo, como apresentado no quadro 3. Deste modo, nos municípios de Araguatins, Augustinópolis, Axixá, Buriti, Sampaio e São Miguel, mais de 50% da população, na faixa etária referida, **não possui o Ensino Fundamental completo**, sendo que, nos municípios de Carrasco, Esperantina, Praia Norte, São Bento e São Sebastião, este índice chega a mais de 60%.

Quadro 3: Subíndices do IDHM, que se referem a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem na Educação Básica, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.

Municípios	% de 5 a 6 anos na escola 2010*	% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo 2010*	% de 18 a 20 anos com médio completo 2010	% de 15 a 17 anos com fundamental completo 2010	% de 18 anos ou mais com fundamental completo 2010
Araguatins	67	87,51	29	54	40,85
Augustinópolis	86	94,04	48	60	45,59
Axixá	96	86,66	31	51	41,47
Buriti	88	90,98	29	61	47,86
Carrasco Bonito	95	84,24	35	43	35,93
Esperantina	95	84,86	29	40	37,02
Praia Norte	94	88,99	21	50	34,33
Sampaio	94	86,92	36	60	42,94

Continuação do **Quadro 3.**

Municípios	% de 5 a 6 anos na escola 2010*	% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular ou com fundamental completo 2010*	% de 18 a 20 anos com médio completo 2010	% de 15 a 17 anos com fundamental completo 2010	% de 18 anos ou mais com fundamental completo 2010
São Bento	71	92,34	20	46	39,52
São Miguel	95	75,25	27	48	42,85
São Sebastião	93	77,6	8,9	49	35,4
Sítio Novo	95	75,41	29	60	34,65

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Nota: grifo do autor.

De acordo com o quadro 3, alguns municípios contêm mais da metade da população de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo, componente do subíndice do fluxo da população jovem. Já outros municípios representam menos da metade. Em destaque, Praia Norte corresponde à metade desse índice. Por conseguinte, Araguatins, Augustinópolis, Axixá, Sampaio e Sítio Novo apresentam maior ou igual a 40% da população **sem o Ensino Fundamental completo**, na faixa etária referida. Já nos municípios de Carrasco Bonito, Esperantina, Praia Norte, São Bento, São Miguel e São Sebastião, este número é maior ou igual a 50%. Somente no município de Buriti este índice corresponde a menos de 40% da população sem o Ensino Fundamental.

Os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio possuem vultosas percentagens de jovens e adultos sem o Ensino Fundamental completo, o que, consequentemente, resultam em pequenas taxas da população de 18 anos ou mais que possuem o Ensino Médio completo. Essa taxa, em Augustinópolis, é de 48%, e, em São Sebastião, é de 8,9%, destaca-se, assim, a maior e a menor taxa dos municípios pesquisados, respectivamente.

No quadro 3, há diferenças abismais entre os percentuais de formação escolar da população de 11 a 13 anos com Ensino Fundamental completo e à

população de 5 a 6 anos presentes na escola com a população de 15 anos ou mais com Ensino Fundamental completo e a população de 18 a 20 anos com Ensino Médio. Em vista disso, permite-se afirmar que o direito à educação do público da modalidade EJA não está sendo garantido nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.

Apesar de possuir o IDHM longevidade na faixa entre “alto” e “médio”, o IDHM renda se encontra nas faixas “médio” e “baixo” e o IDHM da Educação se encontra nas faixas “médio”, “baixo” e “muito baixo”. Ao imergir nos fatores que interferem o cálculo do IDHM, constatou-se alguns importantes problemas que perpassam a distribuição de renda e a garantia do direito à educação aos jovens e adultos, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio

A relação entre o analfabetismo e a desigualdade social está associada à negação de direitos a classe explorada, para a manutenção do capitalismo, realizada por meio dos organismos bilaterais e multilaterais, que mantêm o discurso da educação para todos¹⁸, porém, na realidade brasileira, a educação é negada para milhares de pessoas.

4.2 Analfabetismo de jovens e adultos no extremo norte do Bico do Papagaio

O sistema econômico capitalista necessita das disparidades sociais, dentre elas, a educacional, para a manutenção da sua estrutura de exploração, que, como consequência, resulta na existência de analfabetos de 15 anos ou mais de idade, com reduções mínimas anuais.

Ora, a educação é um poderoso instrumento para a formação dos indivíduos. Mas, [...] nas sociedades de classes, ela é organizada de modo a servir à reprodução dos interesses das classes dominantes. Na sociedade capitalista, isto é ainda mais forte e insidioso porque as aparências indicam que uma formação de boa qualidade é acessível a todos, enquanto a essência evidencia que tanto o acesso universal quanto a qualidade não passam de uma falácia (TONET, 2006, p.18).

¹⁸ A expressão educação para todos refere-se ao compromisso realizado por mais de 150 países na Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien/Tailândia (1990), em Dakar/Senegal (2000) e em Incheon/Coreia do Sul (2015), promovidos pela UNESCO. Nessas conferências, são renovados e avaliados os avanços da educação nos países participantes (BRASIL, 2014b).

O direito à oferta gratuita da Educação Básica, aos que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2018), faz parte das “aparências” citadas por Tonet (2006), para uma formação educativa de qualidade para todos. Aqueles que foram excluídos do acesso ou do processo educacional são os mais vulneráveis à exploração e ao controle pelas concepções de cunho dominante, em que se prevalece à naturalização da inferioridade dos analfabetos, força ideológica que mantém a falta de perspectiva de vida e, conseqüentemente, de transformação social (FREIRE, 1981).

A relação da negação do direito à educação e a existência de analfabetos jovens e adultos tem como consequência, na DRE de Araguaatins, que compreende os municípios da região do extremo norte do Bico do Papagaio, a mais alta taxa de analfabetismo dentre todas as Diretorias de Educação do Estado do Tocantins, 24,3% de analfabetos de 15 anos ou mais de idade, conforme o quadro 4.

Quadro 4: Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade por Diretoria Regional de Educação do Tocantins

DRE	Taxa de analfabetismo 2010(%)
Araguaína	19,9
Araguatins	24,3
Arraias	20,4
Colinas	17,5
Dianópolis	20,2
Guaraí	17,1
Gurupi	14,5
Miracema	17,4
Palmas	16,3
Paraíso	15,3
Pedro Afonso	19,1
Porto Nacional	16,5
Tocantinópolis	19,5

Fonte: Censo Demográfico 2010.

Nota: Elaborada pelo autor.

As taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, do Censo Demográfico de 2010, dos municípios da região do extremo norte do Bico do Papagaio, ainda, permanecem preocupantes, comparada às taxas do Censo Demográfico 2000, segundo a tabela 1¹⁹.

Tabela 1: Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade no Brasil, Região Norte, Estado do Tocantins e municípios do extremo norte da microrregião Bico do Papagaio de 2000 e 2010 (%).

	2000	2010	-Δ%
Brasil	13,6	9,6	29,4
Região Norte	16,3	11,2	31,3
Tocantins	18,8	13,1	30,3
São Bento	25,7	19,7	23,3
Araguatins	24,2	19,8	18,2
Augustinópolis	31,6	22,3	29,4
Buriti do Tocantins	30,9	22,4	27,5
Esperantina	37,4	22,7	39,3
Sampaio	32,7	23,9	26,9
Axixá	33,5	24,0	25,4
São Miguel	31,7	25	21,1
Sítio Novo	29,5	26	11,9
Carrasco Bonito	39,3	29	26,2
Praia Norte	34,1	31	9

Fonte: Censo Demográfico 2000/2010
Nota: Elaborado pelo autor

Apesar da execução do Programa Alfabetização Solidária e Brasil Alfabetizado, que permeou todos os municípios do Estado do Tocantins, entre 2000 e 2010, voltado, de certo modo, ao atendimento dos jovens e adultos, os municípios de Praia Norte, Carrasco Bonito e Sítio Novo, ainda, apresentam as maiores taxas

¹⁹ As tabelas apresentadas, a partir dessa subseção, seguem a mesma ordem, a fim de facilitar a análise dos dados. Partiu-se do município com a menor para o município com a maior taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade.

de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, o que correspondem a 31%, 29% e 26%, respectivamente. E nos municípios de Araguatins, São Bento e São Sebastião, embora as reduções tenham sido de 18,2%, 23,3% e 14,7%, respectivamente, suas taxas de analfabetismo permanecem alarmantes, de 19,8%, 19,7% e 25,8%.

Na Lei 10.172/01, que normatizava o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), constavam metas para a garantia do direito à educação aos analfabetos na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Entretanto, as metas de financiamentos desse mencionado Plano foram vetadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

[...] a Lei n. 10.172 havia 26 metas dedicadas à EJA. [...] diziam respeito à ampliação de matrícula nessa modalidade [...] uma específica (6) referia-se ao levantamento e à avaliação de ações de alfabetização [...] formação de professores [...]. A avaliação do alcance das metas do PNE 2001-2010, não apenas para EJA, mas para os diferentes níveis e modalidades da educação brasileira, está prejudicada, pelo fato de o então presidente Fernando Henrique Cardoso ter vetado, na aprovação final da lei, as metas relacionadas aos itens de financiamento, que, em tese, garantiriam a ampliação dos recursos advindos do orçamento da União para o investimento da educação (COSTA; MACHADO, 2017, p. 70 e 71).

Esses vetos afetaram a modalidade de Educação de Jovens e Adultos e, conseqüentemente, o 1º segmento que atua de forma aproximada com os anos iniciais do Ensino Fundamental, no que diz respeito o desenvolvimento da leitura e da escrita, com currículo específico. A ênfase financeira da União foi dirigida aos programas nacionais de alfabetização, que utilizaram professores voluntários, sem formação específica para atuar no processo educativo específico aos jovens e adultos.

O analfabeto, excluído do processo educativo, por ser considerado incapaz de desenvolver-se intelectualmente, torna-se objeto dependente das ações governamentais, sem condições de manifestar-se pela melhoria dos serviços públicos, conseqüentemente, gerando condições favoráveis à concentração de renda e a manutenção das desigualdades sociais.

[...] a educação, como atividade intelectual, [...] é a única forma certa e adequada de preservar os “padrões civilizados” dos que são designados para “educar” e governar, contra a “anarquia e a subversão”. Simultaneamente, ela exclui a esmagadora maioria da humanidade do âmbito da ação como *sujeitos* e condena-os, para sempre, a serem apenas considerados como *objetos* (e *manipulados* no mesmo sentido), em nome da suposta superioridade da elite [...] (MÉSZÁROS, 2008, p. 48 e 49).

Para uma educação voltada à formação de sujeitos críticos, direcionada a classe desfavorecida, somente uma proposta idealizada por intelectuais que defendem a educação de qualidade para o povo. Neste viés, foi criada o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), pela iniciativa do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que tem como finalidade desenvolver práticas educativas voltadas às especificidades do campo, com a garantia da Educação de Jovens e Adultos, desde a alfabetização ao Ensino Superior aos que residiam nos assentamentos da reforma agrária (PEREIRA, 2008).

Dentre os municípios pesquisados, somente Araguatins, Augustinópolis, Praia Norte e Sítio Novo possuíam assentamentos contemplados pelo PRONERA. A participação da população nesse programa, voltada especialmente aos residentes dos assentamentos, era condicionada àqueles que possuíam cadastros no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Por causa dos altos índices de analfabetismo nos municípios pesquisados, a educação foi direcionada somente ao primeiro ao terceiro segmento da EJA.

Contudo, a educação em massa, elaborada de acordo com a manutenção da ordem capitalista, apresenta contrastes, como, o município de Esperantina, que conseguiu alcançar a maior redução na taxa de analfabetismo, com taxa de 39,5%, e outros municípios conseguiram reduções mínimas, como, em Praia Norte, de 9%, e Sítio Novo, de 11,9%. Mesmo com a alta taxa de redução em Esperantina, a taxa de analfabetismo na idade pesquisada permanece altíssima.

Com relação aos dados do censo de 2010, nota-se que a negação do direito à educação vem se arrastando e os analfabetos que vivem em condições de pobreza, na faixa etária de 60 anos ou mais, são os mais prejudicados nesse processo, como mostra a tabela 2.

TABELA 2: Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade no Brasil, Região Norte, Estado do Tocantins e nos municípios do extremo norte da microrregião Bico do Papagaio, por grupo de idade (%) – 2010.

	15 a 24 anos	25 a 59 anos	60 ou mais
Brasil	2,5	8,5	26,5
Região Norte	3,6	10,8	35,7
Tocantins	2,4	11,7	45
São Bento	3,1	20,3	55,1
Araguatins	3,7	19,6	54,7
Augustinópolis	2,6	22,3	68,8
Buriti do Tocantins	3,5	23,1	68,6
Esperantina	3,4	23,5	69,2
Sampaio	3,7	24,1	71,2
Axixá	4,2	23,4	65,6
São Miguel	4,7	25,1	67,9
São Sebastiao	6,5	27,6	65,3
Sítio Novo	5,4	25,5	67,4
Carrasco Bonito	4,5	33,5	74,4
Praia Norte	6,9	33,9	74,6

Fonte: Censo Demográfico 2010.

