

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

JEFFERSON RICARDO FERREIRA CHAVES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA META 9 DO PLANO
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024**

Brasília
2018

JEFFERSON RICARDO FERREIRA CHAVES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA META 9 DO PLANO
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024**

Monografia apresentada para a obtenção do título de
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Claudia Farranha.

Brasília
2018

JEFFERSON RICARDO FERREIRA CHAVES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA META 9 DO PLANO
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024**

Monografia apresentada para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB), perante a seguinte banca examinadora:

Professora Doutora Ana Claudia Farranha
Orientadora

Mestranda Amanda Nunes Lopes Espiñeira Lemos
Membro

Mestrando Murilo Borsio Bataglia
Membro

Doutor Renato de Sousa Porto Gilioli
Membro Suplente

O aluno foi considerado aprovado pela banca examinadora.

Brasília, 16 de março de 2018

RESUMO

Partindo da concepção do direito constitucional fundamental à educação, este trabalho tem como objetivo a possibilidade de cumprimento dos propósitos pactuados na meta 9 do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que dispõe sobre a elevação das taxas de alfabetização absoluta e funcional da população com 15 (quinze) anos de idade ou mais. Tanto o art. 214 da Constituição Federal de 1988 quanto o art. 2º da referida Lei do PNE instituem como primeiro desafio a ser considerado nos planos educacionais a erradicação do analfabetismo. Apesar da prioridade normativa, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), em 2016 o Brasil possuía 11,8 milhões de adultos com 15 anos ou mais de idade que autodeclararam não possuir capacidade de ler ou escrever um bilhete simples. Para a consecução do objetivo deste trabalho, o Capítulo 1 contextualiza o direito à educação; o Capítulo 2 discorre acerca de planos nacionais de educação e apresenta a meta 9 do Plano Nacional de Educação 2014-2024; o Capítulo 3 analisa a viabilidade de cumprimento dos objetivos pactuados na referida meta e discute sobre novas competências atinentes à alfabetização; as Considerações Finais apontam caminhos possíveis para enfrentar os desafios presentes e futuros.

Palavras-Chave: Plano Nacional de Educação (PNE). Direito à Educação. Alfabetização de Adultos.

ABSTRACT

Starting with the conception of the constitutional right to education, we examine the possibility of accomplishment of the purposes stated on the ninth goal of Brazilian National Education Plan “Plano Nacional de Educação” (PNE - Federal Brazilian Law 13.005, July 25th 2014), which stands about the elevation of absolute and functional literacy rates for the population with 15 (fifteen) years old or more. The Article 214 of 1988 Brazilian Federal Constitution and the Second Article of the PNE Law establishes that the first challenge to be considered on educational plans is the eradication of illiteracy. In spite of the normative priority, according to “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad)”, in 2016 Brazil had 11.8 million adults with 15 (fifteen) years old or more which auto declared not able to read or write a simple message. To reach the objective of this work, Chapter 1 gives an overview of the right to education; Chapter 2 introduces education national plans and the ninth goal of PNE; Chapter 3 analyses the viability of achieving the stated goals and presents some ideas about new competences concerning to literacy; Final Considerations discusses possible ways to face present and future challenges.

Keywords: Brazilian National Education Plan. Right to education. Adult literacy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 - O DIREITO À EDUCAÇÃO	10
1.1 A educação como direito humano social	10
1.2 Marcos legais do direito à educação na Constituição de 1988	14
1.3 Alfabetização de adultos no Brasil: conceitos iniciais.....	17
CAPÍTULO 2 - A META 9 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	20
2.1 O que é o Plano Nacional de Educação?	20
2.2 O PNE 2014-2024.....	23
2.3 A meta 9 do PNE: o combate ao analfabetismo da população adulta	26
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA VIABILIDADE DE CUMPRIMENTO DA META 9 DO PNE	29
3.1 Analfabetismo absoluto.....	29
3.2 Analfabetismo funcional	35
3.3 Novas competências	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

Partindo da concepção do direito constitucional fundamental à educação, este trabalho pretende examinar a possibilidade de cumprimento dos objetivos presentes na meta 9 do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que dispõe sobre a elevação da taxa de alfabetização absoluta e funcional da população com 15 (quinze) anos de idade ou mais.

O direito à educação está consolidado no rol dos direitos humanos sociais fundamentais. Ampara-se em um quadro jurídico-constitucional que lhe assegura também um sistema de garantias. A consagração do direito à educação tem sido constantemente lembrada em inúmeros tratados, cartas de princípios e acordos internacionais. Destaca-se como direito fundamental porque consubstancia-se em prerrogativa inerente à condição humana, bem como porque é reconhecido e consagrado por instrumentos internacionais e pelas constituições que o garantem (CAGGIANO, 2009).

Conhecida como “Cidadã”, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inova ao contemplar, no seu Título II, art. 6º, um prodígio catálogo de direitos e garantias, entre os quais o direito à educação. A Lei Maior em vigor dedica a Seção I do Capítulo III do Título VIII, referente à Ordem Social, para dispor de modo detalhado sobre diversos aspectos atinentes à educação. Além do mais, o constituinte não limitou o tema ao Título VIII, uma vez que há inúmeras disposições ao longo do texto constitucional em matéria educacional.

O art. 214 da CF/1988 preceitua o estabelecimento, por meio de lei específica, de um Plano Nacional de Educação (PNE). Após longa tramitação no Congresso Nacional, o PNE está consubstanciado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência decenal, de modo que em 2024 ocorrerá o término de sua vigência, e possui 20 (vinte) metas com variadas diretrizes para aprimorar a educação no Brasil.

