



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.
114 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. 2. Educação de jovens e adultos. 3. Políticas
educacionais. 4. Bico do Papagaio. 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: Prof^a. Dr^a. Juciley Silva
Evangelista Freire

Data de aprovação ____/____/____

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. 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



**ATA DE DEFESA Nº 15
DA PESQUISA E PRODUTO FINAL**

No dia **18 do mês de março de 2019**, no horário das **9h às 11h**, foi realizada, na **Sala 201 do Bloco J**, Câmpus de Palmas, a **Sessão de Defesa da Pesquisa e Produto Final** do curso de Mestrado Profissional em Educação (PPPGE/UFT) do mestrando **WALISSON MARIANO CARVALHO SILVA**, da **1ª Turma – Ampla Concorrência**, cujo Projeto de Pesquisa do Trabalho Final intitula-se: **POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DO ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS NOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO-TOCANTINS: INTENÇÕES E REALIDADE**, com Produto Final: **Dissertação**. Área de concentração: **Ensino e Aprendizagem**. Linha de Pesquisa: **Linha de Pesquisa 1: Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação**. **Linha de Pesquisa 2: Métodos e Técnicas de Ensinar e Aprender na Educação Básica**. A Banca Examinadora, constituída pela professora orientadora **Drª. Juciley Silva Evangelista Freire (PPPGE/UFT)** e pelos professores: **Dr. José Wilson Rodrigues de Melo (PPGPJDH/UFT)** e **Dr. Roberto Francisco de Carvalho (PPPGE/UFT)** emitiu o seguinte parecer: **Resultado final: aprovação** reprovação. Eu, Drª Juciley Silva Evangelista Freire, orientadora do Projeto de Pesquisa do Trabalho Final, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Banca Examinadora. O PPPGE visa “capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho”, de acordo com a **PORTARIA Nº 389, DE 23 DE MARÇO DE 2017** que dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, e o que estabelece a **RESOLUÇÃO Nº 7, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2017**, que fixa normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, pertencentes ao Sistema Nacional de Pós-Graduação, avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), submetidos à deliberação pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) e homologados pelo Ministro da Educação.


Drª. Juciley Silva Evangelista Freire – PPPGE/UFT
Orientadora e Presidente da Banca


Dr. José Wilson Rodrigues de Melo – PPGPJDH/UFT
Avaliador Externo


Dr. Roberto Francisco de Carvalho – PPPGE/UFT
Avaliador

Dedico este trabalho ao João Rolins de Carvalho (*in memoriam*), a Luzia Conceição Carvalho, ao Pedro Mariano da Silva (*in memoriam*) e a Maria Mariana da Silva (*in memoriam*) que se dedicaram, incansavelmente, para a manutenção da sobrevivência da família sob o labor ardente da roça. Formando as firmes e fortes bases para a nossa família alçar voos maiores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus Pai todo poderoso por ter concedido a graça de alcançar mais um passo para a realização do 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 doçura que me acalmava nos momentos mais tensos do processo acadêmico.

Agradeço aos meus pais e 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, me fez compreender que o conhecimento científico deve contribuir 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 nesses longos dois anos de estudo.

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

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 no Brasil, em que desde 1988 garante, formalmente, o direito à educação aos que não tiveram oportunidade da idade certa, contribuiu para o desenvolvimento da pesquisa que tem como temática: políticas educacionais para o enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos. A presente pesquisa parte 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. A pesquisa foi orientada pelos objetivos específicos: 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 destas 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, sintetizar as informações e a análise de conteúdo para a realização das inferências. verificou-se a quantidade de matrícula do ensino fundamental da modalidade de Educação Jovens e adultos, sob responsabilidade municipal como auxílio para a análise dos relatórios de avaliação e monitoramento. Esses relatórios foram retirados do site do PNE em Movimento, como documento público. Os resultados demonstram 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. Este, apesar de ser decenal e ainda estar no terceiro ano de vigência, as estratégias necessitam ser desenvolvidas urgentemente para que o plano consiga ser materializado.

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

ABSTRACT

The finding of a high rate of illiterates aged 15 years and over, in a country that since 1988 formally guarantees the right to education to these people outside school age, contributed to the development of the research that starts with the following problem: which are the public educational policies developed to confront illiteracy among young people and adults in the counties of the extreme north of the parrot's beak? The investigation of this problem has as 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 counties of the extreme north of Bico do Papagaio, in the state of Tocantins. To achieve this, the research will be guided by the specific objectives of estimating the percentage of absolute illiterates aged 15 years or over; to verify the amount of primary school enrollment, under the responsibility of the counties, in the school census, after the 2010 census illiteracy rate was disseminated, of the counties 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); analyze the results of evaluation reports and monitoring of these goals and strategies of the Municipal Education Plans (2015-2025). For the organization and analysis of the data the documentary analysis technique was used to interpret, synthesize the information and the content analysis for the realization of the inferences. As an aid to the analysis of the reports, it was verified the amount of enrollment of the elementary school of the modality of Education Young and adults, under municipal responsibility. The monitoring and evaluation reports of the plans were taken from the website of PNE em Movimento, as a public document. The results show that in the municipalities of the extreme north of the Bico do Papagaio, permeated by social and educational inequalities, prevails the disarticulation between the policies of refraining from the illiteracy of young people and adults, the BLP and the MEP. This, despite being a decade and still in its third year, strategies need to be developed urgently so that the plan can be materialized.

Keywords: Illiteracy of Young People 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 (%).....64
- 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 (%).....67
- 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.....70
- Tabela 4 – As categorias de análise relacionadas às estratégias da Meta 9, que trata sobre o analfabetismo absoluto de 15 anos ou mais.....75
- 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.....85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal – Augustinópolis.....	86
Gráfico 2 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal – Buriti.....	88
Gráfico 3 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - São Bento.....	89
Gráfico 4 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - Araguatins.....	91
Gráfico 5 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - Axixá do Tocantins.....	92
Gráfico 6 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal – Esperantina	93
Gráfico 7 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - Praia Norte.....	95
Gráfico 8 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - Sítio Novo.....	96
Gráfico 9 – Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - São Miguel do Tocantins.....	97

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – IDHM de 2000 e IDHM 2010 (renda, longevidade e educação) dos municípios que compõe 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 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.....61
- Quadro 4 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade por Diretoria Regional de Educação do Tocantins.....63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das políticas públicas.....	48
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 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
SEA	Serviço de Educação de Adultos
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEPLAN	Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente do Tocantins

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
2 O ANALFABETISMO NO BRASIL: POLÍTICAS E PRÁTICAS	23
2.1 Analfabetismo no Brasil: Concepção e Prática.	25
2.2 Dimensão Econômica, Política e Social do Analfabetismo no Brasil	31
3 POLÍTICA EDUCACIONAL:DEFINIÇÕES E INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE	45
4 CARACTERIZAÇÃO SOCIAL E EDUCACIONAL DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO	53
4.1 O Extremo Norte do Bico do Papagaio: Desigualdade Social e Educacional ..	57
4.2 Analfabetismo de Jovens e Adultos no Extremo Norte do Bico do Papagaio ..	62
4.3 O Censo Escolar do Ensino Fundamental da EJA nos Municípios do Extremo Norte do Bico do Papagaio.....	69
5 O ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015 A 2025) DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO NORTE DO BICO DO PAPAGAIO	73
5.1 O Relatório de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação	80
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	83
5.3 Análise dos Relatório de Avaliação e Monitoramento dos PME dos Municípios do Extremo Norte do Bico do Papagaio com Relação ao Analfabetismo de Jovens e Adultos	98
6 CONCLUSÕES	100
REFERÊNCIAS	104
ANEXO	113

INTRODUÇÃO

Na sociedade burguesa idealizou-se que todos têm direito a formação integral do ser humano, apropriação do patrimônio material que está relacionado ao trabalho – transformação dos elementos naturais com a finalidade de suprir alguma necessidade humana – e a apropriação do patrimônio espiritual relacionado a 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 impossibilitada tanto para a classe dominada quanto para a classe dominante. Pois, esta 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 resulta em diferenças abismais entre as classes sociais e, conseqüentemente, o impedimento da formação integral para todos. Desse modo, há um viés profundamente deformador a quem detém o pleno acesso à formação intelectual e aos bens materiais, pois deve aceitar naturalmente que o acesso a 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. Em, 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 a existência de público para a

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) 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

modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) e, principalmente, no primeiro segmento que se refere 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 de educação em Augustinópolis/TO iniciaram-se as 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 para a socialização dos resultados bimestrais que acontecem na unidade escolar. 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 uns desconheciam e outros tinham dificuldades em 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 pelos alunos da turma. E, possivelmente, nas outras turmas da escola poderia conter em maior ou menor quantidade pais e/ou responsáveis na condição de analfabetos.

