

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA  
PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

ROBERSON LEITE SILVA JÚNIOR

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS  
EM ALAGOAS NO PERÍODO DE 2001 A 2011**

Recife-PE  
2013

ROBERSON LEITE SILVA JUNIOR

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS  
EM ALAGOAS NO PERÍODO DE 2001 A 2011**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito à obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Alexandrina Sobreira de Moura

Recife – PE  
2013

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586a Silva Júnior, Roberson Leite  
Avaliação do Programa de Educação de Jovens e Adultos em Alagoas no período de 2001 a 2011 / Roberson Leite Silva Júnior. - Recife: O Autor, 2013.  
115 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Alexandrina Sobreira de Moura.  
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2013.  
Inclui referências.

1. Educação de adultos. 2. Administração pública - Avaliação. 3. Educação e Estado. I. Moura, Alexandrina Sobreira de (Orientadora). II. Título.

351 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2015-099)

Dissertação de Mestrado apresentada por **Roberson Leite Silva Junior** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: “**A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM ALAGOAS UMA ANÁLISE DOS NÚMEROS DO PERÍODO 2001-2011**”, orientada pela Professora **Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura** e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura  
Presidente

Prof. Dr. Denilson Bezerra Marques  
Examinador Interno

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cibele Maria Lima Rodrigues  
Examinadora Externa

Recife, 30 de agosto de 2013.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura  
Coordenadora

## RESUMO

O Brasil devido ao fato de apresentar inúmeras desigualdades entre suas regiões e estados, precisa formular opções as quais mitiguem estas desigualdades. Uma alternativa para se atingir este intento é o desenvolvimento de políticas públicas que promovam o progresso socioeconômico nas regiões mais pobres do País. As políticas públicas no Brasil constituem uma soma de atividades dos governos, que agem diretamente, ou por meio de delegação, e influenciam a vida dos cidadãos para enfrentar as desigualdades. Estas se dividem em várias tipologias e uma destas é a redistributiva, a qual é ofertante de benefícios direcionados para algumas categorias da sociedade que, em tese, estão em uma situação de desigualdade perante as demais. Fazem parte das políticas redistributivas as políticas educacionais que são um conjunto de ações, programas, projetos, leis que movimentam a área educacional. Dentro das políticas educacionais está inserida a Educação de Jovens e Adultos (EJA), uma modalidade de ensino que objetiva o atendimento de alunos que não tiveram, na idade apropriada, oportunidade de acesso ou mesmo de continuidade nos estudos, no Ensino Fundamental e/ou Médio, apresenta as funções: reparadora que visa restaurar o direito a uma escola de qualidade e o reconhecimento de igualdade de todo e qualquer ser humano; equalizadora, que tem o intuito de ampliar e diversificar as oportunidades a todos aqueles desfavorecidos que buscam o acesso às escolas e ao ensino, em diferentes níveis e períodos; e a função permanente de qualificação de oferecer instrumentos constantes de qualificação, que devem estar ao dispor de todos, devido às exigências, tanto pessoais como profissionais. A evolução da sociedade ocasionando uma maior participação da mesma com conseqüente aumento na demanda por qualidade nas políticas públicas ensejou que estas políticas fossem avaliadas, com a finalidade de examinar seus resultados e compará-los com os objetivos formulados, objetivando desta forma, fornecer material técnico aos gestores e tomadores de decisão, no que tange a decisões no presente e no futuro, razão pela qual se propõe a dissertação: analisar a EJA no Estado de Alagoas no período de 2001 a 2011. Para se atingir tal objetivo, este estudo utilizou uma metodologia de caráter comparativo, elaborado empregando as técnicas da pesquisa quantitativa, devido à exatidão dos resultados, impedindo que inferências possam apresentar vieses em suas análises e interpretações. De acordo com os resultados, conclui-se que a EJA em Alagoas pouco avançou, mesmo com aumentos nominais nas variáveis analisadas. Suas dificuldades concentram-se no planejamento equivocado de suas ações, Projeto Político Pedagógico ambíguo, docentes sem formação específica para EJA e baixa oferta de recursos didáticos. Para minorar estes dados é preciso que o Governo, nas esferas estadual e municipal, em conjunto com a sociedade, realizem ações, como: reformular o projeto político-pedagógico, promover junto às universidades e faculdades debates demonstrando a importância da formação específica em EJA e diversificar a utilização de recursos didáticos.

**Palavras-Chave:** EJA. Políticas Educacionais. Análises. Alagoas

## ABSTRACT

The Brazil due to the fact that it presents numerous inequalities between their regions and states must formulate options which mitigate these inequalities, an alternative to achieve this purpose is the development of public policies that promote socio-economic progress in the poorest regions of the country The Public Policy in Brazil are in a sum of activities of governments, acting directly or through delegation and influencing the lives of citizens to address inequalities. These are divided into several types, and one of these is redistributive, which is supplying a targeted benefits for some categories of society which, in theory, are in a position of inequality before the other. Redistributive policies are part of the educational policies which are a set of actions, programs, projects, laws that move the area and educational. Within the educational policies is inserted Education for Youth and Adults (EJA) which is a program that aims to service students who had not, at the appropriate age, the opportunity to access or continuity in studies in elementary and / or middle . includes functions: repairing that aims to restore the right to a quality school and recognition of equality of any human being; equalizer, which aims to expand and diversify opportunities to all those who seek disadvantaged access to schools and teaching at different levels and periods; qualification and permanent function of offering instruments from qualifying, which should be available to everyone, because of the demands, both personal professional. A evolution of society causing greater participation with the same consequent increase in demand for quality public policies gave rise to these policies were evaluated, in order to examine their results and compare them with the objectives formulated, aiming this way. provide technical material to managers and decision makers with regard to decisions in the present and in the future, which is why it proposes to dissertation: analyzing the EJA in the state of Alagoas in the period 2001 to 2011 to achieve this goal, this study used a methodology of comparative character, prepared using the techniques of quantitative research, due to the accuracy of the results, preventing inferences may be biased in their analysis and interpretations According to the results, it is concluded that the EJA in alagoas little progress, even with increases in nominal variables. Their difficulties are concentrated in the planning of their wrong actions, political pedagogical project ambiguous, teachers without training specific to adult education and low supply of teaching resources. To alleviate this data is necessary for the government, the state and municipal levels, in conjunction with the society, perform actions such as: reshape the political pedagogical project, promoting at universities and colleges debates demonstrating the importance of training in EJA specify and diversify the use of teaching resources.

**Keywords:** EJA. Educational Policy. Analysis. Alagoas

## LISTA DE SIGLAS

CEPLAR: Campanha de Educação Popular da Paraíba

CES: Centros de Estudos Supletivos

CIACS: Centros Integrados de Atendimento à Criança

CNBB: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CONAC: Coordenação de Contas Nacionais

DGEO: Diretoria de Geoprocessamento

EC: Emenda Constitucional

EJA: Educação de Jovens e Adultos

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio

ENERA: Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária

FIES: Fundo de Financiamento Estudantil

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDAÇÃO EDUCAR: Fundação Nacional Para a Educação de Jovens e Adultos

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES: Instituição de Ensino Superior

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases

MEB: Movimento de Educação de Base

MEC: Ministério da Educação

MST: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

NACES – Núcleos Avançados

ONU: Organização das Nações Unidas

PAS: Programa Alfabetização Solidária

PCNs: Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE: Plano de Desenvolvimento Educacional

PEA: População Economicamente Ativa

PEE: Plano Estadual de Educação

PEI: Programa de Educação Integrada

PIB: Produto Interno Bruto

PIEM: Plano Integrado de Investimentos Estaduais/Municipais

PNAC: Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNAD: Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar

PNE: Plano Nacional de Educação

PNPE: Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens

PROJOVEM: Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROUNI: Programa Universidade Para Todos

REUNI: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEE: Secretária de Estado da Educação e do Esporte do Estado de Alagoas

SEPLANDE: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico

SINAES: Sistema de Avaliação do Ensino Superior

SINC: Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento

SISU: Sistema de Seleção Unificada

STF: Superior Tribunal Federal

UAB: Universidade Aberta

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

UNICEF: Fundo das Nações Unidas Para a Infância

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES (GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS)

Quadro 1 – Funções da EJA .....	46-47
Figura 1 – População total de Alagoas, segundo população dos municípios – 2010 .....	65
Figura 2 – Taxa de extrema pobreza em Alagoas .....	66
Figura 3 – PIB – 2010 .....	67
Quadro 2 – Matriz curricular Ensino Fundamental – EJA – 1º segmento – 1º ao 5º ano. ...	74
Quadro 3 – Matriz curricular Ensino Fundamental – EJA – 2º segmento – 6º ao 9º ano. ...	74
Quadro 4 – Metas para EJA constantes no PEE – 2006-2015 .....	75
Gráfico 1 – Perfil do aluno da EJA em Alagoas, segundo faixa etária – 2001-2011 .....	80
Gráfico 2 – Motivos para abandono da escola regular dos alunos da EJA em Alagoas - 2011	81
Gráfico 3 – Docentes da EJA em Alagoas, segundo faixa etária – 2001-2011 .....	82
Gráfico 4 – Docentes com formação específica em EJA no Estado de Alagoas - 2011 .....	83
Gráfico 5 – Número de escolas ofertantes da EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011	84
Gráfico 6 – Número de escolas ofertantes da EJA, segundo dependência administrativa em Alagoas - 2011 .....	84
Gráfico 7 – Número de concluintes da EJA, no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011 .....	86
Gráfico 8 – Ações para evitar faltas dos alunos na Eja em Alagoas- 2011 .....	89
Gráfico 9 – Número de eleitores em Alagoas, segundo escolaridade – 2002-2011 .....	95

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grau de urbanização, no Brasil, – 1940-1960 .....	30
Tabela 2 – Taxa de repetência escolar – Ensino Fundamental, anos iniciais, segundo Brasil e regiões geográficas – 1995-1998.....	42
Tabela 3 – Taxa de repetência escolar – Ensino Fundamental, anos finais, segundo Brasil e regiões geográficas – 1995-1998.....	42
Tabela 4 – Taxa (%) de analfabetismo funcional da Região Nordeste e estados, 2001-2011....	54
Tabela 5 – Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos, 2001-2011.....	54
Tabela 6 – Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados Nordestinos, segundo grupos de idade – jovens 15 a 24 anos, 2001-2011.....	55
Tabela 7 – Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos, segundo grupos de idade – adultos 25 a 59 anos, 2001-2011 .....	55
Tabela 8 – Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos, segundo grupos de idade – idosos acima de 60 anos, 2001-2011 .....	56
Tabela 9 – Taxa de analfabetismo da Região Nordeste e estados, zona urbana, 2001-2011	57
Tabela 10 – Taxa de analfabetismo da Região Nordeste e estados, zona rural, 2001-2011.	57
Tabela 11 – Taxa de analfabetismo (%) na Região Nordeste e estados nordestinos – 1985-1990 .....	60
Tabela 12 – Taxa de analfabetismo da Região Nordeste e estados nordestinos - 1995-2002..	63
Tabela 13 – PIB em R\$ 1.000,00, segundo Região Nordeste do Nordeste e estados nordestinos, 2001-2011 .....	67
Tabela 14 – Taxa (%) de aprovação no Ensino Fundamental dos estados da Região Nordeste, 2001-2011.....	68
Tabela 15 – Taxa (%) de reprovação no Ensino Fundamental dos estados da Região Nordeste, 2001-2011.....	68
Tabela 16 – Despesas em R\$ 1,00 com EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011 .....	78
Tabela 17 – Matrículas na EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011 .....	78
Tabela 18 – Professores na EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011 .....	81
Tabela 19 – Dez maiores municípios alagoanos com população analfabeta, taxa de analfabetismo e escolas ofertantes da EJA – 2010.....	85

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1 Objetivos</b> .....	13
1.1.1 OBJETIVO GERAL .....	13
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
<b>1.2 Justificativa</b> .....	13
<b>1.3 Metodologia</b> .....	14
1.3.1 TIPO DE PESQUISA .....	14
1.3.2 COLETA DE DADOS.....	14
1.3.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	15
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
<b>2.1 Políticas Públicas</b> .....	17
2.1.1 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	18
2.1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1.3 RELAÇÃO ENTRE ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	25
<b>3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL</b> .....	29
<b>3.1 Governos Militares</b> .....	32
3.1.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....	33
3.1.2 MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO (MOBRAL) .....	34
<b>3.2 Governo Fernando Collor de Mello</b> .....	37
3.2.1 PROGRAMA MINHA GENTE .....	38
3.2.2 PROGRAMA SETORIAL DE AÇÃO DO GOVERNO COLLOR NA AREA DE EDUCAÇÃO .....	38
<b>3.3 Governo Itamar Franco</b> .....	40
3.3.1 PLANO DECENAL PARA TODOS .....	42
<b>3.4 Governo Fernando Henrique Cardoso</b> .....	42
3.4.1 EDUCAÇÃO BÁSICA.....	44
3.4.2 EDUCAÇÃO INFANTIL.....	45
3.4.3 ENSINO FUNDAMENTAL .....	45
3.4.4 ENSINO MÉDIO.....	45

3.4.5 MODALIDADES DE ENSINO .....	46
3.4.6 PROJETO NORDESTE .....	47
3.4.7 O FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA.....	48
<b>3.5 Governo Luís Inácio Lula da Silva .....</b>	<b>49</b>
3.5.1 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÕES DE JOVENS (PROJOVEM).....	49
3.5.2 PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA JOVENS (PNPE) .....	50
3.5.3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) .....	51
3.5.4 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEB) .....	52
3.5.5 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) .....	53
3.5.6 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (SINAES).....	54
<b>4 ANALFABETISMO NO BRASIL .....</b>	<b>56</b>
<b>4.1 Conceitos .....</b>	<b>56</b>
4.1.1 ANALFABETISMO FUNCIONAL.....	56
4.1.2 ANALFABETISMO ABSOLUTO .....	57
4.1.2.1 <i>Analfabetismo Absoluto Por Faixa Etária</i> .....	58
4.1.2.2 <i>Analfabetismo Absoluto Rural e Urbano</i> .....	60
<b>4.2 Políticas Educacionais no Brasil de Combate ao Analfabetismo .....</b>	<b>61</b>
4.2.1 MOBRAL .....	58
4.2.2 FUNDAÇÃO NACIONAL PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS .....	62
4.2.3 PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA .....	64
4.2.4 PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO .....	66
<b>5 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS.....</b>	<b>68</b>
<b>6 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM ALAGOAS .....</b>	<b>72</b>
<b>6.1 Educação de Adultos .....</b>	<b>72</b>
<b>6.2 EJA e Planos Estaduais de Educação em Alagoas .....</b>	<b>72</b>
6.2.1 PLANO INTEGRADO DE INVESTIMENTOS ESTADO/MUNICÍPIOS – PIEM – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA E EDUCACIONAL DO ESTADO DE ALAGOAS – 1992 .....	73
6.2.2 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE/AL) – 1998 A 2007 .....	75

6.2.3 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE/AL) – 2006 A 2015 .....	78
<b>7 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>80</b>
<b>7.1 Indicadores Estatísticos da Condição da EJA no Brasil, na Região Nordeste e no Estado de Alagoas.....</b>	<b>80</b>
7.1.1 MATRÍCULAS .....	81
7.1.2 PROFESSORES .....	84
7.1.3 ESCOLAS.....	86
7.1.4 CONCLUINTES.....	89
7.1.5 DIDÁTICA E RECURSOS DE ENSINO .....	89
<b>8 AVALIAÇÃO DA EJA EM ALAGOAS .....</b>	<b>91</b>
<b>8.1 Indicadores Estatísticos da Condição da EJA no Brasil, na Região Nordeste e no Estado de Alagoas.....</b>	<b>91</b>
8.1.1 ALUNOS .....	92
8.1.1.1 <i>Desempenho Escolar</i> .....	92
8.1.1.2 <i>Frequência Escolar</i> .....	92
8.1.2 PROFESSORES .....	93
8.1.2.1 <i>Formação Inicial</i> .....	93
8.1.2.2 <i>Formação continuada</i> .....	94
8.1.3 LIVROS DIDÁTICOS .....	95
8.1.3.1 <i>Escolha do livro didático</i> .....	95
8.1.3.2 <i>Aquisição do Material didático</i> .....	97
<b>8.2 Avaliação de Impacto .....</b>	<b>97</b>
8.2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	98
8.2.2 MERCADO DE TRABALHO .....	100
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A dissertação tem como objetivo avaliar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Estado de Alagoas entre os anos de 2001 e 2011. O tema em questão surgiu da percepção da insuficiência de estudos sobre a EJA em Alagoas ao longo da década de 2000 e diante da importância desta modalidade de ensino para um Estado que detém as mais altas taxas de analfabetismo do Brasil, com meio de subsidiar trabalhos futuros que embasem políticas públicas no âmbito educacional do Estado. A dissertação está embasada ainda nos princípios da avaliação de políticas públicas.

O amadurecimento da sociedade democrática brasileira faz com que o Estado Brasileiro seja cada vez mais questionado no desempenho de suas funções, bem como na efetividade de suas ações para mudar sua realidade socioeconômica. Nesse sentido, cresce a importância da avaliação das políticas públicas, que deve abarcar, desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-las, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até avaliação de impactos, sejam potenciais que estabelecem expectativas e justificam a aprovação da política, sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

A existência de conflitos nas políticas públicas entre grupos pela apropriação de recursos, sendo estes escassos, ocasiona determinados interesses privilegiados em detrimento de outros (FLEXOR; LEITE, 2007). Para Ball (2001) indica que o foco da análise de políticas incide sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo.

Ressalta-se que a avaliação de política pública é um meio pelo qual os gestores poderão utilizar para identificar possíveis óbices e boas práticas, os quais serão subsídios para a formulação de ações de melhoria e aperfeiçoamento da política pública.

## **1.1 Objetivos**

### 1.1.1 OBJETIVO GERAL

- Avaliar o Programa de Educação de Jovens e Adultos em Alagoas no período de 2001 a 2011.

### 1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Selecionar os principais avanços e óbices da EJA
- Analisar a formação dos docentes da EJA;
- Estimar o número de escolas ofertantes da EJA;
- Medir a evolução quantitativa dos concluintes da EJA.

## **1.2 Justificativa**

A falta de estudos sobre a EJA em Alagoas, ao longo da década de 2000, e diante da importância desta modalidade de ensino para o Estado, que detém as mais altas taxas de analfabetismo do Brasil, ensejou a elaboração deste estudo, para subsidiar trabalhos futuros que embasem políticas públicas no âmbito educacional do Estado.

Esta premissa vai ao encontro da missão da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLANDE) por meio da Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento (SINC), que implementa o planejamento e a execução de políticas públicas sustentáveis, de forma a minimizar as desigualdades regionais e promover a melhoria da qualidade de vida do cidadão, mediante a coordenação de ações essenciais a produção e gestão de informações socioeconômicas sobre o Estado de Alagoas (SEPLANDE, 2011).

Na mesma linha, o estudo auxiliará a Secretaria de Estado da Educação (SEE) a garantir à universalização do acesso à educação de qualidade, a permanência do aluno na escola e o fortalecimento do sistema estadual de educação, de acordo com as políticas nacionais e estaduais.

### 1.3 Metodologia

O estudo buscou analisar o Programa da EJA no Estado de Alagoas, por meio do exame de seus componentes como professores, alunos e escolas e os impactos advindos desta política. Esta seção expõe os procedimentos metodológicos empregados para consecução dos objetivos do trabalho. Inicialmente apresenta-se o tipo de pesquisa, quanto aos fins e quanto aos meios, que orientam o trabalho. Em sequência, são identificados os meios utilizados para se obter os dados necessários para responder ao problema da pesquisa. E, por fim, na terceira parte, é apresentado o tratamento dos dados entendidos como os mais adequados para se responder ao problema deste estudo.

#### 1.3.1 TIPO DE PESQUISA

Este estudo faz a opção metodológica por uma pesquisa de natureza quantitativa, uma vez que foram quantificadas e analisadas informações sobre a EJA com a finalidade de externar suas características.

A pesquisa quantitativa objetiva a precisão dos resultados, evitando distorções de análise e interpretações, possibilitando margem de segurança quanto às inferências (RICHARDSON, 2007). Para Fonseca (2002, p. 20):

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. Pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.

#### 1.3.2 COLETA DE DADOS

Para constituir este trabalho recorreu-se inicialmente a pesquisa documental por meio de material acessível ao público em geral, tais como livros, revistas especializadas, teses, dissertações e arquivos de rede eletrônica. Foram utilizadas, ainda, outras fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, relatórios e documentos oficiais.

Em se tratando dos dados bibliográficos, estes foram coletados por meio eletrônico, tendo sido em particular, as informações desagregadas ao nível de Brasil, Região Nordeste, e Alagoas, referentes a professores, alunos e escolas e disponibilizadas através do sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), despesas monetárias pelo sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da EJA em Alagoas, por intermédio da equipe da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Alagoas–Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e da Pesquisa Diagnóstica das Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas.

### 1.3.3 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados da pesquisa foi realizada por meio do método comparativo, em linha com Matias-Pereira (2012), quando da utilização deste método para estudos de grupamentos sociais no espaço e no tempo, as fundamentações temporal e espacial mostraram-se como um instrumento de investigação para o entendimento do passado e suas relações com o presente e o futuro, corroborando com as observações de Gil(2009,p17)

O método comparativo procede pela investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles. [...] estudo comparativo de grandes grupamentos sociais, separados pelo espaço e pelo tempo. Assim é que podem ser realizados estudos comparando diferentes culturas ou sistemas políticos. Podem também ser efetivadas pesquisas envolvendo padrões de comportamento familiar ou religioso de épocas diferentes

A dissertação está baseada em dados coletados no INEP, e as outras fontes em virtude de a dissertação objetivar uma avaliação da EJA em alagoas no período de 2001/2011, buscando demonstrar: deslocamentos e transformações no período de análise.

A comparação, enquanto momento da atividade cognitiva (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998) pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais, pode-se descobrir irregularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais. Dessa forma, a pesquisa quantitativa auxiliou na coleta de dados mais consistentes, objetivos, que junto ao método comparativo traçou um retrato do EJA em Alagoas ressaltando-se o caráter quantitativo da dissertação.

A interpretação dos resultados se deu por meio da associação dos resultados aos objetivos da dissertação. Não foi empregado nenhum método estatístico para a análise dos dados numéricos, mas, sim, buscou-se observar o comportamento destes dados para o Estado de Alagoas, ao do período 2001-2011.

Foi observado que, embora, a publicação dos dados não tenha sido interrompida, ajustes ao longo do período foram realizados, o que fez com que não se obtivesse total compatibilidade dos dados para todo o período de análise. Ou seja, entre 2001 e 2011 os dados, eventualmente, foram sendo mais detalhados, o que fez com que a confiabilidade das séries históricas ficasse prejudicada, no que tange a sua continuidade e formas de consolidação, dado os ajustes não serem retroativos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Políticas Públicas

O Brasil, em virtude das suas desigualdades, tem uma difícil missa: equilibrar o processo de desenvolvimento e crescimento econômico e a mitigação dos problemas sociais. Uma opção para se atingir esta meta é o desenvolvimento de políticas públicas que fomentem o progresso socioeconômico nas regiões mais atrasadas do País.

Diversos conceitos sobre políticas públicas se apresentam: Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o Governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980) define como um conjunto de ações do Governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986) define política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Secchi (2010) alega que é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, preparada por meio da intencionalidade e a resposta a um problema entendido como relevante coletivamente; Heidman e Salm (2009) asseveram que políticas públicas é o conjunto de ações e decisões objetivando o desenvolvimento da sociedade, formuladas pelo Governo com outros atores da sociedade, inclusive o setor privado. Para Rua (2009), que enfatiza mais a questão, a dimensão pública de uma política é dada pelo seu caráter jurídico imperativo, assim políticas públicas (*policy*) compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos, ações e decisões privadas, e ainda que sejam de interesse público não se confundem com atividade política (*politics*) e com política pública; Dias e Matos (2012) afirmam que a política é a interação entre vários atores que buscam atingir objetivos anteriormente pactuados e política pública reflete a tomada de decisão por agentes públicos e políticas públicas são as tomadas de decisão tendo como foco a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em suma, políticas públicas é um conjunto de decisões e ações de um Governo para solucionar problemas que os cidadãos e o próprio Governo consideram prioritários em um dado momento. É o resultado de uma série de políticas que em conjunto, formam um processo político.

O nível de participação de órgãos estatais enseja a duas abordagens quando da implantação de políticas públicas: abordagem estatista e abordagem multicêntrica.

Na abordagem estatista há a exclusividade estatal na formulação e implementação das políticas públicas (DYE, 1987). Para esta abordagem, o que atesta se uma política é pública ou não é a figura jurídica do ator que a propôs. Neste caso só são consideradas como políticas públicas as ações e decisões estatais.

A abordagem multicêntrica (DYE, 1987) denota que as políticas públicas não são privilégios unicamente do Estado, outras organizações não governamentais, entidades para estatais e empresas privadas são capazes de formular e implantar as políticas públicas. Nesta abordagem o que atesta o caráter público de uma política é o tipo de problema a ser combatido. Caso o problema afete a coletividade, o mesmo é público, logo exige ações desenvolvidas e executadas por órgãos de personalidade jurídica pública.

### 2.1.1 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura existem diversos tipos de políticas públicas. Em virtude de estas classificações enfatizarem determinados aspectos em detrimento de outros, ocorrem limitações na análise destes fenômenos. Em contrapartida auxiliam a manter o foco sobre elementos essenciais que estão sendo investigados (SECCHI, 2010).

Lowi (1972) formulou uma classificação das políticas públicas com base no impacto esperado na sociedade. Estavam divididas em quatro classes: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas classificadas como regulatórias, determinam padrões para comportamento, produção de bens, por meio de atores privados e públicos. São criadas para avaliar alguns setores no intuito de criar normas ou implementar serviços e equipamentos, estão mais relacionadas aos aspectos normativos e restritivos, tendo a capacidade de limitar a atuação e a liberdade dos sujeitos alvo desta política. A título de exemplo tem-se a limitação das vendas de determinados produtos. Souza (2006) afirma que esta política tem decisões do Estado que privilegiam alguns atores sociais.

As políticas de características distributivas beneficiam grupos pequenos ou indivíduos de distintas camadas sociais. Seus custos, todavia, são compartilhados por todos os atores. Incentivos fiscais, doação de cadeiras de rodas para deficientes físicos, gratuidade no transporte de concessões públicas, são exemplos desta política.

Para Perrone e Santos (2012) a assistência social pode ser considerada a mais recente política pública distributiva no Brasil visto que a política de seguridade social não contributiva provê os mínimos sociais para garantir o atendimento das necessidades básicas da população.

Segundo Secchi (2010) as políticas públicas que acarretam gastos concentrados sobre outras categorias, atingem uma grande parte da população e são vistas como direitos sociais. Visam redistribuir a renda sob a forma de financiamento em serviços e equipamentos, bem como por meio de recursos. O potencial de discordâncias e conflitos nesta política é alto, uma vez que para consecução da mesma é necessária à realocação de recursos e ações do Estado de um grupo de atores em detrimento de outros. A título de exemplo, citam-se a isenção de imposto ou taxa para determinados cidadãos, em detrimento ao aumento para pessoas com maior poder aquisitivo e programas habitacionais para população de baixa renda.

As políticas educacionais estão inseridas no rol das políticas redistributivas, conforme assertivas de Riscal (2011, p. 249):

No caso da educação, a universalização do ensino, segundo esta ótica de equidade, não se realizaria por meio de uma política igualitária para todos, mas por meio de uma política de ajustes, que visa alocar mais recursos para quem tem menos. Isto significa que se o Estado não possui recursos para o financiamento de uma educação pública e gratuita para toda a população, na faixa etária adequada ou não de estudo, os recursos disponíveis devem ser empregados prioritariamente para o atendimento daqueles que se encontram em piores condições de atendimento. Trata-se de uma forma de ação política que não atua contra os privilégios, mas cria uma forma de privilégio negativo ou de discriminação positiva, como às vezes é denominada.

As políticas constitutivas têm cunho mais normativos, referentes à elaboração de outras políticas, são delimitadoras de esferas de competência e atuação dos diversos atores sociais (SOBRINHO, 2012 *apud* SACCHI, 2010). São denominadas também de metapolíticas, por regularem e uniformizarem o processo de desenvolvimento de políticas públicas tanto ao nível governamental quanto não governamental.

### 2.1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas é exercida desde o início do século XX nos países anglo-saxões, como os Estados Unidos, pioneiros na difusão de seus resultados. Utilizou-se, em princípio, testes, descrições, métodos experimentais, dentre outros procedimentos.