Apesar da quantidade de campanhas e movimentos de alfabetização direcionados aos adultos, iniciados ainda na Primeira República, e, mesmo depois de normatizado o direito à educação para àqueles que não concluíram na idade adequada, em 1988, no Brasil, ainda, há pessoas de 60 anos ou mais de idade sem as habilidades mínimas de leitura e escrita em grandes percentuais, os municípios pesquisados comprovam essa afirmativa.

Um dos percalços que colaboraram com as altas taxas de analfabetismo na faixa etária de 25 a 60 anos ou mais estabeleceu-se diante das ações governamentais, principalmente, no final da década de 1990, em que privilegiaram o Ensino Fundamental regular em projetos e financiamentos, com os vetos que retiraram a EJA da proposta inicial do repasse do FUNDEF, em 1998, e que somente foi inclusa no FUNDEB, em 2007.

Os municípios pesquisados possuem taxas de analfabetismo superior à taxa estadual de 45%, no grupo de 60 anos ou mais. Os municípios de Praia Norte,

Carrasco Bonito e Sampaio possuem quase o triplo da taxa nacional e mais do que o dobro da taxa regional, 74,6%; 74,4% e 71,2%, respectivamente. Enquanto, as menores taxas de analfabetismo entre os municípios correspondem a São Bento de 55,1% e Araguatins de 54,7%, valores que equivalem a metade da população de 60 anos ou mais na condição de analfabetos, conforme a tabela 2. As políticas educacionais, direcionadas à alfabetização de jovens e adultos, poderiam privilegiar a faixa etária de 60 anos ou mais, visto que, notadamente, é excluída do processo de formação intelectual, no que se refere às primícias da leitura e escrita.

A taxa de analfabetismo, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, que correspondem ao grupo etário de 25 a 59 anos, é, consideravelmente, menor, quando comparada ao grupo etário de 60 anos ou mais. Entretanto, constata-se que essa taxa é mais alta do que a taxa estadual. Dentre os municípios pesquisados, Praia Norte e Carrasco Bonito permanecem com a taxa de analfabetismo mais elevada nesse grupo etário, de 33,9% e 33,5%, respectivamente.

Mesmo com a prioridade imposta, na prática, pelos organismos multilaterais, de se priorizar o financiamento do FUNDEF no Ensino Fundamental, no final da década de 1990, o Brasil ainda conta com um índice de 2,5% de pessoas de 15 a 24 anos analfabetas, a qual, a Região Norte tem uma taxa de 3,6% e o Estado do Tocantins de 2,4%.

Durante muito tempo, as miseráveis condições de vida de amplos setores das classes populares e as condições de funcionamento do próprio sistema de ensino do país continuarão a produzir elevados contingentes de jovens analfabetos. O sistema escolar não pode ignorá-los [...] (BEISIEGEL, 1997, p.31).

Beisiegel (1997), assim como Paulo Freire (2011; 2017), reconhece que a miserabilidade em que vive o povo brasileiro e o funcionamento do ensino, que nega a formação do sujeito histórico e crítico, em que são pensadas reformas para readaptá-la, (re) configurá-la, de acordo com os ditames do capital, colaboram com a perpetuação de jovens analfabetos.

Dos municípios analisados, os que apresentam as maiores taxas na faixa etária 15 a 24 anos são: Praia Norte, com 6,9%; São Sebastião, com 6,5%; e Sítio Novo, com taxa de 5,4%. As menores taxas desse grupo etário pertencem a Augustinópolis, com 2,6%, São Bento, com 3,1%, Buriti, com 3,5%, e Esperantina, a

taxa de 3,4%. Para esse grupo etário, que iniciou a Educação Básica entre as décadas de 1990 a 2000, na modalidade regular, alvo de políticas educacionais de ampliação do acesso à educação, resta-lhe o programa de alfabetização nacional e/ou a Modalidade de Educação Jovens e Adultos como caminho para minimizar a condição de analfabeto.

Após os dados apresentados sobre a quantidade de analfabetos de 15 anos ou mais, com base no censo demográfico de 2010, dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, obtém-se a quantidade absoluta de pessoas analfabetas na referida faixa etária. Em vista disso, fez importante ainda analisar, de forma comparativa, a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental atendida pelo município, por meio dos dados do Censo Escolar.

4.3 O Censo Escolar do Ensino Fundamental da EJA nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio

Optou-se, nessa análise, por utilizar a quantidade de matrículas do Censo Escolar (CE), período de 2011 a 2016, Ensino Fundamental da EJA, rede municipal, para ser analisada e comparada com a quantidade absoluta de analfabetos no extremo norte do Bico do Papagaio, haja vista que o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), que atende os analfabetos jovens e adultos, objetiva a continuidade dos estudos na modalidade EJA.

O Ensino Fundamental da EJA, no Estado do Tocantins, é organizado da seguinte forma: 1º Segmento - composto por períodos de acordo com a primeira fase do Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries); e 2º Segmento - composto por quatro períodos correspondentes a segunda fase do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries) (TOCANTINS, 2010).

O 1º segmento é atendido pelos municípios que corresponde ao 1º ciclo (1º e 2º série) e o 2º ciclo (3º e 4º série). E o 2º segmento que corresponde ao 3º ciclo (5º e 6º série) e o 4º ciclo (7º e 8º série). São oferecidos pelos municípios de Araguatins, Axixá, Esperantina, Praia Norte, São Miguel e Sítio Novo. Esses municípios oferecem tanto o 1º segmento quanto o 2º segmento do Ensino Fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. A oferta do 2º

segmento, nos outros municípios, é realizada pelo Estado. Portanto, a tabela 3 corresponde à quantidade total de alunos matriculados no 1º segmento da EJA, na metade dos municípios pesquisados, e, na outra metade, a quantidade do 1º e 2º segmento.

Tabela 3: Quantidade absoluta de analfabetos de 15 anos ou mais e quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio – de 2011 a 2016.

Municípios	Nº absolutos de analfabetos	Matrículas do Ens. Fundamental da EJA						Seg.*
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	
São Bento	591	0	47	26	33	60	31	1º
Araguatins	4.134	162	173	272	167	136	135	1º/2º
Augustinópolis	2.458	34	42	29	26	32	34	1º
Buriti	1.515	67	47	43	61	43	48	1º
Esperantina	1.384	212	178	109	127	133	95	1º/2º
Sampaio	578	0	0	0	0	0	0	-
Axixá	1.501	93	59	60	75	35	41	1º/2º
São Miguel	1.736	108	152	108	120	86	77	1º/2º
São Sebastião	734	0	0	0	29	0	0	1º
Sítio Novo	1.654	193	295	212	105	94	23	1º/2º
Carrasco	680	0	0	0	46	0	0	1º
Praia Norte	1.494	839	688	339	26	19	32	1º/2º

Fonte: Censo Demográfico 2010 e Sinopse estatística da Educação Básica 2011 a 2018/Censo Escolar.

*Segmento da EJA em que corresponde a quantidade de matrículas.

A oferta da modalidade EJA, responsável pelos municípios, pode ser analisada pela quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, registrada no Censo Escolar, que corresponde à continuidade da educação para os estudantes do PBA e ao acesso aos que se matricularam diretamente na EJA.

A quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, nos anos de 2011 a 2016, está distante de alcançar a quantidade da demanda analfabeta em todos os municípios. Para essa análise, dividiu-se em três grupos e priorizou-se a oferta dos segmentos da EJA como eixo definidor.

O primeiro grupo corresponde ao município de Sampaio porque é o único município que inexistiu a oferta dos segmentos da EJA e, conseqüentemente, sem registro de matrícula. O segundo grupo contempla os municípios que ofertam a Educação de Jovens e Adultos somente no 1º segmento da EJA: Augustinópolis, Buriti, Carrasco, São Bento e São Sebastião. E o terceiro grupo corresponde aos municípios que ofertam a Educação de Jovens e Adultos no 1º e 2º segmento da EJA: Araguatins, Esperantina, São Miguel, Sítio Novo e Praia Norte.

O primeiro grupo é composto pelo município de Sampaio, por inexistir registro de matrículas no Censo Escolar do Ensino Fundamental na EJA Municipal, nos anos 2011 a 2016, mesmo com alta taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade (23,9%), que corresponde em números absolutos a 578 analfabetos. Desta forma, constata-se, nesse município, a inexistência da oferta de educação no 1º segmento da modalidade EJA.

O segundo grupo é composto pelos municípios de Augustinópolis, Buriti, Carrasco, São Bento e São Sebastião, que ofertam somente o 1º segmento da EJA. A quantidade de matrículas registradas, referente ao Ensino Fundamental, nesses municípios, é ínfima, se comparada com a quantidade absoluta de analfabetos da população de 15 anos ou mais de idade.

Os municípios de Augustinópolis e Buriti possuem elevadas taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, que, em números absolutos, correspondem a 2.458 e 1.515 analfabetos, respectivamente. A maior quantidade de matrículas em Augustinópolis foi de 42 matrículas, em 2012, sendo que, em Buriti, foi de 67 matrículas, em 2011, conforme a tabela 3.

Verificou-se que, no município de São Bento, não consta registro de matrícula no Ensino Fundamental da EJA, no ano de 2011, apresentando 60 matrículas no ano de 2015, sendo essa a maior quantidade de matrículas dentre os anos pesquisados. Nesse município, constatam-se, em números reais, 591 analfabetos de 15 anos ou mais de idade.

O município de Carrasco Bonito possui a segunda maior taxa de analfabetos da população de 15 anos ou mais idade (29%), o que representa 680 analfabetos. Esse município concentra ainda altíssimas taxas entre 25 a 59 anos e 60 anos ou mais, 33,5% e 74,4%, respectivamente.

O município de São Sebastião apresenta taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade equivalente a 25,8%, o que corresponde, em números absolutos, a 734 analfabetos.

Observa-se, em São Sebastião e Carrasco Bonito, somente a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, de 29 e 46 alunos, atendidos pelo governo municipal, em 2014. E nos demais anos do período pesquisado inexistem matrículas. Dados que permitem afirmar a inexistência da oferta da Educação de Jovens e Adultos nesses municípios.

O terceiro grupo, composto por Araguatins, Axixá, Esperantina, Praia Norte, São Miguel e Sítio Novo, possui um acentuado número de matrículas no Ensino Fundamental, na modalidade de Educação Jovens e Adultos, por ofertar o 1º e 2º segmento. E possui uma expressiva quantidade de analfabetos de 15 anos ou mais de idade. Entretanto, os valores mais altos da quantidade de matrículas no Ensino Fundamental, do Censo Escolar, estão entre os anos de 2011 e 2013.

Destaca-se, nesta análise, o município de Praia Norte, com a maior taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade (31%), com a menor redução entre as taxas de analfabetismo da idade referida nos censos de 2000 e 2010, cerca de 3,1%, conforme a tabela 1. Foram registradas 839 matrículas, em 2011, 688 matrículas, em 2012, e 339 matrículas, em 2013.

A quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, conforme a tabela 3, deveria ser mais elevada e com prioridade para o 1º segmento da EJA, a fim de possibilitar a diminuição da taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, no extremo norte da região do Bico do Papagaio. A formação das turmas do 1º segmento poderia contemplar os alunos que participam do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), como forma de assegurar a continuidade dos estudos e a consolidação do processo de alfabetização. Dos municípios pesquisados, São Miguel aderiu ao PBA direto no MEC, e os demais municípios aderiram ao programa por meio da Secretaria da Educação, Juventude e Esporte (SEDUC), do estado do Tocantins, representado pela DRE de Araguatins. Estes, fornecem somente o espaço para as aulas, restando todo o trabalho de execução do PBA para a SEDUC.

Em 2014, os municípios construíram seus respectivos Planos Municipais de Educação, com a intenção de alcançarem as metas entre 2015 a 2025. Nesses planos municipais, consta a meta para diminuir a quantidade de analfabetos de 15 anos ou mais de idade e estratégias para alcançá-la. Por isso, fez importante

realizar uma análise sistemática desses planos dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.

5 O ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015 a 2025) DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO.

O artigo 8º, da Lei nº 13.005/14, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), exige a elaboração ou adequação dos planos municipais, de acordo com as diretrizes, metas e estratégias do PNE. E o § 2º afirma que a construção do Plano Municipal de Educação (PME) deve ser realizado com a participação da comunidade escolar e da sociedade civil.