As motivações de pesquisar sobre o analfabetismo ressurgiram durante a definição do objeto de pesquisa no mestrado, em que foi verificado no Brasil uma taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade de 9,6% (IBGE, 2011). A regionalização desses dados apresenta concentração de altas taxas de analfabetismo nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, 11,2% e 19,1%

para quem não teve acesso, entretanto, por causa do período exposto no parágrafo optou-se por registrar a redação antiga.

(IBGE, 2011). Dados altíssimos mesmo com a normatização atualizadas 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 “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 desafiadora, em um país dominado pelo sistema econômico capitalista, intelectualizar a classe em desigualdade social.

O estado do Tocantins possui altas taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade de 13% 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) com a finalidade de atender os municípios vinculados.

Os municípios que são atendidos pela DRE de Araguatins possuem a maior média dentre as outras DRE da taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade de 24,27%. Esses municípios compõem o extremo norte da microrregião do Bico do Papagaio e concentra grande parte das desigualdades sociais e econômicas do estado do Tocantins – marcadas 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 formalizaram-se as seguintes questões direcionadas aos municípios que compõe 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 estratégias contempladas para os analfabetos jovens e adultos nos seus Planos Municipais de Educação (2015-2025)? Quais são os resultados destas políticas propostas? Esses questionamentos contribuíram para o enunciado do seguinte problema da 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?

Pretende-se com a investigação desse problema alcançar o objetivo geral 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. Para o seu alcance, a pesquisa será orientada pelos 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, no censo escolar, 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 estratégias direcionadas ao enfrentamento do analfabetismo de jovens e adultos nos Planos Municipais de Educação (2015-2025) destes municípios; analisar os resultados dos relatórios de avaliação e monitoramento destas metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação (2015-2025).

Para tanto, buscou-se como referencial teórico Ferraro (2009; 2004) e Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001) que contribuíram com as primeiras discussões políticas sobre o analfabetismo em uma perspectiva histórica; Freire (1981; 2011; 2017) que contribuiu com o esclarecimento da concepção ingênua e crítica do analfabetismo e Costa e Machado (2017) que colaboraram na 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 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 esse tema nos municípios.

Para verificar a quantidade de matrículas no 1º segmento da EJA, realizou-se o levantamento de dados do 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 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 recorre-se a 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 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-se da leitura das estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) voltada a meta sobre a redução do analfabetismo de 15 anos ou mais, que foi resumida por categorias analíticas para fins de comparação com os PMEs, e as particularidades e especificidades com o 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 do idosos.

Os resultados da pesquisa estão expostos de forma a estabelecer os nexos que compõem o problema e orienta a investigação: desse modo, a seção 2, “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 imersão nas dimensões sociais, políticas e econômicas que interferiram e interferem nas políticas educacionais no Brasil.

A seção 3, “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 da política pública com embates a serem mediados pelo Estado. E, também, apresenta 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: “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 os indicadores sociais dos municípios bem como os dados que compõe o IDHM renda, IDHM longevidade e o IDHM educação, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Analisa 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. Verifica e compara a quantidade de absoluta de analfabetos com a quantidade de matrículas no ensino fundamental da Educação de Jovens e Adultos, atendido pelo e por município.

Na seção 5, analisará a meta sobre a erradicação do analfabetismo de jovens e adultos por categorias. Estas correspondem as estratégias direcionadas a temática referida da meta. Discorrerá sobre o relatório de monitoramento e avaliação, em seguida, os mesmos serão analisados por município. Finalizar-se-á com a 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 sejam explorados pelo sistema econômico e 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%. Esta percentagem 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. Dessa forma, as pessoas analfabetas a quem foram negadas o acesso ou as condições adequadas à aprendizagem dos saberes científicos e tecnológicos construídos historicamente pela humanidade, se tornam dependentes, somente, dos saberes da vida construídos 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, considerada como a

² Segundo 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).

incapacidade de ler e escrever um bilhete simples, e o funcional³ que entrou em debates desde 1978 sugerida pela UNESCO, corresponde as pessoas com menos de 4 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 priorizará 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).

Assim como o analfabetismo, um dos processos para superá-lo, a alfabetização, recebe influências da dominação ideológica. Como afirma Freire e Macedo (2015, p. 34) citando Gramsci “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) se refere a instituição escolar como um dos aparelhos ideológicos do Estado que manipula e controla o que deve ser aprendido e Mézáros (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.

Segundo Marx (apud MÉSZÁROS, 2008, p. 59, grifo do autor) para romper com a ideologia vigente, os seres humanos necessitam mudar “completamente as condições da sua existência industrial e política e,

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.

consequentemente, *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 tem como foco o analfabetismo por ser a condição limitada imposta historicamente, ideologicamente, para a manutenção da ordem econômica preestabelecida. Desse modo, torna-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 compreendida 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, o modo de ser do analfabeto envolve-se com a relação de poder econômico antes e depois da imersão do Capitalismo no Brasil.

No império, os analfabetos participavam das eleições indiretas, entretanto, somente aqueles que tinham bens e títulos. A falta do conhecimento do sistema linguístico na época referida não apresentava problemas nas relações comerciais, sendo restrita a Igreja e a Nobreza, mesmo assim, era um dos instrumentos de dominação. Dessa forma, no Brasil colonial “havia um grande número de negociantes ricos que não sabiam ler”. Nesse caso, pela posse de bens poderiam votar (ALMEIDA, 2000, p. 37).

Ser analfabeto era condição normal daqueles que ficavam a 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 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 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 do 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).

A maioria da população era excluída do processo eleitoral, dentre outros fatores, porque pouquíssimos analfabetos possuíam bens e títulos. Todavia, fez-se emergir nos debates em defesa do projeto eleitoral a concepção de analfabetismo dos detentores do poder econômico e político do Império.

⁴ A eleição era realizada de forma indireta, onde um grupo maior de pessoas votavam 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 a 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).

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 fortalece quem está no poder e torna impossível a renovação do congresso que possibilitasse um conflito de ideias com relação aos favorecimentos a 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 foram “[...] excluídos 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, 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) não necessitava de educação primária, daí o descaso por ela [...]”. Portanto, para a manutenção da economia colonial era suficiente a educação superior a elite. (FREIRE, 1989, p.57-59).

Julgaram o analfabetismo, estado do analfabeto, como 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 limita-se a tratá-los como seres sem direitos a desenvolver-se como seres humanos pensantes. Condição que inculcam 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 “proverbal preguiça” (FREIRE, 2001, p. 15).

E para a cura dessa enfermidade, a concepção ingênua tem como solução a alfabetização dessas pessoas, com 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 se refere a educação de jovens e adultos, consta “Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a 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). E no Plano Nacional de Educação de (2014-2024), consta na meta 9, “[...] **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, “Reforçando o ‘silêncio’ em que se acham as massas populares dominadas pela prescrição de uma palavra veiculadora de uma ideologia da acomodação” (FREIRE, 1981, p. 12), Paulo Freire apresenta a concepção crítica do analfabetismo. Nessa 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 o reconhece 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 um 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, há um percalço de grandes proporções que se encontra no meio do caminho para a formação de sujeitos críticos e atuantes, a sociedade capitalista. Esta, oferta a educação sistematizada para as classes que possuem os materiais de produção e o que possuem a mão de obra. Durante o processo educativo, a classe dominante é preparada para o ensino superior e para a classe dominada, excluída do processo, oferta-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). Situação que dificulta a formação crítica para identificar as armadilhas da dominação social, econômica, política e cultural e escolher se querem libertar-se ou permanecer aprisionado, porém, de forma consciente (FREIRE, 2017).

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, esclarece as opressões sofridas e contribui 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 a 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 tem como finalidade o *empowerment* individual e social⁶. A partir do reconhecimento histórico de sua realidade e condição social por meio de palavras geradoras, saem da figuração e entram como personagens principais de suas histórias.

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 *empowerment* em português, empoderamento individual e social compreende os níveis com base em Wallerstein e Bernstein (1994 *apud* BAQUERO, 2006, p. 81 e 82): “[...] 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”.

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 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. A educação institucionalizada com a chegada dos Jesuítas, depois de iniciadas a instrução e catequese a alguns grupos indígenas, direcionaram seus trabalhos 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 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).

Desse modo, a desarticulação da educação brasileira permaneceu inalterado 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 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 a seus iguais. E acrescenta: ... se um cavalo tivesse tanto conhecimento como um homem, eu não teria o menor desejo de ser seu ginete. (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 é gratuita para todos os cidadãos” e no art. 1º da Lei 10 de outubro de 1827, instituía, “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 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 dessa 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 e libertos para a construção das riquezas da minoria. Efetivou-se 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

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).

debates e perderam o direito ao voto. Ferraro (2009, p. 68), traz a síntese da 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 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.