O robusto regramento em matéria educacional conferido pela CF/1988 evidencia inequivocamente a determinação do constituinte em aprimorar o acesso à educação, inclusive agregando os elementos das declarações e pactos internacionais. Tanto o art. 214 da CF/1988, que preceitua o caminho a ser seguido pelos planos educacionais, quanto o art. 2º da Lei do PNE 2014-2024, que dispõe sobre as diretrizes do vigente Plano, instituem como primeiro desafio a ser considerado a erradicação do analfabetismo.

A despeito da prioridade conferida pela legislação, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), em 2016 o Brasil possuía 11,8 milhões que adultos com 15 anos ou mais de idade que autodeclararam não possuir capacidade de ler ou escrever um bilhete simples, o que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquadra-os no conceito de analfabetismo absoluto. Vislumbra-se que esse número seja ainda maior porque não é fácil, tampouco motivo de orgulho, declarar a um entrevistador que não se sabe ler nem escrever (FERRARO, 2009).

Se tomarmos o direito à educação como um direito fundamental, não há porque não se conceber a alfabetização como como sustentáculo daquele direito. A pungente realidade evidenciada pelo descaso com o acesso à educação que se materializa no elevado número de adultos sem alfabetização, elemento básico para o exercício de cidadania, explicita o motivo pelo qual elaboramos este trabalho.

Ranieri (2013, p. 380) aponta que os trabalhos científicos especializados sobre educação são enfáticos em “demonstrar sua relevância para a governança democrática do país e para a formação da cidadania, além de identificá-la como um dos principais instrumentos à disposição do Estado para inverter processos de reprodução de desigualdades sociais”. Entretanto, a mesma autora argumenta que a área jurídica carece de estudos que permitam avaliar o impacto das legislações na implantação de políticas públicas de educação.

Nesse sentido, considerando a legislação educacional como dotada de estruturas e categorias próprias, levando em conta a positivação do direito à educação em diversos tratados internacionais e na CF 1988, o elevado número de analfabetos no Brasil e o desafio presente no PNE em vigor, a justificativa do presente trabalho reside em contribuir para avanços na efetivação do direito constitucional fundamental à educação.

Partindo do preceituado na meta 9 do PNE¹, a seguinte pergunta de pesquisa norteará este trabalho: é possível vislumbrar o cumprimento dos objetivos pactuados na meta 9 do PNE 2014-2024? Em face desse questionamento, como objetivos específicos, pretendemos expor elementos normativos que alçam a educação como direito humano social, apresentar uma síntese acerca dos planos nacionais de educação, introduzir os componentes do vigente PNE 2014-2024 e analisar o andamento dos propósitos pactuados que dizem respeito à erradicação

¹ Meta 9 do PNE 2014-2014: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

do analfabetismo absoluto e à redução do analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade.

Ante essa referência inicial, reconhecendo a complexidade da ação pública ao se analisar políticas que avançam por diversos segmentos sociais e governamentais, tomamos por base a conceituação de política pública proposta por Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Considerando o PNE um processo juridicamente regulado com o intuito de orientar a ação governamental e da sociedade para objetivo relevante com intervalo de tempo definido, qual seja de dez anos, em termos de metodologia, este trabalho pode ser classificado como uma pesquisa majoritariamente exploratória, uma vez que tem por objetivo aumentar a compreensão de um fenômeno, qual seja o regramento do direito à educação e à alfabetização sob a perspectiva da meta 9 do PNE, que trata dos desafios atinentes à alfabetização de adultos de 15 anos ou mais (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Destacam-se como procedimentos técnicos o levantamento bibliográfico e documental de indicadores estatísticos fornecidos por fontes oficiais, a exemplo do IBGE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e por organizações da sociedade civil, como a Ação Educativa e o Movimento Todos Pela Educação. A utilização de indicadores estatísticos é apropriada para a análise pretendida, porquanto tais instrumentos são considerados essenciais “para a formulação e especialmente para o acompanhamento e avaliação de qualquer política pública” (BUCCI, 2008, p. 227).

Ante estas considerações iniciais, nas quais expusemos a justificativa, a pergunta de pesquisa e os objetivos pretendidos, este trabalho apresenta a estrutura descrita a seguir. O Capítulo 1 contextualiza o direito à educação; o Capítulo 2 discorre acerca de planos nacionais de educação e apresenta a meta 9 do Plano Nacional de Educação 2014-2024; o Capítulo 3 analisa a viabilidade de cumprimento dos objetivos pactuados na referida meta e discute sobre

novas competências atinentes à alfabetização; as Considerações Finais apontam caminhos possíveis para enfrentar os desafios presentes e futuros².

² Para facilitar a leitura, as tabelas e gráficos foram propositadamente situados em uma única página. Pelo fato de poderem ser analisadas a cada linha sem prejuízo do conjunto de informações, as Tabelas 1 e 2 são exceção à regra.

CAPÍTULO 1 - O DIREITO À EDUCAÇÃO

Este Capítulo objetiva contextualizar o direito à educação. Para tanto, apresentamos um breve histórico do marco normativo que dispõe sobre a educação como direito humano social. Em seguida, evidenciamos os aspectos legais do direito à educação na Constituição Federal de 1988 e expomos conceitos iniciais sobre a alfabetização de adultos no Brasil.

1.1 A educação como direito humano social

A elevação da educação à condição de direito efetiva-se a partir das revoluções burguesas do século XVIII, momento em que se inicia um processo de positivização legal com o intuito de limitar o exercício do poder pelos governantes e de conferir algumas liberdades aos cidadãos (BASILIO, 2009; VIEIRA, 2001).