Art. 8º: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

[...]

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014a).

A elaboração do PNE (2014-2024) sofreu vários embates políticos entre a defesa da escola pública e o favorecimento do mercado para alcançar o texto final. Para transpassar o PNE (2001-2010) e os planos anteriores, o PNE (2014-2024) necessita de priorização nas estruturas governamentais que se formarem dentro do período de implantação do Plano, para possibilitar a sua materialização, para tanto, exige-se deixar de ser uma política governamental, para se tornar uma política de Estado²⁰.

²⁰ "Considera-se que as políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado, são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando, em geral, pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade" (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

[...] O esforço do Estado brasileiro consiste, portanto, em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais.

[...] os principais desafios atuais referem-se ao processo de materialização do PNE, ao qual, se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como, um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação (DOURADO, 2016, p.20).

O PNE tornou-se o eixo das políticas educacionais. Estas desenvolvidas nos municípios e estados serão conduzidas pelos PME e PEE, respectivamente, com vistas a materialização do PNE. Para analisar o cumprimento das metas e estratégias, estabelecidas nos PME, no que se refere aos jovens e adultos analfabetos, necessita-se conhecer os planos dos municípios pesquisados. Apesar da complexidade do Plano, permite-se analisá-lo por meio de suas metas e estratégias.

Apesar de ser uma política pública ampla, o PNE pode ser analisado de forma delimitada a partir da circunscrição temática de suas metas e respectivas estratégias. O processo de 10 anos para a completa implantação do Plano conta com fases intermediárias, nas quais, o alcance das metas se impõe como etapa necessária para a consecução do seu objetivo central (BRASIL, 2015, p.15-16).

A análise dos Planos Municipais de Educação tem como uma das temáticas a diminuição da quantidade de analfabetos de 15 anos ou mais de idade, ou seja, a universalização da alfabetização da mesma faixa etária. Deste modo, encontra-se limitada a meta 9 do PNE e da maioria dos PME pesquisados, que está relacionada a meta 8 do Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE/TO) e do PME de Augustinópolis, como apresentada no anexo I. A diversificação na forma de identificação da mesma meta não interfere na análise.

Os Planos Municipais necessitam estar alinhados aos campos gerais do Plano Estadual, assim como, o Plano Nacional, especificando as suas particularidades. A presente análise foi realizada com base em categorias. Estas representam as estratégias dos planos estadual e nacional, direcionadas à meta sobre a redução da taxa de analfabetos de 15 anos ou mais, como consta na tabela 4: 1º - Oferta de vaga; 2º - Continuidade; 3º - Demanda da Ativa; 4º - Transferência de Renda; 5º - Estabelecimentos penais; 6º - Avaliação; 7º - Programas suplementares; 8º - Projetos inovadores; 9º - Jornada de trabalho; e 10º - Experiências dos Idosos.

Tabela 4: Categorias de análise relacionadas às estratégias da Meta 9, que trata sobre o analfabetismo absoluto de 15 anos ou mais.

Municípios	Categorias do Plano Nacional de Educação referente à redução do analfabetismo absoluto									
	1. Oferta gratuita	2. Continuidade	3. Demanda ativa	4. Transferência de renda	5. estabelecimentos penais	6. Avaliação	7. Programas Suplementares	8. Projetos Inovadores	9. Jornada de trabalho	10. Experiências dos idosos
São Bento	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Araguatins	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Augustinópolis	x	x	x	-	x	x	x	-	x	-
Buriti	x	x	x	x	-	x	x	x	x	x
Esperantina	x	x	x	-	-	x	x	x	x	x
Sampaio	x	x	x	-	-	x	x	x	x	x
Axixá	x	-	x	-	-	x	x	x	-	x
São Miguel	x	x	x	-	-	x	x	x	x	x
São Sebastiao	x	x	x	-	x	x	-	x	-	x
Sítio Novo	x	x	-	-	x	x	x	-	-	-
Carrasco B.	x	x	-	x	-	-	x	x	-	-
Praia Norte	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: Plano Nacional de Educação (2014-2024) e Planos Municipais de Educação (2015-2025) do extremo norte do Bico do Papagaio.

O PNE (2014-2024) apresenta 12 estratégias, no entanto, apresentamos as direcionadas a redução do analfabetismo absoluto de 15 anos ou mais de idade. Dentre as estratégias, exclui-se a de capacitação tecnológica, chamadas públicas, integração com empresas públicas e privadas, porque entende-se que, para ser realizada, necessita-se do domínio das habilidades mínimas de leitura e escrita.

Os analfabetos de 15 anos ou mais de idade, em todos os municípios pesquisados, são compostos, em sua grande maioria, de pessoas com 60 anos ou mais de idade, em situação de pobreza ou extrema pobreza. Esses indivíduos dependem do serviço público de saúde, educacional, programas de distribuição de

renda, entre outros, para a garantia da sobrevivência. Diante dessa realidade pesquisada na região do extremo norte do Bico do Papagaio, o Estado do Tocantins, por meio do PEE/TO, na meta 8, não normatiza a categoria de fomento aos programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, como, consultas oftalmológicas e fornecimento de óculos para o atendimento dos alunos e alunas da EJA.

Todavia, o PEE/TO apresenta 3 (três) estratégias que não constam no PNE: currículo específico de acordo com cada segmento da EJA; a construção de centros de Educação de Jovens e Adultos para o atendimento diurno e noturno e para combater a evasão na EJA; e a implementação de brinquedoteca, berçários para as crianças que os alunos, nessa modalidade, são responsáveis (TOCANTINS, 2015).

A primeira categoria de análise refere-se em assegurar a **oferta de vaga** aos jovens e adultos que não tiveram acesso à Educação Básica na idade recomendada. Todos os municípios pesquisados contemplam o referido tópico em seus PME. Na prática, a tabela 3 demonstra que, após a aprovação dos planos municipais de Educação, em 2015, o crescimento de matrículas registradas no Censo Escolar, em 2016, foi insignificante. Alguns municípios apresentaram decréscimo e outros prevaleceram à manutenção da quantidade zerada dos anos anteriores.

Tais condições, acima apresentadas, prejudicam a segunda categoria, que se refere à implementação de ações direcionadas à alfabetização de jovens e adultos, que possibilitem a **continuidade** da escolarização básica. De acordo com a tabela 3, os municípios de Carrasco Bonito, Sampaio e São Sebastião contemplaram esse tópico no PME, porém, inexistiu matrícula no Ensino Fundamental na EJA atendida pelo município nos anos anteriores e posteriores a aprovação do Plano.

Dentre os municípios pesquisados, o município de Axixá do Tocantins foi o único que, na meta referente à universalização da alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, não consta a estratégia sobre a continuidade dos estudos, mesmo com a presença de altas taxas de analfabetismo nos três grupos etários, como mostra a tabela 2.

A terceira categoria compreende a **demandas ativa** por vagas na Educação de Jovens e Adultos. Refere-se à realização diagnóstica dos jovens e

adultos com Ensino Fundamental e Médio incompletos. De acordo com a tabela 2, há demanda ativa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, em diferentes grupos etários.

Nesse sentido, cabe aos gestores públicos pelo menos identificar esses jovens e adultos em suas características peculiares, para a definição de uma política de expansão da escolaridade. Isso significa saber onde residem e quais os limites de acesso às classes de Educação de Jovens e Adultos; quais possuem necessidades especiais de aprendizagem e demandaria um atendimento diferenciado; quais estão em situação de vulnerabilidade social que demandariam outras políticas sociais integradas à oferta de escolaridade (MACHADO, 2018, p. 36).

A categoria demanda ativa corresponde à estratégia de grande valia, se executada, haja vista que consta no PNE, PEE/TO e na maioria dos PME dos municípios pesquisados. Dentre os PME dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, os PME dos municípios de Sítio Novo e Carrasco Bonito inexistem a estratégia sobre a demanda ativa, sendo que esses municípios possuem a 3º e a 2º maior taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, respectivamente.

O programa nacional de **transferência de renda**, previsto no PNE e nos PME dos municípios de São Bento, Araguatins, Buriti, Carrasco Bonito e Praia Norte, voltado aos jovens e adultos dos cursos de alfabetização, ainda, é inexistente e depende, exclusivamente, da organização e financiamento da União. Essa estratégia está diretamente relacionada à desigualdade social e de renda em que vivem os analfabetos, principalmente, nos municípios pesquisados, conforme demonstrado no item 4.1. A execução dessa estratégia denota as possibilidades de aumentar a quantidade de matrículas no primeiro segmento do Ensino Fundamental da EJA, assim como, o programa Bolsa família, que incentiva a matrícula, a assiduidade e a permanência de crianças e adolescentes no ensino regular.

Embora haja possibilidade de aumentar a quantidade de matrículas no Censo Escolar e, conseqüentemente, aumentar do repasse federal dos programas PDDE e PNAE²¹, nos seguintes municípios, Sampaio, São Sebastião,

²¹ O PDDE, Programa Dinheiro Direto na Escola, de acordo com o Art.23, da Lei que regulamenta o PDDE e PNAE, Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009: "Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino". O PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar, de acordo com o Art. 4º da mesma Lei: "[...] tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos

Augustinópolis, Axixá, Esperantina, São Miguel e Sítio Novo, inexistem em seus Planos Municipais de Educação, a estratégia de transferência de renda.

A quarta categoria refere-se à estratégia de assegurar a oferta de Educação de Jovens e Adultos, nos **estabelecimentos penais**, às pessoas privadas de liberdade, além da formação específica para os docentes que atuam com esse público.

Segundo o Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEN), entre os municípios pesquisados, somente Araguaína e Augustinópolis possuem estabelecimentos penais. Os municípios de São Bento, São Sebastião, Sítio Novo e Praia Norte aderiram à estratégia sem possuir estabelecimentos penais, em que indicam possíveis transcrições de outros Planos Municipais de Educação, sem a construção democrática e participativa da sociedade.

A quinta categoria trata da realização de **avaliação** para aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 anos de idade. Não há avaliação oficial no município e faz-se necessário elaborar a regulamentação dessa estratégia, para esclarecer a atuação do Estado e municípios na aplicação e correção dessa avaliação, dentre outros fatores. Há as possibilidades de se identificar os analfabetos absoluto e funcional e os alfabetizados, a fim de desenvolver ações focadas para dirimir as dificuldades apresentadas. Somente o município de Carrasco Bonito não consta essa estratégia no PME.

A sexta categoria refere-se à estratégia da execução de **programas suplementares** de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos. Essa categoria contribuirá com a qualidade educacional, principalmente, dos alunos com 60 anos ou mais de idade de baixa renda, em todos os municípios pesquisados e dos demais que necessitam de tratamento oftalmológico. Além do deslocamento garantido dos alunos à escola com o transporte escolar na EJA, a garantia de uma alimentação escolar para os alunos da EJA é essencial para a melhoria do desenvolvimento cognitivo, principalmente, dos alunos e alunas que saem do trabalho direto para a escola. Os programas suplementares tendem a subsidiar os programas existentes, como, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o PNAE e as políticas públicas

alimentares saudáveis dos alunos, [...]". Ambos recebem o repasse financeiro com base na quantidade de matrículas do Censo Escolar realizado pelo Ministério da Educação.

voltadas à saúde na EJA. E dentre PME pesquisados, somente o PME do município de São Sebastião não consta essa estratégia.

O município de Axixá, com relação à categoria dos programas suplementares, delimita, em seu PME, o transporte escolar para alunos acima de 18 anos que moram na zona rural e estudam na zona urbana, no período noturno. Essa estratégia propicia a existência de turmas da modalidade EJA na zona rural, caso tenha demanda entre 15 a 17 anos, ou dificulta o acesso à educação aos que não concluíram na idade própria, nessa faixa etária.

A sétima categoria refere-se à estratégia em apoiar técnica e financeiramente **projetos inovadores** na Educação de Jovens e Adultos, adequados às necessidades específicas dos discentes. Considera-se esta estratégia importante pela possibilidade de inovação no processo de alfabetização de jovens e adultos, contudo, requer formação continuada para os docentes, a fim de aperfeiçoarem o processo de ensino e aprendizagem. Os PME dos municípios de Augustinópolis e Sítio Novo, juntamente com o PEE/TO, não constam essa estratégia.

Há certas particularidades dos PME, com relação ao tópico projetos inovadores, que merecem destaque, como, em Axixá, que busca incentivar, por méritos e desempenho aos profissionais, aqueles que criarem e a desenvolverem esses projetos, dessa maneira, estimula os próprios professores da EJA a inovarem, pedagogicamente.