As atenções estavam sendo 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, para aqueles explorados pelo trabalho, como os mestiços ou africanos livres e escravos, eram excluídos do processo educacional.

O analfabetismo visto como 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 vir a ser um representante eleito. Conseqüentemente, 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); e Paulo Freire afirmava 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). Desse 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, somente, pela exportação dos produtos extrativistas e agrícolas. A força de trabalho, o serviço braçal escravista dos indígenas e dos afrodescendentes foi a executora das 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*” (PONCE, 2005, p.16).

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

Na década de 1920, o estilo de vida *American Way of Life*⁹, com 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, após a revolução de 30, as Campanhas governamentais voltadas para a população excluída do processo educacional foram desenvolvidas a partir do final da década de 40. 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 para a formação cívica e 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 desta

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 um certo apreço pelo que veio a ser conhecido mais tarde como *American Way of Life* [Estilo de vida americano]. Nesse contexto começamos a absorver de modo mais intenso, a literatura pedagógica norte-americana” (GHIRALDELLI JUNIOR, 2003, p.17).

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 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 a concepção redentora, em que a educação “atua sobre a sociedade como instancia 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 as mulheres [...] e passou a divulgar as ideias pedagógicas de Francisco Ferrer y Guardia”¹⁰ em trabalho social na Liga Contra o Analfabetismo (SAVIANI, 2007, p. 272).

Em 1900, no Brasil, constavam-se 6.348 pessoas analfabetas de 15 anos ou mais que corresponde a 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 que corresponde a taxa de 65,0% (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003).

Apesar da ação da LBCA que permeou em 20 estados brasileiros com a intenção de capacitar os ignorantes com os ideais da república como ação não-

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 Escuela 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 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)

governamental, obteve como resultado, dentre outros fatores, 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 30 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-obra qualificada para a sociedade urbano-industrial que tentava se instalar, como afirmou 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 levas 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 Guerras Mundial que, como “um conjunto de esforços” estratégicos e sistemáticos, serviriam 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 que 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 dirigiu-se para a zona rural por concentrar mais da metade da população brasileira analfabeta. Por determinação do Ministério da Educação e Saúde através de Decreto, conseguiu 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).

Dessa 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) e perdurou até a década de 70, antes de ser extinto pela Ditadura Militar (BEISIEGEL, 1997).

A abertura política proporcionada pela consequência da redemocratização – fim do Estado Novo – somada com 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 campanhas nacionais de alfabetização para os que estavam fora da faixa etária focadas no aprendizado técnico de ler e escrever para formar novos cidadãos eleitores.

Embora definindo-se como educação de adultos, a Campanha limitou-se à alfabetização; foi mesmo 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 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). Os analfabetos que aprenderam a assinar o próprio nome são utilizados para a manutenção do poder das oligarquias que 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. 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 no texto citado 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 contribuirá com a construção de uma alternativa frente ao modelo vigente ou fortalecerá 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 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, bancária, e expõe uma educação voltada para o sujeito trabalhador aprendiz em uma formação crítica.

Segundo as propostas freirianas, a alfabetização de adultos deve estar diretamente relacionada ao cotidiano do estudante trabalhador. Dessa 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 o programa de alfabetização que tinha como base na 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 e preconiza 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

presença do Estado, privilegia 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 continuaram a promover o privilegio do ensino superior a elite e 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 para expurgar a Constituição de 1964 imposta pela Ditadura. As discussões democráticas e participativas foram fomentadas pela população, representada 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 a direitos sociais, se comparada com as anteriores. Durante o processo de elaboração da nova Constituição, em todos os setores, houve debates, pressões, movimentos populares, movimento 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. No 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).

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” (LIBÂNIO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2009, p.97 e 98)

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, só seria 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).

Para os países que se assemelham ao Brasil com grandes desigualdades sociais, priorizaram o investimento na educação das crianças. A falta de investimentos na educação de adultos no 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 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). Desse modo “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, o 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 fundo próprio para investir na educação infantil e ensino médio, respectivamente, e também, na educação de jovens e adultos. Que somada com a 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 (DIPIERRO; 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 6 meses, tempo insuficiente para o processo educativo de alfabetização haja vista que os alfabetizadores eram voluntários, sem exigência de formação mínima específica para como professores alfabetizadores (BARREYRO, 2010).

O PAS tornou-se uma organização não-governamental e em 2003, com a finalidade de erradicar o analfabetismo – tentativa baldada a anos – o governo Federal institui o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, de cunho democrático. Este decreto institui, também, de forma consultiva foi criada 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 esta 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 alfabetizando 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, alvo do programa. 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 quinze anos ou mais”.

As ações e programas anteriores possuíam o objetivo de erradicar o analfabetismo. Essa expressão desenvolvida 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. Essa formação possibilita enxergar a sociedade como sujeito histórico e, entre outros, a ter posicionamentos conscientes contra a exploração a que é acometido na sociedade, minimizando as desigualdades sociais.

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 que possui o valor menor do que a metade do salário mínimo para as despesas realizadas durante as atividades de alfabetização. Esse detalhe financeiro direcionado ao professor alfabetizador soma-se à responsabilidade de formar suas turmas. Nesse caso, os professores da rede municipal preferem participar da

seleção de coordenadores por receber o valor maior da bolsa do que o professor alfabetizador. Este, no entanto, possui nível médio ou está 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, porém, o número absoluto que diminui morosamente é preocupante. Em 1980, constava aproximadamente mais de 19 milhões de analfabetos na referida faixa etária, depois de 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 6 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, ações governamentais direcionadas aos analfabetos jovens e adultos são modificadas, historicamente, após a mudança do grupo político que estava no poder somadas as interferências do sistema econômico vigente. Desse 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 estas 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 o ensino atrelado a 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 vultuosos 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 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 veio: 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) que “[...] não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”. Ousa-se a definir políticas públicas como a ação ou omissão do governo diante dos problemas evidenciados na sociedade traduzida 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 como na família, na igreja, em associações, no entanto, sem a sistematização curricular e sem cunho oficial identificada por vários autores como informal¹². Desse modo, torna-se importante esclarecer que as políticas educacionais, parte do bojo das políticas públicas, são compreendidas como ações governamentais 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, será abordado 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. Nesse caso, a pesquisa dialoga com

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 em que a política pública surge como um problema público indiferentemente de quem a coloca em prática e permite vários atores na sua construção.

[...] 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, fizeram a divisão em ciclos interdependentes conhecido como *Policy Cycle*¹³. Dessa forma, Agum, Riscado e Menezes, (2015 p. 23) afirmam que com o “[...] Ciclo de Políticas Públicas [...] podemos esquematizar as fases e formas de uma política pública [...]”.

As partes do ciclo são desarmônicas e interdependentes 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 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 aumenta de tal forma que requer estratégias sistemáticas para solucioná-lo; 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 problemas públicos elegidos como importantes para serem solucionados, como afirmou Souza (2006, p. 30), os “problemas entram na agenda quando

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

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 a 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 desagrade menos ambas 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*. O 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 reincide sobre os implementadores da política. No

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 observar outros atores e instituições que envolveriam a formulação e a tomada de decisão” (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p.15-16).

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) comentaram sobre os indicadores que poderão colaborar no processo avaliativo, o *input* e o *output*. No primeiro, analisa e avalia as ações realizadas para implementação da política como recursos financeiros, humanos e materiais. No segundo, analisa e avalia os resultados, 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 tenha 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 área econômica, social, educacional, entre outras.

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”. A abertura da participação democrática participativa das formas representativas da sociedade será efetivada mediante os fatores que movem as ações governamentais. Esses fatores podem privilegiar a perspectiva econômica

que implica, dentre outros, no aumento da concentração de renda e da desigualdade social ou na perspectiva social que implica, dentre outras, a desconcentração de renda e diminuição da desigualdade social (garantido os direitos sociais, art. 6º da CF/88 a todos os cidadãos), dentre outros.