O ideário ligado à sociedade civil vincula-se ao Estado Liberal, que ganha projeção no século XVIII e representa a sociedade dos cidadãos. O termo “civil”, de acordo com Vieira (2001, p. 12), “significa que a sociedade forma-se de cidadão, entendido como aquele que tem direitos e deveres. Nessa época em que a palavra ‘cidadão’ sobressai, ela se contrapõe à palavra ‘súdito’, que quer dizer aquele que obedece”.

Os ideais de igualdade e de liberdade, conquanto não passassem de deliberações formais, passaram a permear o imaginário do mundo moderno como fundamentos de sistemas legislativos a partir da Revolução Francesa e Americana. Esses ideais compuseram o sentido crítico de educação, o de conceber o cidadão em condição de igualdade com os demais à medida que o educando é uma pessoa livre e consciente de seus direitos e deveres (BASILIO, 2009; CAGGIANO, 2009).

Alguns fatores marcaram a ruptura do paradigma do Estado Liberal entre o final do século XIX e o início do século XX, quais sejam a eclosão de movimentos revolucionários na Europa, o surgimento e crescimento de doutrinas socialistas ou anarquistas, a organização de setores da sociedade em novos grupos de pressão e a constatação de que as desigualdades avançavam. Ante a pressão para modificações na estrutura social, duas alternativas principais se apresentaram: reforma ou revolução. Na Europa Ocidental prevaleceu a via reformista. A reação do Estado às revoltas e conflitos sociais deu-se mediante uma mudança de paradigma materializada pelo Estado Social (ARAUJO PINTO, 2003).

Além do núcleo essencial das constituições liberais, novos direitos, denominados sociais, que contemplam a atividade do homem como trabalhador, como ator social numa rede de relações econômicas e novas formas de reconhecimento dos sujeitos coletivos de direito, passam a integrar os textos constitucionais (ARAÚJO PINTO, 2003; CAGGIANO, 2009).

Nesse aspecto, os direitos sociais se distinguem por requerer do Estado prestações positivas distintas das requeridas pelos direitos individuais. José Afonso da Silva (1998, p. 259) ressalta que:

Os direitos sociais, como compreensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

As constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial possuem como características comuns, ao lado dos tradicionais direitos individuais, os direitos sociais, que são ligados ao princípio da igualdade material e dependem de prestações diretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos.

Exemplos clássicos de positivação constitucional desse movimento são a Constituição do México de 1917 e a Constituição da República Alemã de Weimar de 1919. A transição do Estado Liberal para o Estado Social é sintetizada na seguinte argumentação de Ximenes (2014, p. 27):

O Estado Social e Democrático de Direito, que passamos a denominar Estado Social, portanto, sem pretender superar de forma absoluta o paradigma dos direitos de liberdade e autonomia individual do constitucionalismo liberal – direitos fundamentais negativos definidos como direitos subjetivos contra o Estado – integrou a essa perspectiva os denominados direitos econômicos, sociais e culturais. Inicialmente, esses direitos foram principalmente incorporados em sua dimensão objetiva, como evidenciaram as constituições típicas desse modelo, como a Constituição Alemã de Weimar, de 1919. Só recentemente, a partir da segunda metade do século XX e muito em razão do novo constitucionalismo produzido nos países periféricos, os direitos sociais também passaram a ver constitucionalmente reconhecida sua dimensão subjetiva, como apontado por José Joaquim Gomes Canotilho (1999) em relação à Constituição Portuguesa de 1976.

O direito à educação está consolidado no rol dos direitos humanos sociais fundamentais. Ampara-se em um quadro jurídico-constitucional que lhe assegura também um sistema de garantias. Destaca-se como direito fundamental porque consubstancia-se em prerrogativa inerente à qualidade humana, haja vista a própria exigência de dignidade humana,

bem como porque é reconhecido e consagrado por instrumentos internacionais e pelas Constituições que o garantem (CAGGIANO, 2009).

A consagração do direito à educação tem sido constantemente lembrada em inúmeros tratados, cartas de princípios e acordos internacionais. A consolidação do arcabouço normativo referente a esse direito ocorreu notadamente após a Segunda Guerra Mundial, em processo capitaneado pela Organização das Nações Unidas (ONU). A criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 16 de novembro de 1945, representou marco relevante na promoção do direito à educação em âmbito internacional.

As disposições legais referentes ao direito à educação no Brasil são inspiradas por instrumentos internacionais que estatuem sobre a educação como um direito. O primeiro a ser notado, referência para os demais, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948:

Artigo 26 – 1. **Toda pessoa tem direito à instrução.** A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. (...)

1. A instrução será orientada no sentido do **pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.** A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (NAÇÕES UNIDAS, 1998, grifo nosso)

Outro diploma relevante é a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, pactuada em 15 de dezembro de 1960, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 40, de 1967, e promulgada pelo Presidente da República mediante o Decreto nº 63.223, de 6 de setembro de 1968:

Artigo 1

1. Para efeitos da presente Convenção, entende-se por discriminação toda a distinção, exclusão, limitação ou preferência que, com fundamento na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou de nascimento, tenha a finalidade ou efeito de destruir ou alterar a igualdade de tratamento no domínio de educação e, em especial:

a) **Excluir qualquer pessoa ou um grupo de pessoas do acesso a diversos tipos e graus de ensino;**

b) **Limitar a um nível inferior a educação de uma pessoa ou de um grupo;** (NAÇÕES UNIDAS, 2003, grifo nosso).