A oitava categoria refere-se à estratégia de estabelecer mecanismos e incentivos para integrar os empregadores, sejam públicos ou privados, e os sistemas de ensino, por meio da compatibilização da **jornada de trabalho** dos empregados, com a modalidade da Educação de Jovens e Adultos. Inexiste essa temática nos PME dos municípios de Sítio Novo, São Sebastião, Carrasco e Axixá.

A última categoria preza sobre a estratégia de considerar as necessidades dos idosos nas políticas públicas de jovens e adultos, para a erradicação do analfabetismo, no que tange acesso às tecnologias educacionais, atividades recreativas, culturais e esportivas, assim como, a valorização e compartilhamento do conhecimento e **experiências dos idosos**, como também, a inclusão dos temas de envelhecimento e da velhice nas escolas. Depois que a Base Nacional Curricular (BNCC) entrar em vigor, é essencial que os municípios e os

Estados façam as adaptações curriculares para a modalidade EJA, principalmente, com relação à estratégia referida.

Dentre os municípios, Carrasco Bonito e Sítio Novo, que estão entre três maiores taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais, possuem PME tão concisos, que têm ausentes estratégias importantes para a redução da taxa de analfabetismo na idade referida.

E com relação à formação de professores, somente os municípios de Sítio Novo, Augustinópolis e Sampaio estabelecem estratégias que asseguram, nos respectivos PME, a formação continuada específica para professores da modalidade EJA das escolas da zona urbana e rural.

Observa-se, na tabela 3, o decrescente e/ou o mínimo crescimento da quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, que junto às matrículas inexistentes, contrapõem as estratégias dos PME, em que está previsto elevar a taxa de alfabetização: em 2015, nos municípios de São Bento, São Sebastião, Sítio Novo, Carrasco Bonito e Buriti; em 2016, nos municípios de Augustinópolis, Araguatins e São Miguel; em 2017, nos municípios de Axixá e Praia Norte; em 2019, no município Sampaio; e em 2020 no município de Esperantina.

Apesar da construção coletiva e democrática dos PME nos municípios pesquisados, compreende-se que os compromissos estabelecidos nas estratégias do Plano precisam ser executados com urgência, sem olhar para a meta *a priori*, mas sim, pela necessidade de formação intelectual dos analfabetos, que, em sua maioria, possuem 60 anos ou mais. Para tanto, fez-se necessário analisar os relatórios de avaliação e monitoramento dos PME dos municípios do extremo Norte do Bico do Papagaio, em comparação à quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, atendidas pelo município.

5.1 O Relatório de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação

A materialização do PNE está condicionada ao cumprimento das metas dos PEE e PME em todas as unidades federativas do Brasil. Posto isto, é importante entender e atentar-se para o fato que as “[...] metas são nacionais, mas se

concretizam no lugar onde vive o sujeito a quem o direito deve ser garantido” (BRASIL, 2016, p.5). Para tanto, o MEC instituiu a Rede de Assistência Técnica, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), para auxiliar tecnicamente com: formação; orientações e modelos propositivos para auxiliar a construção do Relatório de Monitoramento e avaliação preliminar dos Planos Municipais de Educação; e acompanhamento.

Concomitantemente, os dirigentes de educação dos municípios que aceitaram participar da Rede de Assistência Técnica pela SASE assinaram o termo de adesão à assistência técnica para o monitoramento dos Planos de Educação/SASE/MEC. Esse termo os responsabiliza a mobilizar o processo de monitoramento e avaliação no município, a viabilizar a participação da comissão organizadora nas formações oferecidas pelo MEC e a disponibilizar o processo do monitoramento e avaliação no site do PNE para a divulgação pública, entre outros.

O art. 5º, da lei 13005/14, que aprovou o PNE, determina que a sistematização do “[...] cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas [...]” (BRASIL, 2014a). O período de avaliação do PNE foi normatizado pelo parágrafo 2º, do art. 5º, da lei acima referida (*ibid.*).

A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, [...].

A cada dois anos, será realizada a avaliação das metas do PNE. No caso dos municípios, cada um deve possuir, na legislação que aprova o Plano Municipal de Educação decenal, o período determinado para a avaliação. Após esse período, com base no Relatório de Monitoramento, será elaborado o Relatório de Avaliação preliminar do PME.

Os planos municipais aprovados devem ter um dispositivo que defina o período de avaliação. Seguindo esse comando, que pode variar de plano para outro (avaliação bianual, trianual, quadrienal etc.), os *Relatórios Anuais de Monitoramento*, [...] elaborados pela Comissão Coordenadora, deverão ser considerados, no seu conjunto, pela equipe técnica, para que se elabore a versão preliminar de um novo texto, chamado de *Avaliação do Plano Municipal de Educação – Versão Preliminar* (BRASIL, 2016, p.11, grifo do autor).

A avaliação e o monitoramento dos PME são etapas importantes para repensar a execução das ações municipais e, assim, colaborar com a materialização do PNE (2014-2024). Este, com vigência decenal, constitui-se como base das políticas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino. O extenso período de vigência ultrapassa os planos governamentais e requer atenção e efetivação, como política de Estado, portanto, necessita de acompanhamento sistemático em que:

O **monitoramento** se torna um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas.

A **avaliação** [...] ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões.

Assim, monitorar e avaliar são etapas que se articulam continuamente em um único processo, contribuem para o alcance das metas propostas, apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso e incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade (BRASIL, 2016, p.6, grifo nosso).

O monitoramento realizado continuamente possibilita o levantamento de informações sobre as metas definidas no PME e, conseqüentemente, por meio dos indicadores²², possibilita identificar os avanços ou até retrocessos. E, na Avaliação, utilizam-se os dados do monitoramento para repensar as estratégias, as ações realizadas e não realizadas, junto ao período determinado na meta.

Por conseguinte, os modelos dos relatórios foram elaborados pelo MEC, juntamente às orientações de monitoramento e avaliação. Consta, no modelo de Relatório de Monitoramento, cinco partes: na primeira, solicita-se a indicação dos responsáveis que elaboraram o Relatório de Monitoramento; na segunda, solicita-se descrever a organização e a metodologia adotada no monitoramento; na terceira, a relação das metas; na quarta, um quadro síntese com as metas do período, o período observado, o resultado, informações e comprovações sobre as ações

²² Os indicadores foram formulados pelo Inep, para facilitar o monitoramento e a avaliação do PNE. Cada Estado ou município poderia aderir ou construir seus próprios indicadores. "O ideal é que os indicadores para cada meta já tenham sido definidos durante o processo de elaboração ou adequação do plano e, ainda, que tenham sido aqueles sugeridos no portal *Planejando a Próxima Década* (hoje, denominado *PNE em Movimento*). Planos, assim, elaborados facilitarão o trabalho de monitoramento e avaliação" (BRASIL, 2006, p.9). Os municípios pesquisados utilizaram os indicadores propostos pelo MEC.

relacionadas a cada indicador; e, por último, na quinta parte, as informações complementares (BRASIL, 2016).

Já no modelo do Relatório de Avaliação, apresenta-se quatro partes: na primeira parte, solicita-se descrever o processo de elaboração e aprovação do PME; na segunda parte, é para relatar o processo de monitoramento e avaliação; na terceira parte, trata-se sobre a avaliação das metas e estratégias; e a última etapa é o campo das conclusões e recomendações (BRASIL, 2016).

Diante dos modelos apresentados, nesta pesquisa, fez-se somente a análise da quarta parte do Relatório de Monitoramento, o quadro síntese, e a terceira parte do relatório da avaliação, a avaliação das metas e estratégias, pois, são as possíveis partes que podem ser encontradas informações sobre os avanços ou retrocessos das metas do PME, em relação ao objeto de estudo.

Os relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios da região do extremo norte da microrregião do Bico do Papagaio foram retirados do site do PNE, na opção dos planos subnacionais, com o objetivo de discriminar os avanços da meta do Plano Municipal de Educação, que aborda a “erradicação” da taxa de analfabetismo absoluto de jovens e adultos.

A meta 9 do PNE, que foi analisada a nível municipal, possui dois indicadores: indicador-9A, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, e o indicador-9B, a taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade. A análise do acompanhamento avaliativo foi realizada, primordialmente, sobre o indicador que trata da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade dos municípios do extremo norte da microrregião do Bico do Papagaio, com relação direta a taxa de analfabetismo na referida faixa etária.

5.2 O analfabetismo de jovens e adultos nos Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio

O Plano Municipal de Educação determina, dentre outros, os procedimentos de monitoramento e avaliação com seus respectivos períodos. O

MEC orienta que as metas sejam acompanhadas e que contenham avaliações que possam refletir sobre as ações planejadas e executadas.

Os planos estaduais, distrital e municipais devem prever processos e procedimentos semelhantes de acompanhamento e avaliação, portanto, devem prever e determinar estruturas, processos, mecanismos e momentos estratégicos para a realização das avaliações, explicitando mecanismos para analisar os indicadores e resultados alcançados, com o objetivo de redirecionar as estratégias e as ações de execução (BRASIL, 2014c, p.17).

Destarte, antes de analisar os relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, fez-se importante verificar se os procedimentos para o acompanhamento e avaliação foram previstos nos Planos Municipais de Educação e em suas atinentes legislações.

Em todos os PME, constam o monitoramento e a avaliação como instrumentos de acompanhamento, entretanto, diversificam quanto ao período da avaliação. A Lei nº 1.190/15, que institui o PME de Araguatins, determina o monitoramento contínuo e a avaliação periódica, porém, não foi previsto o período da avaliação (ARAGUATINS, 2015). A Lei nº 469/15, que aprova o PME de Axixá, normatiza a avaliação a cada ano (AXIXÁ, 2015).

O PME de Augustinópolis, no § único, do art. 1º, da Lei nº 630/15, determina o período da avaliação a cada “dois anos ou a qualquer tempo” (AUGUSTINÓPOLIS, 2015). As Leis que dispõem o PME de Buriti, Carrasco Bonito, Esperantina, Praia Norte, Sampaio, São Bento e São Sebastião determinam o período da avaliação a cada dois anos. Os PME de São Miguel e Sítio Novo determinam o período de avaliação a cada três anos.

Para organizar a análise dos relatórios de monitoramento e avaliação²³ dos municípios pesquisados, optou-se por iniciar pelos municípios que publicaram somente o Relatório de Monitoramento no site do PNE e fizeram o quadro síntese – Augustinópolis, Buriti e São Bento, conforme a tabela 5. Em seguida, os municípios que publicaram no site do PNE somente o Relatório de Monitoramento com os dados expostos na forma discursiva ou em gráficos – Araguatins, Axixá, Carrasco Bonito, Esperantina, Praia Norte e Sítio Novo. E, por fim, o município que postou os relatórios de monitoramento e a avaliação – Sampaio e os municípios que postaram

²³ Os relatórios de monitoramento e avaliação estão disponíveis no site do PNE: <http://pne.mec.gov.br/>

somente o Relatório de Avaliação no site do PNE, tanto no campo de monitoramento, quanto no de avaliação, São Miguel e São Sebastião.

Tabela 5: Resultados do Relatório de Monitoramento com quadro síntese, divididas em categorias de análise, relacionadas às estratégias da Meta 9 do PNE, que trata sobre a taxa de alfabetização de 15 anos ou mais de idade.

Municípios	Categorias das estratégias da Meta 9 em combate ao analfabetismo absoluto									
	1. Oferta gratuita	2. Continuidade	3. Demanda da EJA	4. Transferência de renda	5. estabelecimentos penais	6. Avaliação	7. Programas Suplementares	8. Projetos Inovadores	9. Jornada de trabalho	10. Experiência do idoso
Augustinópolis	R	R	R	-	R	R	A	-	A	-
Buriti	A	A	NI	NI	-	A	NI	NI	NI	NI
Sampaio*	NI	NI	NI	-	-	NI	NI	NI	NI	NI
São Bento	R	A	NI	A	NI	NI	NI	NI	NI	NI

Fonte: Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php/>

Legenda: R – realizada / NI – não iniciada / A – em andamento /

Nota: * O município de Sampaio está na tabela porque entregou tanto o Relatório de Monitoramento com quadro síntese quanto o Relatório de Avaliação.

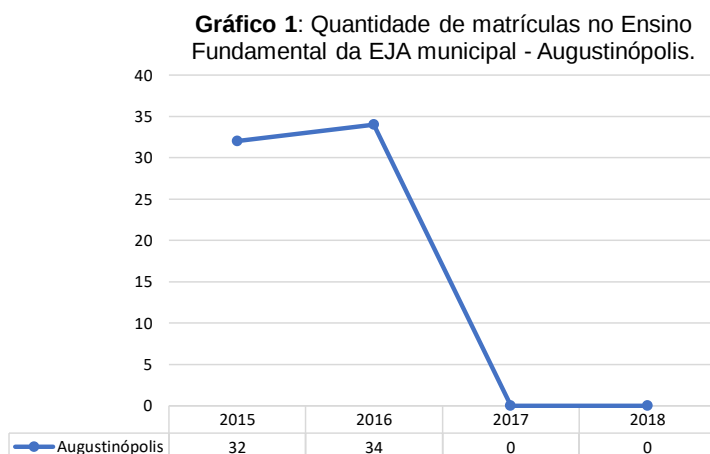
A análise do Relatório de Avaliação foi tratada, especificamente, sobre o indicador-9A, taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, da meta sobre a alfabetização de jovens e adultos²⁴, relacionada à taxa de analfabetismo da referida faixa etária.