A primeira geração era caracterizada por testes de medição, seja de aspectos relativos a componentes de inteligência, ou até medidas para aferir a idade mental das crianças; a avaliação de segunda geração aprofunda os aspectos referentes à medição, incorporando elementos descritivos sobre parâmetros, pontos fortes e fracos em relação aos hoje por avaliação formativa; a terceira geração essencial, o julgamento; tanto os objetivos como os desempenhos esperados devem possibilitar escalas, parâmetros e modelos foram criados para geração, de base construtivista, adota métodos devem participar desde a concepção da avaliação: informações privilegiadas, formas de interpretação divergências entre os participantes, em um processo de negociação permanente (TINOCO, SOUZA, BARBOSA, 2011).

Os esforços e estudos de avaliação de políticas públicas se desenvolveram em diversas fases. De acordo com a literatura sobre o assunto, existe uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa, desde o *boom* da avaliação de políticas públicas nos Estados Unidos, principalmente após a década de 1960, com a distinção de três funções básicas atribuídas à avaliação — informação, realocação e legitimação (DERLIEN, 2001).

Nos anos 1960, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de feedback. A função (re)alocação foi predominante nos anos 1980, durante a segunda etapa de institucionalização, a qual estava claramente destinada a promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário.

Durante a década de 1990, a tônica na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação, ocasionada por fatores político-econômicos específicos, havendo também uma mudança dos atores dominantes (DERLIEN, 2001).

A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e autossuficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais: gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

O procedimento de averiguar os resultados de uma política ou conjunto de políticas e comparar com os objetivos formulados fazem parte do cerne da avaliação de políticas

públicas. Tem a finalidade de fornecer material técnico aos gestores e tomadores de decisão, no que tange a decisões no presente e no futuro.

O processo de avaliação pode ser feito durante todo o ciclo de políticas públicas (LIMA; MEDEIROS, 2012). A implantação de uma política pode passar por processo de avaliação antes (*ex ante*) de a mesma ser implantada. Verificado o desenho, a consistência lógica e a suficiência das ações propostas, durante a sua implantação (*in itinere*) e posteriormente (*ex post*), examinando seus resultados nestas últimas, procura auferir os resultados comparando-os com os objetivos formulados (RUA, 2009).

Sobrinho (2012) afirma que todo processo de avaliação envolve julgamento objetivo, pois é utilizado indicadores prévios que incidem sobre o conteúdo das políticas, examinando sua estratégia, o desenho, a concepção, os processos e os efeitos das políticas implementadas, tendo como objetivo contribuir para o melhoramento das políticas desenvolvidas no que se refere à melhoria do processo de decisão e o aumento da responsabilização ou *accountability*.

Para Rua (2009, p. 110):

A avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos especialmente tornando mais responsável a formulação de metas – e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos.

Castro (2000) afirma que avaliar uma política é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Integra-se ao ciclo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública. Possui quatro dimensões de avaliação:

- Avaliação de eficiência: procura avaliar os custos de uma política e julgar se os mesmos resultados – em termos de quantidade e qualidade – poderiam ser atingidos com um custo menor, ou seja, de maneira mais eficiente.
- Avaliação de efetividade: tem como objetivo avaliar se uma política está realizando aquilo que deveria, comparando às metas estabelecidas inicialmente para determinar se o Programa está atingindo os objetivos e/ou se os objetivos precisam ser revistos em função dos resultados concretos.
- Avaliação de processos: por meio da análise dos processos organizacionais e administrativos, objetiva verificar se um processo pode ser simplificado ou realizado de forma mais eficiente.

Para isso, a implementação de uma política é geralmente decomposta em partes separadas, e cada parte é avaliada de acordo com os critérios de eficiência, efetividade e/ou *accountability*. Para Figueiredo (1986), na linha da avaliação de processos e metas, os meios podem ser avaliados como avaliação impacto, que é aquela que procura constatar os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública.

A avaliação de políticas públicas é uma atividade normativa (FLEXOR; LEITE, 2007), na medida em que seus efeitos são apreciados.

Segundo Carvalho (2005), avaliação de política pública abarca a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última, por sua vez, também pode ser de dois tipos: avaliação de processo e avaliação de impacto. Ambas são avaliações *ex-post* - ocorrendo durante e depois da fase de implementação.

Na avaliação de processo, procura-se averiguar e medir quem se beneficiou, em que medida, de que modo e por quê. O objetivo final consiste em maximizar a eficiência da política. Já a avaliação de impacto, tem como objetivo medir os resultados dos efeitos de uma política. Visa determinar se houve modificação; a magnitude dessa modificação; quais segmentos afetou e em que medida; e quais foram às contribuições dos distintos componentes da política na realização de seus objetivos (VIANA, 1999). Procura avaliar à adequação entre meios e fins, com o objetivo de aumentar a racionalidade do processo. A avaliação de impacto deve-se partir de uma configuração, segundo a qual toda política é composta de *ações* que ocorrem entre uma situação atual e uma situação nova. A situação é retratada por diagnósticos que têm por finalidade descrever, explicar e projetar determinada realidade.

As variáveis são tomadas como instrumentos analíticos das políticas são classificadas em variáveis-parâmetro, variáveis-instrumento e variáveis-objetivo. As primeiras indicam as condições de uma política; as variáveis-instrumento referem-se aos meios utilizados pela política e as últimas designam o objetivo da política.

A avaliação, além de constituir um objeto de destaque nas discussões dos últimos anos, é um dos temas ao qual, ao longo de períodos históricos específicos, se lhe atribuiu significados diversos, com a evolução própria da sociedade, forjados pelas alterações políticas, sociais, econômicas e culturais. Ela se apresenta de forma distinta, segundo a concepção, funções, finalidades, valores, procedimentos, critérios e os interesses de quem a utiliza: os avaliadores. Isso pode interferir em determinada realidade/contexto nas decisões,

ou mesmo provocar mudanças e transformações na realidade. A avaliação não é uma ação neutra, reflete a concepção de mundo, indivíduo e de sociedade, condicionando a tomada de decisões no Plano das Políticas Educacionais, norteador e orientador às práticas pedagógicas nos ambientes educacionais (DIAS SOBRINHO, 2003).

No âmbito do trabalho social, a avaliação é um mecanismo de regulação de ações e políticas sociais, que pode permitir uma diminuição das possibilidades de fracasso de um Programa de interesse social.

Conforme Viedma (1996), avaliação é um processo que compara o observado com o que é esperado, requer decisão sobre a relação entre o observado com o padrão, ou o que se esperava alcançar. Para comparar, é necessário, antes, definir o que se deseja alcançar. A avaliação, enquanto um processo consiste em monitorar o quanto se tem realizado durante o desenvolvimento da política. Permite, pois, identificar barreiras que interfiram no desenvolvimento. Para a tomada de decisões de ações para superá-las, é necessário um corpo sistemático de procedimentos que se implementam ao longo do Projeto.

A meta da avaliação de programas é fazer um juízo sobre uma atividade, um recurso ou um resultado, para determinar o grau ou êxito na consecução de um objetivo determinado, abarcando a estrutura, o processo e o impacto do Programa em um dado contexto social, de forma sistemática. Minayo (2008) conceitua que a avaliação de programas/políticas procura emitir um juízo de valor sobre determinada intervenção, deve estar incluída no planejamento das ações, tem o papel de subsidiar a gestão, pois não objetiva punir as pessoas atingidas ou envolvidas nela, mas melhorar seu desempenho.

A avaliação pode ser diferenciada segundo a atitude do avaliador e as suas funções junto ao processo avaliativo. Neste sentido, haveria: a atitude descritiva cuja função é a realização de inventário e lista dos efeitos em um período de tempo e o avaliador procura apenas fornecer dados, apresentando neutralidade, sem estabelecer julgamento sobre êxito ou fracasso da intervenção.

A atitude clínica se aprofunda mais do que a anterior, pois além do registro dos resultados, explica a razão pela qual um objetivo proposto foi alcançado, correspondentes ao objetivo buscado e esquece os efeitos ligados a outros parâmetros, além de procurar descobrir as diferenças entre a meta perseguida e a realizada; atitude normativa o avaliador adota os valores eleitos por ele mesmo para se referenciar na medição dos resultados observáveis; isso pode ocorrer por diversas razões, até pela falta de clareza dos objetivos da política; a atitude

experimentalista busca relações estáveis de causalidade em termos do conteúdo da política e o conjunto de efeitos no terreno, adotam-se as variáveis independentes como causas e as dependentes como efeitos.

Para Figueiredo (1986), para se avaliar o fracasso ou sucesso de uma política pública, tem-se que primeiro observar os propósitos da mesma que apresentam dois aspectos: geração de um produto físico tangível e mensurável e a geração de um impacto tanto físico, como subjetivo este último alterando atitudes, comportamentos e opiniões. A motivação, que promove as avaliações de políticas públicas, pode ser dividida em razões morais e instrumentais.

Razões morais: examinam-se aspectos administrativos e legais, objetivando verificar a probidade dos gestores e usuários na gestão do Programa e na apropriação dos seus benefícios.

Razões instrumentais: observa-se a implementação da política, objetivando a geração de informações que serão subsídios no processo de monitoramento da política.

Avaliar políticas públicas objetiva ainda:

- a) Vislumbrar alternativas de intervenção para resolver problemas;
- b) Assegurar efetividade do processo de implementação;
- c) Detectar e corrigir desvios ou perturbações na trajetória de implementação;
- d) Aferir adequação e disponibilidade dos recursos requeridos;
- e) Medir aderência dos produtos e resultados aos propósitos e objetivos da ação e
- f) Incrementar a transparência nas organizações públicas.

Para Cotta (2001) a realização de uma avaliação, não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas. É que o principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas que cria é a presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão dadas. “Ocorre justamente o contrário: a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” (COTTA, p. 94, 2001).

Faria (2005) aponta outros possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação: existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o Programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do Programa; mudanças no pessoal encarregado (exemplo: novatos têm prioridades diferentes

daquelas vigentes no início da avaliação); eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, uma vez superados os fatores impeditivos da utilização da avaliação.

Para Dourado (2010) a avaliação de políticas públicas, em particular na educação, tem se composto como um grande desafio seja em função dos limites teóricos e metodológicos subjacentes ao seu grau de complexidade, pelo envolvimento de diferentes atores ou pelo seu desdobramento abrangente, envolvendo questões que transcendem a finalidade da área educacional. A avaliação de políticas educacionais pode se efetivar por que as causam, uma vez que ela se apresenta por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado.

### 2.1.3 RELAÇÃO ENTRE ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

O Estado, por sua concepção, exerce influência nos diferentes significados para políticas públicas. O entendimento desta concepção de Estado é necessário, devido ao fato que visões diferentes de Estado e sociedade podem inferir em projetos diferentes de ação governamental e, por conseguinte, em diferentes modelos de políticas públicas.

A percepção da função do Estado e suas relações com o mercado e sociedade, para ser mais bem compreendida, deve recorrer às contribuições de algumas matrizes ideológicas, que ao longo da história discorrem sobre o modo de atuação do Estado.

O Estado, no liberalismo, deveria garantir a livre iniciativa e a propriedade privada, onde que para Danner (2010, p. 130): “O trabalho seria o fundamento da propriedade privada, porque é por meio dele que os indivíduos, desenvolvendo suas capacidades, têm condições de, aos poucos, alcançarem patamares maiores de poder e acumular capital”.

Para o liberalismo, o indivíduo é o responsável em termos de desenvolvimento por seus talentos, através do trabalho. Os diferentes estágios de desenvolvimento destes talentos são os responsáveis pelas desigualdades sociais.

Smith (1983) assevera que, riqueza ou o bem estar das nações é identificado com seu produto anual *per capita* que, dado o conjunto de recursos naturais, é determinado pela

produtividade do trabalho, que pode ser entendido como aquele que produz um excedente de valor sobre seu custo de reprodução e pela relação entre o número de trabalhadores empregados produtivamente e a população total.

O liberalismo era fundamentado na redução da participação do Estado na economia e na sociedade, contudo intercedia pela manutenção da educação sob o regime estatal, pois naquele momento, a educação era uma maneira de homogeneização da nação e meio indispensável para o trabalho na produção e não como uma variável que gerasse lucro.

No século XIX, em virtude da conjuntura econômica que apresentava desemprego em alta e condições de vida difíceis, o liberalismo evoluiu para o liberalismo social (ARAÚJO, 2007). Este considerava que a liberdade individual deveria centrar na defesa de liberdades positivas, e que as liberdades idealizadas para todos poderiam ser alcançadas sob as condições econômicas e sociais certas. Para tanto, o Estado deveria ser social e intervencionista, um regulador da economia.

O papel do Estado, no pensamento marxista, assumiu duas tendências diferenciadas: uma ótica *instrumentalista* (funcionalista) e outra *estruturalista*. Ambas derivadas de uma ampla gama de posições.

Na perspectiva instrumentalista, o Estado funciona como um “instrumento” nas mãos das classes dominantes, ou, mais concretamente, de suas variadas frações burguesas, neste aspecto o Estado, atua em prol, no longo prazo, dos capitalistas como coletividade apesar de contrariar em alguns momentos os interesses imediatos dos capitalistas individuais. Ao adotar tal caminho, reduz-se o Estado a uma dominação política (Estado-poder) em que cada classe (ou fração) dominante seria capaz de formatar sua própria configuração de Estado, a partir de suas conveniências e interesses configurando uma ditadura de classe, tornando-se um apêndice da base estrutural.

Por outro lado, na ótica estruturalista, o Estado é como instância dotada de total autonomia diante deles (PINTO; BALANCO, 2013).

A teoria keynesiana defende que o ciclo econômico não é regulado, a economia não é capaz de alcançar níveis ótimos de produção e emprego sem a intervenção do Estado. O Estado, com sua autonomia política e institucional, que se construiu principalmente nas economias desenvolvidas no período do pós-guerra e se articulou com os demais fatores tipicamente fordistas, tem características que podem ser sintetizadas como keynesianas, ao justificar gastos estatais com impactos tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda

e também para financiar a formação do regime de bem estar social. Pochman (1998) atesta que as políticas keynesianas trouxeram maior segurança aos trabalhadores reduzindo riscos de problemas sociais.

A grande depressão de 1930 fez surgir à necessidade de repensar o papel do Estado dentro da economia, uma vez que o mundo estava passando por um momento de grande turbulência e o mercado privado não estava conseguindo suplantar as demandas sociais. Neste ínterim, Myrdal (1961) diz que modernas políticas sociais teriam características de investimentos e não de custos, visto a sua atuação no que tange a prevenção.

A participação estatal, defendida por Myrdal, alicerça os preceitos do bem estar social ou *Welfare State* em que todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido, seja diretamente através do Estado, ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil.

Myrdal (1932) argumentava que as políticas sociais não eram meramente uma questão de redistribuição de renda, mas sim uma questão vital para o próprio desenvolvimento econômico. Nesta linha, Gomes (2006, p. 3) assevera que:

A definição de welfare state pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal, promovidos pelo Estado, com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida excludente.

Esses direitos incluiriam: a assistência médica gratuita, renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos, o auxílio ao desempregado e educação em todos os níveis, baseado na concepção que o cidadão tem direitos sociais indissociáveis a sua existência.

O *Welfare State* expõe seus primeiros sintomas de crise ainda na década de 1970 (DRAIBE; HENRIQUE, 1998), uma vez que a expansão dos gastos públicos na área social provoca *déficits* para o Estado, ocasionando a inflação e o desemprego. Os programas sociais são os responsáveis pelo desequilíbrio da competitividade entre os indivíduos no mundo do trabalho (WIECZYNSKI, 2012).

A perspectiva do neoliberalismo era redefinir o papel do Estado, limitando sua atuação em diversas áreas, buscando restringir, não só o universo dos beneficiários das políticas sociais, mas os próprios limites desse Estado, dentro da lógica de mercado. O público não estatal apresenta-se como proposta da sociedade civil, superando o projeto de estado de bem estar social (COELHO; CARARO; MOTA, 2012). Houve alterações no processo de execução de políticas públicas, devido ao processo de descentralização política-administrativa e a demanda por novos espaços de articulação no mundo (DIAS; MATOS, 2012).

O nacional desenvolvimentismo sofreu uma ruptura nas últimas décadas do século XX no Brasil, em virtude de eventos internos e externos que combinados resultaram na dissolução do arcabouço político institucional. Estes eventos são exemplificados como as sucessivas crises internacionais, a influência crescente de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, a crise do socialismo e os efeitos da globalização. Estes elementos foram condicionantes para a adoção de políticas monetárias, para a abertura econômica e privatizações, sob a égide do Consenso de Washington (DINIZ, 2007), de grande influência na formação da nova agenda pública.

As novas orientações político-institucionais no Brasil não foram suficientes para reduzir as desigualdades sociais. Para Diniz (2007), as ações de cunho neoliberal constantes nestas orientações, agravaram os problemas brasileiros. Reis e Cardoso (2010) afirmam que seguir a cartilha do neoliberalismo não é suficiente *per si* para o desenvolvimento dos países.

A escassez de ações estruturantes, por parte do Estado, na condução para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico, é uma das principais causas para que problemas de ordem social e econômica sejam observados e sentidos pelo conjunto da sociedade brasileira, principalmente em estados que apresentam menores índices de desenvolvimento social e econômico, como por exemplo, Alagoas, que ao longo da história brasileira detém os piores indicadores.

Em suma, avaliação de políticas públicas se apresenta como um instrumento de gestão, que visa subsidiar decisões a respeito da continuidade, de aperfeiçoamentos necessários, de responsabilização dos agentes públicos, com ênfase em locais que necessitam de maior prioridade.

### 3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

A política educacional é um conjunto de ações, programas, projetos, leis que movimentam a área educacional (LIMA; ARANDA; BOSCO, 2010). Para Hofling (2001) é uma política pública de corte social. Francisco de Oliveira (2010) define política educacional como tudo aquilo que um Governo faz ou deixa de fazer em educação escolar.

Para Saviani (2006), a história da educação pública brasileira tem sua origem, a partir de 1890, com o surgimento dos grupos escolares em São Paulo, época em que o Estado assume a função de urbanizar, higienizar e educar o povo. Gatti Junior e Pessanha (2005) afirmam que a Primeira República nasceu, determinada a romper com o atraso, formar o cidadão, criar uma nova ideia de nação e instituir a moral e o civismo

Em 1911, o Governo Federal interveio no campo educacional por meio da Lei Rivadávia Corrêa, ou Reforma Rivadávia Corrêa, Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental pelo Decreto nº 8.659/1911. Esta reforma adotava a liberdade e a desoficialização do ensino no País, retirando da União o monopólio da criação de IES. De acordo com a Lei, o Governo dispensava a exigência de equiparação a uma instituição modelo de nível federal, o que tornava possível a criação de universidades pela iniciativa privada.

Na segunda metade do século XX, a educação pública brasileira teve uma participação mais intensa do Estado, visto o alto índice de analfabetismo, das más condições de trabalho, evasão e repetência crescentes, aliados aos baixos salários dos professores (PEREIRA, 2008), ensejando que em 1925, o Governo Arthur Bernardes, por meio da Reforma Rocha Vaz, firmasse acordo entre a União e os estados, visando promover o Ensino Básico. Contudo as diferenças regionais no País dificultaram a formulação de uma política nacional única para a educação (ARAUJO, 2007).

Estas diferenças têm características históricas e econômicas, conforme descreve Goldemberg (1993 p. 2-3):

A pesada herança da escravidão tem consequências de longo prazo para a evolução do sistema educacional, porque cria problemas específicos para a extensão do acesso à escola.

De um lado, pelas mudanças de tradições, valores e hábitos exigidas de uma população para a qual a escola não faz parte da perspectiva normal de vida nem integra sua tradição cultural. De outro lado, pela resistência das elites tradicionais em estenderem a cidadania a escravos e ex-escravos e, portanto,

pela dificuldade em aceitarem e promoverem o ideal da escolarização universal como fundamento das políticas públicas.

Da perspectiva econômica, a abolição tardia da escravidão está associada à manutenção de tecnologias primitivas e formas tradicionais de trabalho e dominação, assim como à persistência de uma economia de subsistência em grande parte da zona rural. Para uma população nessas condições, a escola não é vista como instrumento para a melhoria da situação de vida.

Da mesma forma, nas regiões mais tradicionais do Brasil, na ausência de um processo de industrialização, a escolarização não constitui exigência para o acesso ao mercado de trabalho urbano nem instrumento de mobilidade social, a não ser para camadas privilegiadas da população.

As mudanças políticas e econômicas nos anos 1930, ocasionaram o início da consolidação de um sistema público de educação elementar no país (Lopes,2007) A Constituição de 1934 estabeleceu a criação de um Plano Nacional de Educação, que indicava pela primeira vez a educação de adultos como dever do Estado, incluindo em suas normas a oferta do ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensiva para adultos.)

A criação e a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP); a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas(INEP); o surgimento das primeiras obras dedicadas ao ensino supletivo; o lançamento da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) foram algumas iniciativas políticas e pedagógicas no decênio de 1940 Ainda em 1947, A realização do a 1º Congresso Nacional de Educação de Adultos. No de 1949 foi realizado o Seminário Interamericano de Educação de Adultos

Este conjunto de ações permitiu que a educação de adultos se firmasse como uma questão nacional. os movimentos internacionais e organizações como a UNESCO, exerceram influência positiva, reconhecendo os trabalhos que vinham sendo realizados no Brasil e estimulando a criação de programas nacionais de educação de adultos analfabetos

Segundo Xavier (1990), nas décadas de 1930 e 1940, as políticas educacionais objetivavam aumentar a escolaridade média da população, em virtude do processo de expansão da indústria no País. Na década de 1940, durante o Governo de Getulio Vargas, o Brasil buscava mudar seu perfil econômico, deixando de ser um País essencialmente agrícola, passando a ser industrial.

O processo de industrialização no Brasil estabelecia uma exigência maior para os trabalhadores, no que se referia à escolaridade, devido à presença de novas tecnologias no processo de produção. A industrialização ocorreu, todavia, de forma tardia e periférica no

Brasil (BRITO; PINHO, 2012), aliado a existência dos fortes desequilíbrios regionais e as intensas desigualdades sociais, que marcaram o processo de urbanização. Oliveira (2009c) pontua ainda, que houve uma crescente urbanização no País nas décadas de 1930 e 1940.

Brito e Pinho (2012, p. 6) corroboram com este argumento:

As mudanças profundas que passaram a sociedade e a economia brasileira, a partir dos anos trinta do século passado só se consolidaram com o acelerado processo de crescimento da economia urbano-industrial e com a expansão dos sistemas de transporte e comunicações, que têm início na década de cinquenta, em especial, na sua segunda metade, com o Plano de Metas, no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

O acelerado processo de urbanização, diante do ciclo de expansão das migrações internas, evidenciava-se na mudança estrutural por que passava a sociedade e a economia brasileira.

**Tabela 1 - Grau de urbanização<sup>1</sup>, no Brasil – 1940-1960**

	1940	1950	1960
Brasil	31,24%	36,16%	45,08%

Fonte: IBGE/Censos Demográficos

A Reforma Francisco Campos estabeleceu, em nível nacional, ocasionou a modernização do Ensino secundário brasileiro, imprimiu organicidade a este nível de Ensino por meio de várias estratégias escolares, como a seriação do currículo, a frequência obrigatória dos alunos, a imposição de um detalhado e regular sistema de avaliação discente e a reestruturação do sistema de inspeção federal, delineando, desta feita, a cultura escolar definida pela reforma de 1931 (DALLABRIDA, 2009). A Reforma Francisco Campos também expunha os desafios para educação. Nesta linha, assevera Vidal e Faria Filho (2002, p. 33):

[...] A falta de materiais, a inconsistência dos métodos, a inadequação das instalações e a ineficiência do ensino clamada pelos altos índices de analfabetismo (em torno de 80%) eram os argumentos recorrentes de educadores e jornalistas na configuração da escola brasileira. Muito estava por fazer: esse era o diagnóstico reiterado nas grandes e pequenas imprensas e nos periódicos pedagógicos.

<sup>1</sup> Percentagem da população da área urbana em relação à população total (IBGE,2013). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>.

Neste período é confeccionado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, um documento em que os mais representativos educadores brasileiros, atendendo à solicitação do chefe do executivo, procurariam traçar as diretrizes de uma verdadeira política nacional de educação e ensino, abrangendo todos os seus aspectos, modalidades e níveis. As novas diretrizes econômicas e sociais da civilização da época estabeleceu um sistema completo de educação, com uma estrutura orgânica, conforme as necessidades brasileiras.

Este manifesto mostrou a necessidade da elaboração de um Plano Nacional de Educação entre as políticas públicas, baseado no direito individual (ARAÚJO, 2007), em que o Estado seria o responsável pela organização do ensino, para que a escola fosse acessível aos cidadãos de menor capacidade financeira, e assim, apresentando princípios de uma educação pública, laica, gratuita e obrigatória (PEREIRA, 2008).

Para Oliveira e Neto (2012, p. 10):

A finalidade educativa de lançar mão de um manifesto dirigido ao povo e ao Governo foi de apresentar sistematicamente diretrizes fundamentadas numa concepção de educação, de escola e de criança que rompesse com a velha tradição e instaurasse uma nova forma de organizar e planejar o processo educativo nas instituições escolares de todo território nacional. A preocupação dos pioneiros em relação ao aspecto pedagógico da reforma foi à tentativa de aproximar a escola com a vida social e com o mundo do trabalho.

Em suma, a percepção em dotar o País, apesar de suas enormes diferenças, de um modelo de educação padronizado para todos os entes federados, possibilitou a representação do cotidiano dos brasileiros dentro de sala de aula e preparou-os para o mercado de trabalho, objetivos, estes, traçados pelo Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova.

### **3.1 Governos Militares**

As políticas educacionais durante o Regime Militar tinham como características: a vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado; favorecimento da privatização do ensino; implantação de uma estrutura organizacional que se consolidou e se encontra em plena vigência; institucionalização da pós-graduação, objetivado na Reforma Constitucional nº 1 e o aumento no índice de escolaridade, de 60% para 80% (SAVIANI, 2008).

Para a execução das políticas educacionais, foi criado pela Lei nº 5.337/68 (BRASIL, 1968) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com objetivos de

financiar os programas de Ensino Superior, Médio e Primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos estados, Distrito Federal, territórios, municípios e estabelecimentos particulares; apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de Ensino Médio e Superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do Governo.

A Lei nº 5.692/71, ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação de primeiro e segundo graus, estabelecia algumas normas para o ensino: duração da educação de primeiro grau para oito anos e o Ensino secundário ou 2º grau se tornasse profissionalizante.

A escola primária deveria capacitar para realização de determinada atividade prática; o Ensino Médio teria como objetivo a preparação dos profissionais necessários ao desenvolvimento econômico e social do País; e ao Ensino Superior eram atribuídas as funções de formar a mão de obra especializada requerida pelas empresas e preparar os quadros dirigentes do País (SOUZA, 1981, p. 67-68).

Foram estabelecidos métodos e planejamentos para organizar o Ensino Fundamental, como por exemplo, o Plano Setorial de Educação e Cultura (1972 – 1974). Seus objetivos eram respeitar e desenvolver uma educação humana voltada para o trabalho, tendo em vista o crescimento econômico do País.

A orientação geral traduzida nos objetivos indicados e a referência a aspectos específicos, como a profissionalização do nível médio, a integração dos cursos superiores de formação tecnológica com as empresas e a precedência do Ministério do Planejamento sobre o da Educação na planificação educacional, foram elementos que integraram as reformas de ensino do Governo Militar.

### 3.1.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Em 1961 foi criada a Lei nº 4.024, que tratava de um conjunto de metas que deveriam ser alcançadas em um prazo de oito anos. Essa proposta sofreu alterações em 1965, dentre as quais uma maior participação dos governos estaduais por meio de planos. Em 1966, foi feito um Plano complementar de educação que trouxe importantes modificações, sobretudo na distribuição de recursos federais, cursos profissionalizantes e proposta para erradicação do analfabetismo.

### 3.1.2 MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO (MOBRAL)

A ascensão de um novo Governo central a partir de 1964 e a percepção deste, de que o analfabetismo continuava em grande escala, ensejou a expansão da Cruzada ABC, entre os anos de 1965 e 1967 e, depois, no Mobral, criado em 1967, que objetivava erradicar o analfabetismo entre pessoas jovens e adultas com idade entre 15 e 35 anos.

O Mobral foi um Projeto do Governo brasileiro, criado pela Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967, que propunha a alfabetização funcional de jovens e adultos, visando conduzir a pessoa à obtenção de técnicas de leitura, escrita e cálculo, como meio de integrá-la a sua comunidade.

O Mobral constituiu-se como Fundação, com autonomia gerencial em relação ao Ministério da Educação. A partir de 1970, reestruturado, passou a ter dotação de recursos, advindos da loteria esportiva e das deduções do imposto de renda.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB nº 5.692/71, implantou o Ensino Supletivo, sendo dedicado um capítulo específico para a educação de adultos. Esta lei reconheceu a educação de adultos como um direito de cidadania.