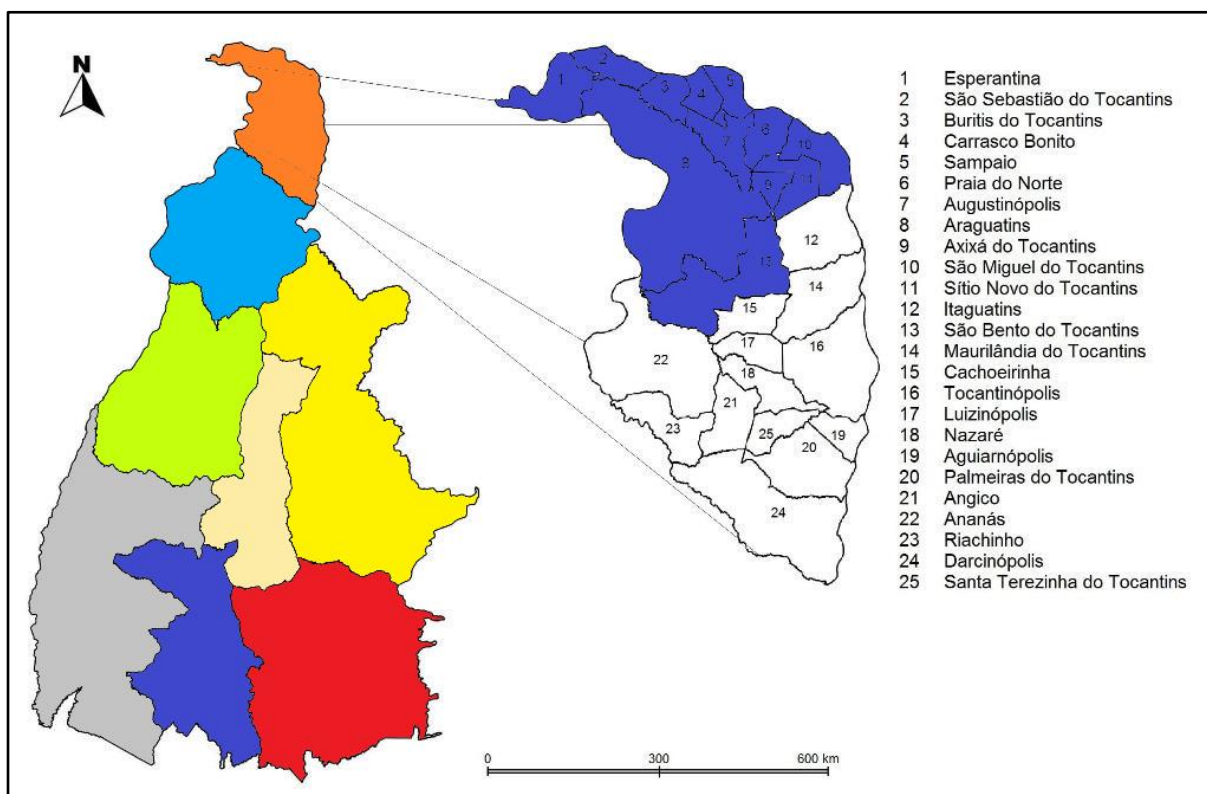
A partir das discussões acima, compreende-se que a política educacional se desenvolve a partir de um problema social e sua resolução passa por uma série de ações de estabelecimento de agenda, tomada de decisões, implementação e avaliação dos resultados. Portanto, com a finalidade de compreender o analfabetismo 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 desigualdade social e educacional.

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 8 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 pesquisa que contempla 25 municípios que se localizam na região norte do estado do Tocantins (TOCANTINS, 2004).

Desses, 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. Do percurso até 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 as 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 posseiros¹⁵, 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). 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 com extrema violência (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).

¹⁵ “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 (ALDIGHIERI, 1993, p.44).

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. Uma outra forma era o ataque as plantações e a pequena quantidade de gado dos posseiros somadas as promessas de morte para deixarem a terra, como relata Sader (1986, p.65):

Muitos camponeses exasperados pela invasão do gado em suas roças, frequentemente 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 tocaindo-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 para o Pe. Josimo que atuava no município de São Sebastião e orientava a formação sindical e 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 90 “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 conseguirem um pedaço de terra por meio dos assentamentos rurais.

Após o breve resumo sobre a luta de terras na região pesquisada, será 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 serão analisadas são consequências do desenvolvimento de políticas públicas na educação escolar, saúde e trabalho. Estes pertencem ao conjunto dos 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)¹⁶ elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A alta concentração de riqueza que dificulta o acesso da população do extremo norte do Bico do Papagaio à renda, à saúde e à educação permeou até o ano de 2000 com base nos dados do quadro 1, em que o IDHM se encontrava na faixa “muito baixo” com valores entre 0,000 e 0,499.

¹⁶ “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).

Quadro 1: IDHM de 2000 e IDHM 2010 (renda, longevidade e educação) dos municípios que compõe 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 faixas “médio” e “baixo”. Porém, os governos municipais ainda possuem muitos desafios que possibilitem 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 de 0,495, caracterizado na faixa “muito baixo”. Por outro lado, Augustinópolis e Araguatins possuem os maiores IDHM renda entre os municípios pesquisados com 0,614 e 0,604, respectivamente, caracterizado 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* que variam entre 7(sete) a 12(doze) mil reais, mas apresentam percentuais da população com rendimento mensal *per capita* de até ½ 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 ½ salário mínimo: Araguaatins, 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 ½ salário mínimo: 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 a serviços de saúde da população [...]” que foram percebidas 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 o único município que apresenta o IDHM educação na faixa “muito baixo” de 0,487 que pertence a São Sebastião, e aos municípios de Buriti e Augustinópolis por constar 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 os quais devem ser melhorados. Desse modo, os subíndices são divididos em 2 (dois) grupos: a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem.

No 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. Desse modo, nos municípios de Araguatins, Augustinópolis, Axixá, Buriti, Sampaio e São Miguel mais de 50% na faixa etária referida **não possui o ensino fundamental completo** e, nos municípios de Carrasco, Esperantina, Praia Norte, São Bento e São Sebastião 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
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 fundamental completo, componente do subíndice do fluxo da população jovem. Outros são menos da metade e Praia Norte corresponde a metade. Por conseguinte, Araguatins, Augustinópolis, Axixá, Sampaio e Sítio Novo apresentam maior ou igual a 40% da população **sem o fundamental completo** na faixa etária referida e, nos municípios de Carrasco, Esperantina, Praia Norte, São Bento, São Miguel e São Sebastião maior ou igual a 50%, somente no município de Buriti que corresponde a menos de 40% da população sem o ensino fundamental.

Os municípios do extremo norte do Bico do Papagaio possuem vultuosas percentagens de jovens e adultos sem o ensino fundamental completo que, conseqüentemente, resultam nem 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 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 junto à população de 5 a 6 anos presentes na escola e a população de 15 anos ou mais com ensino fundamental completo e 18 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 a 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 a negação de direitos a classe explorada para a manutenção do capitalismo, realizado por meio dos organismos bilaterais e multilaterais que mantem o discurso da educação para todos¹⁷, 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,

¹⁷ A expressão educação para todos se refere 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).

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).

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 prevalece a 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 Araguatins, 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

Quadro 4: continuação.	
DRE	Taxa de analfabetismo 2010(%)
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 permanecessem preocupantes comparada às taxas do Censo Demográfico – 2000, segundo a tabela 1¹⁸.

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

¹⁸ As tabelas apresentadas a partir dessa subseção seguem a mesma ordem afim de facilitar a análise dos dados, partir-se do município com a menor para o município com a maior taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade.

Tabela 1: continuação.

	2000	2010	-Δ%
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, voltados aos jovens e adultos, os municípios de Praia Norte, Carrasco Bonito e Sítio Novo ainda apresentam as maiores taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade 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%, respectivamente.

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 Plano foram vetadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

[...] a Lei n. 10.172 havia 26 metas dedicadas à EJA [...] dizia 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 se refere ao desenvolvimento da leitura e da escrita, com currículo específico. A ênfase financeira da União foi dirigida para os programas nacionais de alfabetização que utilizou 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 de forma passiva, sem condições de manifestar-se pela melhoria dos serviços públicos. Condições favoráveis a concentração de renda e a manutenção das desigualdades sociais.

[...] a educação como atividade intelectual, [...] 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 a formação de sujeitos, somente, uma proposta realizada pelo povo e para o povo. Dessa forma, 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 as 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 que possuíam assentamentos contemplados pelo PRONERA. A participação nesse programa, voltada aos residentes dos assentamentos, era condicionada aqueles 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 para o 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 conseguiu alcançar a maior redução na taxa de analfabetismo 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, 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 para os adultos, iniciada ainda na Primeira República e, mesmo depois de normatizado o direito à educação para aqueles que não concluíram na idade adequada em 1988, no Brasil há pessoas de 60 anos ou mais de idade ainda sem as habilidades mínimas de leitura e escrita em grandes percentuais, principalmente, nos municípios pesquisados.

Um dos percalços que colaboraram com as altas taxas de analfabetismo na faixa etária de 25 a 60 anos ou mais se estabeleceu diante das ações

governamentais, principalmente, no final da década de 90. 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 só foi incluso 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 a alfabetização de jovens e adultos poderiam privilegiar a faixa etária de 60 anos ou mais, que deveras são excluídos do processo de formação intelectual, no que se refere as 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, consta 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 bi-multilaterais de priorizar o financiamento do FUNDEF no ensino fundamental no final da década de 90, o Brasil consta com 2,5% das pessoas de 15 a 24 anos analfabetas, a região norte de 3,6% e o estado do Tocantins de 2,4%.