O artigo 4º da referida Convenção evidencia o compromisso firmado pelos Estados signatários:

Artigo 4

Os Estados-partes na presente Convenção **comprometem-se ainda a** formular, desenvolver e aplicar uma política nacional, visando à promoção, pelos métodos adequados às circunstâncias e práticas nacionais, da igualdade de possibilidades e de tratamento no domínio do ensino e, em especial, a:

- a) **Tornar gratuito e obrigatório o ensino primário; generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário nas suas diversas formas;** tornar acessível a todos, em condições de igualdade total e segundo a capacidade de cada um, o ensino superior, e assegurar o cumprimento por todos da obrigação escolar prescrita pela lei;
- b) Assegurar em todos os estabelecimentos públicos do mesmo grau um ensino do mesmo nível e condições equivalentes no que se refere à qualidade do ensino proporcionado;
- c) **Fomentar e intensificar, por métodos adequados, a educação das pessoas que não tenham recebido instrução primária ou que não a tenham recebido na sua totalidade e permitir que continuem os seus estudos em função das suas aptidões;**
- d) Assegurar, sem discriminação, a preparação para a profissão docente. (NAÇÕES UNIDAS, 2003, grifo nosso)

Destaca-se como elemento norteador da redação do art. 205 da Constituição de 1988, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 19 de dezembro de 1966 pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 1991, e promulgado pelo Presidente da República mediante o Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Transcrevemos o Artigo 13:

Artigo 13

1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. **Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.** Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (BRASIL, 1992, grifo nosso)

Ante essa breve discussão sobre a transição do Estado Liberal para o Estado Social e a consagração da educação como direito fundamental, resguardada em contexto global pautado por acordos internacionais dos quais o Brasil se comprometeu a cumprir, o tópico a

seguir se dedica ao marco constitucional do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro com enfoque na Constituição Federal de 1988.

1.2 Marcos legais do direito à educação na Constituição de 1988

Tanto a Constituição do Império, de 1824, quanto a Republicana, de 1891, apresentavam a educação como um direito de todos. Entretanto, no ambiente social e político daquela época, esses dispositivos se constituíam muito mais uma formalidade do que a materialização desse direito. A expressão “todos” significava “pouquíssimos”, de modo que uma parcela reduzida da população tinha acesso à educação. Havia dispositivos legais que, na prática, proibiam o estudo formal para a grande maioria daqueles que viviam no Brasil (BRASIL, 2013).

O Decreto nº 1.331, de 17 de fevereiro de 1854, estabelecia que nas escolas públicas do país não seriam admitidos escravos, e a previsão de instrução para adultos negros dependia da disponibilidade de professores. O Decreto nº 7.031-A, de 6 de setembro de 1878, estabelecia que os negros só podiam estudar no período noturno e diversas estratégias foram montadas no sentido de impedir o acesso pleno dessa população aos bancos escolares. (BRASIL, 2004).

A primeira Constituição que dispõe sobre a educação como um direito público sob aspecto formal é a de 1934. Entretanto, não se atribuiu ao direito à educação o caráter da universalidade. A dissonância entre os textos legais e a combalida realidade brasileira são tônicas no que tange a assegurar o direito à educação. Na pertinente percepção de Dias (2007, p. 44-45):

Desde a sua formulação inicial, na Carta de 1934, até os dias atuais, a ideia de educação como um direito ganha contornos e assume configurações diversas, matizadas por aspectos de ordem jurídico constitucional que sofrem as pressões dos momentos históricos que permearam e, por vezes, definiram seus conteúdos e processos. (...) A demarcação dos limites impostos pelo contexto sociopolítico em que se produzem as normatizações institucionais é importante para compreender-se, por exemplo, as razões pelas quais a Carta de 1934, ao regular a questão da natureza obrigatória da educação, o faz restrita à frequência obrigatória, isto é, aplicável apenas aos alunos matriculados (ROCHA, 1996). Depreende-se deste fato que a genérica denominação ‘direito a todos’, em realidade, atingia apenas àqueles cuja matrícula em estabelecimento de ensino estivesse assegurada.

Conhecida como “Cidadã”, denominação que lhe foi conferida ao final dos trabalhos constituintes, por ocasião de pronunciamento³ do Presidente da Constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, a Constituição vigente inova ao contemplar, no seu Título II, um prodígio catálogo de direitos e garantias, entre os quais destacamos o direito à educação, o primeiro deles, por sinal:

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

Tendo como referência às constituições brasileiras anteriores e as garantias dos demais direitos sociais em regramentos anteriores, o estudo do direito à educação no sistema jurídico brasileiro vislumbra notável avanço em sua proteção e promoção a partir da CF/1988 (RANIERI, 2009).

A Lei Maior em vigor dedica a Seção I do Capítulo III do Título VIII, referente à Ordem Social, para dispor de modo detalhado sobre a educação. O constituinte não limitou o tema ao Título VIII, de modo que há inúmeras disposições atinentes à educação ao longo do texto constitucional. Para termos uma noção mais apropriada, a síntese de Boaventura (1995) aprimorada por Vieira (2001) retrata o regime jurídico das competências constitucionais em matéria educacional conforme Tabelas 1 e 2 a seguir:

Tabela 1 - Competências em matéria de direito educacional na CF/1988

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO
Privativa legislativa da União	Estabelecer diretrizes e bases da educação nacional	Artigo 22, XXIV
Comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Proporcionar meios de acesso à educação	Artigo 23, V
Concorrente legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal	Sobre educação	Artigo 24, IX
Comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Fixar e implantar política de educação para a segurança do trânsito	Artigo 23, XII

³ Em data de 27 de julho de 1987, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães proclamou, em pronunciamento pela TV, em cadeia nacional, que se cuidava de uma “Constituição cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros”.

Suplementar legislativa dos Estados	Em matéria educacional	Artigo 24, § 2º
Legislativa dos Municípios	Em matéria educacional de interesse local	Artigo 30, I

Fonte: Boaventura (1995) e Vieira (2001). Consolidação elaborada pelo autor.