A campanha de alfabetização, por intermédio da educação continuada de adolescentes e adultos, constituiu-se de comissões municipais que se responsabilizaram pela execução das atividades, enquanto a orientação geral, a supervisão pedagógica e a produção de material didático eram centralizadas na União. A proposta de educação integrada objetivava a conclusão do antigo curso primário.

O Mobral através do Programa de Alfabetização Funcional buscava desenvolver habilidades de leitura, escrita e contagem. Dotar os alunos de conhecimentos de direitos e deveres utilizando, para tanto, o cotidiano dos alunos.

O Mobral expandiu-se por todo o território nacional, diversificando sua atuação. Das iniciativas que derivaram do Programa de Alfabetização, a mais importante foi o Programa de Educação Integrada (PEI), que correspondia a uma condensação do antigo curso primário com vistas à continuidade de estudos para os recém-alfabetizados. O material didático era constituído de livro de texto, livro glossário, livro de exercício de matemática, livro do professor e conjunto de cartazes. Este Programa visava também à formação de mão de obra

(CORREIA, 1979), que foi outra meta deste Programa, visto que no seu escopo estava o de fornecer informações para o trabalho, no tocante ao desempenho de funções que requeriam habilidades inerentes ao possuidor das quatro primeiras séries do 1º grau. A parceria com entidades privadas no ano de 1973 demandou ao Mobral que se dotassem os alunos de qualificação específica, uma vez que o mercado exigia mão de obra com algum conhecimento.

Entretanto, pelo perfil do aluno, haveria adequações, como: a oferta de cursos com baixa hora-aula, exigência mínima de escolaridade e horários ajustados às disponibilidades dos alunos, além de ter uma maleabilidade para ser aplicado em quaisquer partes do País.

O Mobral Cultural propunha reforçar os aspectos da alfabetização, visto que seus objetivos eram orientados para o impedimento da regressão do analfabetismo, diminuir a evasão escolar, reduzir as reprovações no Programa utilizando a cultura local como forma de valorização do indivíduo. Em 1974, o Ministério da Educação (MEC) propôs a implantação dos Centros de Estudos Supletivos (CES), que se organizavam com o trinômio tempo, custo e efetividade.

O Programa de Educação Comunitária da Saúde pretendia ofertar ao aluno serviços além dos educacionais. Serviços estes ligados à saúde, os quais iriam propiciar melhorias nas condições de saúde da população residente na área de atuação do Programa. Mediante o trabalho de natureza educacional, houve a confecção de uma cartilha com conhecimentos de conteúdo básico sobre o sanitarismo.

Ao término do processo de alfabetização, o ex-aluno poderia inserir-se no Programa de Autodidatismo, com intuito da ampliação de conhecimentos para uma educação permanente por meio da oferta de materiais que despertassem e favorecessem ao desenvolvimento.

Na análise dos métodos e das metodologias utilizadas no cotidiano das aulas do Mobral, constatou-se que as professoras não tiveram formação didática para ensinar pessoas adultas, acabavam por reproduzir as práticas que realizavam com as crianças, visto sua atuação profissional no ensino das séries iniciais do Ensino Fundamental.

No caso dos alunos que residiam no campo, o conteúdo da cartilha do Mobral não se aproximava de forma significativa da sua realidade, seja pela ênfase ao contexto urbano, seja pela utilização de imagens que não tinham nenhuma relação com a rotina da vida rural (OLIVEIRA; SOUZA, 2009).

Para Santos (2013), Paiva (1981) e Ferraro (2009), o Mobral em suas ações, se mostrou pouco eficaz no combate ao analfabetismo, devido à falta de um Projeto Pedagógico que contemplasse as grandes diferenças existentes entre a população das diversas regiões do País, e a não universalização do Ensino Fundamental. Apesar de todo o investimento governamental, o Mobral apresentou falta de formação adequada das professoras para lidar com os alunos adultos.

As políticas educacionais nas décadas de 1970 e 1980 tinham como foco a expansão do número de escolas e de alunos principalmente em regiões mais pobres, como estratégia de recuperação da pobreza com ênfase assistencialista (CORREA, 2008). Para Silva (1993), houve uma ruptura do ponto de vista educacional, devido ao acesso da população a uma educação de qualidade e uma perspectiva de maior participação dos agentes da sociedade buscando priorizar as primeiras séries do Ensino Fundamental, que apresentavam altas taxas de evasão e repetência.

Na década de 1990 ocorreu uma redefinição do papel estatal, uma vez que o Estado do bem estar social passava por momento de esgotamento devido às dificuldades econômicas acometidas em países com forte presença do Governo. As crises que se sucederam nestes países, ensejaram medidas neoliberais como privatização, maior abertura de mercados e reformas no campo previdenciário e educacional.

Na educação, segundo Yanaguita (2011 *apud* SOUZA; FARIA, 2004, p. 3):

[...] da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, de busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos marcadamente sob inspiração neoliberal, [...] também [defendiam] as diferentes formas que a descentralização da educação assumiu na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e regionalização).

Os anos de 1990 apresentaram forte presença de organismos internacionais, como o Banco Mundial na consecução de financiamentos na educação com relevo para a educação fundamental, buscando sanar ineficiências do poder público através de um modelo empresarial. Figueiredo (2009, p. 13) afirma:

Em síntese, na década de 1990, os projetos financiados para o ensino fundamental brasileiro, pelo Banco Mundial, objetivaram enfrentar o fracasso escolar, interpretado como indicador de ineficiência e falta de qualidade. Os componentes ou programas de ação dos projetos financiados para o ensino fundamental priorizaram orientações e propostas pautadas em critérios gerenciais para promover a concorrência, a qualidade, a produtividade e a racionalidade econômica.

Libaneo (2008, p. 3) segue na linha de Figueiredo:

[...] que as reformas neoliberais desse período transformaram a instituição escolar em prestadora de serviços, submetida ao modelo de gestão empresarial para atingir resultados quantitativos aos imperativos da eficácia e da inserção profissional, perdendo significativamente sua finalidade de transmissão de cultura e formação integral de pessoas.

A participação de organismos internacionais na década de 1990 ocasionou que a educação brasileira tivesse uma orientação mais gerencial com o estabelecimento de metas e resultados quantificáveis, promoção da competitividade entre instituições de ensino.

Em resumo, na década de 1990 ocorreu a priorização da educação fundamental por meio de uma política de formação de professores, a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), o melhoramento na gestão, valorização de instituições com menores índices de repetência, e ampliação da jornada escolar, onde cada Governo evidenciou sua política educacional e para operacionalizar a mesma, fez uso de programas, projetos e fundos.

### **3.2 Governo Fernando Collor de Mello**

A política educacional do Governo Collor foi centrada em medidas de expansão da rede escolar, adequação curricular e fomento aos programas de apoio aos alunos do Ensino Fundamental, haja vista o Ensino Fundamental apresentar baixas taxas de conclusão e altas taxas de repetência e evasão (SANTOS, 2010).

O Governo Federal descentralizou a execução das políticas, repassou recursos e ampliou a autonomia dos estados e municípios, validando pressupostos econômicos como a racionalidade no processo de gasto, destacado para legitimar a conveniência de descentralizar as políticas públicas: eficiência na prestação dos serviços, transparência na administração e otimização dos recursos (MENEZES, 2000).

Para operacionalizar a política educacional, foram realizados programas e projetos com objetivos de executar tarefas complexas em curto espaço de tempo: acabar com o analfabetismo, colocar todas as crianças na escola em tempo integral e criar escolas públicas pelo País inteiro para acabar com a defasagem de vagas na escola pública.

### 3.2.1 PROGRAMA MINHA GENTE

O Programa Minha Gente criou um conjunto de diretrizes político-administrativas voltadas para as necessidades mais fundamentais da população, concentrando atenção no campo social, particularmente no que se refere às crianças e aos adolescentes em virtude do objetivo básico ser o de desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social, relativas à criança e ao adolescente. Consistia na construção de conjunto formado por uma creche, uma escola de 1º grau, uma lavanderia e um lar para idosos.

No âmbito educacional, a construção dos Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACS), cujo funcionamento seria em tempo integral, visava diminuir o déficit educacional e evitar o trabalho infantil. Os altos custos e o abandono da rede de ensino restante, entretanto, ocasionaram críticas ao Programa. Nesta linha, segue Palma Filho (2005, p. 55): “[...] eram vitrines políticas, pois a custa de muita propaganda nos meios de comunicação convenciam a população de que eram a solução na direção da melhor qualidade da educação pública”.

Para o modelo de gestão ser viabilizado, era indicado os processos que estabeleciam diferentes níveis de responsabilidade, bem como o caráter das relações entre as instâncias envolvidas (governos federal, estadual e municipal, bem como instituições comunitárias). São dois os níveis estipulados: um central, representado pelo Governo Federal, a quem cabem às funções de promoção/coordenação do Programa, e outro local, representado pelos governos estaduais e municipais e pelas organizações comunitárias, a quem cabem às funções de incorporação e de execução, em articulação com a comunidade e sob orientação do Governo Federal.

A falta de uma proposta pedagógica mais moderna e inovadora era mote para críticas em relação ao valor investido em propaganda e assim, o Programa foi descontinuado.

### 3.2.2 PROGRAMA SETORIAL DE AÇÃO DO GOVERNO COLLOR NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

Este Programa utilizava uma abordagem qualitativa para definir os problemas do setor educacional. Neste Programa são inseridos princípios da equidade, eficiência e

competitividade. Foi identificado pelo Programa que, o problema central da educação brasileira era a baixa qualidade do ensino, que ocasionava repetência e evasão escolar. E que ações na área deveriam ser compartilhadas com igual nível de responsabilidade entre o poder público, sociedade e setor privado, indo ao encontro do neoliberalismo, como uma forma de maior integração e articulação com o empresariado.

França (2004, p. 3) discorre sobre este paradigma:

[...] enquanto se discutia a redemocratização e o novo paradigma sobre a gestão educacional, o discurso governamental e documentos de entidades empresariais enfatizam a necessidade de novos padrões de gestão educacional com qualidade, traduzidos pela descentralização, participação, privatização e parcerias.

O Programa adotava ações que objetivavam ofertar ao aluno as condições para que o mesmo permanesse frequentando a escola, tais como: gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental para todos, inclusive daqueles que não tiveram acesso na idade correta; a extensão progressiva da gratuidade ao Ensino Médio, o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas, a oferta de ensino noturno regular e o atendimento educacional apropriado aos portadores de necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino.

A educação era considerada elemento necessário à reestruturação competitiva da economia, embora a presença do Estado fosse considerada fundamental, e a oferta da educação fosse adequada à demanda da população e às necessidades econômicas do País.

A gestão do Programa era descentralizada como um direcionamento orçamentário para os estados e municípios e efetivada por meio de sistemáticas para financiamento da educação. Este último com maior relevo e que se apresentava como um contraponto, conforme afirmação de Castro e Menezes (2003, p. 10): “No Governo Collor, estes documentos são ainda mais importantes, pois são uma “contraprova” que coloca o rompimento com as tradicionais práticas políticas brasileiras e o apelo à modernização da administração pública”.

Os níveis de responsabilidade do poder público, na gestão educacional, explicitavam as competências da União, dos estados e municípios, com ênfase no princípio de descentralização. A utilização dos recursos públicos e as ações implementadas na política educacional seriam avaliadas com a contribuição e controle das três esferas federais.

Os resultados deste Programa foram poucos, uma vez que, segundo Castro e Menezes (2003) a política educacional fora paradigmática, no que se refere à publicização das iniciativas e número de ações executadas. Nesta linha, Vieira (1998, p. 58) assevera:

Na verdade, como síntese, pode-se dizer que, em matéria de política educacional, [...] há muito discurso e pouca ação. O Governo concebe projetos de grande visibilidade. [...] tais iniciativas não chegam a traduzir-se em mudanças na educação, na medida em que não correspondem a um efetivo comprometimento governamental com os objetivos propostos.

As causas destes resultados foram às disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação (EVANGELISTA, 2011), que derivam para desigualdades educacionais no Brasil em relação a todas as etapas da educação. Indicadores como taxas de analfabetismo, atendimento e de escolarização demonstram que o País continuava a apresentar elevada exclusão educacional, com destaque para as regiões Norte e Nordeste.

### **3.3 Governo Itamar Franco**

A política educacional foi formulada a partir da necessidade de aprofundar os mecanismos que permitissem uma gestão mais descentralizada, compartilhada e cooperativa, tanto entre os níveis de Governo, quanto entre estes e a sociedade civil para que ocorresse a melhora dos serviços educacionais prestados à população.

Houve fóruns de discussão para encaminhamentos das políticas públicas voltadas para a educação, nos quais eram partícipes as correntes políticas, assim como representantes de praticamente todos os setores de alguma forma envolvidos com a problemática educacional, em seus diversos níveis de ensino. Essas conferências caracterizaram um curto e raro interregno essencialmente democrático, no qual a participação foi estimulada, valorizada e, acima de tudo, levada em consideração. Ou seja, foi um momento em que, talvez de forma inédita, o poder foi desconcentrado e efetivamente compartilhado.

#### **3.3.1 PLANO DECENAL PARA TODOS**

A concretização política educacional durante o Governo Itamar Franco se deu por meio do Plano Decenal para Todos (1993-2003), o qual foi concebido após a Conferência de

Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia – 1990. Desta conferência resultaram posições consensuais de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos como um dos compromissos assumidos na ocasião onde seu gerenciamento seguiria ao nexo da iniciativa privada, visto as novas formas de intervenção estatal da época.

As demandas educacionais seriam contempladas com a profissionalização do magistério, a qualidade do Ensino Fundamental, a autonomia da escola, a equidade na aplicação dos recursos e o engajamento dos segmentos sociais mais representativos na promoção, avaliação e divulgação dos esforços de universalização e melhoria da qualidade da educação fundamental (BRASIL, 1993).

O financiamento seria concebido para universalizar o Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo através de recursos financeiros destinados à manutenção e melhoria na qualidade da Educação Básica. O controle destes gastos seriam realizados através de mecanismos que tivessem, na eficácia, um princípio norteador, evitando vazamento de recursos e duplicação das mesmas atividades.

Seguindo a mesma orientação do Governo Collor, foi adotada a descentralização dos recursos para otimizar as ações, porque era o meio mais indicado para proporcionar às pessoas beneficiárias a priorização/otimização dos recursos, em virtude do maior rigor em sua destinação e efetiva utilização.

Houve efetiva participação dos atores nas discussões acerca da educação brasileira e o processo de descentralização de programas assistenciais aos alunos se tornou uma etapa intermediária para o modelo de gestão mais descentralizado.

No campo institucional foi criado o grupo de trabalho através da Portaria n° 44/93 com o intuito de formular diretrizes para a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esta medida retornava a partição das responsabilidades com outros entes da federação, como os estados<sup>2</sup>.

Em 1994 foi promulgada a Lei n° 8.913 que amplia o PNAE para os municípios. Este dispositivo legal determinava os parâmetros para as cidades que se candidatavam a fazer a gestão do fornecimento da merenda escolar nas escolas sob seu território. Cria-se ainda o

---

<sup>2</sup> A estadualização corresponde a situação na qual a Secretaria Estadual de Educação opera como conveniente e unidade executora perante a FAE, recebendo recursos federais, realizando compras e distribuição de gêneros (ou refeições prontas) para as escolas estaduais e municipais localizadas no Estado e, finalmente, prestando contas do gasto realizado (CASTRO; MENEZES, 2003).

Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), para dotar aos alunos carentes da zona rural de acesso e permanência nas escolas.

### 3.4 Governo Fernando Henrique Cardoso

O agravamento da crise do Estado, que começou no final dos anos 1980, acarretou altas de preços que impediram o crescimento e desenvolvimento econômico, ocasionando aumento das pessoas desempregadas e níveis mais altos de pobreza e falta de investimentos produtivos (CASTRO; MENEZES, 2003c). Neste ambiente econômico, o Brasil precisava elaborar meios de inserção na economia internacional cada vez mais integrada e competitiva. Esta inserção, todavia, perpassaria por aspectos institucionais e o desenvolvimento científico tecnológico. A educação apresentava papel estratégico, visto a crescente demanda por populações educadas, em virtude do desenvolvimento tecnológico cada vez mais acelerado.

A política educacional foi elaborada inserindo mecanismos objetivos e universalistas que visassem uma capacitação apropriada dos alunos brasileiros para atendimento à demanda por mão de obra. Para Oliveira e Castro (1993, p. 6):

Numa época em que o saber se transformou na mola mestra de todo o processo produtivo, qualquer esforço para melhorar a competitividade nacional tende ao fracasso se a máquina geradora deste saber, que é o sistema educacional, não apresentar uma eficácia compatível com as exigências da nova era [...].

A educação possuía deficiências especialmente da qualidade do processo pedagógico que se efetivava nas salas de aula e que sustentaria a repetência, a evasão escolar e o analfabetismo com números altos. Menezes (2000, p. 20) aborda este assunto e assevera:

[...] os principais problemas a serem enfrentados não seria a falta de vagas, a evasão e nem tampouco a insuficiência de recursos mas sim, a má gestão dos recursos financeiros e a repetência escolar.

**Tabela 2 – Taxa de repetência escolar – Ensino Fundamental – anos iniciais, segundo Brasil e regiões geográficas – 1995-1998**

Brasil e Regiões	1995	1996	1997	1998
Brasil	19,10	16,90	14,40	12,40
Norte	27,60	25,90	22,70	18,10
Nordeste	24,60	23,60	21,10	17,10
Sudeste	13,30	9,60	7,20	7,60
Sul	15,10	14,40	11,80	10,00
Centro-Oeste	18,60	18,20	15,70	14,30

Fonte: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>

**Tabela 3 – Taxa de repetência escolar – Ensino Fundamental – anos finais, segundo Brasil e regiões geográficas – 1995-1998**

Brasil e Regiões	1995	1996	1997	1998
Brasil	17,90	15,50	13,40	11,20
Norte	25,00	20,80	18,20	16,80
Nordeste	21,40	19,30	16,60	14,10
Sudeste	13,90	11,10	8,90	8,50
Sul	16,20	15,60	11,70	13,20
Centro-Oeste	23,10	21,20	18,40	18,80

Fonte: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>

Nessa perspectiva, a baixa qualidade na educação passou a ser tratada sob um enfoque setorial: o funcionamento do setor educacional começou a ser interpretado como causa e solução dos entraves educacionais (RAMOS, 2009).

A redução nos investimentos em educação foi substituída pela priorização educacional no desenvolvimento do Brasil. Os entraves na área passaram a ser inseridos na agenda de Governo, evidenciando que era necessário um alinhamento entre a valorização do professor e qualidade de ensino, sob o pensamento economicista da época.

O Governo, para equacionar estes problemas, estabeleceu o sistema de controle de qualidade e mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos, para assegurar os insumos básicos necessários para a operação eficaz e eficiente das escolas, visto o contexto econômico brasileiro.

A incorporação da política de financiamento de organismos internacionais do MEC, segundo Yanaguita (2011), originou as diretrizes em que a reforma educacional foi concebida, tendo a mesma, meios de controle de qualidade e foco na definição dos recursos.

Políticas de financiamento fizeram com que articulações entre os três níveis de poder: União, estados e municípios, se intensificassem para uma homogeneidade mínima para o País, distribuindo o livro didático. Os recursos advindos do FNDE chegavam às escolas e eram aplicados no Ensino Fundamental e fiscalizados via controle de resultados, aperfeiçoando desta forma, o sistema de avaliação do Ensino Fundamental.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério<sup>3</sup> (Fundef) foi criado por intermédio da Emenda Constitucional (EC nº 14/96), cujo objetivo era garantir autonomia à unidade escolar e enfatizar a avaliação de resultados para fins de um controle mais eficiente. Em oposição a esta linha discorre Peroni (2003, p. 15):

[...] o FUNDEF, o Governo Federal propõe uma descentralização de responsabilidades e não a de recursos, pois a emenda constitucional que propôs o FUNDEF [...] diminui a contribuição financeira para com o ensino fundamental, tendo-se como referência aquela prevista na Constituição, antes da emenda.

O Fundef orientava que, na década posterior à aprovação da Constituição, os poderes públicos deveriam aplicar, pelo menos, a metade dos recursos vinculados pela Constituição Federal ao ensino na universalização do Ensino Fundamental.

A forma de vincular o repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental regular, fez com que o número de matrículas em nível municipal crescesse em particular nas regiões mais pobres do País. A elaboração dos planos, metas, diretrizes e formas de operacionalização ficariam a cargo do MEC, assim como a liberação dos recursos a qual estaria atrelada a critérios propostos pelo próprio MEC.

A Constituição Federal, por meio da EC nº 14, de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional, regulamentaram o sistema educacional brasileiro e estabeleceram as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 2013). A estrutura do sistema educacional regular compreendeu a Educação Básica – formada pela educação do Ensino Fundamental e Ensino Médio – e a Educação Superior (constituída pela graduação e pós-graduação). Compõem-se ainda de duas modalidades, EJA e Adultos e Educação Especial.

É de competência dos municípios, atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, e aos estados e o Distrito Federal competem o Ensino Médio. Ao Governo Federal compete a função redistributiva e supletiva e a Educação Superior, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios.

---

<sup>3</sup> EC nº 14/96, ao instituir o Fundef, majorando o percentual de receitas tributárias do município a ser destinado ao ensino fundamental e prorrogar a obrigatoriedade de sua aplicação nessa área por mais dez anos. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8681494/questao-de-ordem-em-apelacao-civel-quoac-4025-rs-19997105004025-0-trf4>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

### 3.4.1 EDUCAÇÃO BÁSICA

A Educação Básica tem como objetivos: desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Em cada um dos ciclos (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, se pressupõem uma idade ideal para ingresso e finalização do aluno. Cada esfera de Governo incumbe-se a obrigação por ofertar cada um dos ciclos da Educação Básica, que tem por finalidades organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. Ao término de cada ciclo, o aluno está apto a cursar o ciclo posterior. A rede de educação privada também oferece cursos da Educação Básica.

### 3.4.2 EDUCAÇÃO INFANTIL

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

### 3.4.3 ENSINO FUNDAMENTAL

O Ensino Fundamental compreende uma duração mínima de nove anos, com início aos seis e término aos quinze anos de idade. É obrigatório e gratuito na escola pública, cabendo ao poder público garantir sua oferta a todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. Tem como objetivos: o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

### 3.4.4 ENSINO MÉDIO

O Ensino Médio tem a duração de três anos. O aluno deve iniciar aos dezesseis anos e concluí-lo aos dezoito anos de idade. É a etapa final da Educação Básica e atende a formação

geral do educando, podendo incluir programas de preparação básica para o trabalho, facultativamente, ou seja, habilitar profissionalmente.

### 3.4.5 MODALIDADES DE ENSINO

A LDB prevê certas formas de educação, que podem localizar-se nos diferentes níveis da educação escolar. São as modalidades de ensino: Educação Especial, Educação Profissional e EJA.

A Educação Especial é a modalidade de ensino oferecida preferencialmente na rede regular de ensino para alunos portadores de necessidades especiais, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação com objetivos de incluir e integrar estes alunos, por meio de acesso igualitário aos benefícios disponíveis para o respectivo nível do ensino regular na escola e sociedade.

A Educação Profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, às ciências e à tecnologia, tem o objetivo de conduzir ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. O ensino de nível técnico tem a organização curricular própria e não depende do Ensino Médio regular, sendo este requisito para a obtenção do diploma de técnico.

A modalidade da EJA prevê uma metodologia adequada às necessidades dos alunos. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

A EJA possui finalidades e funções específicas. Esta modalidade integra a Educação Básica destinada ao atendimento de alunos que não tiveram, na idade apropriada, oportunidade de acesso ou mesmo de continuidade nos estudos, no Ensino Fundamental e/ou Médio. No âmbito da política educacional brasileira está fundamentada em três funções básicas, observadas no Quadro 1:

**Quadro1 - Funções da EJA**

<b>Função</b>	<b>Objetivo</b>
Função reparadora	Restaurar o direito a uma escola de qualidade e o reconhecimento de igualdade de todo e qualquer ser humano, em que a cidadania estará assegurada por meio da assimilação de competências necessárias para sua inserção no chamado novo mundo do trabalho.
Função equalizadora	Ampliar e diversificar as oportunidades a todos aqueles desfavorecidos que buscam o acesso às escolas e ao ensino, em diferentes níveis e períodos. Isto para que se restabeleça a trajetória escolar desse cidadão.
Função permanente de qualificação	Entende-se que em suas diferentes fases de existência e diante das exigências de sua formação pessoal e de sua formação profissional, instrumentos constantes de qualificação devem estar ao dispor de todos.

Fonte: Conselho de Educação de Goiás

Na promulgação da LDB nº 9.394/96 houve a institucionalização da modalidade EJA substituindo a denominação Ensino Supletivo por EJA.

#### 3.4.6 PROJETO NORDESTE

O Governo Federal, na tentativa de corrigir as disparidades educacionais entre as regiões brasileiras, sob o enfoque de uma função equalizadora, inscreveu-se nesta direção por meio do Projeto Nordeste, o qual se organiza em diferentes componentes estratégicos: gestão educacional; capacitação de recursos humanos; materiais de ensino-aprendizagem e rede física (ampliações, reformas e equipamentos de escolas) e em um componente especial voltado ao financiamento de experiências para a melhoria da qualidade de ensino nas séries iniciais do Ensino Fundamental, conforme proposições dos diferentes estados participantes. Tinha como objetivo melhorar a qualidade do ensino nas primeiras séries do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal de educação, propondo a integração entre Estado e municípios e a mudança no padrão de gestão da educação pública.

O financiamento das ações previstas no Projeto, contou com recursos de empréstimo do Banco Mundial, do MEC, através do FNDE, e dos governos estaduais, com previsão

inicial, em 1994, de US\$ 745.100.000,00 (setecentos e quarenta e cinco milhões e cem mil dólares) (CRUZ, 2005). O Governo Federal foi a instância que contraiu o empréstimo junto ao Banco Mundial, repassando os recursos aos estados a título de concessão.

As metas anuais de gerenciamento do Banco Mundial pretendiam monitorar a reforma do sistema educacional, no que se refere, principalmente, aos gastos com pessoal e com material de consumo. As metas eram pré-condição para a liberação dos recursos, premiando os estados que as cumprissem e punindo aqueles que não, em virtude da inviabilidade de monitoramento (CRUZ, 2005). Foi instituído o fundo competitivo, instrumento que garantia a premiação dos estados considerados eficientes na administração do componente *instalações escolares* e a punição, com a perda de recursos, daqueles que eram inábeis na administração do Projeto.

A variável política era muito presente nas ações deste Projeto, devido ao fato da percepção de que as condicionantes políticas foram determinantes no processo de implementação do Projeto Nordeste. Conforme observação de Cruz (2005, p. 16):

[...] imposição de interesses político-eleitorais, estratégia utilizada para perpetuar a liderança política, moral e intelectual de determinado grupo, com o objetivo de propagar sua visão de mundo e moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados, perpassou todo o processo.

Dentre as ações que foram previstas e efetivadas, destaca-se: o processo de avaliação nacional sistemática do desempenho do sistema escolar, que incluiu a realização de testes padronizados sobre o aproveitamento estudantil (FIGUEIREDO, 2009).

### 3.4.7 O FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA

O Fundaescola/MEC, Programa desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação dos estados envolvidos, visava o desenvolvimento da gestão escolar, melhorias da qualidade das escolas do Ensino Fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas basicamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O desenvolvimento de ações em que houve parcerias com outros programas governamentais de educação, foram: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Mediante as adesões dos municípios, ocorreu o fortalecimento da escola por meio de convênios com os mesmos, onde estados, municípios e escolas deveriam adotar a metodologia de planejamento estratégico balizado como Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), que levou à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar.

O Fundescola elaborava as propostas de descentralização e autonomia sob a égide da própria legislação educacional brasileira. A LDB nº 9.394/96 propõe a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico, a participação dos atores escolares e a integração entre escola e comunidade.

O Plano Nacional de Educação (PNE) propõe a autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros. A adoção de fundos de natureza contábil permite o controle local mais eficaz e a destinação de recursos para atividades fins.

### **3.5 Governo Luís Inácio Lula da Silva**

O período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 foi marcado pela retomada do crescimento econômico. Curado (2011b) indica que os indicadores sociais no período 2003-2010 foram outro ponto de recuperação brasileira, haja vista a melhora nos indicadores de distribuição da renda e de redução da pobreza. O Índice de Gini, indicador fundamental na discussão sobre o tema da distribuição da renda, que em 2003 era de 0,59 atingiu em 2009 a marca de 0,54. Rompeu-se com a tendência histórica de manutenção do elevado grau de concentração da renda.