Durante muito tempo ainda, 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) reconhecem que a miserabilidade em que vive a maioria do 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 pesquisados, os que apresentam as maiores taxas na faixa etária 15 a 24 anos são Praia Norte de 6,9%; São Sebastião de 6,5% e Sítio Novo de 5,4%. As menores taxas desse grupo etário pertencem a Augustinópolis de 2,6%, São Bento de 3,1%, Buriti de 3,5% e Esperantina de 3,4%.

Para esse grupo etário, 15 a 24 anos, que iniciou a educação básica na década de 90 a 2000, na modalidade regular, alvo de políticas educacionais de ampliação do acesso à educação, resta além do 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, analisar-se-á de forma comparativa a quantidade de matrículas no ensino fundamental atendido 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

Utilizar-se-á a quantidade de matrículas do Censo Escolar (CE), período de 2011 a 2016, ensino fundamental da EJA, rede municipal, para ser analisado e comparado com a quantidade absoluta de analfabetos. 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 o 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. Estes 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 a 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 Sebastiao	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 CE, que corresponde a continuidade da educação para os estudantes do PBA e acesso aos que se matricularam diretamente na EJA.

A quantidade de matrícula 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 analisá-la, dividiu-se em 3 (dois) 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 inexistente 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 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 5 anos ou mais de idade de 23,9%, que corresponde em números absolutos a 578 analfabetos. Dessa forma, constata-se a inexistência da oferta de educação no 1º segmento da modalidade EJA.

O segundo grupo composto pelos municípios de Augustinópolis, Buriti, Carrasco, São Bento e São Sebastião que ofertam, somente, o 1º segmento da EJA, possui a quantidade de matrículas registradas referente ao ensino fundamental é ínfima 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, e em Buriti foi de 67 matrículas em 2011, conforme a tabela 3.

O município de São Bento, consta sem registro de matrícula no ensino fundamental da EJA no ano de 2011 e apresenta 60 matrículas no ano de 2015, sendo esta a maior quantidade de matrículas dentre os anos pesquisados. No município consta em números absolutos, 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 de 29%, que em números absolutos representa 680 analfabetos e concentra altíssimas taxas entre 25 a 59 anos e 60 anos ou mais, 33,5% e 74,4%, respectivamente. O município de São

Sebastião consta com a taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade de 25,8%, que corresponde em números absolutos, 734 analfabetos de 15 anos ou mais de idade.

Constam, somente, a quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA, de 29 e 46 alunos, atendidos pelo governo municipal em 2014, em São Sebastião e Carrasco Bonito, respectivamente. E constam sem matrículas nos demais anos do período pesquisado. 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 elevadas matrículas no ensino fundamental na modalidade de Educação Jovens e Adultos por ofertar o 1º e 2º segmento. E possui alta quantidade absoluta 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.

O município de Praia Norte se destaca com a maior taxa de analfabetos de 15 anos ou mais de idade de 31%, com a menor redução entre as taxas de analfabetismo da idade referida nos censos de 2000 e 2010, 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 para 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 que aderiu ao PBA direto no MEC e os demais municípios aderiram ao programa administrado pelo estado, representado pela DRE de Araguatins, em que possuem a preocupação de fornecer somente o espaço para as aulas.

Em 2014, os municípios construíram seus Planos Municipais de Educação para alcançarem as metas entre 2015 a 2025, e neles consta a meta para diminuir a quantidade de analfabetos de 15 anos ou mais de idade e estratégias para alcançá-la. Portanto, será realizada a análise 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, o 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 PME deve ser realizada 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 Estado¹⁹.

[...] 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

¹⁹ “Considera-se que 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).

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 que possibilitará a materialização do plano. Para analisar o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas nos PMEs, 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. Desse 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 análise foi realizada com base em categorias. Estes representam as estratégias dos planos estadual e nacional direcionados a 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: As 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 público e privadas, porque entende-se que para ser realizada necessita do domínio das habilidades mínimas de leitura e escrita.

Os analfabetos de 15 anos ou mais de idade em todos os municípios pesquisados são compostas em sua grande maioria de pessoas com 60 anos ou mais de idade em situação de pobreza ou extrema pobreza. Estes 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, em alguns municípios apresentaram decréscimo e em outros prevaleceram a manutenção da quantidade zerada dos anos anteriores.

As condições acima apresentadas prejudicam a segunda categoria que se refere a implementação de ações direcionadas a 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, inexistem matrículas no ensino fundamental na EJA atendido 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 a 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 de 15 anos ou mais de idade nos três grupos etários de analfabetos de 15 anos ou mais, como mostra a tabela 2.

A terceira categoria refere-se à realização diagnóstica dos jovens e adultos com ensino fundamental e médios incompletos que compreende a **demandativa** por vagas na educação de jovens e adultos. 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 a 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 a 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, voltados aos jovens e adultos dos cursos de alfabetização ainda é inexistente e depende, exclusivamente, da organização e financiamento da União. Essa estratégia está relacionada a desigualdade social e de renda em que vivem os analfabetos, principalmente, nos municípios pesquisados conforme demonstrado no item 4.1. A execução dessa estratégia tem possibilidades de aumentar a quantidade de matrículas no primeiro segmento do ensino fundamental da EJA, assim como o Bolsa família incentiva a matrícula, a assiduidade e a permanência de crianças e adolescentes no ensino regular.

Embora há possibilidade de aumentar a quantidade de matrículas no Censo Escolar e, conseqüentemente, o aumento do repasse federal dos programas PDDE e PNAE²⁰, na maioria dos PMEs dos municípios do extremo norte do Bico do

²⁰ 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 alimentares saudáveis dos alunos, [...]”. Ambos recebem o repasse financeiro com base na quantidade de matrículas do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

Papagaio inexistem as referidas estratégias. Dentre os municípios Sampaio, São Sebastião, Augustinópolis, Axixá, Esperantina, São Miguel e Sítio Novo.

A quarta categoria se refere a 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 atuarem com esse público.

Segundo o Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEN), entre os municípios pesquisados somente em Araguatins e Augustinópolis possuem estabelecimentos penais. Os municípios de São Bento, São Sebastião, Sítio Novo e Praia Norte aderiram a estratégia sem possuir estabelecimentos penais, em que indicam possíveis cópias 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 e necessita elaborar a regulamentação dessa estratégia para esclarecer a atuação do estado e municípios na aplicação e correção dessa avaliação, dentre outros fatores. Há possibilidades de identificar os analfabetos absoluto, funcional e os alfabetizados para desenvolver ações focadas para dirimir as dificuldades apresentadas. Somente, o município de Carrasco Bonito que não consta essa estratégia no PME.

A sexta categoria se refere a 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 voltadas a saúde na EJA. E dentre os entes pesquisados, somente, o PME do município de São Sebastião que não consta essa estratégia.

O município de Axixá, com relação a 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 se refere a 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 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 as particularidades dos PMEs como em Axixá com relação ao tópico projetos inovadores em que pretende incentivar por méritos e desempenho aos profissionais que criarem e a desenvolverem esses projetos, dessa forma, estimula os próprios professores da EJA a inovarem pedagogicamente.

A oitava categoria se refere a 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 trata sobre a estratégia de considerar as necessidades dos idosos nas políticas públicas de jovens e adultos para a erradicação do analfabetismo, no acesso a tecnologias educacionais, atividades recreativas, culturais e esportivas, assim como a valorização e compartilhamento do conhecimento e **experiência 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 a estratégia referida.

Dentre os municípios, Carrasco Bonito e Sítio Novo que estão entre as 3 (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 a formação de professores, somente, os municípios Sítio Novo, Augustinópolis e Sampaio estabelecem estratégias que asseguram nos respectivos PMEs a formação continuada específica para professores da modalidade EJA das escolas da zona urbana e rural.

Observa-se na tabela 3, a decrescente e/ou o mínimo crescimento da quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA que junto as matrículas inexistentes, contrapõem as estratégias dos PME em que está previsto para 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 do 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, analisar-se-á os relatórios de avaliação e monitoramento dos PME dos municípios do extremo Norte do Bico do Papagaio em comparação a quantidade de matrícula 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. Desse modo, atente-se 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.

De acordo com o art. 5º, da lei 13005/14, que aprovou o PNE, determinando 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 2 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 se constitui 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 torne 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 indicadores²¹, possibilita identificar os avanços ou até retrocessos. E na Avaliação, utiliza-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 junto as orientações de monitoramento e avaliação. Consta no modelo de relatório de monitoramento 5 (cinco) partes: a primeira, solicita a indicação dos responsáveis que elaboraram o relatório de monitoramento; a segunda, solicita 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 relacionadas a cada indicador; e por último, informações complementares (BRASIL, 2016).