Com exceção da Seção I do Capítulo III do Título VIII, as demais menções atinentes à educação no texto constitucional estão resumidas na Tabela 2:

Tabela 2 - Demais menções em matéria educacional na CF/1988

DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO
Educação como direito social	Artigo 6º, “caput”
Educação ambiental	Artigo 225, § 1º, VI;
Eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição	ADCT, Artigo 60, “caput”, c/c o Artigo 214
Recebimento de recursos públicos pelas escolas comunitárias, confessionais, filantrópicas, fundações de ensino e pesquisa	ADCT, Artigo 61, “caput”
Colégio Pedro II no sistema federal de educação	Artigo 242, § 2º
Ensino da História do Brasil	Artigo 242, § 1º
Assistência educacional gratuita ao ex-combatente, extensiva aos dependentes	ADCT, Artigo 53, IV
Imunidade tributária às instituições educacionais e de assistência social sem fins lucrativos	Artigo 150, VI, ‘c’
Competência dos Municípios para manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental	Artigo 30, VI
Creches e pré-escolas aos filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais, desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade	Artigo 7º, XXV, c/c o Artigo 208, IV
Criação por lei do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	(ADCT), Artigo 62
Garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola	Artigo 227, § 3º, III
Exceção da gratuidade do ensino público, nas instituições educacionais oficiais, criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição	Artigo 242, “caput”
Intervenção do Estado em seus Municípios e da União nos Municípios localizados em Território Federal, por não aplicar o mínimo exigido da receita municipal no ensino	Artigo 35, III

A família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação	Artigo 227, “caput”
Salário mínimo capaz de atender às necessidades vitais básicas dos trabalhadores urbanos e rurais, e também às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social	Artigo 7º, IV
Disposições sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	ADCT, Artigo 60

Fonte: Boaventura (1995) e Vieira (2001). Consolidação elaborada pelo autor.

O robusto regramento em matéria educacional conferido pela CF/1988 evidencia inequivocamente a determinação do constituinte em aprimorar o acesso à educação, inclusive agregando os elementos das declarações e pactos internacionais, depara-se com a problemática concretização desse direito fundamental. Apesar de decorridos quase trinta anos da promulgação da CF/1988, entre outros dados preocupantes, um deles nos sensibiliza em especial: de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2016, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há 11,8 milhões de analfabetos com 15 ou mais anos de idade no país. Trata-se de uma realidade preocupante que evidencia o descaso com o acesso à educação durante nossa história.

Avançando na contextualização do propósito deste trabalho, o último tópico deste capítulo se dedica a apresentar alguns dados e conceitos para proceder a uma análise da alfabetização de adultos no país.

1.3 Alfabetização de adultos no Brasil: conceitos iniciais

A alfabetização, que compreende a habilidade de ler, escrever e fazer contas, constitui fundamento para o desenvolvimento de capacidades cognitivas mais amplas, como o pensamento analítico, e é essencial para acessar domínios específicos do conhecimento. Mais do que isso, as habilidades proporcionadas pela alfabetização são relevantes em variados contextos de vida, desde a educação para o trabalho até a interação social e com as autoridades governamentais para a utilização de serviços públicos básicos. Diferentes domínios da cidadania são, portanto, adquiridos por meio da alfabetização (OCDE, 2016).

De acordo com a última Pnad, o Brasil possui 11,8 milhões de adultos com 15 anos ou mais de idade que autodeclararam não possuir capacidade de ler ou escrever um bilhete simples, o que, de acordo com o IBGE, enquadra-os no conceito de analfabetismo absoluto.

Vislumbra-se que esse número seja maior porque não é fácil tampouco motivo de orgulho declarar a um entrevistador que não se sabe ler nem escrever (FERRARO, 2009).

Por sua vez, embora existam outros métodos de aferi-la, com base no preceituado pelo IBGE, a taxa de analfabetismo funcional é definida pela proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo, a qual em 2015 correspondeu a um percentual de 17,1%, representando mais de 27 milhões de brasileiros que sequer possuem quatro anos de estudo.

Se tomarmos o direito à educação como um direito fundamental, não há porque não se conceber a alfabetização como sustentáculo do direito à educação. A prioridade à erradicação do analfabetismo, ao menos em termos formais, é uma constante na CF/1988. Nesse sentido, em 5 de outubro de 1988, dispunha o texto constitucional em sua redação original:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que **conduzam** à:

I - **erradicação do analfabetismo;**

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

(BRASIL, 1988, grifo nosso)

Ainda em remissão à Constituição, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em 1988, havia estabelecido que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, **para eliminar o analfabetismo** e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Desde antes da Lei nº 10.172, de 2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de 2001 a 2010, a Lei Maior estatuiu como um dos principais objetivos dos planos educacionais da nação a necessidade de se erradicar o analfabetismo.

Quase trinta anos após a promulgação da Constituição de 1988 e já no segundo PNE sob a forma de Lei⁴ (nº 13.005, de 2014), com vigência de 2014 a 2024, a sociedade brasileira continua com o remoto desafio de erradicar o analfabetismo. Os dados apresentados neste tópico acerca do analfabetismo absoluto e funcional denotam a pouca prioridade conferida às oportunidades de acesso à educação ao longo da história brasileira. Como será desenvolvido ao longo deste trabalho, a situação é mais preocupante ao assumirmos que o cidadão do século XXI precisa ter um domínio bem mais completo do idioma do que a mera capacidade de ler e escrever o próprio nome.

Tendo por base a discussão empreendida, o próximo Capítulo se dedica a contextualizar o vigente Plano Nacional de Educação e apresentar a meta 9 daquele Plano, que dispõe sobre a alfabetização de pessoas com 15 (quinze) ou mais anos de idade.