O Relatório de Monitoramento do PME de Augustinópolis possui grande parte das categorias referente à meta sobre a redução do analfabetismo absoluto com o *status* de realizada, como mostra a tabela 5. Contudo, o gráfico 1, a seguir, mostra um ínfimo aumento da quantidade de matrículas nos primeiros ciclos da EJA, após a aprovação do PME, entre os anos de 2015 e 2016, e a ausência de matrículas nos anos de 2017 e 2018.

²⁴ A meta 9 do PNE diversifica de numeração entre os municípios pesquisados.

O Relatório de Monitoramento do PME de Augustinópolis diverge com a mínima quantidade de matrícula na EJA atendida pelo município após o PME. Na descrição da organização e metodologia da meta pesquisada do PME, apresentam-se, unicamente, os dados da meta, sem fontes das bases utilizadas para fazerem o monitoramento.

Caso o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), que no Tocantins está sob a responsabilidade de execução do Estado, fosse utilizado como a base de dados de monitoramento da meta sobre o aumento da taxa de alfabetização e a “erradicação” do analfabetismo absoluto entre jovens e adultos, impossibilitaria algumas categorias da tabela 5, como, o *status* de realizada. O PBA é responsável pelo contato inicial dos alfabetizandos jovens e adultos com o processo de leitura, escrita e contagem. Os municípios devem ofertar o 1º segmento da EJA, para oportunizar a continuidade da formação dos jovens e adultos advindos do PBA. No caso do município de Augustinópolis, de acordo com o gráfico 1, nos anos de 2017 e 2018, a continuidade foi interrompida pela falta de matrículas no 1º segmento da EJA.



Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

As ações pontuais do PBA possibilitariam contribuir com a diminuição da taxa de analfabetos absolutos e, conseqüentemente, na elevação da taxa de alfabetizados das pessoas com 15 anos ou mais de idade. Entretanto, possibilitaria o

aumento da quantidade de analfabetos funcionais, pela falta de continuidade da oferta, que deixou de ser oferecido nos anos de 2017 e 2018.

Entre outras, o PBA possui, como exigência mínima, o Ensino Médio completo para os professores e voluntários. Esses percorrem a cidade até conseguir o número mínimo de alunos para a abertura da turma; passam por formações antes de iniciar as aulas e, também, por formações durante o ciclo do programa, que corresponde a oito meses; e aplicam a avaliação inicial e a avaliação final pré-elaboradas pelo MEC, dirigidas aos alfabetizandos. A execução do programa, no Tocantins, é de responsabilidade do Estado, tanto no que diz respeito à administração do repasse federal, quanto à questão pedagógica, que perpassa na elaboração dos editais para a seleção dos voluntários, as formações, as avaliações, dentre outros.

Diante da síntese exposta sobre o funcionamento de parte do PBA, no Tocantins, é possível perceber que contempla algumas categorias da tabela 5, informadas no Relatório de Monitoramento do PME de Augustinópolis como realizada. No que refere-se à busca pela demanda ativa de pessoas analfabetas, é possível que consideraram na avaliação a busca realizada pelos professores/voluntários do PBA, para a formação de suas turmas e as avaliações produzidas pela União e aplicadas aos alunos do PBA.

As ações do PBA requerem do município a abertura de turmas do 1º segmento da EJA, para que possam alcançar um dos objetivos do programa, que, segundo o inciso I, do Art. 2º, da Resolução/CD/FNDE Nº 32 de 01 de julho de 2011 é:

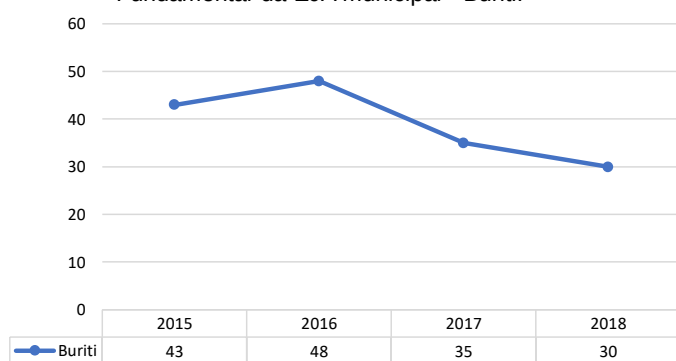
[...] contribuir para superar o analfabetismo no Brasil, universalizando a alfabetização de jovens, adultos e idosos e a **progressiva continuidade dos estudos em níveis mais elevados**, promovendo o acesso à educação como direito de todos, em qualquer momento da vida, por meio da responsabilidade solidária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011, grifo nosso).

A falta de matrículas no Ensino Fundamental da EJA resulta em retrocesso. Pois, sem a garantia de oferta gratuita e sem ações de alfabetização de jovens e adultos, com garantia de continuidade da escolarização básica, impossibilita a materialização da meta – aumentar para 93,5% a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais de idade e em reduzir em 50% os analfabetos funcionais.

O município de Buriti do Tocantins registra um índice de 1.515 analfabetos absolutos, de 15 anos ou mais de idade no censo demográfico de 2010, a quinta maior quantidade do extremo norte do Bico do Papagaio. Essa quantidade resulta, segundo a tabela 1, na taxa de analfabetos absolutos de 22,4%, que corresponde a 77,6% da taxa de alfabetização na faixa etária referida, em que o PME de Buriti normatiza a elevação dessa taxa para 93,5%, em 2015, mesmo ano da publicação do plano (BURITI, 2015).

Em 2015, a quantidade de matrículas do Ensino Fundamental na EJA, sob a responsabilidade do município de Buriti do Tocantins, alcançou, pela segunda vez, o menor valor desde o Censo Escolar de 2010, com 43 matriculados. A quantidade de matrícula nos anos posteriores foi menor, como mostra o gráfico 2. Determinaram no PME do município de Buriti do Tocantins, o ano de 2015 para a materialização da meta, aumento da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, porém, sem condições de efetivá-lo, por ser o mesmo ano da aprovação do plano. Portanto, para o município de Buriti do Tocantins, resta somente “erradicar” o analfabetismo absoluto ao final da vigência do PME.

Gráfico 2: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Buriti.



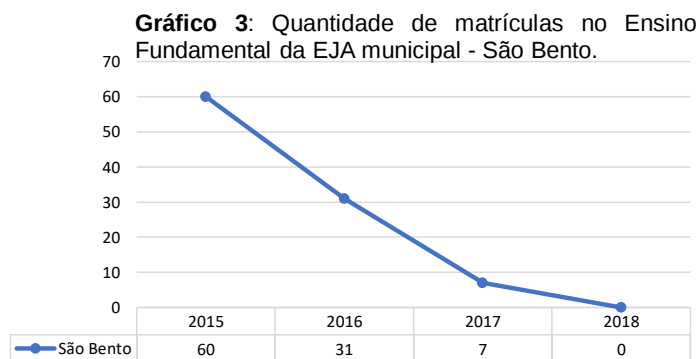
Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

No Relatório de Monitoramento do PME de Buriti do Tocantins, inseriram o período de execução de algumas estratégias no quadro síntese, para 2015/2025,

ou seja, devem ser alcançadas até o término de execução decenal do PME e outras estratégias com execução anual. As categorias de análise que estão com o período de 2015/2025 são: a oferta gratuita, continuidade, demanda da EJA, transferência de renda e experiência do idoso. A avaliação, os programas suplementares, os projetos inovadores e a jornada de trabalho foram planejados para serem executados anualmente. Entretanto, o relatório apresenta poucas categorias em andamento, como, a oferta gratuita, a continuidade e a avaliação; e as outras não iniciadas.

O município de São Bento do Tocantins apresenta a menor taxa de analfabetismo absoluto da população de 15 anos ou mais de idade entre os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, (19,7%), que resulta na taxa de alfabetização da população com a mesma faixa etária de 80,3% (IBGE, 2011). A meta é elevar a taxa de alfabetização para 93,5% até 2015, mesmo ano da publicação do plano (SÃO BENTO DO TOCANTINS, 2015), aspecto semelhante ao PME de Buriti do Tocantins.

Segundo a tabela 5, o Relatório de Monitoramento do PME de São Bento do Tocantins consta como realizada a categoria de “oferta gratuita” e em andamento a categoria de “continuidade”. Conquanto, após a publicação do plano, a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, sob a responsabilidade do município, entra em declínio até a inexistência de matrículas no ano de 2018, como mostra o gráfico 3.



Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

Na tabela 3, consta a quantidade de 591 analfabetos absolutos em São Bento do Tocantins, no censo de 2010 (IBGE, 2011). A categoria “demanda da EJA” está descrita como não iniciada no Relatório de Monitoramento do PME desse município, que, depois de verificar a quantidade de analfabetos e o grupo etário, poderiam identificar os jovens e adultos para colaborar com a definição de políticas educacionais efetivas a esse público (MACHADO, 2018).

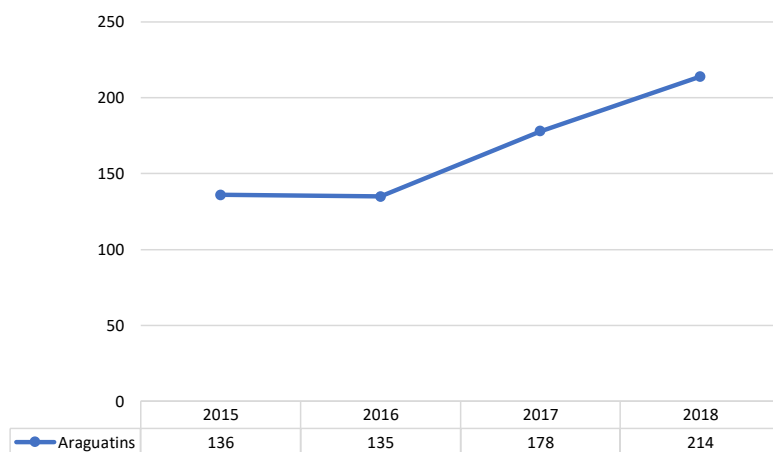
Foi analisado, a seguir, o Relatório de Monitoramento dos municípios que publicaram, exclusivamente, sem o quadro síntese no site do PNE, são eles: Araguatins, Axixá, Carrasco, Esperantina, Praia Norte e Sítio Novo.

O Relatório de Monitoramento de Araguatins apresenta, simplesmente, dados de alfabetização e analfabetismo separados pelos indicadores da meta de forma equivocada. No indicador 9-A, foi apresentada a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, como sendo de 75,80%, e, no indicador 9B, apontada a taxa de analfabetos na mesma faixa etária, como sendo de 24,2%.

Esses dados, presentes no Relatório de Monitoramento do município de Araguatins, segundo a tabela 1 desta pesquisa, correspondem ao censo de 2000 e estão relacionados somente ao Indicador 9-A. No censo de 2010, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais do município é de 19,8%, o que corresponde à taxa de alfabetização na mesma faixa etária de 80,2%.

Pelo Censo Escolar, é possível afirmar que a quantidade de matrícula no Ensino Fundamental da EJA municipal, depois da aprovação do PME de Araguatins, sofreu uma pequena queda, seguida de grande crescimento, como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Araguatins.

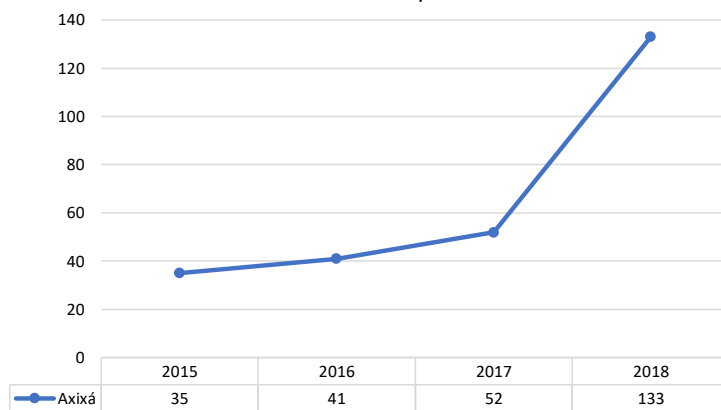


Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

Os dados do gráfico 4 possibilitam perceber que as estratégias sobre a oferta gratuita e a continuidade da EJA estão sendo realizadas/executadas. Mesmo com as altas quantidades de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, sob a responsabilidade municipal, o desafio de “erradicar” o analfabetismo absoluto é desafiante para todos os municípios, principalmente, para o município de Araguatins, que contém 4.134 analfabetos absolutos, de 15 anos ou mais (IBGE, 2011).