Os efeitos sobre a pobreza também foram igualmente importantes. A taxa de extrema pobreza foi reduzida de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009 (IPEA). Avanço ainda mais significativo foi obtido no que concerne à evolução da taxa de pobreza do País: em 2005 esta taxa era de 30,82% enquanto que em 2009 seu valor atingia 21,42%.

No campo educacional foram instituídos programas e ações destinados à educação em todos os níveis de ensino.

### 3.5.1 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÕES DE JOVENS (PROJOVEM)

Instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, o Projovem é exclusivo para pessoas de 18 a 24 anos, das grandes aglomerações urbanas, que tenham concluído a quarta série, mas não a oitava série do Ensino Fundamental.

O Programa se articula com as prefeituras municipais envolvidas, por meio de convênios, as quais recebem os recursos e a formação técnica do Governo Federal. Todos os aspectos pedagógicos são formulados centralmente e executados por meio desses convênios. O processo de supervisão, avaliação e certificação é nacional, partindo daquela estrutura central composta pelas universidades.

O Projovem cria núcleos com cinco turmas de até trinta alunos. Cada grupo de oito núcleos se articula em uma estação da juventude que o coordena. Nessas turmas/núcleos/estações, são previstos que os jovens participantes desenvolvam um conjunto de atividades diárias, ao longo de doze meses ininterruptos, envolvendo qualificação profissional, ação comunitária e retomada da escolaridade até o nível equivalente à conclusão do Ensino Fundamental (COSTA, 2007).

O orçamento do Programa é todo alocado na Secretaria Geral da Presidência/Secretaria Nacional de Juventude, que o descentraliza e distribui aos órgãos executores. O Programa é executado pelas prefeituras, com recursos do Governo Federal e da sua contrapartida.

É gerido por um comitê local, separado da Secretaria de Educação do município, composto por professores, representantes da sociedade civil e organizações ligadas à juventude. Os recursos para elevação de escolaridade, manutenção do espaço físico com capacidade para 1.200 jovens (Estação da Juventude) e pagamento dos professores e coordenadores pedagógicos são acessados pelo convênio com o FNDE/ MEC. A capacitação dos formadores, bem como a confecção e a distribuição do material didático, é responsabilidade direta do Governo Federal. A metodologia de ensino e de formação foi desenvolvida pela Fundação Darcy Ribeiro, no Rio de Janeiro.

### 3.5.2 PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA OS JOVENS (PNPE)

Criado pela Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE/MTE), tem o objetivo de promover “a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social”, bem como “a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda” (BRASIL, 2005).

O público-alvo do Programa abrange os jovens entre 16 e 24 anos desempregados e sem experiência de vínculo formal que não tenham concluído o Ensino Básico e cuja família tenha renda domiciliar de até meio salário mínimo per capita. Originalmente, o Programa apresentava três eixos principais: 1) o da subvenção econômica; 2) o do serviço civil voluntário; e 3) o dos consórcios sociais da juventude. Posteriormente, surgiram como eixos adicionais o Empreendedorismo Juvenil e as Parcerias (CARDOSO JUNIOR et.al, 2006).

### 3.5.3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

O PDE constituiu-se nas reuniões de dezenas de programas que abarcam a Educação Básica, compreendendo suas etapas e modalidades – à Educação Superior, procura, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da Educação Básica, que se constitui das reuniões de dezenas de programas independentes desenvolvidos no âmbito do MEC. As ações que compõem o PDE, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, estão focadas em público-alvo específico e implementadas em nível local.

No âmbito da educação básica, esta foi contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDEIDEB”, duas ações dirigidas à questão docente (Piso do Magistério e Formação), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas, Guias de tecnologias, Censo pela Internet, Mais educação, “Coleção Educadores” e Inclusão Digital, Transporte Escolar, que visa garantir aos alunos do meio rural o acesso às

escolas. Luz para Todos, por sua vez, se propõe a dotar todas as escolas rurais de energia elétrica.

A modalidade “Educação de Jovens e Adultos” conta com o programa “Brasil Alfabetizado”., esse Programa foi reformulado no contexto do PDE, prevendo que no mínimo 70% dos alfabetizadores sejam constituídos por professores da rede pública, que trabalhariam num turno distinto daquele em que realiza sua atividade regular como docente.(SAVIANNI,2009)

O PDE buscou ainda estabelecer debates sobre outras práticas discursivas, estabelecidas no campo educacional, relacionadas à organização da prática pedagógica da avaliação. Proposições relativas às estratégias de avaliação que utilizam a aprovação automática”, ,em particular, embora omita que essa questão esteve associada à organização da escolaridade em ciclos de aprendizagem .

Os ciclos não tem revelado mudanças significativas ,em curto prazo, no sucesso escolar de crianças e jovens das escolas públicas que optaram por essa organização, esta percepção foi uma das principais argumentações para a justificativa de criação do índice de desenvolvimento da educação básica (CARVALHO et.al,2012).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação , define a atuação do governo central como um dos agentes da política pública educacional , visto que são delineadas neste plano as formas de colaboração entre a união , Estados e Municípios. A participação da União no compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou ,nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação ,de uma série de diretrizes ,por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino.

O plano de desenvolvimento da educação traz a sociedade um discurso de qualidade na educação em que todos os elementos da escola são instados a participar, é reconhecida e ressaltada a obrigação da classe político-partidária para a consecução dos objetivos e retornos subjacentes da escola, como equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade, formação de professores, avaliação da instituição, do ensino e dos alunos e a redução das desigualdades socioeconômicas no país.

### 3.5.4 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEB)

O Fundeb foi criado pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

O Fundeb terá duração de 14 anos, contra os 10 anos do Fundef, e, por um lado, amplia o espectro atendido para todos os alunos do Ensino Básico - Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA. Destina recursos somente para o Ensino Fundamental priorizando quatro faixas de valores por aluno/ano. O Fundeb priorizará 11 faixas constituídas da Educação Infantil, 1ª a 4ª série urbana, 1ª a 4ª série rural, 5ª a 8ª série urbana, 5ª a 8ª série rural, Ensino Médio urbano, Ensino Médio rural, Ensino Médio profissionalizante, EJA e Educação Especial, além da educação indígena e de quilombolas.

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por meio do art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20% (MEC, 2012).

### 3.5.5 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO da EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

O Ideb foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Resume dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil.

No âmbito pedagógico, permite por meio de seus resultados o estabelecimento de metas para melhoria na qualidade da educação. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

Um indicador sintético de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixo desempenho e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino (FERNANDES,2007).

### 3.5.6 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO, DIVERSIDADE E INCLUSÃO (SECADI)

A crescente demanda por políticas que visassem à inclusão de contingentes de pessoas que estavam à margem da sociedade ensejou a criação no âmbito do governo federal da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais.

O objetivo da SECADI é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, a promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental visando à efetivação de políticas públicas transversais e interssetoriais.

Em suma a política educacional é condicionada por fatores externos ao governo central de um país, entre eles, a autodeterminação dos entes federados (estados e municípios); as demandas forjadas no campo da economia e do mercado de trabalho e as que provêm da mobilização de setores reivindicativos da sociedade(Fonseca,2009). Leva-se, ainda, em conta que as metas fixadas em planos de longo prazo nem sempre se sustentam no decorrer do tempo, o que demanda modificações e adaptações.

Planos incorporaram, com mais ou menos intensidade, fundamentos econômicos que sustentou os diferentes projetos nacionais de desenvolvimento se valendo de um enfoque mais utilitarista o qual serve a excelência empresarial. Utilitarismo que fundamentou a definição de ações educacionais para população carente teria sido influenciado pela relação custo/benefício aplicada às mercadorias, sendo mais um sintoma da reificação do trabalhador e da redução da força de trabalho a uma mercadoria(VILLAR,2013).

A mobilização dos educadores representou um espaço para a construção de propostas mais autônomas e socialmente mais relevantes para a educação brasileira. Desta feita o utilitarismo não é, porém, suficiente para orientar a qualidade da ação educativa.

Nesse campo, a qualidade tem como horizonte as diferentes dimensões da vida social. Exige, portanto, uma interação constante entre a política educacional e os campos da ciência, da cultura, da cidadania e da ética. Este é um horizonte de longo alcance que a escola não pode alcançar em seu isolamento.

## **4 ANALFABETISMO NO BRASIL**

### **4.1 Conceitos**

Em oposição à educação ou letramento advém o analfabetismo que segundo Beltrão (2003, p. 1): “O analfabetismo age como uma barreira cognitiva que impede o avanço social deste grupo. O analfabetismo é então um fator limitador de desenvolvimento de um grupo dentro da sociedade e ajuda a persistir as desigualdades no tempo”.

Para Ferraro (2009) os conceitos de analfabetismo e analfabetismo funcional têm limitações, visto que exprimem, segundo ele, uma declaração que a pessoa entrevistada presta por ocasião de um levantamento censitário (censo demográfico) ou amostral (pesquisa nacional por amostragem de domicílio).

A estigmatização da sociedade do termo analfabetismo ocasiona o resultado da pesquisa. Poderá apresentar vieses, todavia estas pesquisas são as únicas que têm um período de execução bastante longo e que permitem evidenciar características da população, no que tange a escolaridade em momentos diferentes da história, além de subsidiar estudos para a prospecção de novas iniciativas para melhorar as condições na educação do País. Ainda que a taxa de analfabetismo funcional esteja sendo mais utilizada para análise das condições educacionais, neste trabalho fora escolhida a taxa de analfabetismo absoluta, uma vez que a mesma ainda está em patamares muito elevados na Região Nordeste e em particular no Estado de Alagoas.

#### **4.1.1 ANALFABETISMO FUNCIONAL**

O analfabetismo funcional, é quando pessoas que são capazes de ler e escrever coisas simples, não têm as habilidades necessárias para viabilizar o seu desenvolvimento pessoal e profissional. Elas leem textos, mas não os compreendem perfeitamente e não ultrapassam as operações básicas dos números. O termo analfabetismo funcional foi utilizado também para designar um meio termo entre o analfabetismo absoluto e o domínio pleno da leitura e da escrita, ou um nível de habilidades restrito às tarefas mais rudimentares nas sociedades industriais. Há ainda um conjunto de fenômenos relacionados que pode ser associado ao termo analfabetismo funcional, por exemplo, o analfabetismo por regressão, que caracterizaria

grupos que, tendo alguma vez aprendido a ler e escrever, devido ao não uso dessas habilidades retornam à condição de analfabetos.

Barone (2005) traz a definição de analfabeto funcional àquele que tem poucos anos de estudo<sup>4</sup> e que tem capacidade limitada de localização de informação em textos curtos e familiares.

**Tabela 4 - Taxa (%) de analfabetismo funcional da Região Nordeste e estados, 2001-2011**

<b>Nordeste e Estados</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
Nordeste	42,8	40,8	39	37,6	36,3	34,4	33,5	31,6	30,8	29,50
Maranhão	44,80	45,20	42,40	40,00	40,50	39,02	37,64	36,63	35,90	34,72
Piauí	49,80	46,00	45,70	42,40	41,80	39,64	38,41	36,65	35,46	33,94
Ceará	41,50	38,50	37,20	36,40	35,60	34,09	33,21	32,26	31,29	30,28
Rio Grande do Norte	37,20	35,60	35,20	34,40	32,30	31,47	30,47	29,36	28,20	27,32
Paraíba	47,10	44,80	41,30	40,50	38,30	36,43	34,59	33,18	31,48	30,01
Pernambuco	37,50	36,50	34,90	33,30	32,40	31,14	29,93	28,82	27,81	26,75
Alagoas	50,20	47,80	45,30	45,50	42,10	40,76	39,09	37,76	35,90	34,62
Sergipe	38,10	37,70	33,70	32,40	34,10	32,34	31,34	30,95	30,64	29,67
Bahia	43,60	40,80	39,30	37,90	35,60	33,98	32,47	30,94	29,38	28,04

Fonte: IBGE/PNAD

#### 4.1.2 ANALFABETISMO ABSOLUTO

Conceitua-se analfabetismo absoluto, quando uma pessoa não consegue ler e escrever um simples bilhete (IBGE, 2000).

<sup>4</sup> Anos de estudo - período estabelecido em função da série e do grau mais elevado alcançado pela pessoa, considerando a última série concluída com aprovação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

**Tabela 5 - Número de pessoas<sup>5</sup> não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	14.790	14.543	14.565	14.937	14.840	14.263	13.986	14.098	13.966	12.738
Nordeste	7.815	7.755	7.878	7.818	7.798	7.537	7.383	7.328	7.207	6.707
Maranhão	847	870	928	918	947	943	918	837	863	998
Piauí	564	585	577	567	571	564	519	548	524	437
Ceará	1.244	1.160	1.217	1.194	1.273	1.191	1.123	1.154	1.134	1.071
Rio Grande do Norte	472	449	478	471	460	482	435	457	432	386
Paraíba	637	657	632	638	650	606	623	646	595	506
Pernambuco	1.186	1.209	1.245	1.246	1.228	1.126	1.156	1.122	1.145	1.051
Alagoas	570	593	575	584	588	544	532	540	539	487
Sergipe	258	256	249	262	277	263	241	251	246	250
Bahia	2.037	1.981	1.976	1.938	1.805	1.823	1.833	1.774	1.728	1.520

Fonte: IBGE/PNAD

#### 4.1.2.1 Analfabetismo Absoluto por faixa etária

Atualmente, o analfabetismo assume outros formatos, visto que vem diminuindo na população jovem, na faixa etária compreendida entre 15 a 24 anos de idade. Atingindo, sobremaneira, a população de maior faixa etária, ainda apresenta, todavia, índices elevados para a parcela da população compreendida entre 25 e 59 anos.

**Tabela 6 - Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos, segundo grupos de idade - jovens 15 a 24 anos, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	1.409	1.249	1.153	1.110	1.015	846	754	727	649	501
Nordeste	980	878	824	763	672	553	486	440	396	281
Maranhão	124	119	105	115	104	88	77	63	63	50
Piauí	79	87	65	58	62	45	31	35	29	21
Ceará	142	114	112	101	100	75	64	73	60	33
Rio Grande do Norte	57	56	47	53	37	40	29	28	30	20
Paraíba	85	81	55	56	54	38	41	36	28	15
Pernambuco	156	142	145	117	114	85	86	69	56	57
Alagoas	92	87	93	68	59	49	50	44	33	26
Sergipe	32	26	28	25	25	19	13	10	14	12
Bahia	215	167	172	168	117	115	94	82	81	46

Fonte: IBGE/PNAD

<sup>5</sup> Em 1.000 pessoas.

**Tabela 7 - Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos, segundo grupos de idade - adultos 25 a 59 Anos, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	8.430	8.275	8.159	8.421	8.371	8.004	7.747	7.661	7.454	6.518
Nordeste	4.683	4.667	4.709	4.689	4.761	4.518	4.403	4.342	4.228	3.748
Maranhão	499	505	552	529	576	568	548	491	483	552
Piauí	337	367	338	339	357	346	320	336	315	254
Ceará	764	694	742	734	772	721	653	676	664	576
Rio Grande do Norte	278	269	292	281	278	279	265	261	251	226
Paraíba	358	387	371	393	397	381	375	376	367	281
Pernambuco	726	714	747	764	764	684	699	699	683	600
Alagoas	354	369	348	370	375	340	335	341	337	295
Sergipe	161	160	151	166	166	157	154	161	162	144
Bahia	1.205	1.205	1.168	1.114	1.075	1.044	1.051	1.002	967	821

Fonte: IBGE/PNAD

O analfabetismo, no segmento de pessoas idosas<sup>6</sup>, apresenta-se com números muito altos, causados por estas não terem frequentado o ensino regular, na época em que tinham idade escolar, em virtude da inserção no mercado de trabalho na idade escolar. Peres (2009, p. 2) discorre ainda sobre os óbices para esta parcela da população educar-se:

[...] pessoas de mais idade foram excluídas desse projeto educacional, pois não interessavam mais ao processo produtivo. Isso porque tais pessoas não precisariam ser formadas para uma futura vida profissional, pois ou já eram trabalhadores prestes a se aposentarem ou já estavam aposentados.

**Tabela 8 - Número de pessoas não alfabetizadas no Brasil, Nordeste e estados nordestinos, segundo grupos de idade - idosos acima de 60 Anos, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	5.259	5.291	5.502	5.636	5.661	5.581	5.659	5.885	6.016	5.847
Nordeste	2.362	2.401	2.522	2.523	2.494	2.564	2.606	2.653	2.671	2.747
Maranhão	248	274	299	302	287	304	310	306	329	409
Piauí	163	150	183	184	164	181	174	182	190	170
Ceará	366	381	386	384	420	409	422	424	425	468
Rio Grande do Norte	147	137	152	149	153	172	146	173	155	147
Paraíba	214	204	218	197	208	193	218	240	206	213
Pernambuco	347	381	384	388	370	370	389	374	417	408
Alagoas	143	155	155	159	166	165	161	168	179	174
Sergipe	72	76	76	76	93	89	77	82	73	97
Bahia	661	643	669	685	634	682	709	705	696	660

Fonte: IBGE/PNAD

<sup>6</sup> Segundo a Lei nº 10.741/2003, em seu Art. 1º, idosa é a pessoa com idade igual ou superior a 60(sessenta) anos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm)>. Acesso em: 04 ago. 2013.

A Região Nordeste é a que apresenta os maiores índices de analfabetismo do País, em todas as faixas etárias. Há escolas destinadas às crianças, aos jovens e, até mesmo, aos adultos trabalhadores basicamente do setor industrial, como a EJA. Mas, por outro lado, não há escolas destinadas especificamente aos idosos (PERES, 2005).

#### 4.1.2.2 Analfabetismo Absoluto Rural e Urbano

A alfabetização e letramento são fenômenos tipicamente de vida urbana, visto que desde o processo de urbanização na década de 1940, as escolas e centros de formação deslocaram-se para a parte urbana dos municípios.

**Tabela 9 - Taxa de analfabetismo da Região Nordeste e estados, zona urbana, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Nordeste	17,95	17,34	17,28	16,82	16,42	15,38	14,85	14,15	13,87	12,57
Maranhão	18,00	17,45	17,31	17,53	17,32	16,56	16,61	14,28	13,57	16,00
Piauí	18,79	19,21	19,42	18,93	18,60	17,55	15,85	15,99	15,60	14,67
Ceará	19,16	17,64	17,92	17,08	17,70	16,56	15,02	14,95	14,81	11,89
Rio Grande do Norte	18,79	17,59	19,23	18,14	17,35	17,81	15,92	15,61	14,25	12,88
Paraíba	22,37	22,22	20,95	20,29	20,79	18,63	19,20	18,89	17,99	14,30
Pernambuco	16,45	16,39	16,59	16,43	15,60	14,16	14,13	13,64	13,53	12,18
Alagoas	23,45	22,39	23,12	21,55	22,16	19,34	18,02	18,44	18,82	17,18
Sergipe	16,04	15,03	14,60	14,74	15,40	13,24	12,94	12,63	11,87	9,97
Bahia	15,69	15,16	14,46	14,28	12,72	12,47	12,29	11,17	11,24	10,37

Fonte: IBGE/PNAD

Nas tabelas, percebe-se que a taxa de analfabetismo na área rural é maior do que a área urbana, corroborando com os argumentos de Paiva (2005) acerca de que, os analfabetos localizam-se, predominantemente, na área rural das cidades, contudo em números absolutos o número de analfabetos é significativamente maior na zona urbana. Desta forma, o problema do analfabetismo está segundo Ferraro (2009) se transferindo cada vez mais para o meio urbano.

**Tabela 10 - Taxa de analfabetismo da Região Nordeste e estados, zona rural, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Nordeste	40,71	39,12	38,74	37,74	36,38	35,34	33,83	34,33	32,63	29,80
Maranhão	34,59	34,12	38,74	36,52	35,10	36,65	32,55	31,83	32,97	30,88
Piauí	49,13	47,40	44,21	41,56	42,75	41,57	36,91	39,07	36,75	28,72
Ceará	42,90	39,24	38,77	38,28	38,39	34,46	33,28	33,51	32,02	29,56
Rio Grande do Norte	39,72	38,18	35,37	34,95	32,71	32,67	29,75	31,88	28,95	27,24
Paraíba	42,15	41,80	39,86	41,90	41,65	35,85	38,63	39,97	34,31	30,43
Pernambuco	40,48	39,18	38,94	38,78	37,98	34,95	33,77	33,48	33,31	33,90
Alagoas	47,09	51,17	46,42	46,52	43,86	42,74	41,74	42,21	37,96	34,04
Sergipe	43,21	43,88	40,51	40,50	40,23	41,70	34,50	38,37	37,45	33,67
Bahia	38,54	35,73	36,07	34,13	31,61	32,09	32,09	32,03	30,16	26,76

Fonte: IBGE/PNAD

#### 4.2 Políticas Educacionais no Brasil de Combate ao Analfabetismo

A política educacional é um conjunto de ações, programas, projetos, leis que movimentam a área educacional (ARANDA, 2010). Para Höfling (2001) é uma política pública de corte social. É pública, porque é uma ação do estado. Contudo, por apresentar suas instâncias de decisão com múltiplos atores como agentes da sociedade que relacionam com o Governo, extrapola os limites do Governo, necessitando de outros membros para plena efetivação.

As desigualdades no que concerne ao analfabetismo nos estados, na década de 1960, ensejou a ocorrência de ações de cunho popular, na perspectiva de massificação da alfabetização e combate ao analfabetismo, como o Movimento de Cultura Popular, criado no Recife em 1960 e dos Centros de Cultura Popular da União Nacional dos Estudantes, a partir de 1961. Também, segmentos da Igreja Católica, com destaque para o Movimento de Educação de Base (MEB), ligados à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Outras iniciativas foram a da Prefeitura de Natal com a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler e a Campanha de Educação Popular da Paraíba (CEPLAR).

No início da década de 1960, como consequência dos movimentos de educação de adultos realizados nos períodos anteriores, constatou-se o aumento do eleitorado. A educação das massas ganhou atenção. Surgiram diversas propostas oficiais para educação de adultos, o que representava a tentativa de centralizar a coordenação dos programas, como forma de recomposição do poder político.

A referência principal de um novo paradigma teórico e pedagógico para a educação de adultos será a do educador Paulo Freire. A metodologia de alfabetização estava direcionada para uma visão socialmente compromissada. O desenvolvimento educativo deve acontecer contextualizado às necessidades essenciais das pessoas educadas. Alfabetização é o domínio de técnicas para escrever e ler em termos conscientes e resulta numa postura atuante do homem sobre seu contexto.

Essas ideias de Paulo Freire se expandiram no País e este foi reconhecido nacionalmente por seu trabalho com a educação popular, referendando os programas de alfabetização e de educação popular, realizados no País nesse início dos anos 1960 e, mais especificamente, com a educação de adultos.

Os analfabetos, neste contexto, não deveriam ser designados como pessoas de limitadas capacidades intelectuais. Além disso, o problema do analfabetismo não era o único, nem o mais grave da população: as condições de miséria em que vivia o não alfabetizado é que deveriam ser problematizadas (STEPHANOU; BASTOS, 2005, p. 268).

#### 4.2.1 FUNDAÇÃO NACIONAL PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

De acordo com Cunha (1999), a década de 1980 foi marcada pela difusão das pesquisas sobre língua escrita com reflexos positivos na alfabetização de adultos. Em 1988, foi promulgada a Constituição, que ampliou o dever do estado para com a EJA, garantindo o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito para todos.

A Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar) foi criada em substituição ao Mobral através do Decreto nº 91.980/85, com o objetivo de propor programas de Educação Básica para os adultos que não tiveram acesso à escola quando eram crianças ou adolescentes, prevendo para a época, recursos para o desenvolvimento da escolarização inicial de jovens e adultos em parcerias com municípios e movimentos populares, dando-lhes autonomia na elaboração e execução de propostas, construindo canais de troca de experiência, passando a apoiar financeira e tecnicamente as iniciativas de governos, entidades civis e empresas a ela conveniadas. Funcionou entre os anos de 1986 a 1990, tendo como diferencial a vinculação ao Ministério da Educação.

**Tabela 11 – Taxa de analfabetismo na Região Nordeste e estados nordestinos-  
1985-1990**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Nordeste	39,90	38,75	38,30	36,55	36,48	36,43
Maranhão	43,92	44,23	44,43	43,02	40,46	39,19
Piauí	50,04	48,62	47,68	44,34	44,04	41,12
Ceara	40,91	37,89	40,06	37,24	38,77	38,60
Rio Grande do Norte	40,16	38,13	40,07	36,67	36,49	36,54
Paraíba	38,91	39,64	37,72	37,12	37,08	38,23
Pernambuco	36,51	35,49	35,82	33,03	33,39	33,22
Alagoas	50,54	49,34	45,37	43,83	43,62	43,64
Sergipe	39,23	43,76	39,88	38,84	36,85	36,49
Bahia	35,91	34,26	32,87	32,33	32,41	33,18

Fonte: IBGE/PNAD

A reforma do estado e as restrições ao gasto público, impostas pelo ajuste da economia nacional às orientações neoliberais (UNESCO, 2008), acarretaram numa retração da participação estatal e priorização dos recursos para áreas específicas da educação na década de 1990.

Surgiram parcerias entre municípios, ONGs, universidades e os fóruns de educação de adultos, como espaços de encontros e ações, em parceria entre os diversos segmentos envolvidos com a área e com a administração pública nas três esferas (municipal, estadual e federal), com os movimentos sociais, sindicatos, grupos populares, educadores e educandos. Esses fóruns tinham como objetivo, dentre outros, a troca de experiências e o diálogo entre as instituições. De acordo com Soares (2004), os fóruns são movimentos que articulam instituições, socializam iniciativas e intervêm na elaboração de políticas e ações da área de educação de adultos.

O aparecimento dos fóruns se dá de formas diferentes em cada estado. Em Alagoas, o fórum estadual surge antes da década de 1990, como um coletivo de educação popular e, em 1990, como Fórum Estadual, propriamente dito. No Distrito Federal, forma-se, em 1990, um grupo de trabalho coletivo de alfabetização de adultos e, em 2003, forma-se o Fórum Estadual. Em Pernambuco, aconteceu uma articulação pela educação de adultos, porém, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a criar um Fórum Estadual da EJA.

O Governo Federal criou a comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, composta de diversas organizações e tentou um fortalecimento da discussão que vinha se dando em torno da implementação de um Programa sistemático, não apenas de

alfabetização, mas de garantia do Ensino Fundamental para jovens e adultos. Prova disto foi à composição na comissão nacional com educadores que coordenaram os debates desta temática, em torno do Plano Decenal de Educação para Todos - 1993/2003. Ao mesmo tempo em que já vinham realizando discussões para o Projeto de LDB, em 1994, é apresentado às diretrizes para uma Política Nacional de EJA.

Os Fóruns se instalam, portanto, como espaços de diálogos, onde os segmentos envolvidos com a EJA planejam, organizam e propõem encaminhamentos em comum. Nesse sentido, mantêm reuniões permanentes, onde aprendem com o diferente, exercitando a tolerância (SOARES, 2004).

Novos atores, tais como a sociedade civil organizada, organizações não governamentais (ONGs), entre outros, surgem. Desta feita, é formulado o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC).

#### 4.2.3 PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) surgiu em janeiro de 1997. Tinha como objetivo inicial atuar na alfabetização de jovens e adultos nas regiões Norte e Nordeste do País, mais conseguiu abranger as regiões Centro-Oeste e Sudeste, e outros países da África de língua portuguesa.

A inserção das pessoas não alfabetizadas na EJA e a continuidade dos estudos eram alguns dos principais objetivos do PAS, o qual fomentou parcerias entre os poderes, na esfera federal e municipal, com as IES, as pessoas físicas, as instituições, as organizações e o MEC, em virtude da LDB nº 9.334/96 orientar para a igualdade de condições de acesso e a permanência na escola.

Machado (1998, p. 5) faz um contraponto a esta lei:

[...] num processo de levantamento da realidade do atendimento em EJA e às propostas de avanço para o mesmo, foram desconsideradas com a promulgação da Lei Darcy Ribeiro (Lei Nº 9.394/96) e com a implantação do Programa Alfabetização Solidária, a partir de set/1996. No que se refere à LDB, a EJA ficou basicamente reduzida a cursos e exames supletivos, inclusive com a redução da idade para a prestação dos exames, o que caracteriza um incentivo aos jovens ao abandono às classes regulares de ensino [...].

A metodologia de ensino apresentava-se dividida em módulos que duravam seis

meses. Durante o primeiro mês, o módulo é para a preparação dos alfabetizadores. Esse processo de capacitação pode ser menor dependendo de cada IES. Após a formação dos alfabetizadores estes começam o processo de alfabetização.