⁴ Em 1962, em cumprimento ao estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, o Conselho Federal de Educação elaborou um Plano Nacional de Educação, todavia não foi aprovado na forma de lei (MARTINS, 2014).

CAPÍTULO 2 - A META 9 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Este Capítulo apresenta uma síntese do que constituem planos nacionais de educação, expõe uma síntese das diretrizes do PNE 2014-2024 e em seguida explicita a meta 9 do referido Plano, objeto de análise mais detida neste trabalho.

2.1 O que é o Plano Nacional de Educação?

Martins (2014, p. 10) define plano como um meio que instrumentaliza o planejamento. Enquanto este “coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado”, o plano garante a coerência entre meios e fins. O planejamento público representa um esforço para selecionar e orientar mecanismos para atingir fins previamente definidos que dependerão de um “coerente processo de intervenção na realidade”. O plano representa uma peça técnica que se reveste de referência para a ação pública.

Com base nessa concepção inicial, o PNE é elemento que serve como referencial da ação governamental e dos demais segmentos associados à educação. Não se trata de um plano com vinculação obrigatória, mas o resultado de um planejamento do setor educacional, cujo alcance na ordem social é bastante vasto. Considerando a natureza política do planejamento, a sustentação do PNE, no entendimento de Martins (2014), ocorre mediante apoio dos atores envolvidos.

Na apropriada definição de Carneiro (2015, p. 17), o Plano Nacional de Educação é:

O corpo de compromissos sistematizados do Estado no campo da educação e, por isso, deve constituir a prioridade substantiva das políticas articuladas dos entes federados, sob o acompanhamento cuidadoso e o envolvimento permanente da sociedade.

Em termos históricos, os primeiros debates sobre a elaboração de um plano nacional de educação remontam à instituição do Conselho Nacional de Educação em 1931 (CURY, 2009). No ano seguinte, o movimento dos Pioneiros da Educação Nova lançou manifesto em que se requereu do Estado a organização dos meios para se tornar efetivo um:

[...] Plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais (MANIFESTO..., 1932).

Com base nesse ideário, a Constituição Federal de 1934 atribuiu à União a competência para “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (art. 150, ‘a’). Em que pese essa determinação, o plano previsto à época não foi concretizado.

Mediante determinação da então Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 1961), o primeiro PNE, derivado de iniciativa do Ministério da Educação e Cultura foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação.

A Constituição Federal de 1988, desde sua redação original, previra no art. 214 o estabelecimento de um plano nacional em matéria educacional. A Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, alterou o referido artigo para melhor qualificar o papel do PNE, ao estabelecer uma duração fixa de dez anos e aperfeiçoar seus objetivos.

Para melhor entendimento das mudanças efetuadas pela referida Emenda, a Tabela 3 (próxima página) compara a redação original do art. 214 e após EC nº 59, de 2009:

Tabela 3 - Redação original e vigente do art. 214 da CF/1988

Texto original (vigência de 5/10/1988 até 11/11/2009)	Texto vigente a partir de 11/11/2009 (EC nº 59)
<p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; e V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.</p>	<p>Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.</p>

Fonte: BRASIL, 1988. Elaborada pelo autor.

Conforme se pode verificar na Tabela 3, a redação vigente está mais adequada porque, além de estabelecer prazo fixo, decenal, de vigência do PNE, promove o Plano como elemento articulador de um futuro sistema nacional de educação que articule as competências dos partícipes da Federação Brasileira em matéria educacional e inclui o propósito de implementar meta de aplicação de recursos públicos como proporção do produto interno bruto em educação.

O primeiro PNE instituído por Lei Federal (nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001) vigorou de 2001 a 2010. A aprovação do Plano representa marco importante porque passaram a ser exigíveis ações para o alcance das metas, além de ser um elemento norteador imperativo para o setor público e sociedade (MARTINS, 2014).

Ante a conceituação e contextualização histórica apresentada, o próximo tópico realiza breve discussão sobre o atual PNE, em vigor desde junho de 2014.

2.2 O PNE 2014-2024

Sancionada sem vetos, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, o segundo aprovado por legislação federal. A Lei do PNE 2014-2024 originou-se do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, encaminhado ao Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2010, por meio da Mensagem nº 701, acompanhada da Exposição de Motivos nº 33.

Indicava a Exposição de Motivos nº 33, assinada pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad:

[...] para que alcancemos os níveis desejados e necessários para o desenvolvimento do país, há ainda muito que fazer. O tratamento da educação como política de Estado, com planejamento sistemático e de longo prazo é de fundamental importância para vencer esta batalha. Por isso, a aprovação de um novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 deve ser encarada como estratégica para o país.

O PL nº 8.035, de 2010, transformou-se em norma jurídica após três anos e meio de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Apesar de críticas atinentes a uma possível mora do Congresso Nacional na aprovação da proposição citada, destacou-se o envio tardio da proposta ao Congresso pelo Poder Executivo, em dezembro de 2010, último mês de vigência do PNE anterior, e a necessidade de se garantir a qualidade do debate e o confronto de ideias desenvolvido no Parlamento com o intuito de aprimorar o projeto.

Na Câmara dos Deputados, foram realizadas dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais e no Senado Federal, ocorreram oito audiências públicas. Somente na Câmara foram apresentadas 2.916 emendas ao projeto inicial e 449 ao substitutivo do relator. Consoante Martins (2014), realizar um processo transparente e democrático toma tempo, de modo que se preferiu sacrificar a rapidez na tramitação do PL em favor de um debate mais qualificado.

O PNE 2014-2024 estabelece vinte metas a partir de 254 estratégias. Desde sua entrada em vigor, a sociedade brasileira conta com um robusto elemento que coordena e confere unidade à atuação do Estado como referência na implementação de políticas públicas em educação. O Gráfico 1 (próxima página) ilustra o encadeamento das diretrizes, metas e estratégias dispostas no vigente Plano:

Gráfico 1 - Encadeamento de diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024



Fonte: BRASIL, 2014. Elaborado pelo autor.