O Relatório de Monitoramento do PME de Axixá do Tocantins aborda a priorização da elevação da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais para 70% até 2017. A contradição aparece na taxa de 24% de analfabetos na mesma faixa etária do censo de 2010, que resulta na taxa de alfabetização na mesma faixa etária de 76%, maior do que a prevista na meta 9 do PME de Axixá do Tocantins.

Gráfico 5: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Axixá do Tocantins



Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

Nos anos posteriores a aprovação do PME de Axixá do Tocantins, a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal obteve crescimento - de 35 matrículas, em 2015, para 133 matrículas, em 2018, como mostra o gráfico 4. Essa quantidade de matrículas foi a maior do município desde 2011. Dentre as dificuldades expostas para a “erradicação do analfabetismo absoluto”, o relatório aborda o desafio da permanência do público da EJA na escola, a evasão.

A meta 9 do PME de Carrasco Bonito determina a elevação da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade para 93,5%, em 2015, mesmo ano de publicação do plano. A taxa de analfabetismo na mesma faixa etária é de 29%, ou seja, a taxa de alfabetização na mesma faixa etária é de 71% (IBGE, 2011). A partir da publicação do PME, em Carrasco Bonito, inexistiu matrícula para o Ensino Fundamental da EJA municipal.

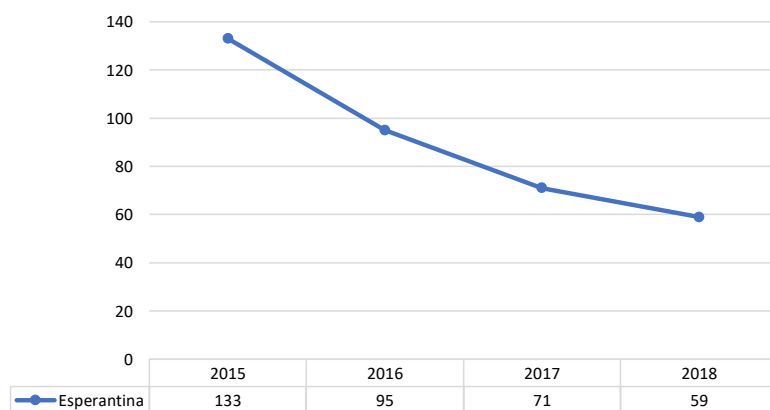
Diante dessa realidade, o Relatório de Monitoramento do PME de Carrasco Bonito relata, de forma isolada, a falta de incentivo aos alunos e professores da modalidade EJA. Como exemplo, relata que, no PBA, gerido pela Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (SEDUC/TO), o abandono foi de 55,09% dos alunos matriculados em 2013, anterior ao PME do referido município.

Neste sentido, percebe-se a delegação da responsabilidade do governo municipal em apresentar a problemática de incentivo aos alunos e professores do programa de alfabetização nacional e sequer apresentam, no próprio Relatório de Monitoramento, as ações voltadas “assegurar a oferta gratuita da Educação de Jovens e Adultos a todos os que não tiveram acesso à Educação Básica na idade própria” (CARRASCO BONITO, 2015). Portanto, as categorias da tabela 4, para esse município, não foram iniciadas.

O Relatório de Monitoramento do PME de Esperantina, na meta 9, apresenta, exclusivamente, os dados da população alfabetizada e a população analfabeta, como base em toda a população do município, em que resulta em índice de 61% e 39%, respectivamente. As orientações para o cálculo do indicador 9-A é considerar somente a população de 15 anos ou mais (BRASIL, 2015).

Por conseguinte, de acordo com o censo de 2010, no município de Esperantina, a taxa de analfabetismo da faixa etária referida é de 22,7% e, logo, a taxa de alfabetização é de 72,3% (IBGE, 2011). A meta 9 do PME desse município propõe elevar a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade para 93,5% até 2020. Todavia, a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal despencou após a provação do PME, como mostra o gráfico 6.

Gráfico 6: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Esperantina



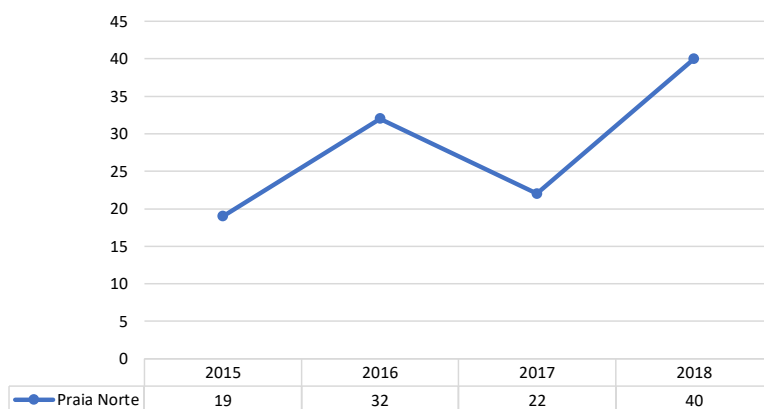
Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

Ressalta-se que as matrículas do Ensino Fundamental da EJA correspondem ao 1º e ao 2º segmento, que corroboram com a análise das categorias da tabela 4, a oferta gratuita e a continuidade, que fazem parte das estratégias da meta 9 do PME. Neste sentido, caso continue reduzindo o número de matrículas ou permanecendo em pequenas quantidades, coloca-se em risco a materialização dessa meta para 2020.

O Relatório de Monitoramento de PME de Praia Norte, no que tange à meta 9, aborda sobre a oferta gratuita da EJA, por meio de ações voltadas à sensibilizar a população para a importância do estudo. Entretanto, as ações de sensibilização, não apresentadas no relatório, poderiam ser mais efetivas com a execução da estratégia sobre a demanda ativa. Essa estratégia faz uso da localização e identificação das necessidades da população de 15 anos ou mais que estão fora da escola, Ensino Fundamental e Médio incompletos, tanto analfabetos absolutos quanto funcionais. O Relatório de Monitoramento aborda, também, sobre a adequação das metodologias na EJA, considerando as experiências dos idosos e o trabalho efetivo sobre o Estatuto do Idoso, tendo como realizada a estratégia de considerar as necessidades dos idosos no processo educativo.

De acordo com a tabela 3, o município de Praia Norte apresentava um índice de 1.494 analfabetos de 15 anos ou mais de idade, em 2010. Nos anos de 2011 a 2013, as vultosas quantidades de matrículas no Ensino Fundamental da EJA pressupõem a diminuição de analfabetos na faixa etária informada. Porém, a quantidade de matrículas, a partir de 2014 a 2016, como constam na tabela 3 e no gráfico 7, tornam-se preocupante, necessariamente, quanto ao alcance da meta 9 do PME.

Gráfico 7: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Praia Norte



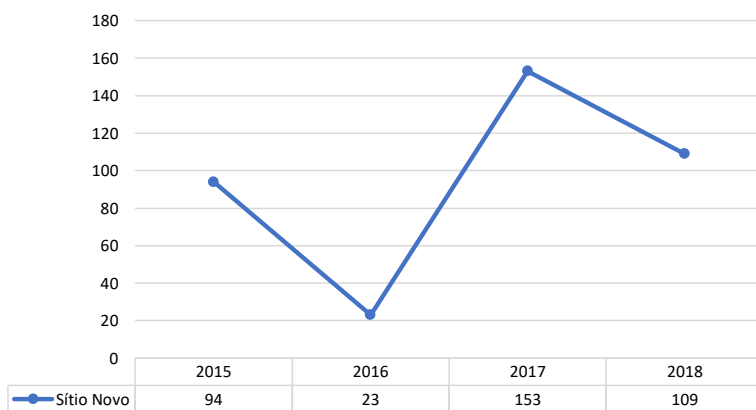
Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

A quantidade de matrículas do Ensino fundamental da EJA, nos anos de 2015 a 2018, é irrisória e demonstra que o município de Praia Norte precisará de mais tempo, além do período do PME, para conseguir alcançar o aumento da taxa de pessoas de 15 anos ou mais de idade alfabetizadas, conforme a meta estabelecida, que era de 93,5%, em 2017.

No Relatório de Monitoramento do município de Sítio Novo do Tocantins, a meta 9 está ausente na apresentação do quadro síntese e foi incluída, exclusivamente, no quadro de gráficos, que informa a quantidade de estratégias realizadas, em andamento e não iniciadas, porém, faltou informar quais são as estratégias.

A quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal, como mostra o gráfico 8, despencou após a aprovação do PME em Sítio Novo. Elevou-se em 2017 e, em 2018, obteve uma baixa na quantidade de alunos, situação que prejudica a efetividade das estratégias de oferta gratuita e a continuidade de escolarização na EJA, assim como, as demais, e consequentemente, a materialização da meta.

Gráfico 8: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - Sítio Novo



Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

A taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, em Sítio Novo do Tocantins, é de 26%, o que resulta na taxa de alfabetização na mesma faixa etária em 74%. A elevação dessa taxa para 93,5% até 2015, como consta na meta 9 do PME do município, torna-se um desafio, tendo em vista a falta de importância dada à meta no Relatório de Monitoramento, reservando-a um espaço nos gráficos, sem informações relevantes ao processo avaliativo.

O município de Sampaio determina, na meta 9, “elevar a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade de 76% para 93,5% até 2019 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto [...]” (SAMPAIO, 2015, p. 73). Contudo, permanece sem matrículas no Ensino Fundamental da EJA, que deveriam ser atendidas pelo município, mesmo após a aprovação do PME.

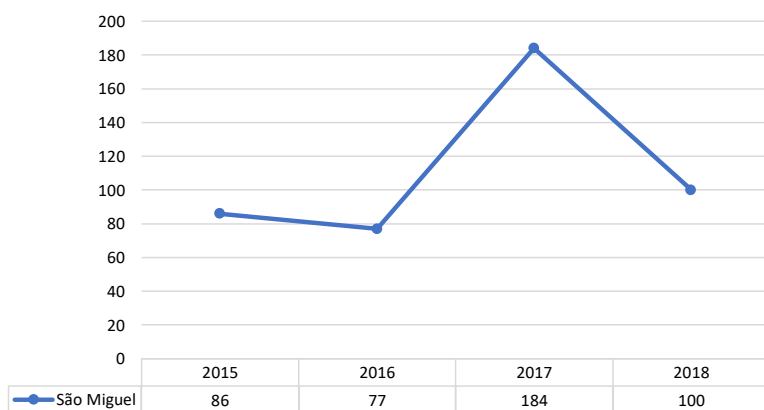
No Relatório de Monitoramento, constam todas as estratégias como não iniciadas e o Relatório de Avaliação, de forma simplória, apresenta a taxa de alfabetização de 15 anos ou mais de idade, o que torna preocupante a falta de ações e de replanejamento para a materialização dessa meta. Apesar de ser o único município que publicou o Relatório de Monitoramento e o Relatório de Avaliação

como dois documentos distintos, faltou objetividade em reestabelecer ou replanejar as ações para os próximos anos de execução do PME.

O PME de São Miguel determina, na meta 9, elevar para 93,5% a taxa de alfabetização para a população de 15 anos ou mais até 2016. O Relatório de Avaliação da meta 9, nesse município, apresenta somente um gráfico, que identifica a taxa de alfabetização de 15 anos ou mais de idade atual e a prevista do município, do Estado e do Brasil.

Justamente no ano determinado para alcançar a elevação de 93,5% da taxa de alfabetização na faixa etária acima referida, a quantidade de matrículas do Ensino Fundamental da EJA municipal diminui de 86 matrículas, em 2015, para 77 matrículas, em 2016. Em 2017, cresce a quantidade de matrículas, alcançando o montante de 184, mas foram reduzidas para 100, em 2018, como mostra o gráfico 9.

Gráfico 9: Quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA municipal - São Miguel do Tocantins



Fonte: Sinopse estatística da Educação Básica 2015 a 2018/Censo Escolar

O Relatório de Avaliação do município de São Sebastião tem como base a quantidade de 581 pessoas de 15 anos ou mais de analfabetas absolutas, o que compõe a taxa de 26,3%, em 2010. Entretanto, de acordo com o censo demográfico de 2010, o município referido possui a quantidade de 734 pessoas analfabetas, na idade referida, o que resulta na taxa de 25,8%, sendo que a taxa de alfabetização,

na mesma faixa etária, é de 74,2%. Mesmo com a divergência de dados, o mencionado relatório afirma que:

“[...] o índice apresentado não é tão assustador, porém, como temos metas a serem atingidas, a Secretaria Municipal de Educação e cultura, preocupada com o resultado acima citado, pretende trabalhar um currículo próprio, para ofertar o ensino de alfabetização de jovens e adultos, para que possa contemplar a realidade da clientela (SÃO SEBASTIÃO, 2018, p. 22).