E no modelo do relatório de avaliação apresenta 4 (quatro) partes: a primeira parte, solicita descrever o processo de elaboração e aprovação do PME; a segunda parte é para relatar o processo de monitoramento e avaliação; a terceira

²¹ Os indicadores foram formulados pelo Inep para facilitar o monitoramento e a avaliação do PNE. Cada estado ou município poderia aderi 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.

parte trata sobre a avaliação das metas e estratégias; e a última é o campo das conclusões e recomendações (BRASIL, 2016).

Diante dos modelos apresentados, analisar-se-á, somente, a 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 será 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 será 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).

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

Em todos os PMEs constam o monitoramento e a avaliação como instrumentos de acompanhamento, entretanto, diversificam quanto ao período da avaliação. Na 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 “2 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 determinaram o período da avaliação a cada 2 anos. Os PMEs de São Miguel e Sítio Novo determinaram o período de avaliação a cada 3 anos.

Para organizar a análise dos relatórios de monitoramento e avaliação²² 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 somente o relatório de avaliação no site do PNE, tanto no campo de monitoramento quanto no de avaliação, São Miguel e São Sebastião.

²² Os relatórios de monitoramento e avaliação estão disponíveis no site do PNE: <http://pne.mec.gov.br/>

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 será 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 a taxa de analfabetismo da referida faixa etária.

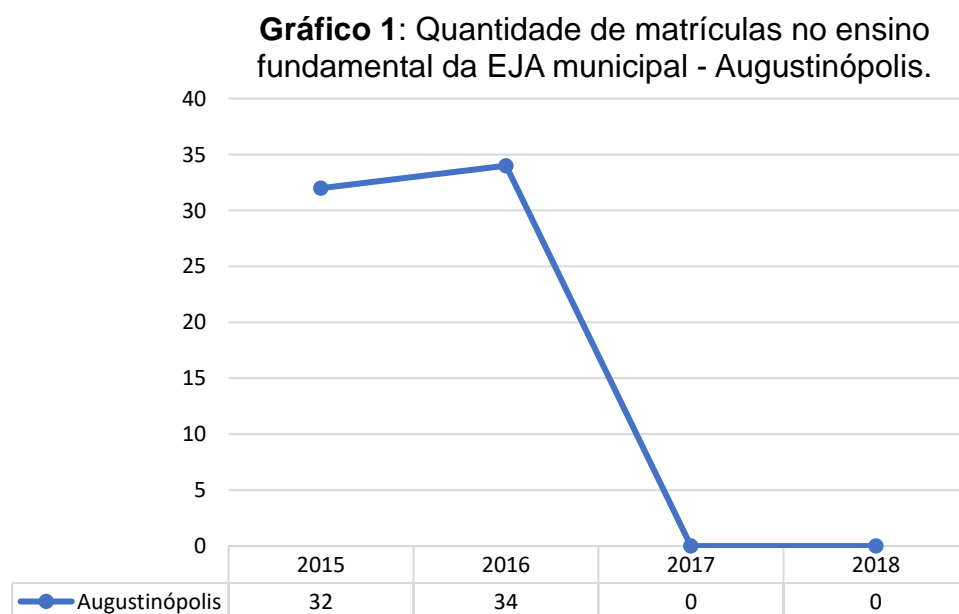
O relatório de monitoramento do PME de Augustinópolis possui grande parte das categorias referente a meta sobre a redução do analfabetismo absoluto com o *status* de realizada, como mostra a tabela 5. Contudo, o gráfico 1 abaixo mostra um ínfimo aumento da quantidade de matrículas nos primeiros ciclos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

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 apresenta,

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

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 a algumas categorias da tabela 5 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 primeiro 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 professores, voluntários, a quem é exigido minimamente o ensino médio completo. Estes 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 8 (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 a administração do repasse federal quanto a pedagógica que perpassa a elaboração do 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 se refere a busca pela demanda ativa de pessoas analfabetas quando realizada pelos professores/voluntários 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 primeiro segmento da EJA, para que possa 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).

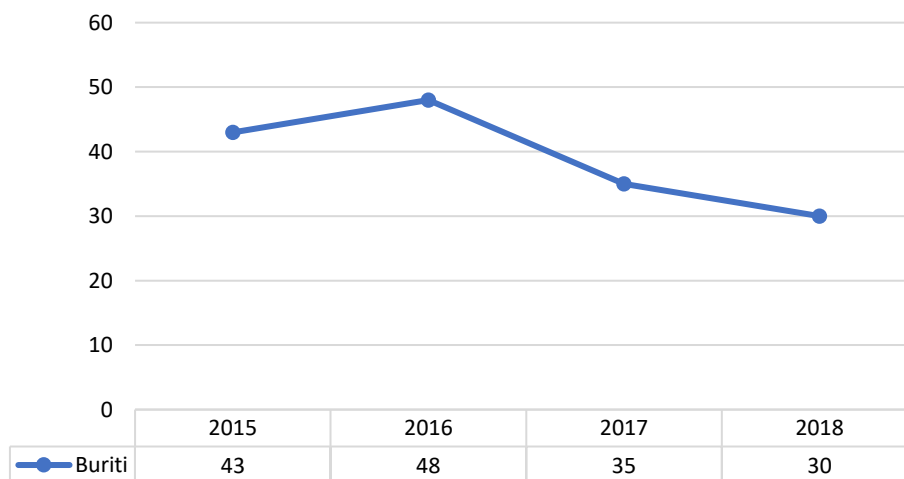
A falta de matrículas no ensino fundamental da EJA resulta em retrocesso. Pois, sem a garantia de oferta gratuita e sem ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica impossibilita a materialização da meta – aumentar para 93,5% a taxa de alfabetização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

O município de Buriti do Tocantins consta 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 na meta, o período do aumento da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade sem condições de materializá-lo, por ser o mesmo ano da aprovação do plano. Portanto, 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

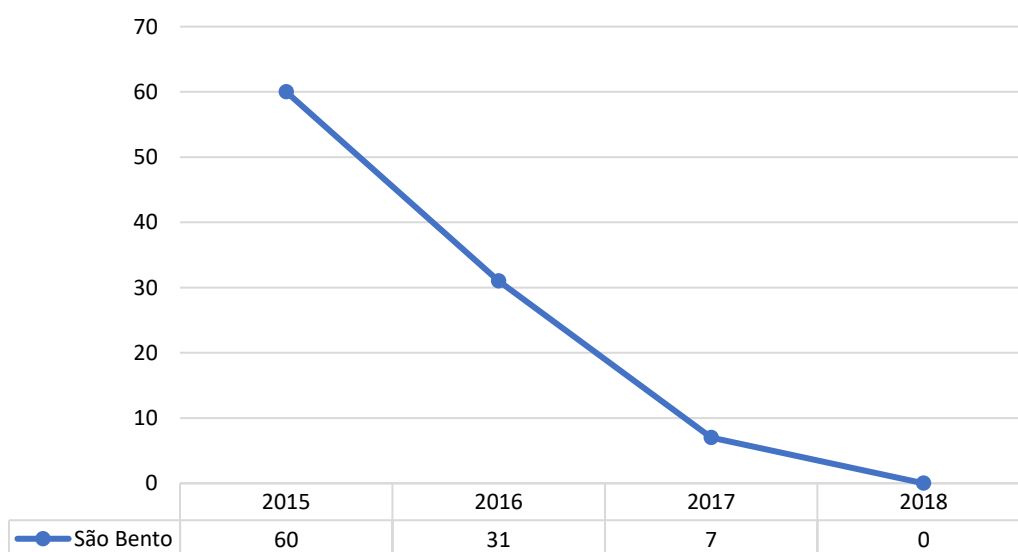
No relatório de monitoramento do PME de Buriti do Tocantins inseriram o período de execução de algumas estratégias, no quadro síntese, para 2015/2025, ou seja, devem ser alcançadas até o término de execução decenal do PME, e outras estratégias com execução anual. Das categorias de análise que estão com o período de 2015/2025 são: a oferta gratuita, continuidade, demanda da EJA, transferência de

renda e experiência do idoso. E a avaliação, programas suplementares, projetos inovadores e jornada de trabalho foram planejadas para serem executadas anualmente. Entretanto, o relatório apresenta poucas categorias em andamento como a oferta gratuita, continuidade e 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, de 19,7%, que resulta na taxa de alfabetização da população com a mesa faixa etária de 80,3% (IBGE, 2011). A meta é de 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.

Gráfico 3: Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - São Bento.



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 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).