Conforme ilustrado, o PNE estrutura-se com base em 10 (dez) diretrizes que são decompostas em 20 (vinte) metas e cada uma delas decompõe-se em diferentes estratégias, elementos detalhadores das metas que contêm propósitos específicos em harmonia com o conjunto. Para facilitar o entendimento da estrutura do Plano, a Tabela 4 (próxima página) sintetiza as 10 diretrizes, as 20 metas e a quantidade de estratégias associadas a cada uma das metas:

Tabela 4 - Síntese das diretrizes, metas e indicação da quantidade de estratégias presentes no PNE 2014-2024

Diretrizes	Metas	Quantidade de estratégias
Erradicação do analfabetismo Universalização do atendimento escolar Superação das desigualdades educacionais Melhoria da qualidade da educação Formação para o trabalho e para a cidadania Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País Meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB Valorização dos (as) profissionais da educação Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental	1 - Universalização da educação infantil	17
	2 - Universalização do ensino fundamental	13
	3 - Universalização do ensino médio	14
	4 - Universalização do atendimento educacional para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	19
	5 - Alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental	7
	6 - Oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas	9
	7 - Fomento à melhoria da qualidade da educação básica	36
	8 - Elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos	6
	9 - Elevação da taxa de alfabetização	12
	10 - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional	11
	11 - Expansão da matrícula na educação profissional	14
	12 - Elevação da taxa bruta e líquida de matrículas na educação superior	21
	13 - Elevação da qualidade da educação superior	9
	14 - Elevação de matrículas na pós-graduação	15
	15 - Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	13
	16 - Aprimoramento da formação dos profissionais da educação básica	6
	17 - Valorização da remuneração dos professores das redes públicas de educação básica	4
	18 - Planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas	8
	19 - Gestão democrática da educação	8
	20 - Ampliação do investimento público em educação pública	12

Fonte: BRASIL, 2014. Elaborado pelo autor.

Ante a considerável gama de metas e estratégias presentes no PNE, o art. 5º da Lei nº 13.005, de 2014, prevê que sua execução e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizados pelo Ministério da Educação; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação.

Todavia, o acompanhamento do PNE não deve ser realizado somente pelos entes citados. Para sua consecução, é necessário que atores sociais e institucionais se engajem no seu cumprimento. Pelo alcance e relevância das políticas públicas educacionais, observam-se iniciativas de atores que ajudaram a construir o Plano para acompanhar sua execução. Como exemplo, citamos a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Observatório do PNE e o Movimento Todos Pela Educação.

Conquanto o esforço na construção da agenda educacional materializada no PNE, o desafio que se erige diz respeito à sua implementação. E face à relevância dessa agenda, é salutar que a comunidade acadêmica se engaje no acompanhamento das variadas metas. Conforme explanado no Capítulo anterior, este trabalho enfatiza a meta 9 do referido Plano, que será apresentada no tópico a seguir.

2.3 A meta 9 do PNE: o combate ao analfabetismo da população adulta

Logo no primeiro inciso do art. 214 da Constituição está expresso que a articulação empreendida pelo plano nacional deve incluir, entre outros objetivos, a erradicação do analfabetismo. Não são todas as metas do PNE 2014-2024 que estão expressamente consignadas no texto constitucional. A título de exemplo, embora tenha sido objeto de longos debates durante a tramitação do PL nº 8.035, de 2010, no Congresso Nacional, a obrigação de estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação, assunto tratado na meta 20, passou a constar da Lei Fundamental somente após a Emenda Constitucional nº 59, em 2009.

Por estar expressa na CF/1988, a meta 9 do PNE 2014-2024, que dispõe sobre a alfabetização das pessoas com 15 anos de idade ou mais, possui um caráter prioritário, o que nos permite considerá-la uma “meta constitucional”, portanto, dada a prevalência desse ditame, nenhum plano educacional pode prescindir de considerar a erradicação do analfabetismo como diretriz. Não por acaso a Lei nº 13.005, de 2014, explicita, já no primeiro inciso do segundo artigo, a premência de erradicação do analfabetismo:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escola;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

Nesse sentido, conforme reza o art. 214, I, da CF/1988 e nos termos da diretriz mencionada anteriormente, preceitua a meta 9 do PNE o desafio de:

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (BRASIL, 2014).

Identificam-se três subcomponentes analisáveis no enunciado:

- 1) elevação da taxa de alfabetização [absoluta] do público-alvo para 93,5% até o final de 2015;
- 2) elevação da taxa de alfabetização [absoluta] para 100%, o que corresponde a erradicar o analfabetismo até o final de 2024; e
- 3) reduzir a taxa de analfabetismo funcional em 50%.

A utilização do termo “erradicar o analfabetismo” é criticada por uma parte dos especialistas⁵ pelo fato de que a diretriz estaria equivocada ao atacar o analfabetismo como uma doença que deveria ser extirpada ou curada de maneira radical. Argumenta-se que o analfabetismo não está no campo do biológico, mas de natureza social, resultante dos processos de marginalização tão marcantes na realidade brasileira.

A redação da meta 9 vigente não se alterou durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional. Todavia, mediante análise da tramitação do Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, identificam-se onze emendas de parlamentares ao PL com o intuito de substituir “erradicação do analfabetismo” por “universalização da educação”. Ao relatar a matéria na

⁵ Como exemplo, citamos FERRARO, 2009 e SUPERAÇÃO..., 2011.