A falta de compromisso com os índices alarmantes de analfabetismo de 15 anos ou mais no município condiciona as ações do município para a materialização da meta. Há falta de oferta do Ensino Fundamental na modalidade de jovens e adultos, sob a responsabilidade do município, pois, inexistem matrículas, mesmo depois da aprovação do PME.

5.3 Análises dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio com relação ao analfabetismo de jovens e adultos

As políticas educacionais são realizadas para garantir o direito à educação, normatizadas na CF/88, na Lei nº 9.394/96 e, recentemente, na Lei nº 13.005/14, que aprova o PNE (2014-2024), base de elaboração do PME (2015-2025) (BRASIL, 2014a; 2017; 2018). Esta política decenal contempla todos os níveis e modalidades de ensino, que, para ser materializada, necessita de planejamentos sistemáticos e estratégicos.

As elevadas taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, possibilitaram a delimitação da análise das metas e estratégias, como também, dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação do PME quanto à temática: o analfabetismo absoluto de jovens e adultos.

O termo “erradicação do analfabetismo” foi elaborado historicamente, compreendendo o analfabetismo como condição original da miserabilidade do povo, encarada como doença que precisava ser curada e eliminada do Brasil. Esse termo consta na CF/88, compondo uma das diretrizes do PNE (BRASIL, 2015) e, consequentemente, do PME.

Os Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME fazem parte do ciclo das políticas públicas. Esses relatórios são compostos de partes interdependentes e até desarmônicas, apresentando, de forma sistemática, a complexidade da política pública. Dentre as partes que compõem esses relatórios, a avaliação é um dos momentos mais importantes, porque possibilita o replanejamento das metas e as estratégias que não foram alcançadas, principalmente, em uma política educacional com o período de execução prolongado, como, o PME (2015-2025).

O MEC disponibilizou o modelo propositivo do Relatório de Monitoramento e Avaliação para subsidiar a reflexão das estratégias que foram realizadas e não iniciadas. As orientações para a formulação desse relatório solicitam acompanhar os indicadores, no caso da pesquisa, o indicador que é formado pela elevação de 93,5% da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade até determinado ano, e a “erradicação” do analfabetismo absoluto até no final da vigência do PME. Sendo este o contraponto daquele.

A elevação para 93,5% da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade possui período determinado para ser alcançado, que, entre os municípios pesquisados, variam de 2015 a 2020. Os relatórios de Monitoramento e Avaliação da maioria dos municípios inexistem informações que avaliem, com clareza, as estratégias voltadas aos analfabetos jovens e adultos. Mesmo com os municípios que elaboraram o quadro síntese, necessitou-se dos dados do Censo Escolar para auxiliar na análise.

A falta de sistematização dos dados sobre a meta que trata dos analfabetos jovens e adultos no monitoramento contínuo do PME, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, prejudicou o processo avaliativo, porque deixou de apontar “[...] as lacunas e as eventuais mudanças no percurso [...]” (BRASIL, 2016, p. 6) e, conseqüentemente, dificultará a materialização do PME. Dentre os 12 doze municípios pesquisados, destaca-se o município de Buriti do Tocantins, por ter sido o único que pelo menos replanejou o período de execução das estratégias da meta sobre o analfabetismo de jovens e adultos.

Constatou-se que, após a aprovação do PME dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, a maioria dos municípios diminuiu a quantidade de matrículas na Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Ensino Fundamental, com base no Censo Escolar. E, em 2018, totalizam-se cinco municípios que constam a inexistência de matrícula nesse segmento.

Os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio priorizam, parte da Educação Básica obrigatória e gratuita, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, que são responsáveis constitucionalmente (BRASIL, 2018). E apesar do FUNDEB contabilizar as matrículas da EJA para o cálculo das verbas do PDDE e o PNAE, a maioria dos municípios não asseguram a oferta aos que não concluíram a Educação Básica na idade própria, como consta no art. 208, inciso I, da CF/88.

Desse modo, a maioria dos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio tem negado a oferta gratuita a educação dos analfabetos jovens e adultos e sua continuidade normatizada nas leis (CF/88, 9.394/96 e 13.005/14). Essa situação pode ser comparada com as orientações dos organismos internacionais na década de 90 que eram opostas ao investimento a educação dos adultos. Em que o direito à educação era garantido no plano formal e na prática prevalecia o descaso ou a negação do direito.

Os entraves na implementação do PME para dirimir a taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade, na região pesquisada, identificados pela mínima ou inexistência quantidade de matrículas no primeiro segmento da EJA, como afirmaram Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 28), “[...] não se traduz, em grande parte, em problemas técnicos ou administrativos. Os melhores planejamentos são frustrados pelo elemento político e suas complexidades [...]”.

Para os Planos Municipais de Educação, até os que foram elaborados e avaliados junto a sociedade de forma democrática e participativa, serem materializados, o governo municipal tem que disponibilizar a Secretaria Municipal de Educação realize de condições necessárias para a efetivação das estratégias propostas. Deste modo, possibilita a transformação do normativo, metas do PME, em realidade, materializada.

Entretanto, pela falta de efetivação das estratégias pesquisadas do PME identificou-se o descaso dos governos municipais do norte do Bico do Papagaio, relacionada com o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos que possuem altos percentuais entre a faixa etária de 25 anos ou mais. As consequências deste ato perpassam a reprodução e/ou perpetuação das condições de pobreza da população, com a finalidade de continuar a exploração do poder político, econômico e cultural, bem como, a manutenção da população como somente beneficiários da política educacional.

Comentado [ws1]: Escrever sobre o PME e sua ineficácia como falta de realização das estratégias para a Educação de jovens e adultos nos municípios do extremo norte do bico do papagaio.

6 CONCLUSÕES

A dissertação foi desenvolvida com o objetivo de conhecer as políticas de educação propostas e efetivadas pelo poder público para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins, entre o período de 2011 a 2018. Esse objetivo foi estabelecido após a verificação das altas taxas de analfabetos jovens e adultos no Estado do Tocantins, mesmo após 30 anos de garantia do direito à educação, de forma normativa, na Constituição de 1988.

Para tanto, compreende o analfabetismo como consequência da desigualdade social, que, para enfrentá-lo, necessita, além da política educacional, de ações articuladas das políticas públicas sociais, econômicas e entre outras. Essa compreensão propiciou a imersão do percurso histórico das concepções de analfabetismo nas dimensões sociais, econômicas e políticas.

A caracterização da desigualdade social é resultado do levantamento de dados sobre o IDHM de renda, longevidade e educação, como também, os dados estatísticos que compõem cada IDHM. Esses dados demonstram que, no extremo norte do Bico do Papagaio, a concentração de renda permanece alta, com quase a metade da população com rendimento nominal *per capita* de até meio salário mínimo. Na educação, foi constatada a grande quantidade de jovens e adultos que não possuem o Ensino Fundamental e Médio completo. O que garantiu o aumento do IDHM geral de 2000 para o de 2010 foi o IDHM da longevidade, em que o acesso à saúde proporcionou o aumento da expectativa de vida, porém, ainda está distante do ideal.

Foi realizado o levantamento de dados do Censo Demográfico de 2010 e do Censo Escolar 2011 a 2018, com a finalidade de verificar a quantidade de matrículas do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos atendidas somente pelo município, bem como, estimar as taxas de analfabetos jovens e adultos nos municípios pesquisados.

Em relação aos dados do censo de 2010, foram constatadas altas taxas de analfabetos jovens e adultos, com média de 24,3% no extremo norte da região do

Bico do Papagaio, que, em números absolutos, resultam em 14.041 indivíduos analfabetos, no censo de 2010. Em relação aos dados do Censo Escolar de 2011 a 2018, constatou-se que subiu o número de municípios que não asseguram a oferta da educação para aqueles que não concluíram a Educação Básica na idade própria, entre eles, os analfabetos e/ou aqueles que continuaram os seus estudos.

As ações de enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos foram pesquisadas no PME de cada município que pertence ao extremo Norte do Bico do Papagaio. O PME, compreendido como política educacional decenal, que contempla todos os níveis e modalidades da educação, junto aos Relatórios de Monitoramento e Avaliação, foi analisado segundo as técnicas de análise documental, o que propiciou a interpretação e sintetização das informações e a análise de conteúdo, permitindo-nos inferir nos documentos pesquisados.

A ações de enfrentamento do analfabetismo foram contempladas na meta 8 (oito) do PME de Augustinópolis e na meta 9 dos planos dos demais municípios, como consta no anexo. Após a elaboração do PME, a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da EJA, sob responsabilidade municipal, entrou em declínio em quatro municípios, continuou sem matrículas em três e aumentou em cinco municípios.

As estratégias das metas do PME dos municípios contemplaram a maioria das categorias de análise elaborada na dissertação, mas a maioria dos municípios não explorou, em suas estratégias, as categorias sobre a transferência de renda para os analfabetos matriculados em cursos de alfabetização e educação, voltadas aos privados de liberdade que estão nos estabelecimentos penais. As categorias foram elaboradas com base no PNE (2014-2024).

Mais importante do que normatizar em lei as estratégias para o enfrentamento do analfabetismo é colocar em prática o que se aplica na lei. Todavia, somente um dentre todos os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio apresentou o Relatório de Monitoramento e Avaliação, o município de Sampaio. Este que, até o presente momento da pesquisa, não iniciou nenhuma estratégia de enfrentamento ao analfabetismo de jovens e adultos, como consta em seu Relatório de Monitoramento. Sem ter o que avaliar, o município apresentou os dados de analfabetismo de jovens e adultos no Relatório de Avaliação.

O município de Sampaio, assim como, Carrasco, São Sebastião, Augustinópolis e São Bento, poderia replanejar as estratégias para cumprir o direito

à educação, a fim de assegurar a oferta gratuita aos que não concluíram a Educação Básica na idade própria, principalmente, aos analfabetos jovens e adultos, por comporem juntos os cinco municípios que estão sem registro de matrículas no Ensino Fundamental da EJA.

Os demais municípios do extremo norte do Bico do papagaio realizaram o Relatório de Monitoramento e/ou o Relatório de Avaliação, ambos foram desenvolvidos sem a sistematização necessária para analisar as categorias analíticas elaboradas na dissertação. Porém, com a análise dos dados do Censo Escolar, pode-se concluir que as estratégias que configuram a oferta gratuita e a continuidade na Educação de Jovens e Adultos estão sendo realizadas. Todavia, os municípios que possuem declínio na quantidade de matrículas do Ensino Fundamental da EJA podem alcançar, nos censos escolares posteriores, a inexistência de matrículas.

As estratégias traduzidas em categorias analíticas para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos não se resumem na oferta gratuita e continuidade. As outras categorias são tão importantes para o alcance da meta do PME quanto às executadas nos municípios. Por exemplo, a execução da categoria demanda ativa possibilita a identificação do público da EJA, principalmente, os que são analfabetos e suas características sociais e econômicas, que viabilizam o planejamento de políticas em conjunto com a de escolaridade.

Diante do exposto, retoma-se o problema de pesquisa, em que as políticas educacionais desenvolvidas para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio foram identificadas: o PBA e o PME.

O desenvolvimento do Programa Brasil Alfabetizado nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, mesmo com as críticas traçadas, pode servir de subsídio à materialização do PME no enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, apesar da efetividade do programa está condicionada a formação de turmas pelos voluntários que atuam como professores alfabetizadores. A formação intelectual, iniciada pelas primícias da alfabetização no PBA e consolidada no 1º ciclo do 1º segmento da EJA, possibilitará a continuidade da formação nos ciclos e segmentos seguintes.

A implementação das políticas educacionais depende do governo municipal, em disponibilizar meios para que sejam efetivadas, como, condições

materiais, econômicas, dentre outras. Para tanto, a sociedade civil, por meio de seus representantes, precisa apresentar as suas necessidades e interesses no desenvolvimento da política educacional, para que os representantes do governo possam, de certo modo, manifestar as possibilidades de implementação de políticas educacionais.

Os resultados desta pesquisa possibilitam, portanto, concluir que, nos municípios do extremo norte do Bico do Papagaio, permeado por desigualdades sociais e educacionais, prevalece a desarticulação entre as políticas de enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, o PBA e o PME.

O PME, apesar de ser decenal e ainda estar no terceiro ano de vigência, possuem estratégias que necessitam ser desenvolvidas urgentemente, para que consiga ser materializado.