Cada alfabetizador fica encarregado de uma turma. A turma pode ter no mínimo uns 12 a 15 alunos e no máximo 25 alunos. Às IES cabiam selecionar e classificar os alfabetizadores e avaliar o processo de alfabetização. A IES era a instância de decisão da metodologia que seria aplicada na alfabetização. Os municípios, igrejas, algumas empresas, associações, entre outros, cedem às salas para a alfabetização. As empresas parceiras são responsáveis pelo apoio financeiro necessário. Os livros utilizados no PAS são fornecidos pelo MEC. Arcoverde (2004, p. 6) afirma que:

[...] com a proposta de educação inclusiva, tendo em vista seu propósito de construir uma sociedade para todos. Esse redesenhar torna visível o desejo de oferecer oportunidades a tantos quantos tentam construir sua cidadania, através de escolaridade adequada, sem discriminação e preconceitos.

Uma alfabetização, com Projeto Pedagógico e formação de alfabetizadores, com parcerias responsabilizando-se pelos recursos dos projetos, tendo como fundamento aproveitar e incentivar experiências já existentes, também indica a pertinência de sua missão institucional, demonstrando que a mobilização de agentes sociais locais impacta positivamente a ampliação das oportunidades educativas de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados.

Os dados demonstram que ocorreu uma redução na taxa de analfabetismo durante a vigência do Programa de Ação Solidária, onde seu cerne seria o combate ao analfabetismo em regiões como o Nordeste.

**Tabela 12 - Taxa de analfabetismo na Região Nordeste e estados nordestinos - 1995-2002**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nordeste	30,5	28,74	29,4	27,49	26,6	24,87	24,25	23,36
Maranhão	31,7	33,12	35,77	29,64	28,75	27,14	23,4	22,9
Piauí	35,12	34,42	32,71	34,2	31,55	29,17	29,42	29,59
Ceará	31,5	30,99	30,76	29,55	27,78	24,97	24,8	22,65
Rio Grande do Norte	29,54	28,39	27,07	26,6	25,53	23,91	24,18	22,68
Paraíba	32,19	31,35	29,7	28,67	25,92	28,25	27,19	27,11
Pernambuco	29,79	26,24	26,43	24,4	24,72	23,06	22	21,53
Alagoas	34,83	36,2	36,23	34,69	32,76	31,91	30,59	31,18
Sergipe	26,27	25,11	25,3	24,07	23,88	23,85	21,43	20,25
Bahia	28,31	24,49	26,88	24,85	24,73	22,09	22,82	21,65

Fonte: IBGE/PNAD-IBGE/Censo Demográfico 2000

As demandas dos movimentos sociais em virtude da percepção da carência de ações, no quesito alfabetização, também no meio rural, proporcionou que em 1997, fosse realizada o Encontro Nacional de Educadores da reforma Agrária (Enera), uma ação conjunta da Universidade de Brasília, do setor de educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e da CNBB.

Na ocasião, foi eleito um grupo de trabalho para organizar e definir um projeto educacional das universidades para a educação do campo. Essa iniciativa confluuiu para que em abril de 1998 fosse criado pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária -Procera (BRASIL, 2004).

O Programa abarca também os trabalhadores rurais acampados e cadastrados pelo Incra. O Programa é operacionalizado por convênios que regem o financiamento do INCRA a instituições de Ensino Superior que atuam em parceria com os movimentos sociais do campo.

Este novo direcionamento para a educação no campo guardava diferenças com as iniciativas da educação rural dos anos 1950. Como resultado dessa mobilização em torno da educação do campo, em 2001, foram aprovadas as diretrizes operacionais para a Educação Básica do campo.

Em 2008 foi criada a Comissão Nacional de Educação no Campo, com a participação de representantes dos movimentos sociais organizados nacionalmente, a qual tinha como função assessorar o MEC na formulação de políticas públicas para a área.

#### 4.2.4 PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO

MEC realiza, desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. O programa é uma porta de acesso à cidadania e o despertar do interesse pela elevação da escolaridade. O Brasil Alfabetizado é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos

Apresentava configuração que permitia destinar recursos públicos a instituições privadas, o que implica, coerentemente com as teses de redução da presença direta do estado na área social.

O quadro de alfabetizadores deve ser composto, preferencialmente, por professores da rede pública. Esses profissionais recebem uma bolsa do MEC para desenvolver esse trabalho, no contraturno de suas atividades. Mas qualquer cidadão, com nível médio completo, pode se tornar um alfabetizador do Programa. Ele deve cadastrar-se junto à prefeitura ou secretaria estadual de educação onde receberá formação adequada.

Seu escopo era o de promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do Ensino Fundamental no Brasil. Sua concepção reconhece a educação como direito humano e a oferta pública da alfabetização como porta de entrada para a educação e a escolarização das pessoas ao longo de toda a vida. Suas ações versavam sobre o apoio técnico e financeiro a projetos voltados para a educação de jovens, adultos e idosos.

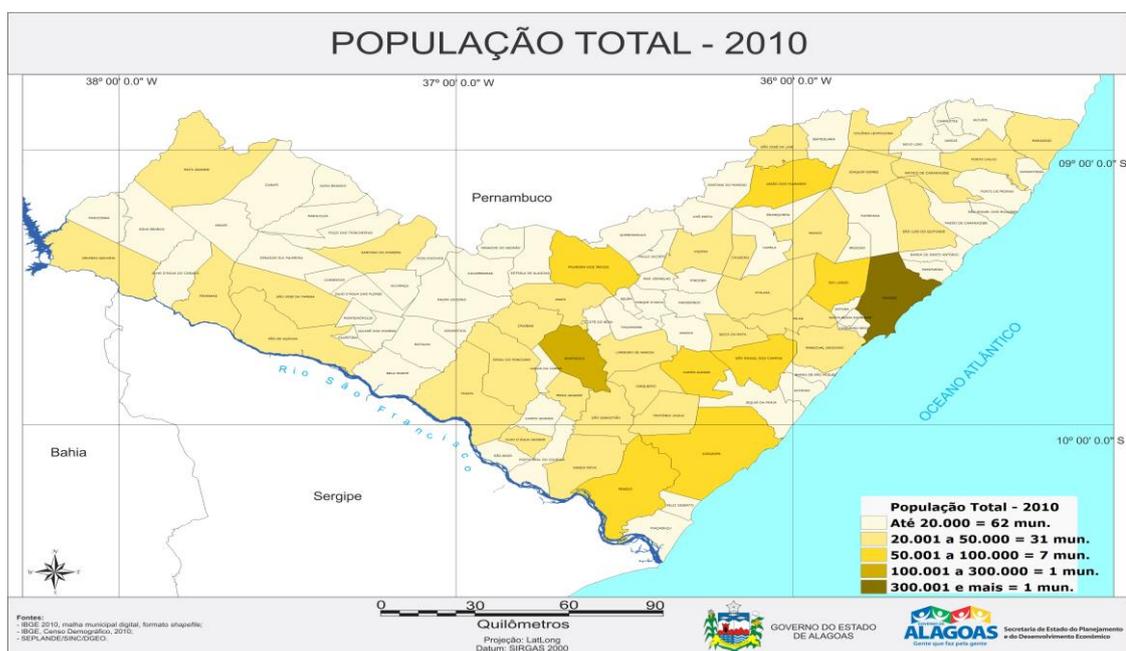
## 5 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS

Alagoas é um estado da Região Nordeste do Brasil. Encontra-se entre Pernambuco, Bahia, Sergipe e oceano Atlântico. Sua área é de 27.767,661 km<sup>2</sup> e, de acordo com o censo do IBGE de 2010, sua população estima-se em cerca de 3.093.994 (três milhões, noventa e três mil e novecentos e noventa e quatro) de habitantes. O estado conta com 102 municípios, sendo Maceió sua capital. Inicialmente, o território alagoano constituía a parte sul de Pernambuco, tornou-se autônomo apenas em 1817.

Sua ocupação decorreu da expansão para o sul da lavoura de cana-de-açúcar da capitania, que necessitava de novas áreas de cultivo. Surgiram, assim, Porto Calvo, Alagoas (atual Marechal Deodoro) e Penedo, núcleos que orientavam por muito tempo a colonização e a vida econômica e social da Região. URANI (2005, p. 5 APUD CARVALHO, 1993,p.71) discorre sobre a formação histórica de Alagoas:

O Estado de Alagoas é herdeiro de uma produção açucareira voltada para o mercado externo, onde era realizada nos grandes latifúndios, tendo a escravidão como forma de organização do trabalho até fins do século passado, [...] continua penalizada por todas as sequelas que daí derivam. Essa “vocação” agroexportadora de Alagoas, tão politicamente sustentada no decorrer da sua história, confundindo-se em muitos momentos com a dinâmica da história nacional, é a causa primeira de sua estrutura atual.

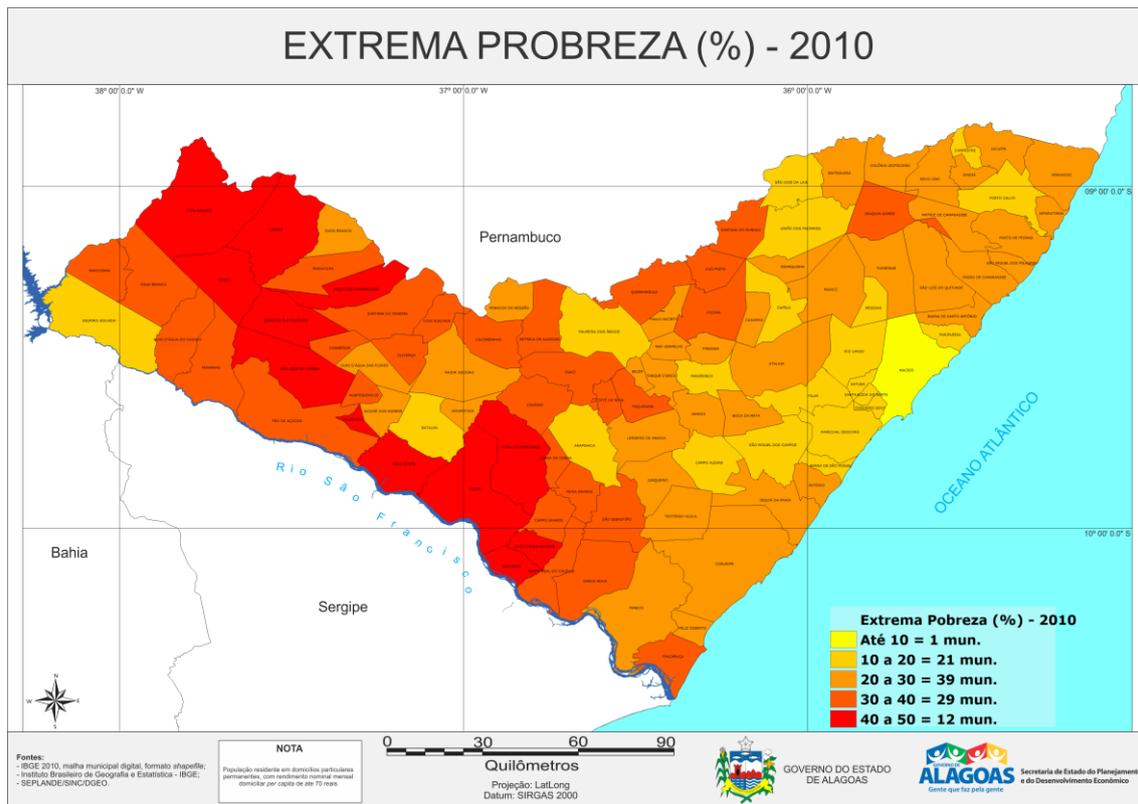
**Figura 1 – Popula o total de alagoas, segundo municípios – 2010**



Fonte: Seplande/DGEO

Alagoas é um estado, cujos indicadores sociais são os menores do País, deprimindo as condições de vida da população. Alagoas é o estado mais pobre de todas as unidades da federação, tem um mercado de trabalho vulnerável a choques (URANI, 2005). Para Lira (2005), Alagoas é um estado carente de recursos, o que implica a frequência com que demanda ajuda do Governo Federal.

**Figura 2 - Taxa de extrema pobreza em Alagoas**



O grau de desigualdade em Alagoas é um dos aspectos mais marcantes da economia, onde o índice de Gini mensura o grau de concentração de renda. Alagoas em 2009 apresentou, para este indicador, o valor de 0,572 (IPEA, 2013), situando-o na 5ª colocação dentre os mais desiguais do País. Por seu turno, influencia a continuação da presença de um contingente acentuado de pessoas extremamente pobres.

Alagoas, no que concerne à economia, teve no ano de 2010, um produto interno de R\$ 24.575.000.000 (vinte e quatro bilhões, quinhentos e setenta e cinco milhões), o que o situou na 20ª posição dentre as 27 unidades da federação e o 7º posto na Região Nordeste.

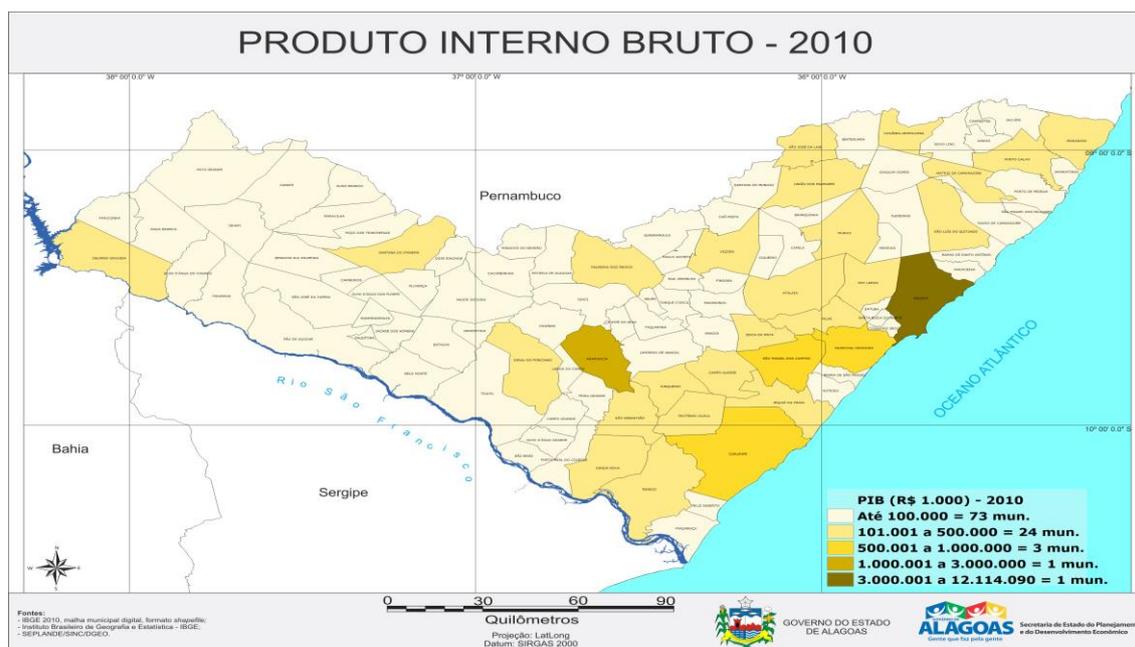
A composição da economia alagoana apresenta a seguinte configuração: o setor de serviços é seu principal componente, visto que o mesmo participou com 72,1% do valor adicionado<sup>7</sup> do estado de Alagoas no ano de 2010. Os demais setores: agropecuária e indústria respondem por 6,7 e 21,2%, respectivamente (SEPLANDE, 2011).

**Tabela 13 - PIB em R\$ 1.000,00, segundo Região Nordeste e estados nordestinos - 2001-2010**

Nordeste	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		163.465	191 592	217 037	247 043	280 545	311 104	347 797	397 500	437 720
Maranhão	13.420	15 449	18 483	21 605	25 335	28 620	31 606	38 486	39 855	45 256
Piauí	6.473	7 425	8 777	9 817	11 129	12 788	14 136	16 760	19 033	22 060
Ceará	24.533	28 896	32 565	36 866	40 935	46 303	50 331	60 099	65 704	77 865
Rio Grande do Norte	10.343	12 198	13 515	15 580	17 870	20 555	22 926	25 481	27 905	32 339
Paraíba	10.849	12 434	14 158	15 022	16 869	19 951	22 202	25 697	28 719	31 947
Pernambuco	30.245	35 251	39 308	44 011	49 922	55 493	62 256	70 441	78 428	95 187
Alagoas	8.488	9 812	11 210	12 891	14 139	15 748	17 793	19 477	21 235	24 575
Sergipe	8.019	9 454	10 874	12 167	13 427	15 124	16 896	19 552	19 767	23 932
Bahia	51.096	60 672	68 147	79 083	90 919	96 521	109 652	121 507	137 075	154 340

Fonte: IBGE/CONAC

**Figura 3 – PIB 2010**



<sup>7</sup> Valor que a atividade econômica acrescenta aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

**Tabela 14 – Taxa (%) de aprovação no Ensino Fundamental dos estados da Região Nordeste, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Maranhão	76,00	77,10	76,80	74,10	76,10	77,23	82,60	83,10	85,6	87,60
Piauí	72,20	71,80	72,90	71,70	72,20	73,77	77,00	77,90	81,0	83,90
Ceará	82,10	80,40	79,80	77,70	79,00	80,34	83,80	84,50	87,0	89,60
Rio Grande do Norte	73,70	72,50	71,30	70,10	71,80	72,50	76,70	76,50	77,3	79,70
Paraíba	71,00	70,10	70,70	67,90	69,10	71,06	72,90	74,50	76,6	81,50
Pernambuco	69,60	71,40	71,40	70,70	72,40	74,91	73,50	76,40	80,5	84,20
Alagoas	67,20	67,90	68,60	64,70	66,00	67,00	72,80	77,00	77,5	77,20
Sergipe	66,70	66,60	67,80	64,00	67,40	68,28	72,30	69,70	73,1	76,00
Bahia	65,30	65,10	64,40	64,20	66,20	67,79	72,30	72,90	75,3	79,50

Fonte: MEC/INEP

**Tabela 15 – Taxa (%) de reprovação no Ensino Fundamental dos estados da Região Nordeste, 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Maranhão	14,10	13,20	12,47	11,20	11,20	10,0	9,20	8,90	14,10	8,90
Piauí	17,90	17,20	16,06	16,90	16,40	14,4	13,20	12,80	17,90	12,80
Ceará	13,10	13,00	11,84	11,40	11,20	9,5	8,70	7,80	13,10	7,80
Rio Grande do Norte	17,70	17,60	17,27	16,10	16,40	16,2	15,30	14,90	17,70	14,90
Paraíba	15,70	15,90	14,88	15,60	15,20	14,7	14,10	11,90	15,70	11,90
Pernambuco	15,90	15,40	14,24	16,10	15,20	13,3	11,70	11,70	15,90	11,70
Alagoas	18,90	18,50	18,57	15,20	13,00	13,4	14,30	15,20	18,90	15,20
Sergipe	21,70	20,70	20,52	20,50	23,40	21,2	20,70	19,50	21,70	19,50
Bahia	19,20	18,90	18,07	18,00	18,10	17,1	15,70	15,00	19,20	15,00

Fonte: MEC/INEP

No Ensino Fundamental, as dificuldades financeiras, a aproximação da conclusão desta modalidade de ensino e consequente saída dos programas federais de auxílio como: escola distante de casa, falta de transporte escolar, e ainda /dificuldades dos alunos, começam a prejudicar o rendimento escolar, motivando ao aluno a abandonar a sala de aula, acarretando desta forma o aumento na evasão escolar.

Condições socioeconômicas, culturais, geográficas ou mesmo questões referentes aos encaminhamentos didáticos e pedagógicos e a baixa qualidade do ensino das escolas podem ser apontadas como causas possíveis para a evasão escolar.

## **6 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM ALAGOAS**

### **6.1 Educação de Adultos**

As primeiras iniciativas para a escolarização dos adultos analfabetos em Alagoas surgem no ano de 1870, através da Lei nº 519/1870, por meio das escolas noturnas. Estas instituições, segundo Correia (2011, p. 107):

[...] surgiram no intuito de cobrir a lacuna existente para esse tipo de instrução destinada aos trabalhadores, como também a criança trabalhadora, a exemplo, a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional constituída em 1828, que foi uma das primeiras agremiações criadas com esta finalidade.

Em seus artigos, a referida lei explicita sua atuação:

Art. 1º Fica criada uma cadeira noturna de instrução pública primária do sexo masculino nesta capital.

Art. 2º Na referida cadeira não se admitirá a matrícula ou frequência de alunos já matriculados, ou que frequentam as aulas públicas, que funcionam durante o dia.

Art.3º O Governo da província designará desta cidade reger a dita cadeira das sete às nove da noite, arbitrando uma gratificação de 200\$000 e 400\$000 na razão do maior ou menor número de alunos que lecionar (CORREIA apud ARAUJO; GALVÃO, 2011, p. 112).

Estas determinações tinham embasamento com o momento histórico por qual passava a província de Alagoas, entretanto denota algumas semelhanças no ponto de vista da gestão de recursos com programas contemporâneos de EJA. A gestão das escolas noturnas em Alagoas era, sobremaneira, prejudicada por conta das constantes substituições dos presidentes das províncias que alegavam problemas de ordem financeira.

### **6.2 EJA e Planos Estaduais de Educação em Alagoas**

A proposta de Educação Básica para o estado de Alagoas (1988-1992) tinha como finalidade o atendimento às conjecturas do documento ‘Educação para Todos’, o qual abrange uma primeira etapa de cinco anos, em conformidade com as orientações prioritárias delineadas no documento.

Em relação à escolarização de adolescentes e adultos, este Plano tinha como objetivos intensificar as oportunidades de escolarização a 28.289 (vinte oito mil, duzentos e oitenta e

nove) adolescentes e adultos, mediante o fortalecimento dos cursos e exames supletivos; Assegurar aos 28.289 (vinte e oito mil, duzentos e oitenta e nove) adolescentes e adultos dos cursos e exames supletivos em nível de 1º grau, materiais básicos indispensáveis ao desenvolvimento das atividades pedagógicas; redimensionar o processo de educação de adolescentes e adultos com adoção de estratégias e metodologias que contribuam para a redução acentuada do índice de analfabetismo, atingindo um contingente de 295.510 (duzentos e noventa e cinco mil, quinhentos e dez) pessoas.

Para atingir os fins desejados, o estado previa a construção gradativa de 10 novos Núcleos Avançados (Naces), abrindo dessa forma novos polos em determinadas cidades, beneficiando outras circunvizinhas, totalizando com os já existentes um quantitativo de 47 Naces, ampliando para igual número de municípios, a possibilidade de realização dos Exames Supletivos de Educação Geral e Profissionalizante.

Os núcleos foram gradativamente descontinuados no período 1991-1995, em virtude de mudança na gestão, a qual entendeu que não era factível este Projeto, ficando dois nas cidades de Maceió e Palmeira dos Índios (AMORIM; FREITAS; MOURA, 2009).

No ano de 1995 era oferecido o curso de alfabetização, nos moldes da Fundação Educar e PEI. Sua estrutura tinha a seguinte configuração: 03 fases de alfabetização, cada uma com 600 horas, 3 horas diárias e 200 dias letivos, sem a exigência de comprovação de escolaridade anterior, com avaliação flexível, com promoção anual e metodologia participativa. No ano seguinte, o MEC priorizou o atendimento de jovens na faixa dos 14 aos 25 anos de idade. A pouca oferta de vagas no Ensino Fundamental, entretanto, fez com que a demanda pelo curso de alfabetização se concentrasse em faixas etárias mais baixas.

#### 6.2.1 PLANO INTEGRADO DE INVESTIMENTOS ESTADO/MUNICÍPIOS – – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA E EDUCACIONAL DO ESTADO DE ALAGOAS – 1992

Este Plano foi redefinindo as políticas e estratégias para o sistema estadual de ensino, a partir das questões básicas dos setores econômicos e educacionais, detectadas a partir de exame da realidade, com base em dados secundários, consultas pessoais e publicações oficiais (PIEM, p. 1992). O diagnóstico apresentado, os cursos e exames supletivos eram ofertados nos dois CES e 42 núcleos avançados de CES existentes, além de 80 escolas distribuídas na capital e interior. Segundo Amorim, Freitas e Moura (2009, p. 8):

[...] com os sujeitos que dependiam do ensino supletivo para alfabetizarem-se e continuarem seus estudos, uma vez que as ações estavam diretamente ligadas, por um lado, a convênio com o setor privado, a exemplo Fundação Roberto Marinho e, por outro, ao Governo Federal, como o Programa de Educação Integrada – PEI e a Habilitação para Professores Não Titulados - HAPPRONT, sendo este último voltado para formação do professor leigo, categoria muito presente nos municípios em qualquer modalidade de ensino [...].

No Plano Plurianual (1996-1999) fora definido, como prioridade no campo da educação, o Ensino Supletivo voltado para o mercado, em particular, a agropecuária, os serviços e o turismo, em virtude do grande número de trabalhadores que demandavam de reconhecimento das suas qualificações profissionais. Para os trabalhadores que não tivessem a escolarização até o nível médio, então 2º grau, existia a oportunidade dos exames de educação geral.

O Plano também apresentava metas referentes aos cursos de suplência, prevendo a melhoria e ampliação do atendimento a jovens e adultos, entretanto, as ações concretas no âmbito da EJA não a impactaram positivamente, pois segundo Amorim, Freitas e Moura (2009, p. 10):

[...] para o atendimento a jovens e adultos não foram ressignificadas, mas reduzidas, ou seja, enquanto o número absoluto de pessoas em condição de analfabetismo e baixa escolaridade consequentemente aumentava, o Estado permanecia alheio à ampliação e implementação de ações de atendimento, embora o Plano previsse melhoria e ampliação do atendimento a jovens e adultos. Culturalmente, o Estado de Alagoas foi marcado por ações proclamadas e não realizadas, sobretudo, quando essas iniciativas exigiam/ exigem recursos financeiros próprios. Isso revela a falta de compromisso com a institucionalização de EDA e EJA ao longo da história da educação alagoana.

Apresenta objetivos derivados do diagnóstico do Ensino Supletivo entre os anos de 1991-1995 de erradicação do analfabetismo, onde são estabelecidas prioridades na seara da educação com relevo para a educação de jovens e adultos não alfabetizados. Para que estes participem do ensino regular, seria celebrada uma parceria entre o Governo Estadual e a Fundação Roberto Marinho com financiamento do Ministério da Educação, tendo em vista o Programa Telecurso 2000, o qual era destinado ao Ensino de 1º e 2º Graus.

## 6.2.2 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE/AL) – 1998 A 2007

A proposta de inclusão da EJA no PEE está fundamentada em definir a alfabetização de caráter e natureza populares, na perspectiva de superar a concepção das antigas campanhas de alfabetização como sendo de cunho apenas emergencial e compensatório, devido ao fato das campanhas de alfabetização no Brasil sempre considerarem o analfabetismo como um mal a ser combatido, em períodos estanques (ALAGOAS, 2006).

A EJA no estado de Alagoas objetivava fazer com que os jovens e adultos que estão fora da sala de aula aprendessem a ler e escrever. Este objetivo advém da dificuldade de aprendizagem dos alunos oriundos do Ensino Fundamental (ALAGOAS, 2006), além daqueles que nunca frequentaram uma sala de aula por motivo de, quando crianças, tiveram que trabalhar muito cedo para ajudar na renda familiar, que ocasiona para os jovens a não conclusão dos estudos no período escolar adequado. Isto deriva para que Alagoas apresente, quando do exame dos indicadores educacionais, os piores números para a Região Nordeste e o Brasil.

O objetivo do PEE/AL 1998-2007 foi o desenvolvimento de uma política educacional para o estado de Alagoas, fundamentada em macroprioridades, dentre as quais a educação de jovens e adultos não alfabetizados. Foi apresentada a diretriz geral: investir na EJA, com idade a partir de 15 anos, visando à erradicação dos índices de analfabetismo, e, a incorporação posterior desses alunos ao ensino regular. A ideia que se preconizava era a da circulação de estudos como processo de continuidade no ensino dito regular e não continuidade dos estudos, dentro da mesma modalidade.

A meta para assegurar condições de continuidade de estudos dos egressos do ensino fundamental apresentou estratégias que se relacionavam ao convênio com a Fundação Roberto Marinho, tendo em vista que o Programa Telecurso 2000 era destinado ao Ensino de 1º e 2º Graus. O Telecurso 2000 tinha toda uma proposta pedagógica pronta. Eram feitas as adaptações à realidade do estado.