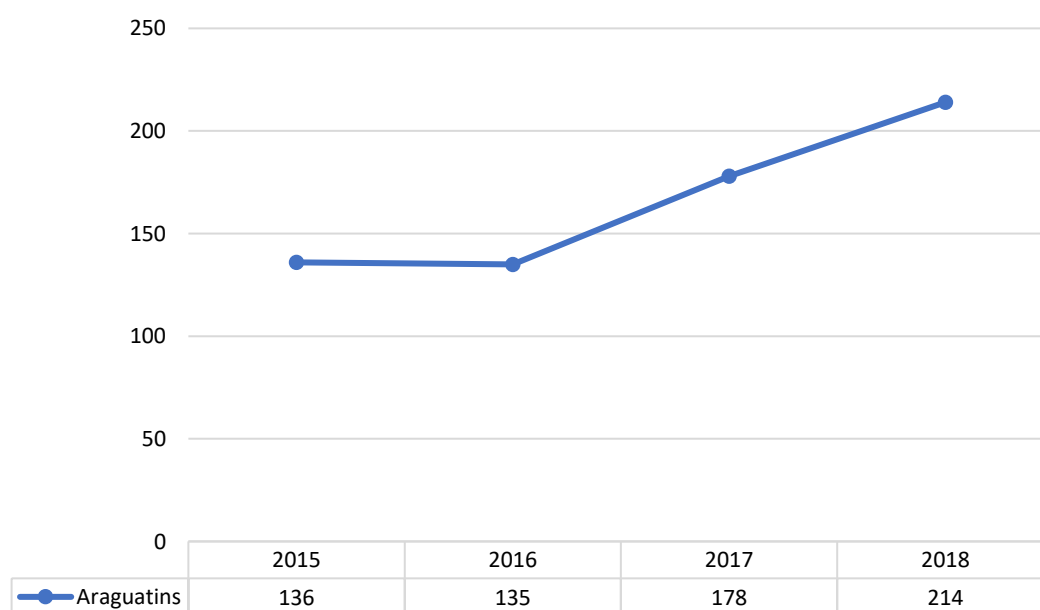
Será analisado a seguir o relatório de monitoramento dos municípios que publicaram, exclusivamente, sem o quadro síntese no site do PNE que compõe Araguatins, Axixá, Carrasco, Esperantina, Praia Norte e Sítio Novo.

O relatório de monitoramento de Araguatins apresenta, simplesmente, dados de alfabetização e analfabetismo separados pelos indicadores da meta de forma equivocada. No indicador 9A, foi apresentado a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade como sendo de 75,80% e no indicador 9B, 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 9A. No censo de 2010, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais do município é de 19,8%, que corresponde a 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.

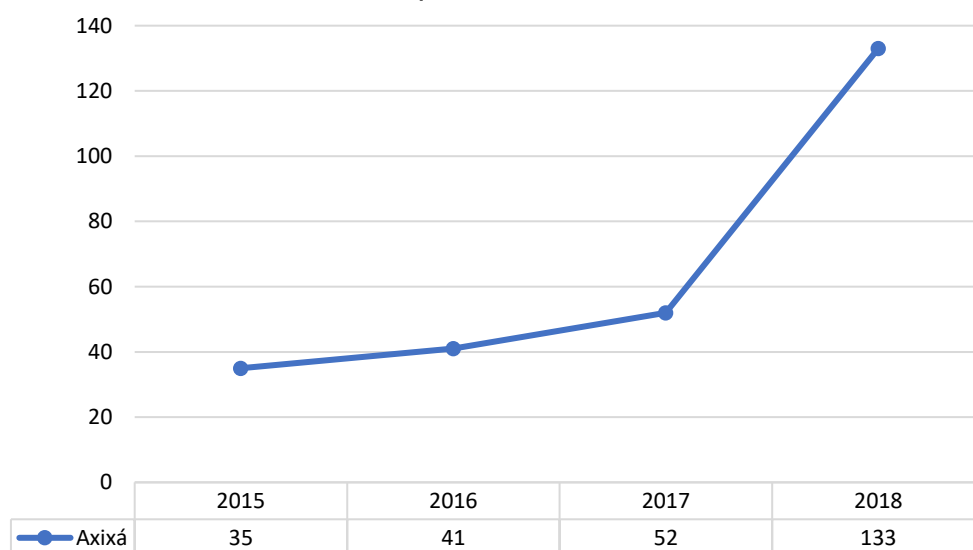


Fonte: sinopse estatística da educação básica 2015 a 2018/Censo Escolar

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 altas quantidades de matrículas no ensino fundamental da EJA, sob a responsabilidade municipal, o desafio de materialização em “erradicar” o analfabetismo absoluto é desafiante para todos os municípios, principalmente, para o município de Araguatins que contem 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.

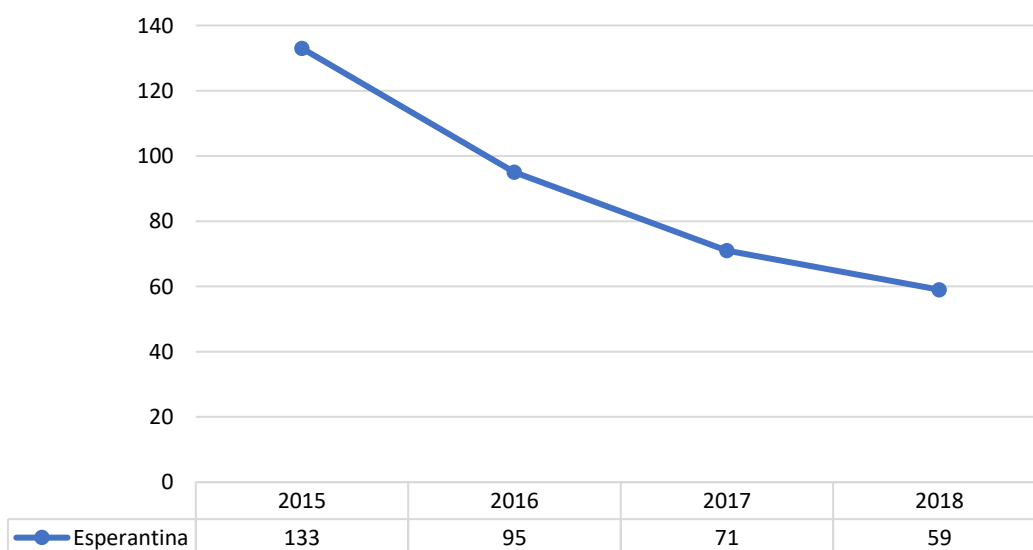
Diante dessa realidade, o relatório de monitoramento do PME de Carrasco Bonito relata, de forma isolada, a falta de incentivo aos alunos e professores da modalidade EJA. Como exemplo, relata que no PBA, gerido pela Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (SEDUC/TO), o abandono foi de 55,09% dos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

Dessa forma, percebe-se a delegação da responsabilidade do governo municipal em apresentar a problemática de incentivo a alunos e professores do programa de alfabetização nacional e sequer apresenta, 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 de 61% e 39%, respectivamente. As orientações para o cálculo do indicador 9A 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 deste 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

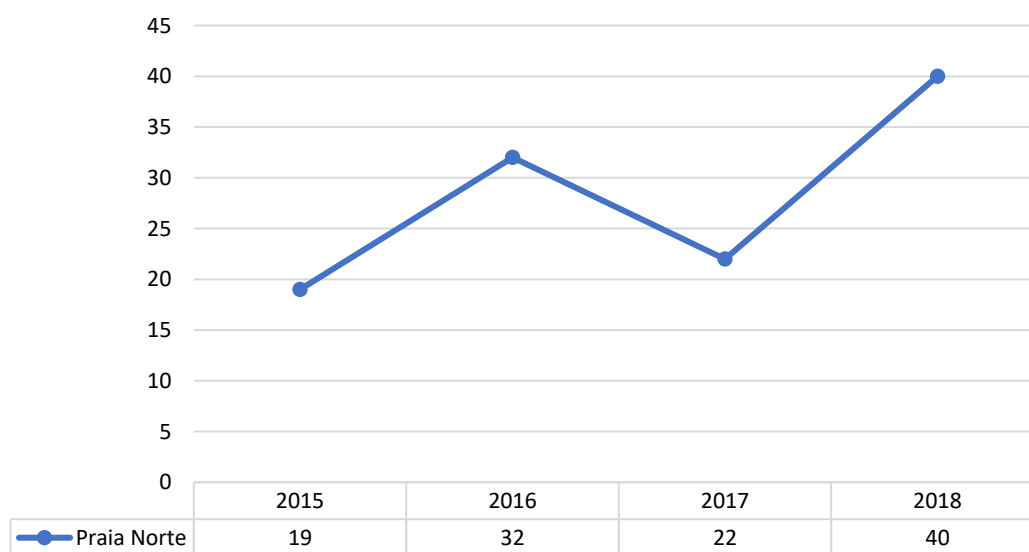
Recorda-se que as matrículas do ensino fundamental da EJA correspondem ao primeiro e ao segundo segmento, que corroboram com a análise das categorias da tabela 4, a oferta gratuita e continuidade que fazem parte das estratégias da meta 9 do PME. Nesse sentido, caso continue reduzindo o número de matrículas ou permanecendo em pequenas quantidades, coloca-se em risco a materialização da meta para 2020.