Os dados apresentados e as análises possibilitam o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas que compreendam, em suas temáticas, o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos, como: verificar a variação da taxa de analfabetos de 15 anos ou mais e comparar a variação do IDHM com os dados dos futuros censos demográficos; conhecer o programa Brasil alfabetizado e sua relação com o PME do Bico do Papagaio; analisar a relação entre a quantidade de matrículas do Censo Escolar e o PME no período de execução deste; analisar o desenvolvimento das estratégias do PME nos futuros Relatórios de Monitoramento e Avaliação; e analisar as influências do sistema capitalista no processo de implementação do PME.

A pretensão é que a pesquisa não esgote em si mesma, mas em colaborar com as discussões sobre o analfabetismo de jovens e adultos no Brasil, principalmente, nas regiões em que as taxas municipais sobrepõem-se as vultosas taxas regionais, como, os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio.

REFERÊNCIAS

ALDIGHERI, Mário. **Josimo**: a terra, a vida. São Paulo: Loyola, 1993.

ALMEIDA, Jose Ricardo Pires de. **Instrução Pública no Brasil (1500-1889)**. trad. Antônio Chizzotti; Ed. crítica Maria do Carmo Guedes. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2000.

ALMEIDA, Rutileia Lima. A formação regional do Bico do Papagaio: regionalização e polarização. 125f. **Dissertação** (Mestrado em Geografia), Instituto de Estudos Sócio-Ambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010. Disponível em : <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/5062/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Rutileia%20Lima%20Almeida%20-%202010.pdf>. Acesso em 20 dez. 2018.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3. ed. Trad. De Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa: Editorial Presença, 1980.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v.3, n.2, jul-dez. São Carlos: UFSCAR, 2015.

ARAGUATINS (Município). **Lei nº 1.190, de 23 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do artigo 162, da Lei Orgânica do Município de Araguatins, Estado do Tocantins. Araguatins, TO, 2015

AUGUSTINÓPOLIS (Município). **Lei nº 630, de 22 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação para o Decênio 2015-2025, na forma, a seguir, especificada, e dá outras providências. Augustinópolis, TO, 2015

AXIXÁ DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 469, de 29 de maio de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Axixá do Tocantins, TO, 2015.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 2, p. 77-93, mai/ago. 2006. ISSN 1982-6745. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10843>. Acesso em: 12 set. 2018. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v11i2.10843>.

BARREYRO, Gladys Beatriz. O “Programa Alfabetização Solidária”: terceirização no contexto da Reforma do Estado. **Educar em Revista**. n. 38, p. 175-191, set./dez. Curitiba: Editora UFPR, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n38/12.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a Educação de Jovens e Adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**. nº 4, p. 26-34, sem. São Paulo, 1997.

BRASIL. **Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003**. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4834.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10023-decreto-6093-24-abril-2007-secadi&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Lei de 10 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Império (sic.). Rio de Janeiro, RJ, 31 out. 1927. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. – 53. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

_____. **LDB : Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_base_s_1ed.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília: Inep, 2015.

_____. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015**. Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2014b.

_____. _____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década**: Alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014c.

_____. _____. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos**: VI CONFITEA. Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009.

_____. _____. **PNE em Movimento**: Caderno de orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao?start=10>. Acesso em 10 jan. 2019.

BURITI DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 002, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Buriti do Tocantins e dá outras providências. Buriti do Tocantins, TO, 2015.

CARRASCO BONITO (Município). **Lei nº 275, de 19 de junho de 2015**. Dispõe sobre a instituição e aprovação do Plano Municipal de Educação – PME de Carrasco Bonito – To e dá outras providências. Carrasco Bonito, TO, 2015.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.

CLEMENTINO, Alessandro Medeiros; MONTE-MÓR, Roberto Luís M. Grandes Projetos e seus impactos e significados na Região do Bico do Papagaio-TO. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. **Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambú: Abep, 2004. p. 1 - 12. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_432.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

COSTA, Cláudia Borges; MACHADO Maria Margarida. **Políticas Públicas e Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2017.

COSTA, Deane Monteiro Vieira; ARAUJO, Gilda Cardoso de. A campanha de educação de adolescentes e adultos e a atuação de Lourenço Filho (1947-1950): a arte da guerra. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. **Anais**. v.11. São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0126.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

CURY, C. R. J. Parecer CEB 11/2000. In: SOARES, Leôncio. **Educação de Jovens e Adultos: diretrizes curriculares nacionais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. **Cadernos Cedes** [online]. vol.21, n.55, p.58-77, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300005&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 13. Out. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016.

DUARTE, Clarice S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**. v. 18, n. 2, p.113-118, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em 10 ago 2018.

FÁVERO, Osmar. Memória das campanhas e movimentos de Educação de Jovens e Adultos (1947-1966). **Texto apresentado no V Encontro Luso-Brasileiro de História da Educação**. Évora: Universidade de Évora, 2004. Disponível em: <<http://www.forumeja.org.br/df/files/leiamais.apresenta.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Brasil: 500 anos de luta pela terra. In: **Revista Cultura Vozes**. n. 2, ano 93. Petrópolis: Vozes, 1999.

FERRARO, Alceu Ravanello. **História inacabada do analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Analfabetismo no Brasil: desconceitos e políticas de exclusão. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 111-126, jan. 2004. ISSN 2175-795X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10086>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil**: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as CATARINAS (Paraguaçu), FILIPAS, MADALENAS, ANAS, GENEBRAS, APOLÔNIAS e GRÁCIAS até os SEVERINOS – 1534-1930. São Paulo: Cortez, 1989.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. 51.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização: leitura do mundo, leitura da palavra**. trad. Lólio Lourenço de Oliveira. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 64. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 4. ed. rev. São Paulo: Moraes, 1980.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira**. Barueri: Manole, 2003

GALLO, Sílvio. Francisco Ferrer Guardia: o mártir da Escola Moderna. **Pro-Posições**. v. 24, n. 2. p. 241-251. Campinas, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072013000200015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Jul. 2018.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo, trabalho e educação: o que há de novo nas novas formas de exclusão na educação? **Educação & Realidade**. v.20. n.1. 191-202. Jan/jun. Rio de Janeiro: UFRGS, 1995. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71754>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avaliação de políticas públicas em Educação**, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO, 2006.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**. n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <

<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9257/6867>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

HADDAD, Sérgio. A ação de governos locais na Educação de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação**. v. 12, p.197-211, maio/ago. São Paulo, 2007.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes** [online]. vol.21, n.55, p.30-41, 2001. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 26 jan. 2019.

IBGE. **INDICADORES SOCIAIS MUNICIPAIS**: Uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 28 v. (Estudos e pesquisas, informação demográfica e socioeconômica). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INEP. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2011**. Brasília: Inep, 2012. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018.

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2012**. Brasília: Inep, 2013. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2013**. Brasília: Inep, 2014. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2014**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

_____. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 ago. 2018

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da educação**. São Paulo-SP: Cortez editora, 1994.

MACHADO, Maria Margarida. Meta 9: alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno (Org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação**: PNE 2014-2024. Brasília: ANPAE, 2018. Disponível em: <<http://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2017/08/CadernoAnlisePNE.pdf>>, Acesso em: 03 mar. 2018.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. trad. Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília, 2003.

_____. RESOLUÇÃO CD/FNDE nº 32, de 01 de julho de 2011. Estabelece orientações, critérios e procedimentos relativos à transferência automática a estados, municípios e ao Distrito Federal dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado no exercício de 2011, bem como ao pagamento de bolsas aos voluntários que atuam no Programa. BRASÍLIA, 1 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3455-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32-de-1-de-julho-de-2011>>. Acesso em: 10 jan. 2019

NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **O Império e as primeiras tentativas de organização da educação nacional (1822-1889)**. Unicamp: Histedbr, 2005. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_imperial_legislacao.html>. Acesso em: 20 jul. 2018

NOFUENTES, Vanessa Carvalho. Um desafio do tamanho da nação: a campanha da Liga Brasileira Contra o Analfabetismo (1915-1922). **Dissertação** (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp119532.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87319092005>. Acesso em 07 jan. 2019.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; STRASSBURG, Udo. Notas sobre a desigualdade social no Bico do Papagaio – Tocantins. **Desafios**: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins, Palmas, v. 01, n. 01, p.128-145, 2014. Semestral. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/772>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____.; CRESTANI Leandro de Araújo; STRASSBURG, Udo. Conflitos Agrários no Bico do Papagaio, Tocantins. **Revista IdeAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**. v.8, n. 2, p. 195-222. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014. Disponível em: <<https://r1.ufrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/160/159>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

PAIVA, Vanilda Pereira. **História da educação popular no Brasil**: educação popular e educação de adultos. 6.ed.amp. São Paulo: Loyola, 2003.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PONCE, Aníbal. **Educación y lucha de clases**. Colección Básica de Bolsillo Madrid: Akal, 2005.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012

QUINTÃO, Altemar de Figueirêdo Bustorff. A geografia na Educação de Jovens e Adultos trabalhadores em Mamanguape: percurso histórico e práticas atuais. 88 f. **Dissertação** (Mestrado em Geografia), Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/5793/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. vol. 6, nº11, 2009.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. v.1. n. 1, julho, 2009. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6/pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SADER, Maria Regina Cunha de Toledo. **Espaço e luta no bico do papagaio**. 1986. 422 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1986.

SAMPAIO(Município). **Lei nº 076, de 15 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação – PME, de Sampaio – To, e dá outras providências. Sampaio, 2015.

SAMPAIO, Marisa Narcizo. Educação de Jovens e Adultos: uma história de complexidade e tensões. **Práxis Educacional**. v. 5, n. 7, p.13-27, Trimestral, jul. Vitória da Conquista, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/view/241>>. Acesso em: 17 jul. 2018

SÃO BENTO DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 245, de 22 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação do município de São Bento do Tocantins, no período de 2015 a 2025 e dá outras providências., 2015

SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Relatório de avaliação de monitoramento e avaliação do plano municipal de Educação**. SEMEC, 2018.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, n. 24, p. 7-16, junho. PUC- Campinas, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, n. 39, p. 11-24, jul./dez. Salvador, 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez. Porto Alegre, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz na Terra, 2002.

TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente (Seplan). Diretoria de Zoneamento Ecológico-Econômico (DZE). **Projeto de Gestão Ambiental Integrada da Região do Bico do Papagaio**. Zoneamento Ecológico - Econômico. Programas Governamentais e Atores Sociais do Norte do Estado do Tocantins. Palmas, Seplan/DZE, 2004.

_____. Secretaria de Educação e Cultura. **Proposta pedagógica para formação inicial e continuada programa de alfabetização de jovens/brasil alfabetizado**. Palmas, 2010.

_____. **Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins - PEE/TO (2015-2025), e adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Tocantins, 09 jul. 2015. n. 4.411, p. 2-22. Palmas, TOCANTINS, 2015. Disponível em: <<https://diariooficial.to.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

TONET, Ivo. Educação e Formação Humana. **Ideação**, Foz do Iguaçu, v. 9, n. 8, p.9-21, jul. 2006. Semestral. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/852>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

UNESCO. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 2001.
Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf>.
Acesso em: 20/07/2018.

ANEXO I

Resumo dos Planos Municipais de Educação dos Municípios do Extremo Norte do Bico do Papagaio

MUNICÍPIOS	LEI DO PME	DESCRIÇÃO DA META	PERÍODO
Araguatins	Lei Nº 1.190 de 23 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> 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 2016 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional	2015 a 2025
Augustinópolis	Lei Nº 630 de 22 de junho de 2015	<u>Meta 8:</u> 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 2016 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
Axixá	Lei Nº 469 de 29 de maio de 2015	<u>Meta 9:</u> elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 70% (setenta por cento) até 2017 e, até o final da vigência deste plano, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
Buriti	Lei Nº 002 de 23 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> 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 PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
Carrasco Bonito	Lei Nº 275 de 19 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% a partir de 2015 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	
Esperantina	Lei Nº 207 de 16 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> 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 2020 e, até o final da vigência deste PME erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
Praia Norte	Lei Nº 172 de 24 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> 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 2017 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	

Continuação do Anexo I

MUNICÍPIOS	LEI DO PME	DESCRIÇÃO DA META	PERÍODO
Sampaio	Lei Nº 076 de 15 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais de 76% (setenta e seis por cento) para 93,5 % (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2019 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	2015 a 2025
São Bento	Lei Nº 245 de 22 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.	
São Miguel	Lei Nº 101 de 23 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> 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 2016 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
São Sebastião	Lei Nº 152 de 19 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> 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 PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
Sítio Novo	Lei Nº 453 de 23 de junho de 2015	<u>Meta 9:</u> levar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até o final da vigência deste PME, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	