As ações no campo da educação envolvendo todas as modalidades de ensino de acordo com as demandas presentes na Educação Básica no segmento do Ensino Fundamental estavam em consonância com o Governo Federal. Organiza-se a modalidade de ensino da EJA em um Programa específico: o Proeja. Nessa conjuntura, paralelo à sistemática de formação continuada para disseminação dos Parâmetros Curriculares em ação, a EJA desenvolveu sua

proposta pedagógica, elaborada e coordenada pelo Proeja, articulada com as diretrizes e PCNs.

Nesta proposta, o estado responsabiliza-se pela exclusão escolar dos jovens e adultos analfabetos, assumindo junto com a sociedade civil organizada, a promoção da escolarização desse segmento da população. Nessa perspectiva, o analfabetismo é visto como consequência da exclusão social, que deve ser superado, por meio de políticas de educação que devem garantir a permanência na escola, até a conclusão do Ensino Médio. Assim, a alfabetização inserida na concepção de *letramento*, compreende duas dimensões:

(A) individual, que envolve os aspectos relativos ao processo de apropriação da base alfabética da linguagem na modalidade escrita.

(b) sociocultural, que se refere às possibilidades e variedades de uso da leitura e da escrita na vida social, respondendo às suas necessidades, em diferentes contextos e com diferentes objetivos e interlocutores.

A metodologia se concentraria na abordagem construtivista-interacionista<sup>8</sup>, quer nos jovens e nos adultos, quer nos homens e mulheres trabalhadores, enquanto seres presentes, com histórias de vidas e práticas sociais. Não só presentes no mundo do trabalho, mas convivendo com dificuldades, com um mercado que altera com velocidade surpreendente o perfil dos trabalhadores (as) numa economia globalizada, expressa nas hierarquias desiguais das áreas sociais e econômicas, que não cabe mais aos trabalhadores (as) conviverem sem o domínio do código escrito e das primeiras contas para situarem-se nas mudanças bruscas do modelo econômico ou mobilizarem-se com naturalidade nos cotidianos gestos de sentir-se e exercer direitos sociais.

A organização curricular contemplou nos campos do saber, conforme os PCNs, e diretrizes curriculares da EJA e LDB nº 9.394/96. Cada um desses campos tem uma história, porque desenvolve percursos diferenciados, entretanto se faz necessário a elaboração das estruturas dessas disciplinas, que articula um Projeto Político Pedagógico em EJA. Para atingir tal objetivo, são necessárias à interdisciplinaridade, a construção do conhecimento, a questão das ciências, a relação com outras áreas do conhecimento, as diferentes implicações políticas de cada uma dessas abordagens.

---

<sup>8</sup> Na concepção epistemológica interacionista/construtivista, o conhecimento é entendido como uma relação de interdependência entre o sujeito e seu meio. Disponível em: <[http://www.ricesu.com.br/colabora/n2/artigos/n\\_2/id02b.htm](http://www.ricesu.com.br/colabora/n2/artigos/n_2/id02b.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2013.

**Quadro 2 – Matriz Curricular Ensino Fundamental – EJA - 1º Segmento - 1º ao 5º Ano**

Disciplinas	1ª Etapa		2ª Etapa		3ª Etapa	
	Carga Horária Semanal	Carga Horária Anual	Carga Horária Semanal	Carga Horária Anual	Carga Horária Semanal	Carga Horária Anual
1. Linguagens, Códigos e suas tecnologias (Língua Portuguesa, Educação Física e Arte).	15 h	200 h	15 h	200 h	15 h	200 h
2. Ciências da Natureza, Matemática e suas tecnologias.	15 h	200 h	15 h	200 h	15 h	200 h
3. Ciências Humanas e suas tecnologias (História, Geografia e Ensino Religioso).	15 h	200 h	15 h	200 h	15 h	200 h

Fonte: Secretaria de Estado da Educação-SEE

**Quadro 3 – Matriz Curricular Ensino Fundamental – EJA - 2º Segmento - 6º ao 9º Ano**

Disciplinas	4ª Etapa		5ª Etapa	Carga Horária Anual
	Carga Horária Semanal	Carga Horária Anual	Carga Horária Semanal	
1. Língua Portuguesa	4 h	160 h	4 h	160 h
2. Inglês/Espanhol	2 h	80 h	2 h	80 h
3. Arte	1 h	40 h	1 h	40 h
4. Educação Física	2 h	80 h	2 h	80 h
5. Matemática	4 h	160 h	4 h	160 h
6. Ciências	3 h	120 h	3 h	120 h
7. História	2 h	80 h	2 h	80 h
8. Geografia	2 h	80 h	2 h	80 h
9. Ensino Religioso*	1h	40 h	1h	40 h

Fonte: Secretaria de Estado da Educação-SEE

\*Optativo pelo aluno

Em resumo, a proposta para a EJA, no PEE 1998-2007, tinha como meta oferecer alunos nos níveis mais qualitativos de conhecimento, devido aos diferentes perfis econômicos, sociais e culturais dos mesmos. Para atingir esta meta, seriam utilizados materiais educativos como jornais, revistas, cartazes, livros-textos e outros, para desta forma desenvolver e criar situações, promover questionamentos e problematizações. Segundo Amorim, Freitas e Moura (2009), a falta de condições objetivas nas escolas e, conseqüentemente, na sala de aula, atrelado à alta rotatividade dos professores nas turmas de EJA, foi um contraponto entre o que foi proposto e a prática observada.

### 6.2.3 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE/AL) – 2006 A 2015

O cerne do PEE para a EJA está na admissão que as instâncias públicas nos níveis federal, estadual e municipal têm em relação à responsabilidade objetiva na exclusão escolar dos jovens adultos analfabetos e que para fazer frente aos níveis de exigência de conhecimentos e habilidades letradas, decorrentes da vida contemporânea devem-se promover políticas educacionais de dimensão mais estrutural que, associadas a outras políticas sociais, possibilitem a esse segmento da população, a universalização do acesso e permanência com sucesso no sistema educacional, garantindo-lhe a conclusão da Educação Básica.

Apresenta diretrizes, como a profissionalização do magistério, pois segundo o discurso do Governo, é responsável pela EJA com uma política de valorização que reconheça seu sentido social, a defesa das condições de trabalho e de vida dos docentes dessa modalidade de educação, mediante um vínculo necessário à conquista da melhoria da qualidade da educação e do reconhecimento dos seus profissionais pela sociedade.

A ampliação da oferta de alfabetização ampliada que, superando a política de campanhas emergenciais e compensatórias, avance na perspectiva da alfabetização como letramento, segundo a acepção anteriormente explicitada. Neste novo Plano são elencadas metas para:

**Quadro 4 – Metas para EJA Constantes no PEE - 2006-2015**

Variável	Meta
Analfabetismo	Reduzir em 50%, no período de dez anos, o analfabetismo absoluto das pessoas de 15 anos de idade ou mais.
Escolarização	Garantir continuidade da escolarização de 50% da população que não concluiu o Ensino Fundamental nos próximos cinco anos e, progressivamente, o Ensino Médio no período de dez anos.
Oferta	Implantar a ampliação da oferta do segundo segmento do Ensino Fundamental nas modalidades presencial, a distância e por meio de exames supletivos, nas redes públicas de educação estadual e municipais.
Parcerias	Ampliar as parcerias entre as redes de ensino público e privado e instituições da sociedade civil para utilização dos espaços físicos disponíveis nas comunidades.

Políticas Educacionais	Articular políticas de educação com outras políticas sociais, que assegurem ao jovem e adulto trabalhador, o acesso a programas de formação profissionalizante, de geração de emprego e renda, assistência à saúde e outras medidas, possibilitando a sua permanência na escola.
Professores	Garantir professores habilitados para atender às especificidades da EJA em relação aos alunos portadores de necessidades educativas especiais, contemplando as questões de gênero e etnia. Oferecer, por meio de instituições públicas, oportunidades de formação inicial e continuada para profissionais de EJA. Garantir formação continuada para profissionais da EJA das instituições não governamentais, considerando as suas especificidades.
Secretarias Municipais de Educação	Promover articulação das Secretarias de Educação com instituições de Ensino Superior, visando à realização de pesquisas na área da EJA. Criar, em todas as Secretarias Municipais de Educação, no prazo mínimo de dois anos, um setor específico responsável pela EJA com profissionais com experiência na área.

Fonte: SEE-AL/Plano Estadual de Educação 2006-2015

A comparação entre o que está anunciado no PEE/AL e a realidade observada demonstra que, em sete anos de vigência, não houve cumprimento de nenhuma meta apresentada, ou seja, ainda persistem a ausência de política pública de formação de professores, democratização do acesso com permanência bem sucedida, gestão de recursos, dentre outros.

Para Freitas, Moura e Amorim (2009, p. 16):

Alagoas permanece elaborando planos e projetos que não são executados, a exemplo de todos os planos anteriormente analisados comparados às falas dos gestores. Não havendo ações que busquem o cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação (2006-2015), não haverá cumprimento das principais funções da Educação de Jovens e Adultos, reparadora, equalizadora e qualificadora, conforme preceituam as Diretrizes Curriculares Nacionais (Parecer CNE nº 11/2000).

## **7 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **7.1 Indicadores Estatísticos da condição da EJA no Brasil, na Região Nordeste e no Estado de Alagoas.**

Este capítulo pretende apresentar uma visão geral da situação educacional pela ótica da oferta da EJA, no período de 2001 a 2011. A apresentação priorizará os cenários do Brasil, Região Nordeste e do Estado de Alagoas.

Os indicadores apresentados são disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Em suas pesquisas, são dadas as sinopses estatísticas da Educação Básica do censo escolar dos anos de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e da Pesquisa de Diagnóstico de Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas 2001-2011.

Ressalta-se que os indicadores de despesas da EJA para os anos 2001, 2002 e 2003, das três instâncias analisadas – Brasil, Região Nordeste e do Estado de Alagoas – foram resultantes de estimativas por intermédio de médias móveis em decorrência da não disponibilização dos dados para o ano em destaque.

O cenário possibilitou uma análise da evolução da EJA como um direito, uma vez que houve a queda nos índices da população de 15 anos de idade ou mais, não alfabetizada. É nessa faixa etária que estará parte da população que, de acordo com a organização do sistema educacional brasileiro, já deveria ter passado pelo processo de escolarização fundamental – 1º ao 8º ano obrigatório e gratuito (Cf. CF/88, arts. 205, 208, I, §§ 1º e 2º).

Neste capítulo serão realizadas, ainda, discussões dos resultados obtidos por meio da pesquisa diagnóstica das ações de alfabetização e EJA no Estado de Alagoas.

A tabela 16 evidencia uma oscilação dos gastos na EJA, no período de análise. Este resultado vai ao encontro de Gouveia (2008), pois é resultante das disputas por espaço, tanto no âmbito técnico, quanto político, uma vez que neste mesmo período, as subfunções Médio e Fundamental tem números superiores aos da EJA.

**Tabela 16 – Despesas em R\$ 1,00 com EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	333.168.708	362.747.045	360.660.511	493.836.512	575.073.970	638.151.839	488.397.339	513.826.558	613.304.512	686.031.814	739.002.531
Nordeste	72.633.002	74.633.691	77.489.069	108.228.014	127.496.077	153.199.499	67.704.701	88.609.631	85.921.354	120.893.620	120.191.274
Alagoas	3.438.154	9.631.547	7.250.772	6.745.702	6.086.361	6.634.094	6.577.211	4.923.578	7.642.920	3.052.242	7.060.978

Fonte: MF/ Secretaria do Tesouro Nacional

Para Costa (2013), outro fator que explica estas oscilações das despesas na EJA está associado à adoção de políticas fiscais no período para o cumprimento de metas. Para se atingir tal objetivo, houve à produção de *superávits* primários, além de terem sido privilegiados, perante o financiamento da educação básica pública, outros fatores, como os pagamentos da dívida pública, da responsabilidade fiscal e do controle inflacionário.

As despesas com EJA cresceram em média no período 2001-2011: 9,26% no Brasil, 6,03% na Região Nordeste e 15,69% em Alagoas, o que demonstra um aumento em termos absolutos nos valores destinados à EJA. A participação, contudo, nas despesas totais com educação, permanecia ao redor de 1%, corroborando com Di Pierro (2000, p. 14): “[...] o financiamento público da EJA manteve-se contido em patamares irrisórios, sempre inferiores a 1% da despesa total com educação realizada pelas três esferas de Governo [...]”.

Isso tem demonstrado que os recursos públicos, quando diminuídos, ou apresentando constantes flutuações, representam um limite objetivo e, por vezes, um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas educacionais da EJA.

### 7.1.1 MATRÍCULAS

No que se referem às matrículas na EJA, os dados indicam que, tanto o Brasil, quanto a Região Nordeste, veem nos últimos anos, reduzindo seus números, em decorrência das despesas no setor serem mais baixas do que em outras modalidades de ensino. Para cada matrícula na EJA, as redes estaduais e municipais recebem 80% do valor pago por estudante do Ensino Fundamental matriculado na rede regular da área urbana (MEC, 2012). Há municípios que preferem colocar os adultos em turmas regulares, para obter mais recursos.

A tabela abaixo mostra que Alagoas apresentou comportamento diferente do verificado para o Brasil e Nordeste, visto que o número de matrículas a partir do ano de 2007 vem em constante alta, motivado pelo crescimento das matrículas na rede municipal de ensino em virtude da criação do Fundef e em seguida a Fundeb, onde houve a ampliação das responsabilidades municipais de privilegiou os locais com maior número de matrículas, que corresponderam aos municípios de médio e grande porte.

**Tabela 17 – Matrículas na EJA no Brasil, Nordeste e alagoas – 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	3.777.989	3.779.593	4.403.436	4.577.268	4.619.409	4.861.390	4.940.165	4.902.374	4.661.332	4.287.234	4.046.169
Nordeste	1.119.142	1.364.357	1.813.070	1.927.403	1.958.579	1.992.544	1.796.110	1.749.418	1.692.022	1.571.217	1.566.755
Alagoas	87.093	98.824	102.888	101.770	103.926	108.605	101.527	103.998	113.239	98.497	110.270

INEP/MEC

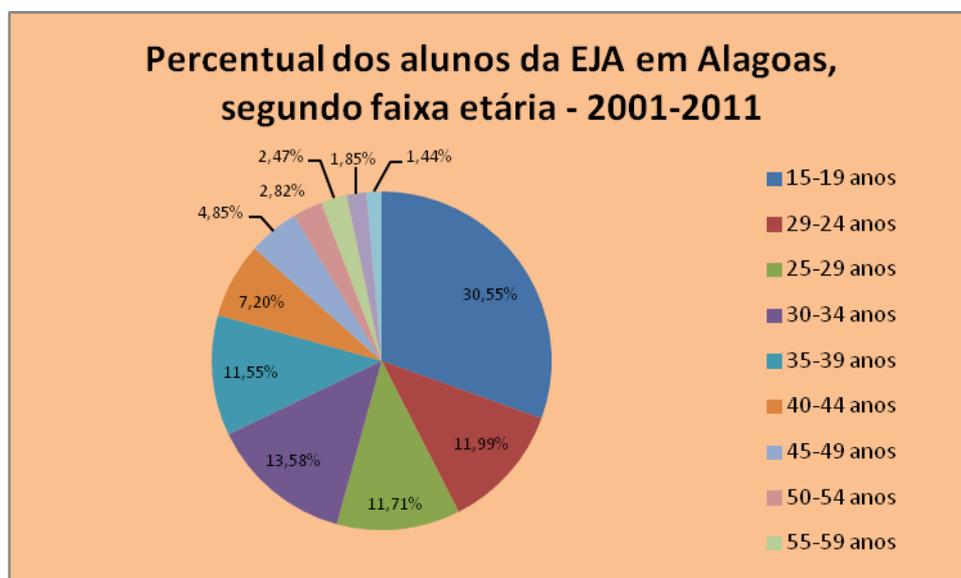
Os alunos matriculados na EJA em Alagoas estão no nível fundamental segmento I, equivalente a alfabetização, evidenciando que o número de pessoas analfabetas ainda é muito alto em Alagoas. Existe uma concentração de jovens nos alunos da EJA, o que segue enfoque de Rodrigues (2013, p. 2):

A forte presença de jovens nesta modalidade de ensino se deve, em grande parte, a problemas de não permanência e insucesso no ensino “regular”. Além disso, a sociedade brasileira não conseguiu reduzir as desigualdades socioeconômicas. Por isto, as famílias são obrigadas a buscar no trabalho uma alternativa para a composição de renda mínima, roubando o tempo da infância e o tempo da escola. Assim, mais tarde, esses jovens retornam, via EJA, convictos da falta que faz a escolaridade em suas vidas. Acreditam que a negativa em postos de trabalho e lugares de emprego associa-se exclusivamente, à baixa escolaridade, desobrigando o sistema capitalista da responsabilidade que lhe cabe pelo desemprego estrutural.

Ferreira e Oliveira (2012, p. 6) também discorrem sobre esta temática:

Os jovens, quando passam a frequentar as salas de aula da EJA, geralmente estão desmotivados, desencantados com a escola regular e trazem um histórico de repetência escolar. Alguns apresentam comportamentos “denominados” de problemas disciplinares e são vistos como problemáticos, recebendo vários rótulos por parte de professores, gestores e colegas de mais idades. A EJA é uma nova tentativa de continuidade dos estudos. O ensino regular diurno não os aceita mais, eles não são adequados ao seu modelo, não conseguem aprender, reprovaram várias vezes e cresceram, seus corpos se modificaram e suas idades não são compatíveis com a dos demais alunos da sala de aula. Além do surgimento da necessidade, de muitos, de ajudarem na renda familiar.

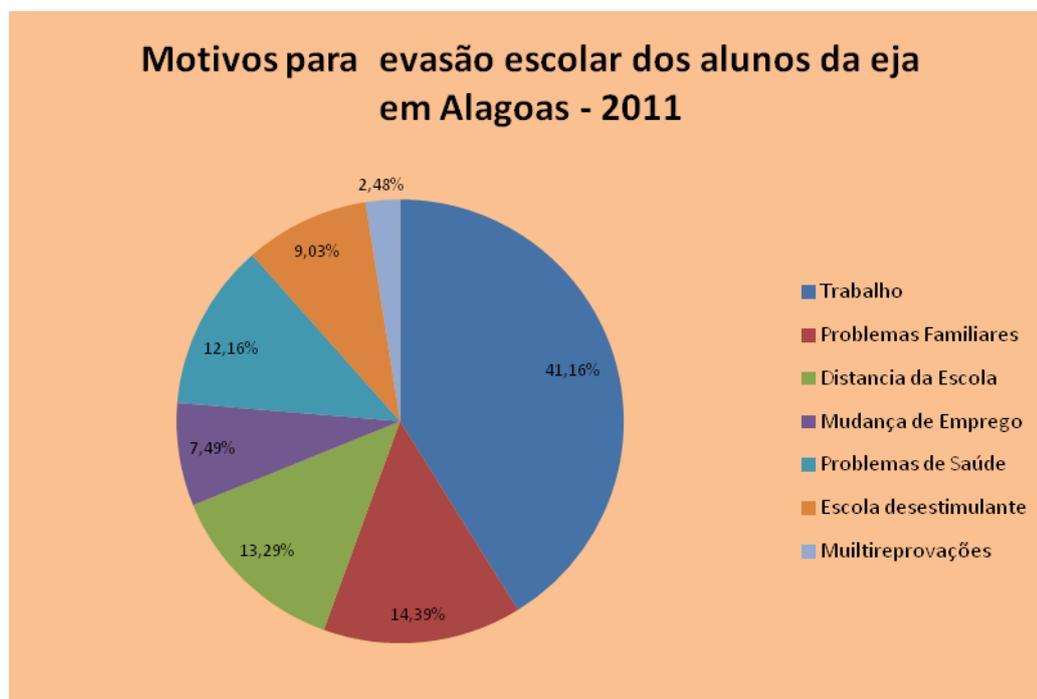
**Gráfico 1 - Perfil do aluno da EJA em Alagoas, segundo faixa etária – 2001-2011**



Fonte: Pesquisa Diagnóstico das Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas

A visão destes autores demonstra ainda que, em virtude das necessidades prementes, a maioria dos alunos da EJA em Alagoas ao longo de suas vidas, teve que abandonar os estudos por motivos diversos, conforme dados do gráfico abaixo. O que tem maior representatividade é o trabalho com 39,3%, seguido de problemas familiares com 13,7%. Entretanto, para 9,03%, o motivo para o abandono da escola é que a mesma não era interessante.

O retorno à sala de aula, através da EJA surge, ainda, como uma maneira de atender a demanda por maior qualificação no processo produtivo da economia (COELHO; SOARES, 2013) e na oferta de mão de obra, corroborando com a função.

**Gráfico 2 - Motivos para evasão escolar dos alunos da EJA em Alagoas - 2011**

Fonte: Pesquisa Diagnóstico das Ações de Alfabetização EJA no Estado de Alagoas

### 7.1.2 PROFESSORES

Os dados sobre professores da EJA indicaram que a Região Nordeste apresentou o maior crescimento em comparação com as demais regiões no período 2001-2011. O número de docentes aumentou de 45.028 (quarenta e cinco mil e vinte oito) para 96.599 (noventa e seis mil, quinhentos e noventa e nove) professores (INEP, 2011). Uma adição de 51.171 (cinquenta e um mil, cento e setenta e um) novos professores em uma década.

**Tabela 18 – Professores na EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	159.737	189.871	224.181	246.860	259.853	265.053	236.170	262.520	261.515	261.737	259.367
Nordeste	19.894	23.749	26.708	28.439	29.266	28.978	25.846	27.829	28.394	29.646	30.268
Alagoas	2.032	2.990	3.401	3.517	3.475	3.311	2.648	2.994	3.195	3.353	3.392

Fonte: INEP/MEC

No Estado de Alagoas, os dados acerca de professores são positivos. Houve um crescimento de 95,65% (INEP, 2011) no período estudado. Esta variação, entretanto, foi uma

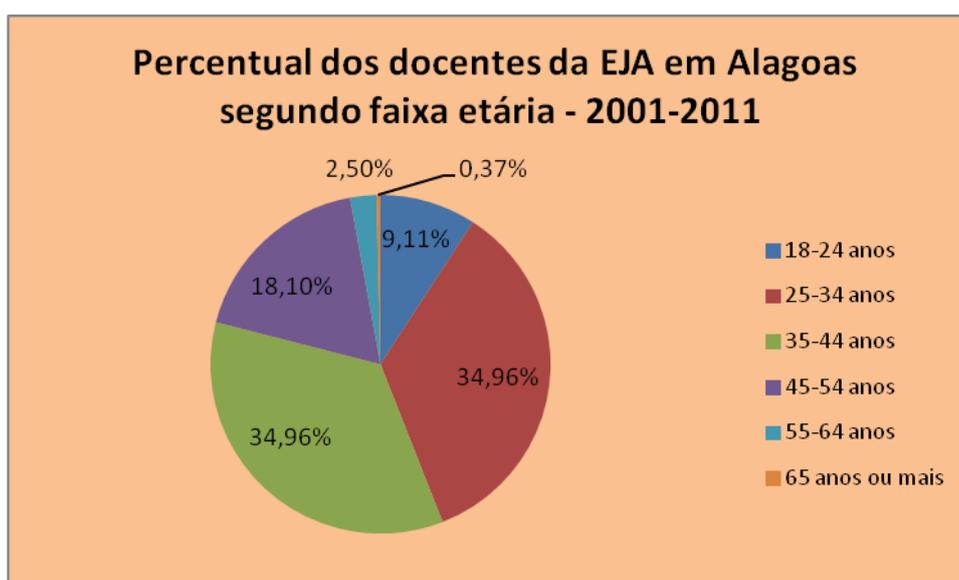
das menores no Brasil, uma vez que no Estado foram realizados poucos concursos públicos. O último aconteceu no ano de 2005, outros motivos para o número de professores não ter aumentando na mesma proporção da verificada em outros estados residem na dívida do estado de R\$ 7,0 bilhões (ALAGOAS, 2011), bem como à adequação deste a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, no que tange ao gasto com pessoal.

O Estado, para suprir a carência de docentes, se utiliza de outros processos seletivos para o preenchimento de vagas, desta feita, temporárias de professores-monitores, com as mais diferentes formações e sem vínculo empregatício. Todavia o elevado número de professores aposentados e a pouca atratividade salarial se constituem em elevados óbices para suprimir esta deficiência.

Ao término do processo seletivo os docentes são distribuídos ou lotados segundo o critério de demanda feito pelas Coordenadorias Regionais de Ensino – Cre's as quais designam qual estabelecimento de ensino aquele professor irá atuar.

O professor da EJA apresenta faixa etária entre 18 e 65 anos de idade, com destaque para àquelas compreendidas entre os 25 e 44 anos, demonstrando um contingente bastante jovem de docentes na EJA.

**Gráfico 3 - Docentes da EJA em Alagoas, segundo faixa etária – 2001-2011**



Fonte: Pesquisa Diagnóstico das Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas

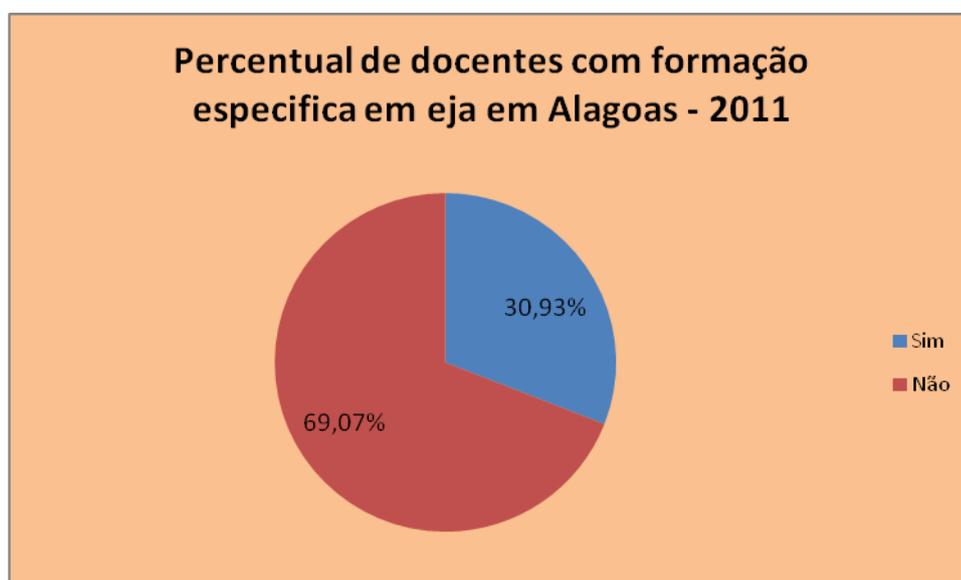
A falta de uma política de capacitação em parceria com uma alocação de professores para ensinar na EJA, sem qualquer política, contribui para a insatisfação e evasão dos alunos.

Vygotsky (1998) assevera que alfabetizar é um ato de conhecimento, portanto um trabalho difícil, que exige *expertise*.

A fundamentação teórica, segundo Moura (2001), permitiria: a compreender os alunos em aspectos psicológicos, sociolinguísticos e trabalhar questões de conteúdos da língua portuguesa, conceitos matemáticos, conhecimentos de ciências sociais e da natureza.

O quadro de docentes da EJA apresenta professores/monitores com baixos salários, falta de qualificação específica em metodologia de ensino, atestada pelo fato que 69,07% dos professores não têm formação específica em EJA.

**Gráfico 4 – Docentes com formação específica em EJA no Estado de Alagoas - 2011**



Fonte: Pesquisa Diagnóstico das Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas

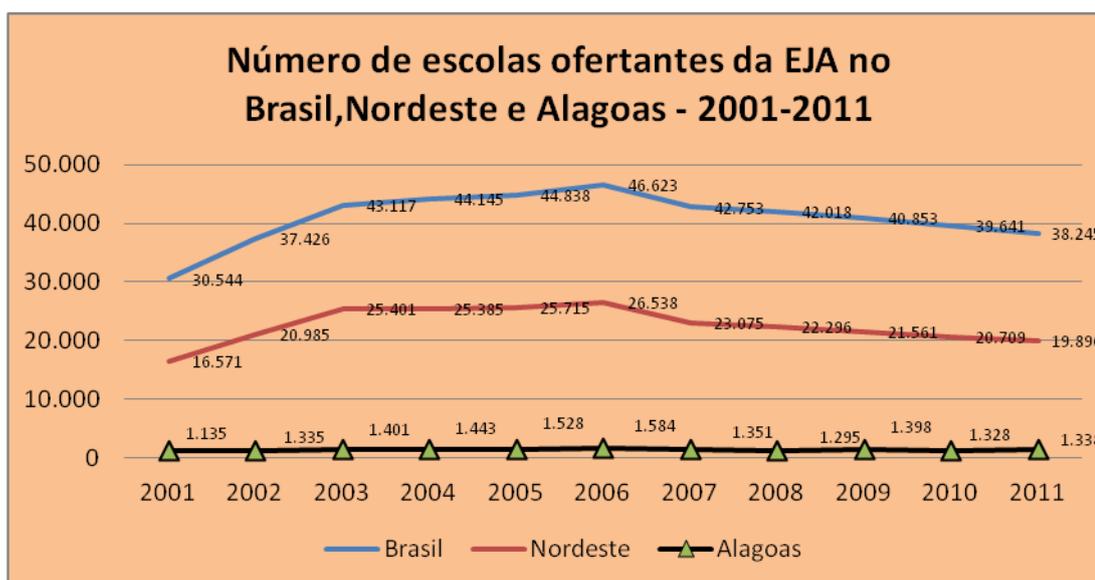
Em suma, uma formação precária começando pelas instituições de Ensino Superior, as quais ofertam pouca ou nenhuma formação em EJA, pela ausência de formação continuada nos locais de trabalho e pela falta de hábito dos professores em ler e escrever (MOURA, 2001).