O relatório de monitoramento de PME de Praia Norte, meta 9, aborda sobre a oferta gratuita da EJA por meio de ações voltadas a 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.

No 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 estratégias de considerar as necessidades dos idosos no processo educativo.

De acordo com a tabela 3, o município de Praia Norte constava 1494 analfabetos de 15 anos ou mais de idade em 2010. Nos anos de 2011 a 2013 as vultuosas 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 o alcance da meta 9 do PME.

Gráfico 7: Quantidade de matrículas no ensino fundamental da EJA municipal - Praia Norte



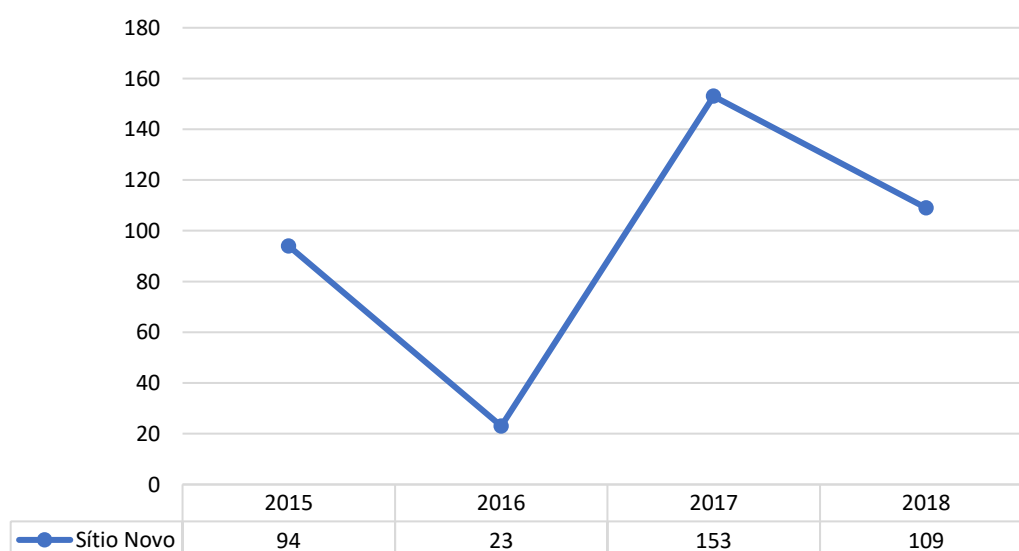
Fonte: sinopse estatística da educação básica 2015 a 2018/Censo Escolar

A quantidade de matrícula do ensino fundamental da EJA nos anos de 2015 a 2018 são irrisórias e demonstram 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, 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 conseqüentemente, 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% 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 pela 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 deveria ser atendidas pelo município, mesmo após a aprovação do PME.

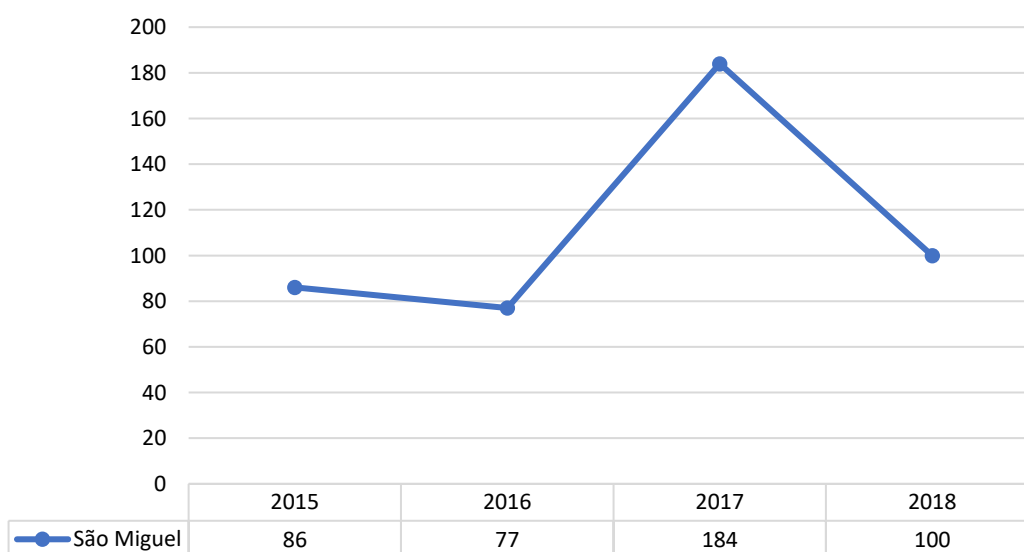
No relatório de monitoramento consta todas as estratégias como não iniciadas e o relatório de avaliação de forma simplória apresenta a taxa de alfabetização de 15 anos ou mais de idade, o que torna preocupante a falta de ações e de replanejamento para a materialização dessa meta. Apesar de ser o único 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 diminuiu de 86 matrículas em 2015 para 77 matrículas em 2016. Em 2017 cresce a quantidade de matrículas com 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 analfabetos absolutos 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 que resulta na taxa de 25,8% e a taxa de alfabetização na mesma faixa etária de 74,2%. Mesmo com a divergência de dados, no 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 Análise dos Relatório 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 normatizada 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). Essa 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 a 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 configurou de forma normativa da CF/88, compondo uma das diretrizes do PNE (BRASIL, 2015) e, conseqüentemente do PME.

O relatório de avaliação e monitoramento do PME faz parte do ciclo das políticas públicas. Este é composto de partes interdependentes e até desarmônicas, apresenta de forma sistemática a complexidade da política pública. Dentre as partes

que o compõe, 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 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 5 (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 na idade própria, como consta no art. 208, inciso I da CF/88.

Dessa forma, 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. [...]”.

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.

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, 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 compõe 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 $\frac{1}{2}$ 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 a 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 atendidos, somente, pelo município, bem como estimar as taxas de analfabetos jovens e adultos nos municípios pesquisados foi realizado o levantamento das altas taxas de analfabetismo de 5 anos ou mais de idade.

Em relação aos dados do censo de 2010, foi constatado as 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 resulta em 14.041, no censo de 2010. Em relação aos dados do Censo Escolar de 2011 a 2018, foi constatado 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 a continuidade dos 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 foram analisados pela técnica de análise documental que propiciou a interpretação e sintetização das informações e a análise de conteúdo que permitiu a inferência dos 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 4

(quatro) municípios, continuou sem matrículas em 3 (três) municípios e aumentou em 5 (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 constaram em suas estratégias as categorias sobre a transferência de renda para os analfabetos matriculados em cursos de alfabetização e educação voltada 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 1(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, 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 poderiam replanejar as estratégias para cumprir o direito à educação para assegurar a oferta gratuita aos que não concluíram a educação básica na idade própria, principalmente, aos analfabetos jovens e adultos, por comporem juntos os 5 (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 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, nos municípios que há declínio na quantidade de matrículas do ensino fundamental da EJA podem alcançar matrículas inexistentes, porém, ainda com altas taxas de analfabetos de 15 anos ou mais, e conseqüentemente, as estratégias relacionadas a oferta e a continuidade da EJA poderão ser classificadas como não iniciadas.

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 as 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, podem servir de subsídio a 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 seja efetivada como condições materiais, econômicas, dentre outras. Para tanto, a sociedade civil por meio de seus representantes necessita apresentar as suas necessidades e interesses no desenvolvimento da política educacional, para que os representantes do governo possam de certo modo, apresentar as possibilidades de implementação.

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. Neste, apesar de ser decenal e ainda estar no terceiro ano de vigência, as estratégias necessitam ser desenvolvidas urgentemente para que o plano 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 vultuosas 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. Antonio Chizzotti; Ed. crítica Maria do Carmo Guedes. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2000.

ALMEIDA, Ruteia 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-%20Ruteia%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.

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 Imperio(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_bases_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 CONFINTEA. 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 Íbero-Americano de Política e Administração da Educação.

Anais.v.11. São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/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.

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=s010132622001000300003&script=sci_abstract&tlng=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.fnnde.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: UFRRJ, 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.

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.

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.	