### 7.1.3 ESCOLAS

No período 2001-2011, o número de escolas cresceu 25,21% no Brasil, 20,05% no Nordeste e 17,88% em Alagoas, devido às políticas de expansão da oferta no começo dos anos 2000. Entretanto, com o processo de nucleação (KREMER, 2011) da EJA, a partir do

ano de 2007, o número de escolas ofertantes da EJA vem reduzindo. Menos escolas, maiores dificuldades, sobretudo nos grandes centros urbanos, em que o deslocamento pode se tornar um impeditivo para acesso aos locais de oferta. A evasão escolar na EJA contribui, também, para que o número de escolas decline nesta modalidade de ensino.

**Gráfico 5 – Número de escolas ofertantes da EJA no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011**



Fonte: INEP/MEC

As escolas ofertantes da EJA no Estado de Alagoas, em sua maioria na rede de ensino municipal, corroboram com a assertiva de Amorim, Freitas e Moura (2009). Quando do advento do Fundef e depois Fundeb, ocorreu uma migração das matrículas da rede estadual para a municipal, ocasionando um fluxo de alunos bem maior para a rede de ensino municipal. Os municípios, principalmente os mais dependentes de ajuda externa, tiveram muitas dificuldades em oferecer a EJA.

**Gráfico 6 – Número de escolas ofertantes da EJA, segundo dependência administrativa em Alagoas - 2011**



Fonte: INEP/MEC

Examinando os números de escolas que ofertam a EJA no Estado de Alagoas, percebe-se que não ocorre uma repartição geográfica equânime destas, devido ao fato que, em cidades que têm um contingente de analfabetos maior, possuem menos escolas ofertantes da EJA. Esta distribuição segue o que assevera Canettieri (2010, p. 18):

[...] revela ainda uma tendência de aglomeração nas áreas centrais, provavelmente devido à maior acessibilidade e ao maior número de possíveis usuários dessa área. No entanto, áreas periféricas e claramente frágeis no âmbito da educação ainda não são o foco da atuação do serviço EJA [...].

**Tabela 19 – Dez maiores municípios alagoanos com população analfabeta, taxa de analfabetismo e escolas ofertantes da EJA – 2010**

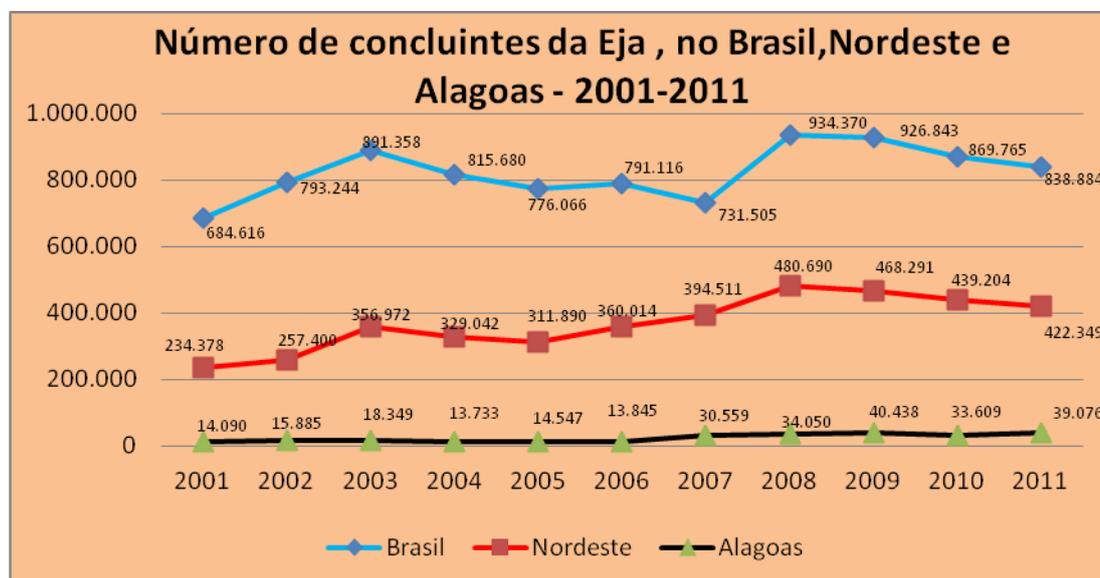
Municípios	Analfabetos absolutos	Rk Analfabetos	Taxa de Analfabetismo	Rk Taxa de Analfabetismo	Escolas
Maceió	79.066	1	11,30	102	86
Arapiraca	33.982	2	21,90	96	28
União dos Palmares	13.413	3	31,20	58	22
Palmeira dos Índios	11.830	4	22,90	94	32
Penedo	9.934	5	23,10	93	13
Atalaia	9.568	6	32,30	50	10
Campo Alegre	9.298	7	27,00	84	6
Santana do Ipanema	8.726	8	28,50	75	19
Girau do Ponciano	8.609	9	34,50	39	44
Rio Largo	8.290	10	17,00	101	24

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010

### 7.1.4 CONCLUINTE

Na década de 2000, o número de concluintes variou bastante (PINHO, 2012). Forçoso é reconhecer que o número de concluintes é drasticamente reduzido comparado às matrículas. Este fato tem implicações profundas no que diz respeito à alocação de recursos, contratação de professores e atendimento das demandas sociais e dos sistemas de educação.

**Gráfico 7 – Número de concluintes da EJA, no Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001-2011**



Fonte: INEP/MEC

### 7.1.5 DIDÁTICA E RECURSOS DE ENSINO

A proposta político-pedagógica é o instrumento norteador para as ações e o planejamento dos professores na EJA, todavia por estes não possuírem, em sua maioria, formação específica para jovens e adultos, os mesmos têm algum tipo de reserva acerca de sua efetividade, visto que em 60,73% dos casos é creditada relativa importância a este direcionamento.

Estas dificuldades são evidenciadas quando do desenvolvimento de ações pedagógicas específicas pelos docentes, pois em 70,4% dos professores, este meio não é utilizado evidenciando uma falta de planejamento.

O livro didático é utilizado por 82,1% destes educadores para a explanação nas aulas, e destes 76,04% têm apenas o livro didático como recurso pedagógico, por problema na logística de distribuição dos livros e em virtude do atraso em sua chegada, gerando dificuldades para um bom desenvolvimento de atividades.

Outros recursos mencionados são: revistas, cartolina, data-show, TV, vídeo, retroprojetor entre outros. Em virtude dos problemas de ordem operacional na infraestrutura de tecnologia de informação relatado por 73,30% dos alfabetizadores, 70,00% dos professores não utilizam estes recursos (ALAGOAS, 2013).

Os óbices diagnosticados pelos professores da EJA, em sua atuação, perpassam pela falta de planejamento das atividades docentes, material didático insuficiente, uma proposta específica para EJA (FREITAS, 2007), troca de experiências com outros docentes, formação continuada na modalidade de ensino e instalações adequadas ao ensino.

Na gestão em sala de aula foi percebida, como adversidade pelos professores, uma avaliação de aprendizagem mais criteriosa. No que se refere à evasão na EJA é utilizado o diálogo com o aluno faltoso para descobrir o motivo da não ida à sala de aula

No que refere-se as demandas dos educandos da EJA, estes necessitam de uma oferta maior de material didático para as aulas e também uma melhor qualificação do corpo de professores. Este último aspecto, seguindo a assertiva de Zanete (2009)<sup>9</sup>:

Os professores, que muitas vezes são lotados nessa modalidade de ensino, estão ali para fechar carga horária ou para completarem seu orçamento salarial, não apresentando um perfil adequado para a EJA.

A melhoria das condições da EJA enseja que medidas de caráter pedagógico sejam implantadas, tais como: uma proposta pedagógica condizente com as necessidades dos educandos; garantia de acesso e condições de manutenção dos alunos na EJA, esta visando à diminuição da evasão na EJA, que é bastante acentuada; currículos mais condizentes com a realidade dos discentes e outras de cunho financeiro e institucional.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://peadportfolio156653.blogspot.com.br/2009/09/perfil-do-professor-da-eja.html>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

## **8 - AVALIAÇÃO DA EJA EM ALAGOAS**

Neste capítulo será abordada a avaliação da política pública de educação de jovens e adultos em Alagoas. Esta avaliação abará características da avaliação impacto e de eficiência conforme delineamento de VIANA (1996)

A extensão avaliativa a ser exercida, na gestão das políticas públicas deve apregoar o compromisso da sociedade em acompanhar o ciclo de política desde a definição da agenda das políticas sociais implementadas pela estrutura de governo. Com efeito, o ato de avaliar está relacionado ao acompanhamento e à fiscalização das ações do governo, para que este seja responsivo às demandas e interesses da população (DARHL, 2005). Esse aspecto exige, conseqüentemente, a mobilização de um conjunto de habilidades técnicas, assim como o domínio de metodologias que possibilitem não só averiguar resultados, mas acima de tudo o processo de construção das políticas sociais.

### **8.1 Avaliação de Eficiência**

A avaliação de eficiência do programa de educação de jovens e adultos em Alagoas demonstra que apesar dos avanços na década de 2000, em virtude da diminuição do número absoluto de pessoas analfabetas, 14,56%, seu resultado global poderia ter números mais positivos, isto se explica, devido a uma série de fatores tais como: a superestimação de participantes, devida à atribuição da responsabilidade de formação de turmas aos alfabetizadores e à escassa fiscalização; problemas de focalização do programa, que inscreveria, em grande medida, pessoas já alfabetizadas e não o público alvo prioritário constituído por analfabetos absolutos; escassos resultados de aprendizagem, devidos à duração insuficiente dos cursos, à frequência intermitente e evasão dos alfabetizandos, à seleção inadequada e precária formação dos alfabetizadores, entre outros aspectos relativos à qualidade dos cursos DI FIERRO (2010).

O programa Brasil Alfabetizado devido a uma maior flexibilidade nos espaços destinados a alfabetização atrai um contingente cada vez mais expressivo de pessoas, contribuindo para diminuição de turmas da educação de jovens e adultos em Alagoas neste último decênio.

### 8.1.1 ALUNOS

#### 8.1.1.1 – *Desempenho escolar*

A gestão da EJA em Alagoas não dispõe de pesquisas qualitativas e quantitativas para mensurar o desempenho dos alunos, neste interim os alunos são avaliados pelos docentes em sala de aula sem que haja, contudo, um registro histórico destas aferições, ocasionando desta maneira que o processo de aperfeiçoamento não seja satisfatório e que não se promova intervenções pontuais ou gerais suficientes durante o período letivo para atender, de forma emergencial, a alunos e turmas que apresentem baixo desempenho, havendo ainda a probabilidade de o aluno ingressar e permanecer em turma não compatível com seu nível. Abaixo se elencam as causas deste problema, em virtude da inexistência de:

- Avaliação uniforme e sistemática, promovida pela gestão da EJA para aferir o desempenho dos alunos, independente da avaliação dos professores em sala de aula;
- Sistematização de proposta de EJA que defina as competências necessárias para o ingresso em cada nível de EJA;
- Avaliação padronizada do aluno que se matricula na EJA pela primeira vez, para saber em que nível irá iniciar seus estudos;
- Monitoramento da evolução do desempenho do aluno a partir da avaliação dos professores durante o período letivo, contribuindo para que a informação não seja disponibilizada tempestivamente à gestão.

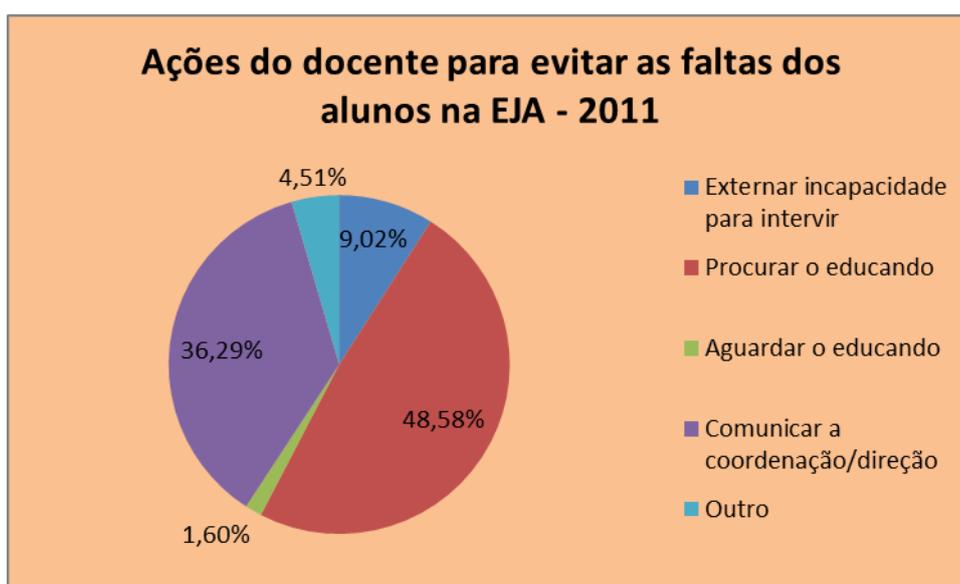
O número de concluintes em EJA apesar do aumento nominal verificado na última década, em virtude da não existência de critérios objetivos para a medição do desempenho dos alunos, tende a seu resultado ser superdimensionado.

#### 8.1.1.2- *Frequência Escolar*

A frequência dos alunos da EJA é outro ponto de avaliação na eja, a presença dos alunos é confirmada por intermédio de lista de chamada. Este dispositivo, entretanto, é de eficácia discutível pois não comprova com exatidão se o aluno encontrava-se em sala de aula no momento que seu nome foi pronunciado pelo professor.

Os motivos para a ausência em sala de aula é o trabalho 41,16% (Alagoas, 2013), seguido de problemas familiares, para o enfrentamento destes problemas não existe um procedimento padrão. Os docentes por meio de ações individuais procuram minimizar estes fatos

**Gráfico 8- Ações para evitar faltas dos alunos na Eja em Alagoas – 2011**



Fonte: Pesquisa Diagnóstico das Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas

## 8.1.2 PROFESSORES

### 8.1.2.1 – Formação Inicial

A formação dos professores em eja não se apresenta como prioridade, visto que existe a exigência de formação específica em se tratando da educação de adultos desde a lei federal nº 5.692/71. No decorrer dos anos, entretanto, não houve a inserção de requisitos mínimos para o docente em eja no âmbito nacional e estadual, nesta linha discorre Miguel(2006 p.257)

Historicamente, no Brasil, à atividade docente na educação de jovens e adultos tem sido atribuída, de forma significativa, a monitores sem formação específica em magistério. [...] No entanto, transformações em processo na organização social econômica e política da história recente do país vem exigindo respostas urgentes dos processos de formação docente para o problema

Ampliando a discussão Fenaice, Moura (2012 p.197) destacam:

[...] inicialmente as campanhas e programas voltados para escolarização de adultos não se preocupavam com a qualificação dos seus professores. Conseqüentemente esta ação configurou-se ,sobretudo ,nos descasos para com a formação docente de seus educadores.

É de suma importância que o docente em eja possua formação específica esta pautada na multidisciplinariedade e interdisciplinaridade, a qual proporcionará àquele o reconhecimento dos diferentes sujeitos de eja, os quais trazem consigo as mais diversas experiências de vida, além de baixa autoestima.

Soares (2002) traz ainda a questão da formação acadêmica deficiente, uma vez que nas instituições de ensino superior ocorrem a predominância de discussões, bem como de matérias direcionadas para a educação infantil, em prejuízo desta maneira ao que se apregoa no Título VI da Lei 9394/96 no que tange a formação dos professores para todos os níveis e modalidade: [...] far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena em universidades e institutos superiores de educação. [...].

Queiroz (2006, p.66) reforça esta preocupação quando argumenta:

Apesar de nas últimas décadas no Brasil, a questão da profissionalização do (a) educador (a) de jovens e adultos ter se tornado cada vez mais nuclear nas práticas educativas e nas discussões teóricas da área, a atuação das universidades na formação inicial dos docentes ainda é muito pequena.

A falta de documentos legais que direcionem e orientem uma política de formação inicial de docentes para exercer suas funções na eja no estado de Alagoas, permite inferir que ocorre um tratamento desigual para com esta modalidade, derivado de um passado de poucas ações na acepção de se estabelecer mudanças significativas por meio de investimento na formação de educadores para a modalidade em análise.

Moura (2006) demonstra que não há oferta de formação inicial em eja no curso normal, nas licenciaturas e nos cursos de pedagogia o que é ofertado é uma disciplina de apenas 60h anuais.

#### 8.1.2.2 – *Formação Continuada*

A formação continuada segundo Tardif(2008, p.291) concentra-se nas necessidades e situações vividas e diversifica suas formas: formação dos pares, formação adequada nos ambientes de trabalho, integrada em uma atividade colaborativa.

Na última década em Alagoas a formação continuada em eja praticamente não ocorreu, pois a última capacitação em eja promovida pela secretaria de estado da educação remonta a dez anos, enfrentando óbices como inadequação do horário visto a indisponibilidade dos docentes uma vez estes tinham outro empregos, as capacitações são limitadas aos períodos de recesso, ou há dias em que os alunos ficam sem aula. Logo a carga horária oferecida foi insuficiente para uma formação adequada em questões específicas da EJA.

A pouca disponibilidade de capacitações gera desmotivação entre os docentes e não permite que estes sejam capacitados em todos os conteúdos importantes relativos à Educação de Jovens e Adultos

O estado de Alagoas por meio da superintendência de políticas em educação elaborou uma proposta de formação continuada para professores, diretores e demais atores envolvidos com a eja nas escolas estaduais, no âmbito acadêmico a Universidade Federal de Alagoas por intermédio de projetos de capacitação, das pesquisas de graduação e a inserção de disciplina específica de educação de jovens e adultos buscam minimizar a lacuna da falta de capacitação. Estas ações, todavia, necessitam de uma maior articulação entre estado e academia, visto que constatações advindas dos trabalhos realizados em nível universitário não conseguem intervir nas políticas de formação dos trabalhadores em eja no estado.

A necessidade de formação continuada para os educadores é de grande valia para melhoria da qualidade da eja no estado de Alagoas, entretanto óbices observados como a deficiente fundamentação teórica dos professores(Moura 2001) além da falta de políticas e ações governamentais que objetivem formação continuada aos educadores de jovens e adultos ocasionam estagnação e retrocesso em práticas pedagógicas, prejudicando sobremaneira a percepção das minúcias desta modalidade de ensino.

### 8.1.3 - LIVROS DIDÁTICOS

#### 8.1.3.1 – *Escolha do livro didático*

A escolha dos livros didáticos deveria ser feita se valendo das especificidades do *locus* visto as diferenças intra e infra regionais principalmente na eja, devido aos seus saberes e didáticas próprios. Nesta última década em Alagoas, em virtude da total dependência ao governo federal no que tange as diretrizes daquela modalidade de ensino, os livros didáticos-

LD's foram escolhidos por técnicos oriundos do MEC, em um primeiro momento, os quais compreendem de maneira superficial a realidade alagoana, porquanto os livros apresentavam, em sua maioria, textos e atividades sobrevividas de estados ou regiões que diferiam sobremaneira do contexto sociocultural e econômico que os alunos residiam.

Para tentar minimizar esta assimetria, no ano de 2011 a SECADI por intermédio da resolução 51(MEC, 2011) buscou nortear práticas de descentralização para escolha e definição do livro didático, acarretando uma participação mais intensiva de todos os sujeitos de eja orientações como:

À Secretária estadual de educação

- (1)dispor de infraestrutura e equipes técnicas e pedagógicas adequadas para acompanhar a execução do Programa na respectiva área de Abrangência;
- (2) acompanhar a distribuição dos guias de livros didáticos para educação de jovens e adultos;
- (3) assegurar as condições para que as escolas sob sua jurisdição e beneficiárias do Programa participem do processo de escolha, de tal forma que os educadores, em consenso, fundamentados numa justificativa técnica, com base na análise das resenhas contidas no guia de livros didáticos para educação de jovens e adultos, escolham dois títulos (em 1ª e 2ª opção, de editoras diferentes);

Às escolas participantes compete:

- (1) viabilizar a escolha dos livros didáticos com a efetiva participação dos educadores no processo;
- (2) zelar pela distribuição dos livros didáticos aos alunos e educadores e o aproveitamento dos títulos escolhidos no processo de ensino e aprendizagem, conforme sua proposta pedagógica;
- (3) comunicar ao responsável pela reserva técnica na respectiva localidade a existência de livros excedentes.

No discurso oficial estas práticas são mencionadas e referendadas, pois para o governo a distribuição de LD é condição suficiente para concretização de práticas apropriadas metodologicamente à eja. Os professores concordam com a assertiva da SEE, todavia, sinalizaram que no âmbito da escolha do LD sua participação era bastante diminuta.

A seleção do livro didático deve ser processada de uma maneira a abarcar percepções de vários sujeitos que estão inseridos na eja local, sejam estes professores, diretores e alunos os quais deveriam elaborar critérios objetivos (Rangel, 2006) para definir quais LD's, seriam selecionados, proporcionando a valorização e responsabilização desses sujeitos fazendo-os sentir-se parte integrante e indispensável. Ocasionalmente, inclusive, o uso ou desuso desse livro.

### 8.1.3.2 – *Aquisição de Material Didático*

No período de avaliação, 2001-2011, foi observado que a aquisição dos livros é realizada de forma precária e não uniforme, evidenciando falta de planejamento. Os processos licitatórios se mostraram bastante morosos, não havia definição de cronograma específico de compras, bem como uma logística coerente com as características de localização dos estabelecimentos, em consequência da maioria está localizada em zona rural de difícil e precário acesso.

O principal efeito da não disponibilização tempestiva e uniforme de livros e materiais didáticos é o comprometimento do aprendizado dos alunos, haja vista que esses itens são de fundamental importância no processo de construção do conhecimento.

Outra consequência é a desmotivação por parte de professores e alunos, os quais se sentem desvalorizados e desassistidos pelo programa, influenciando de forma negativa a autoestima de alunos e o comprometimento dos docentes. Por fim, o atraso na entrega dos livros didáticos configura desperdício de recurso público, haja vista que estes não atenderão em plenitude ao fim perseguido pelo programa.

## **8.2 Avaliação de Impacto**

O programa de educação de jovens apresentou pouco ou diminuto impacto na população atendida pelo mesmo, visto a escassa participação popular em virtude de um passado de intimidação e violência que ainda perdura no estado de Alagoas, além de uma autoestima baixa por parte dos alunos de eja que não se participam de uma forma mais incisiva das decisões do seu entorno por não se sentirem aptos para tal tarefa.

No âmbito do mercado de trabalho a eja não obteve resultados satisfatórios visto a pouca dinâmica econômica de alagoas, em que pese à presença marcante do setor suco energético que ainda se mantém como principal demandador de mão de obra, sendo esta caracterizada pela baixa escolaridade.

### 8.2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR

A democracia representativa tem passado por problemas de legitimação e funcionamento que acabam produzindo e gerando um aumento da democracia participativa, que amplia as possibilidades de participação cidadã. Em decorrência, a política para os cidadãos, aos poucos, passa a apresentar novos atores e práticas deixando de ser apenas prerrogativa do Estado, gerando novas formas de intervenção no processo político(Araújo e Santos, 2013). Desta feita depreende-se que há um processo de redistribuição e reorganização dos poderes políticos. Ademais, o fortalecimento desses movimentos de cidadania passa a legitimar o próprio fazer democrático.

Alagoas historicamente é um estado onde a participação popular é bastante reduzida, visto seu pouco engajamento político, devido entre outros ao legado de violência e intimidação para manutenção de hegemonia e poder. Discorre sobre esta característica do estado de Alagoas, Tenório(1996, p.87).

O problema da violência política em Alagoas leva-nos a refletir sobre um dos aspectos mais antigos e de contundente atualidade: o modo de fazer política em vastas áreas do interior do Brasil em total descompromisso com os direitos individuais e de cidadania

Em se tratando do programa de educação de jovens e adultos, este contribuiu muito pouco na perspectiva de participação popular e, por conseguinte maior engajamento político seja pelos próprios indivíduos que pertencem a este segmento acreditarem que são menores, pois se descobrem pouco conhecedores de si mesmos e do mundo ao que pertencem, pelas relações sociais que ainda conservam traços de autoritarismo(Tenório, 1996), dependência econômica a grupos hegemônicos na política alagoana ou ainda por um projeto político pedagógico voltado exclusivamente para letramento, sem uma discussão mais aprofundada sob aspectos do cotidiano do indivíduo.

Mister ajudar os educandos a compreender a complexidade das questões políticas e superar atitudes de passividade, de adesão ou constentação ingênua frente ao sistema ou a personalidades da vida política.

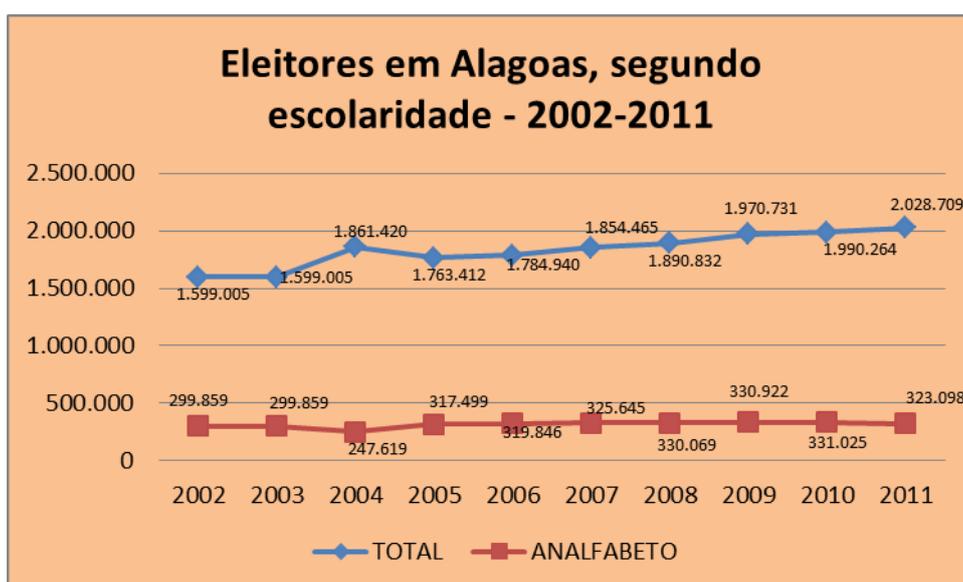
Para Freire(1985, p.16)

A primeira condição para que um ser possa assumir um ato comprometido está em ser capaz de agir e refletir. É preciso que seja capaz de, estando no mundo, saber-se nele. Saber que, se a forma pela qual está no mundo condiciona a sua consciência deste estar, é capaz, sem dúvida, de ter consciência desta consciência condicionada. Quer dizer, é capaz de intencionar sua consciência para a própria forma de estar sendo, que condiciona sua consciência de estar. (...) Somente um ser que é capaz de sair de seu contexto, de “distanciar-se” dele para ficar com ele: capaz de admirá-lo para, saber-se transformado pela sua própria criação: um ser que é e está sendo no tempo que é o seu, um ser histórico, somente este é capaz, por tudo isto, de comprometer-se.”

Nesta perspectiva o protagonismo dos sujeitos sociais deve assumir relevância na condução dos processos de tomada de decisão nas políticas públicas e nos espaços de vivência comunitária, transformando os mecanismos participativos na efetivação da cidadania.

A pouca evolução dos números eleitores analfabetos em Alagoas demonstra que a eja tem uma demanda potencial ainda muito grande e inexplorada

**Gráfico 9 – Número de eleitores em Alagoas, segundo escolaridade – 2002-2011.**



Fonte Tribunal Superior Eleitoral

## 8.2.2 - MERCADO DE TRABALHO

As transformações ocorridas no mercado de trabalho ensejam novos desafios e tarefas ao indivíduo (Costa, 2013), os quais visam superar por meios próprios os novos condicionantes políticos e econômicos. Para Alves (2000) a reestruturação produtiva como as transformações técnicas no âmbito do setor produtivo, sob o uso da automação, bem como as mudanças nas novas formas de organizar e gerir o trabalho. Para o autor o momento predominante é o toyotismo caracterizado como uma nova forma social de organizar o trabalho e a produção incorporando a subjetividade do trabalhador.

Em Alagoas mesmo com este novo paradigma de mercado de trabalho, a estrutura de emprego ainda mantém características antigas como a forte presença do setor sucroenergético, como o principal empregador do estado. Este setor é intensivo em mão de obra com pouca escolaridade, devido a isto o impacto programa de educação de jovens e adultos no mercado foi bastante marginal em Alagoas.

A falta de articulação entre a SEE e outros órgãos da administração direta e indireta contribui também para a pouca capilaridade das ações da eja com vistas ao mercado de trabalho o que se verifica é que no caso das juventudes mais carentes, e, especialmente, nos projetos e programas de qualificação profissional, dada a inexistência de postos de trabalho e de mecanismos reais e eficientes que vinculem estes programas a outros, está nos atributos pessoais a maior ênfase da preparação para o mercado.

Ampliando o debate Arroyo (2007, p.6) discorre.

Ao contrário, penso que o que está acontecendo é que as velhas dicotomias, as velhas polaridades da nossa sociedade (e um dos polos é o setor popular, os trabalhadores, e agora nem sequer trabalhadores) não estão se aproximando de uma configuração mais igualitária, ao contrário, estamos em tempos em que as velhas polaridades se distanciam e se configuram, cada vez mais, com marcas e traços mais específicos, mais diferentes, mais próprios.

É certo que a escola pode contribuir para o processo de inclusão das pessoas à vida social, já que com a elevação do nível de escolaridade o sujeito consegue está mais apto para enfrentar a luta pelo emprego. As instituições de ensino, todavia, tem reproduzido uma concepção de mundo desvinculada da prática social (Moura, 2002), logo é imperioso desenvolver a autonomia e o sentido de responsabilidade das pessoas no sentido de enfrentar as rápidas transformações socioeconômicas.

A ambiência de eja é intercedida pela realidade social, por isso os professores não podem se restringir ao debate sobre os métodos e as técnicas que melhor se adequam às condições de vida e trabalho dos educandos é indispensável articular o processo escolar com a luta social mais ampla, proporcionando espaços dentro da escola que permita ao aluno refletir sobre sua condição.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação teve como objetivo avaliar a EJA no Estado de Alagoas no período 2001-2011. Para consecução do objetivo utilizou-se o método comparativo, que é empregado no estudo de semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedade, organizações etc., visando verificar similitudes e explicar divergências por meio de uma abordagem quantitativa. A metodologia quantitativa tem o intuito de descobrir as características EJA.

Neste trabalho foi percebido a complexidade que é alfabetizar pessoas que foram alijadas da educação formal por motivos diversos, mas que querem retornar as salas de aula para aprenderem o simples ato de ler e escrever e também qualificar-se para um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e, por conseguinte mais exigente com o capital humano.

A EJA, desde seu cerne, buscou suprir lacunas na alfabetização por meio de suas funções reparadora, que reconhece o direito de uma escola de qualidade para todos; equalizadora, que tem como finalidade oportunizar a todos o direito ao ensino e ao acesso à escola; e função permanente de qualificação que, oferece mecanismos para qualificação pessoal e profissional, porém sempre tendo inúmeros obstáculos a suplantar.

As dificuldades resultam de conceitos equivocados quanto da percepção do problema do analfabetismo em pessoas que não são alfabetizadas, visto que sempre foram marginalizadas no transcorrer de suas vidas, tratadas outrora como verdadeiras “chagas”, uma vez que nas campanhas contra o analfabetismo, o mote era de erradicação do analfabetismo, como se o mesmo fosse uma enfermidade que precisasse de cura.

A EJA em Alagoas segue as mesmas diretrizes do Governo Federal, desde sua implantação, uma vez que a dependência de recursos federais aliada a uma dívida muito grande deprimem ações individuais para fazer frente aos inúmeros problemas por quais passam a população alagoana, entre estes a alta taxa de analfabetismo.

Na primeira década dos anos 2000, a EJA em Alagoas pouco se desenvolveu e seus impactos foram bastante tímidos, mesmo apresentando resultados positivos, quando do exame dos números, os quais demonstram que houve uma evolução dos seus indicadores de oferta, visto que os gastos com esta modalidade de ensino cresceram no período estudado no ritmo do Brasil e da Região Nordeste. Todavia a EJA ainda permanece com uma participação marginal nas despesas com educação, evidenciando a não priorização de recursos monetários para a mesma.

As matrículas também apresentaram resultado positivo, porém com o advento do Fundeb e a mudança de cálculo para a partição dos recursos, desestimulou que estados e municípios ofertassem mais vagas para alunos. Estes, quando matriculados apresentam um perfil cada vez mais jovem, em virtude da busca em melhorar sua escolaridade para retornar ao mercado de trabalho, pois quando no ensino regular, estes alunos tiveram rendimentos insatisfatórios ocasionados por inúmeras repetências e posterior abandono escolar sem, contudo, findar na idade correta, a série a qual ele estava inserido.

Os dados acerca dos professores demonstram que ocorreram dificuldades; pois desde a formação inicial dos educadores já é percebido um direcionamento das instituições para temáticas voltadas a educação infantil em detrimento da educação de jovens e adultos. Os cursos de pedagogia vem negligenciando esta modalidade de ensino dado à ausência de disciplinas sobre jovens e adultos na formação inicial dos educadores em eja, contribuindo sobremaneira para reduzir resultados no programa.

Em decorrência da falta de um concurso público para preenchimento das vagas de profissionais efetivos o recrutamento de profissionais se realiza por meio de um processo seletivo precário com intuito apenas de suprir momentaneamente a falta de professores, onde é contratado um professor-monitor sem a menor experiência em EJA,

A falta de capacitação e qualificação constantes é outra constatação verificada na construção desta dissertação, indo de encontro ao que recomenda estudiosos da área, pois um professor sem a didática e postura certas repassará conhecimentos de forma empírica, produzindo perdas na qualidade de ensino, desestimulando o aluno a frequentar as salas aula, contribuindo assim para o aumento na evasão escolar, um dos grandes problemas que se deparam os gestores da EJA em todo o Brasil.

As escolas ofertantes da EJA veem diminuindo suas unidades desde o ano de 2007 no Brasil e Região Nordeste, em decorrência das diretrizes do Fundeb. Quando a alocação de recursos em municípios maiores, estas cidades já dispunham de uma estrutura de escolas. Os municípios de maior dependência, que são a maioria, têm dificuldade em ofertar a EJA.

Em Alagoas, foi na rede municipal de ensino que se concentrou a maioria das escolas da EJA, principalmente na zona rural. Contudo a distribuição geográfica destas unidades de ensino obedeceu ao critério de acessibilidade e proximidade aos grandes centros, sem ter como parâmetro a taxa de analfabetismo.

Os concluintes, apesar dos óbices em Alagoas, veem aumentando ainda que de uma maneira bem discreta, em virtude da evasão escolar que acomete a EJA, acarretando uma diferença considerável entre os alunos que se matriculam e aqueles que efetivamente chegam ao final do curso. Outro ponto a destacar sobre os concluintes em eja é a falha na verificação, de aprendizagem dos gestores ficando apenas a cargo do professor esta atividade sem a definição de critérios, ocasionado diferentes formas de auferir o rendimento destes alunos.

No que se refere à didática, observou-se que esta foi prejudicada pela falta de formação específica em EJA dos professores e pela deficiência na construção do Projeto Político Pedagógico, derivando desta forma que ações pedagógicas específicas não sejam realizadas a contento, contribuindo, inclusive, para a evasão escolar.

A deficiência de recursos educacionais foi outro problema enfrentado para EJA em Alagoas, em virtude do principal recurso pedagógico, o livro didático, não foram entregues em tempo hábil, uma vez que ocorreram problemas em sua distribuição ocasionado entre outros por processos licitatórios morosos e feitos sem planejamento, com logística deficiente, não estabelecendo parâmetros como a localização da escola para efetuar a distribuição destes livros. Outros meios foram utilizados, porém sem grande vulto. Esta carência resulta também em desestímulo para o aluno e o mesmo desiste de ir às aulas.

O caráter regional dos livros didáticos não é respeitado, pois é ofertado as escolas livros que apresentam exemplos e modelos advindos de uma realidade completamente diferente da que os alfabetizando em eja estejam inseridos, ocorrem discussões em nível pedagógico dos professores sobre estes livros. A validação destes, contudo, não obedece em sua totalidade as recomendações dos docentes.

Os alunos da EJA demandam uma adequação do currículo escolar às suas necessidades, devido ao fato de que a realidade dos alunos da EJA não é a mesma dos alunos do ensino regular, visto que a percepção de realidade que estes alunos têm não foi retratada nos ensinamentos em sala de aula por professores, por não possuírem a formação específica em EJA e repassarem conceitos e informações sem base metodológica, ou mesmo pela ausência de novos meios didáticos.

Os efeitos da eja no cotidiano dos alunos são ainda muitos pequenos no que tange ao efetivo exercício da cidadania. Uma vez que estas pessoas tem pouco ou nenhum engajamento político, devido a modelos mentais de subserviência e respeito às elites, bem como um direcionamento equivocado das aulas o qual objetiva apenas dotar os alunos de

conhecimentos em disciplinas regulares, sem um debate sobre o que acontecimentos que impactam sua vida e de seus familiares. Existe ainda um hiato muito grande entre a teoria e prática nas aulas de eja.

No mercado de trabalho o impacto, visto o pouco dinamismo da economia alagoana, onde que um setor secular como o sucoenergético ainda emprega um contingente bastante destacado de pessoas, este setor é intensivo em mão de obra, em sua maioria com baixa escolaridade, mesmo com o advento de novas tecnologias.

Em resumo a EJA, apresentou inúmeros óbices que devem constar em um plano estratégico, no qual professores, alunos, gestores academia e sociedade possam discuti-lo procurando convergir esforços, principalmente, para que o aluno possa desempenhar suas atividades laborais no seu horário de expediente e após dirigir-se a uma escola que tenha professores capacitados e valorizados, infraestrutura adequada; um planejamento pedagógico em consonância com a realidade do aluno.

Recomenda-se que sejam elaborados mais trabalhos sobre a temática da EJA em Alagoas, para subsidiar a formulação de novas ações que visem melhorar sua oferta, apreender o aluno em sala de aula e, por conseguinte aumentar o numero de concluintes, buscar, ainda, parcerias com órgãos do setor público e empresas do setor privado no intuito de oferecer cursos de alfabetização, demandar estas pessoas para o mercado de trabalho, bem como reforçar dentro de sala de aula o sentimento de que este aluno deve participar ativamente das decisões de aspectos de seu cotidiano. E buscar que contribuindo desta forma para que o número de pessoas analfabetas possa diminuir de uma maneira mais satisfatória, com reflexos positivos para este grupo de pessoas.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE. **Plano Estadual de Educação**. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/educacao-basica/educacao-especial/jovens-e-adultos/historico-de-educacao-de-jovens-e-adultos/educacao-de-jovens-e-adultos>>.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Educação 2006-2015**, Maceió, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Diagnóstica das Ações de Alfabetização e EJA no Estado de Alagoas 2001-2011**, Maceió. 2013. (No Prelo).

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO. **Contas Regionais do Estado de Alagoas – 2006-2010** 12. Ed. Maceió, 2012.

ARAUJO, C. A. S. de. **Estado, educação e subsidiaridade: o princípio da subsidiaridade como responsabilidade social do Estado nas relações com a Educação Pública**, 2007. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2007, 201f.

ARAUJO, R. P. A. ; SANTOS, M. B. P. . **Mobilização social e sociedade civil em São Paulo: construção do índice de participação política**. In: V Congresso da Compolítica, 2013, Curitiba. Anais do V Congresso da Compolítica, 2013.

ARCOVERDE, M. D. de L. **A transposição didática dos PCNs em sala de aula**. Campina Grande-PB: Scriptum, 2004, v. 1, p. 7-87.

ARROYO, Miguel G. **Balanço da EJA: o que mudou nos modos de vida dos jovens-adultos populares?**. REVEJ@ - Revista de Educação de Jovens e Adultos, v. 1, n. 0, p. 1-108, ago. 2007

BALLART, X. **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso**. Madrid, Espanha: Ministério para las Administraciones Públicas - Secretaria General Técnica 1992, (Colección: Estudios). Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=HEAfcVgJZoC&oi=fnd&pg=PA54&dq=BALLART#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

BALL, Stephen. **Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação**. Currículo sem Fronteiras, v.1., n.2, pp. 99-116, jul./dez. 2001

BARONE, R. E. M. **Políticas públicas para educação de jovens e adultos: as articulações entre educação e trabalho**. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Coimbra. Anais. Coimbra, 2004.

BRASIL, GABINETE DA CASA CIVIL. **Decreto-Lei nº 872/69**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm#art1)>.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos, 1940, 1950, 1960, 2000, 2010**. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostragem domiciliar, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011.**

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Programa Universidade para Todos.** Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O que é o Plano Decenal de Educação para todos.** Brasília, 1993, 8p.

\_\_\_\_\_. **Todos pela Educação.** Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 1995, v. 36, p. 85-104.

BRITO, F. ; PINHO, B. A. T. . **Dinâmica do processo de urbanização no Brasil: 1940-2010.** In: XVIII Congresso da ABEP, 2012, Águas de Lindóia. Anais do XVIII Encontro da ABEP, 2012.

CANETTIERI, T. et.al. A situação do Ensino de Jovens e Adultos (EJA) de Belo Horizonte: uma análise geográfica. **Geoinf: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, 2010, v. 2, p. 29-47.

CARDOSO JR, J. C.; GONZALES, Roberto; STIVALI, Matheus. **Longa caminhada; fôlego curto: o desafio da inserção laboral juvenil por meio dos consórcios sociais da juventude.** Brasília: IPEA, 2006. v. 1.

CARVALHO, R. T. ; Rodrigues, Cibele Maria de Lima ; ROCHA LIMA, Janirza Cavalcante ; BERGET LIMA, Juceli ; ANTUNES, Nara Maria Maia ; SIMÕES, Patrícia Maria Uchoa ; FERNANDES, Verônica Soares ; OLIVEIRA, M. G. C. . **AVALIAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO CONTEXTO DO PLANO DE METAS E COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO - PESQUISA EXPLORATÓRIA.** Recife: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2012 (Relatório de Pesquisa)

CASTRO, J. A. ; MENEZES, R. . **Avanços e limites na gestão da política Federal de ensino fundamental nos anos 90.** Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão IPEA)

CASTRO, ROBERTO. C. G. '**Grécia e Roma em revista**'. International Studies on Law and Education, 2013, v. 13/14, p. 95-98.

COELHO, P. C. A.; CARARO, M.; MOTA, C. **A relação entre o público e o privado na educação brasileira.** In: VIII Encontro Regional da ANPAE SUDESTE e XII Encontro Estadual da ANPAE-SP, 2012, Campinas. VIII Encontro Regional da ANPAE SUDESTE e XII Encontro Estadual da ANPAE-SP, 2012.

CORRÊA, Arlindo Lopes. **Educação de massa e ação comunitária.** Rio de Janeiro: AGGS/MOBRAL. 1979. 472 p

CORREIA, M. S. . **A legislação sobre escolas noturnas de Alagoas (1870-1940)**. In: CORREIA, M.S. ; VERÇOSA, E. G.. (Org.). Escritos sobre Educação Alagoana: compêndios, periódicos, manuscritos e práticas educativas (séculos XIX, XX e XXI). 1ed.Maceió: EDUFAL, 2011, v. , p. 105-119.

COSTA, C. G. . **Desafios da EJA em face das transformações do trabalho**. REVISTA LUGARES DE EDUCAÇÃO, v. 3, p. 90-103, 2013.

COSTA, Márcio da. Projovem: notas sobre uma política nacional para jovens de baixa escolaridade. **Revista Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2007, p. 1-6.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, out./dez. 2001, p. 89-110.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí**. Teresina - PI: EDUFPI, 2005. v. 200. 306p.

CUNHA, Conceição Maria da. **Introdução – discutindo conceitos básicos**. In: SEED-MEC Salto para o futuro – Educação de jovens e adultos. Brasília, 1999

DALLABRIDA, N. **A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário**. Educação (PUCRS. Impresso), v. 32, 2009, p. 185-191.

DANNER, Leno Francisco. **A reformulação do liberalismo clássico por John Rawls**. 2010. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma Comparación Internacional em la Evaluación de las Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior Regulação e Emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. I. (Org.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, Crise e Gestão da crise. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, nº 6, São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 53-78.

DOURADO, L. F. . **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educação & Sociedade (Impresso), v. 31, p. 677-705, 2010

DYE, Thomas. Understanding **public policy**. 6. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005, p. 97-109.

FERRO, Jenaice I. ; MOURA, Tania Maria de Melo. . **Formação inicial e (des) continuada dos professores do 2º Segmento da educação de jovens e adultos**. In: Adriana Almeida Sales de Melo; Edna Cristina do Prado.. (Org.). Educação, história, política e educação de jovens e adultos. Ied.Maceió: Edufal, 2012, v. 01, p. 193-209.

FERRARI, Alceu Ravello. Analfabetismo no Rio Grande do Sul: sua produção e distribuição. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v.16, n. 1. 1991, 330p.

\_\_\_\_\_. **História Inacabada do Analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FERREIRA, M. J. R.; OLIVEIRA, V. P. Os jovens adentrando a EJA. **Revista Eletrônica Debates em Educação Científica e Tecnológica**, v. 02, 2012, p. 01-1001.

FIGUEIREDO, I. M. Z. . Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 30, 2009, p. 1123-1138.

FIGUEIREDO, Marcus ; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub . Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura** (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 1, n.3, 1986, p. 107-127.

FLEXOR, G.G. ;LEITE, S.P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Eli de Fátima Lima; Nelson Delgado; Roberto Moreira. (Org.). **Mundo rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007, v. 1, p. 199-216.

FONSECA, Marília . **Políticas públicas para a educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social**. Cadernos CEDES (Impresso), v. 29, p. 153-177, 2009.

FRANCISCO DE OLIVEIRA, A. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: Oliveira, A. F.. (Org.). **Fronteiras da educação: desigualdades, ontologia e políticas educacionais**. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2010, v. 01, p. 95-104.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 44ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985, 213 p.

FREITAS, Marinaide Lima de Queiroz; MOURA, Tania M. M.; AMORIM, Maria Gorete. A Educação de jovens e adultos em Alagoas: uma releitura das políticas e ações em âmbito governamental nas décadas de 1990-2000. In: AGUIAR, Márcia Ângela et. al. (Org.). **Educação e diversidade: estudos e pesquisas**. Recife: Gráfica J. Luiz Vasconcelos, 2009, v. 2, p. 145-170.

GATTI JÚNIOR, Décio; PESSANHA, Eurize caldas. História da Educação, Instituições e Cultura Escolar: conceitos, categorias e materiais históricos. In: Décio Gatti Júnior; Geraldo Inácio Filho. (Org.). **História da educação em perspectiva: ensino, pesquisa, produção e**

novas investigações. Campinas/SP; Uberlândia/MG: Autores Associados; Edufu, 2005, p. 71-90.

GENTILI, Pablo. **Educar para o Desemprego: a desintegração da promessa integradora.** In: Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século. FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). Petrópolis, Rj: Vozes, 1998

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo. Atlas, 2007

GILES, Thomas Ramson. **História da Educação.** São Paulo: EPU, 1987.

GOLDEMBERG, José. **O repensar da educação no Brasil.** São Paulo: USP.IEA, 1993. p. 12-13 (Col. Documentos. Série Educação para a cidadania, 3)

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. **Eccos. Revista Científica**, v. 10, 2008, p. 379-396.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES (UNICAMP)**, Campinas, v. 21, n.20, 2001, p. 30-41.

KREMER, Adriana. **Debulhando a pinha: educação, desenraizamento e o processo educacional dos sujeitos do campo no município de Bom Retiro/SC.** Disponível em: <[http://www.uniplac.net/mestrado/dissertacoes/educacao/adriana\\_kremer.pdf](http://www.uniplac.net/mestrado/dissertacoes/educacao/adriana_kremer.pdf)>. Acesso em 10 ago. 2013.

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; BOSCO, Antônio. **Estado, Políticas Educacionais e Gestão democrática da Escola no Brasil.** In: XV ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Prática de ensino, 2010, Belo Horizonte-MG. Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais. Belo Horizonte-MG: UFMG, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008a.

LIMA, Araken A. **A crise que vem do verde da cana: uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988-96.** Maceió: EDUFAL, 1998. 74p.

LIMA, A. R. M. . **Participação cidadã: Uma Prática Pedagógica na EJA.** 2010. (Apresentação de Trabalho/Congresso)

LIRA, F. J. **Corrupção e Pobreza no Brasil.** Maceió: EDUFAL, 2005. v. 1.

LOPES, S. P. . **EJA; Educação possível ou mera utopia?.** CEREJA, v. 1, p. 17-19, 2007

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n.4, 1972, jul.-ago.

LOUREIRO, M. J. G. Garantindo o bom Governo do rei: a construção de bases teóricas e simbólicas para uma governabilidade eficaz no Estado Moderno - uma proposta de oficina em sala de aula. **História & Ensino (UEL)**, v. 13, 2007, p. 157-176.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MACHADO, Maria Margarida. **A trajetória da EJA na década de 90: políticas públicas sendo substituídas por “Solidariedade”**. In: 21ª Reunião Anual da ANPED, 1998

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia de pesquisa científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MENEZES, R. M. **Discussão conceitual, análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994)**. Brasília, julho de 2000 (Relatório de Pesquisa n. 1)

MIGUEL, José Carlos. **Tendências emergentes na formação do educador de jovens e adultos: especificidade e profissionalização**. IN: BARBOSA, Raquel Lazare Leite(org.). **Formação de educadores: artes e técnicas, ciências políticas**. São Paulo : Editora UNESP, 2006

MOACYR, Primitivo. **A instrução e as províncias: subsídios para uma história da educação no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1939-1940, 3v.

MOURA, Tania Maria Melo; FREITAS, Marinaide Lima de Queiroz. A educação de jovens e adultos em Alagoas - incursões na história das políticas - ações e concepções em âmbito governamental (1960-1980). In: GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). **Educação como exercício de diversidade** - estudos em campos de desigualdades sócio-educacionais. Brasília: Líber Livro, 2007, v. 1, p. 129-149.

\_\_\_\_\_. **A (de) formação do alfabetizador: uma das causas pedagógicas do analfabetismo?**. In: 3º Seminário Municipal de Educação de Jovens e Adultos, 2001, Maceió. Currículo e Cultura no Ensino Fundamental de Jovens e Adultos. Maceió.

MYRDAL, Gunnar. **The Political Element in the Development of Economic Theory**. Londres, Routledge & Megan Paul Ltd., 3ª impressão, 1961.

MINAYO, M. C. Conceito de avaliação por triangulação de métodos – Introdução. *In* MINAYO, M. C. et al (Org.) **Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de Programas Sociais**. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.

MUNIZ, T. A. **Educação Religiosa e Estado Laico**. In: III Congresso Internacional de História: História e Diversidade Cultural, 2012, Jataí. Anais do III Congresso Internacional de História da UFG/ Jataí: História e Diversidade Cultural. Textos completos, 2012.

OLIVEIRA, João Batista Araújo; CASTRO, Claudio de Moura(orgs).**Ensino fundamental & competitividade empresarial: uma proposta para ação de governo**, São Paulo:Instituto Herbert Levy ,1993.

PAIVA, Vanilda Pereira. A escola pública brasileira no início do século XXI: lições da história. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **A escola pública no Brasil: história e historiografia**. Campinas: Autores Associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publishers. 1995.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003. v. 1. 224p.

PINHO, G. S. A. . **A Interface entre três saberes: química, educação e psicologia - PIBID no IFRJ**. In: XVI Encontro Nacional de Ensino de Química, 2012, Salvador. Anais do XVI Encontro Nacional de Ensino de Química, 2012

PINTO, E. C. ; BALANCO, P. A. F. . **Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica** 2013 (Textos para Discussão 001 | 2013 (Instituto de Economia da UFRJ

PORCARO, Rosa Cristina. **A história da Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. Viçosa-MG: Departamento de Educação da Universidade Federal de Viçosa, 2007.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

QUADROS, Fausto. **O principio da subsidiaridade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 1995, 79p.

RAMOS, G. P. **FUNDEF versus FUNDEB: uma análise introdutória sobre as continuidades e as descontinuidades da política de valorização docente**. In: IV Encontro Iberoamericano de Educação, 2009, Araraquara. IV Encontro Iberoamericano de Educação. Araraquara: UNESP-FCL, 2009. v. único.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RISCAL, Sandra A. . **Política Educacional , Justiça distributiva e equidade: considerações sobre as compensatórias para a educação**. Revista HISTEDBR On-line, v. 44, p. 248-261, 2011

ROCHA, C. M.; KRETZER, J. . . **Rousseau e o Estado Contemporâneo**. In: XXIV Semana do Economista, 2009, Maringá. XXIV Semana do Economista. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2009.

RODRIGUES, D. G. F. **A juvenilização dos alunos da EJA e do PROEJA**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2013.

RUA, M. G. . **Políticas Públicas**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, 2009. 130pp

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cadernos CEDES** (Impresso), v. 28, 2008, p. 291-312.

\_\_\_\_\_. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2009. v. 1. 110p

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise , casos concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, 1998, p. 49-87.

SILVA JÚNIOR, L. H.; SAMPAIO, Y. **Notas sobre a pobreza e a educação no Brasil**. Problemas del Desarrollo, v. 41, 2010, p. 75-98.

SILVEIRA, Silvia Regina **O trabalho do assistente social na política pública de educação básica na região metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS. 167f.

SOARES, Leôncio José Gomes .**Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: SP&A,2002

\_\_\_\_\_. **O surgimento dos Fóruns de EJA no Brasil: articular, socializar e intervir**. In: RAAAB, alfabetização e Cidadania – políticas Públicas e EJA. Revista de EJA, n.17, maio de 2004

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Os economistas. Volume 1. Editor: Victor Civita. São Paulo: Apresentação Winston Fritsh, tradução Luiz João Baraúna

STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena (orgs). **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. Vol. III. Petrópolis: Vozes, 2005

TARDIF, Maurice. **Saberes docente e formação profissional**. 9 Ed- Petrópolis – RJ : Vozes, 2008

TENÓRIO, D. A. **A tragédia do populismo**. Maceió: EDUFAL, 1996. 276p .

TINÔCO, Dinah dos Santos ; SOUZA, L. M. ; BARBOSA, Alba de Oliveira . **Avaliação de Políticas Públicas: modelo tradicional e pluralista**. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 15, p. 305-313, 2011.

TONET, Ivo. **Marxismo e educação**. Disponível em: <[www.ivotonet.xpg.com.br/arquivos/Marxismo e Educação.pdf](http://www.ivotonet.xpg.com.br/arquivos/Marxismo%20e%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf). 2009>. Acesso em: 30 jun. 2013.

URANI, A. **Um diagnóstico socioeconômico do Estado de Alagoas a partir de uma leitura dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (1992-2004)**. Maceió: 15 p. Dezembro, 2005.

VIEDMA, C. A. Introducción a la evaluación. In: VIEDMA, C. A.; LARA, A. J. **Evaluación de programas sociales**. Madrid, Espanha: Diaz de Santos, 1996

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempo de transição (1985-1995)**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. Tese apresentada no concurso de professor titular em Educação na Universidade Estadual do Ceará.

VILLAR, José Luiz M. **O Utilitarismo e a Educação Profissional no Brasil por uma Abordagem Filosófica da História da Educação Profissional**. Revista Sul-Americana de Filosofia e Educação, n. 19, p. 120-134, 2013.

VERÇOSA, E. G. (Org.); CORREIA, M. S. (Org.). **Escritos sobre a educação alagoana: compêndios, periódicos, manuscritos e práticas educativas (Séculos XIX, XX e XXI)**. Maceió: Edufal, 2011. v. 500. 246p.

VIANNA, A , L. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas**. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro. Mar./Abr. 30 (2):5-43.1999

VYGOTSKY, Lev Semenovich. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1998

YANAGUITA, A. I. **As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990**. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Íbero-Americano de Política de Administração da Educação, 2011, São Paulo. Cadernos ANPAE. Niterói - RJ: ANPAE, 2011. v. 10. p. 1-13.

WIECZYNSKI, Marineide, **Considerações teórica sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar**, in [www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf](http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf), 2012