Comissão Especial da Câmara, o Deputado Angelo Vanhoni manifestou-se a favor de se manter fiel ao art. 214 da Constituição Federal, que utiliza o termo “erradicação”. A manutenção da redação presente no texto constitucional nos parece adequada, pois, a despeito do termo utilizado, o objetivo de findar com o analfabetismo é consonante, e isso é o que se apresenta relevante.

Apesar da expressiva participação dos parlamentares e da sociedade durante a tramitação do Projeto de Lei do PNE – as inúmeras audiências públicas e as múltiplas emendas apresentadas ao texto original evidenciam esse aspecto – acarretando significativa alteração da redação final legislativa em comparação com o projeto original, não houve mudanças materiais significativas no enunciado da meta 9 entre a versão encaminhada pelo Poder Executivo e o PNE vigente.

Em face do contexto apresentado, no próximo capítulo, pretendemos discutir acerca da possibilidade de cumprimento dos objetivos pactuados na meta 9 do PNE 2014-2024.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA VIABILIDADE DE CUMPRIMENTO DA META 9 DO PNE

Como explicitado no item 2.3, o enunciado da meta 9 do PNE 2014-2024 decompõe-se em três subcomponentes: elevação da taxa de alfabetização [absoluta] do público-alvo para 93,5% até o final de 2015; elevação da taxa de alfabetização [absoluta] para 100%, o que corresponde a erradicar o analfabetismo até o final de 2024, e redução da taxa de analfabetismo funcional em 50%. Este Capítulo se dedica a analisar mais detidamente a referida meta nos tópicos 3.1 e 3.2. Em seguida, no tópico 3.3, serão discutidas novas competências ligadas à alfabetização

3.1 Analfabetismo absoluto

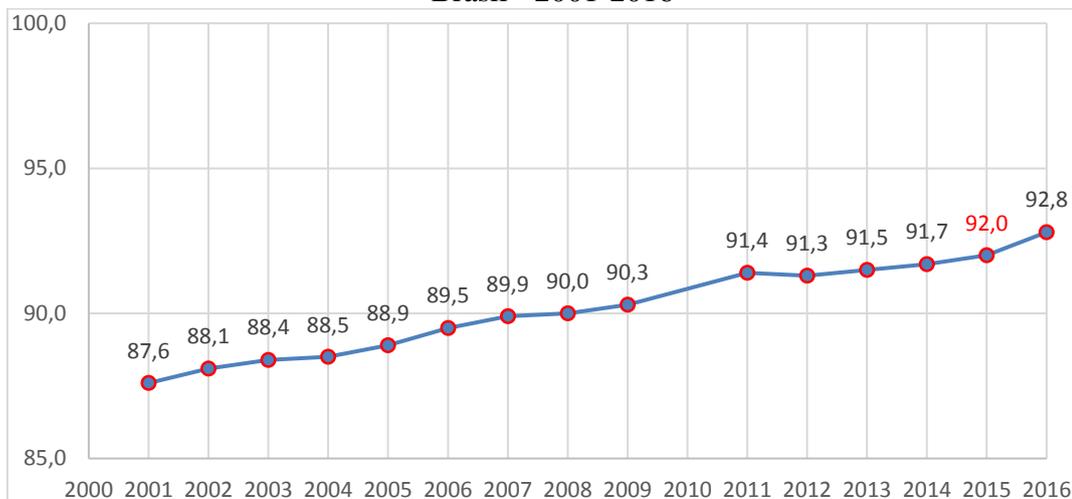
O conceito de alfabetização evoluiu ao longo do tempo, de modo que não há consenso acerca da sua definição. As diferenças podem ser explicadas conforme o contexto linguístico e cultural em que essa conceituação é utilizada. Em diversas línguas europeias, a palavra “alfabetização” diz respeito ao processo de familiarização com o alfabeto e com a codificação e decodificação de palavras e textos. Em outros idiomas, como o chinês, a pessoa considerada alfabetizada é considerada letrada, acostumada com a literatura e, de modo geral, escolarizada (UNESCO, 2014).

Para efeito desta análise, analfabetismo absoluto é a incapacidade de ler e escrever. Os dados oficiais sobre essa condição são obtidos por meio da pergunta direta “sabe ler e escrever?”⁶, realizada pelo entrevistador do IBGE em seus instrumentos de coleta.

A meta 9 do PNE 2014-2024 estabelece o desafio de elevar, até o final de 2015, a taxa de alfabetização para 93,5% ou, expresso de outro modo, reduzir o analfabetismo absoluto para 6,5% da população de 15 anos ou mais. Vejamos a trajetória da taxa de alfabetização do público-alvo na série histórica 2001-2016 (Gráfico 2, próxima página):

⁶ Informação extraída de consulta aos instrumentos de coleta das Pnads 2014 e 2015, disponíveis nos metadados das referidas pesquisas no portal eletrônico do IBGE.

Gráfico 2: Taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)
Brasil - 2001-2016



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE. Elaborado pelo autor.
Observação: não houve pesquisa em 2010.

De acordo com o Gráfico 2, ao final de 2016, o Brasil apresentava taxa de alfabetização de 92,8% para a população de 15 anos ou mais de idade (o que correspondia a 11,8 milhões de analfabetos), ao passo que, nos termos do PNE, em 2015 já deveria ter alcançado a meta parcial de alfabetização de 93,5% para esse mesmo grupo populacional (percentual que representa cerca de 10,5 milhões de brasileiros que não sabem ler nem escrever). O dado aponta de modo evidente que o primeiro objetivo da meta 9 não foi cumprido. A diferença de 1,5 ponto percentual (p. p.) entre o índice obtido em 2015 (92,0%) e o desejável (93,5%) pode parecer pequena, mas em termos absolutos representa 2,4 milhões de analfabetos.

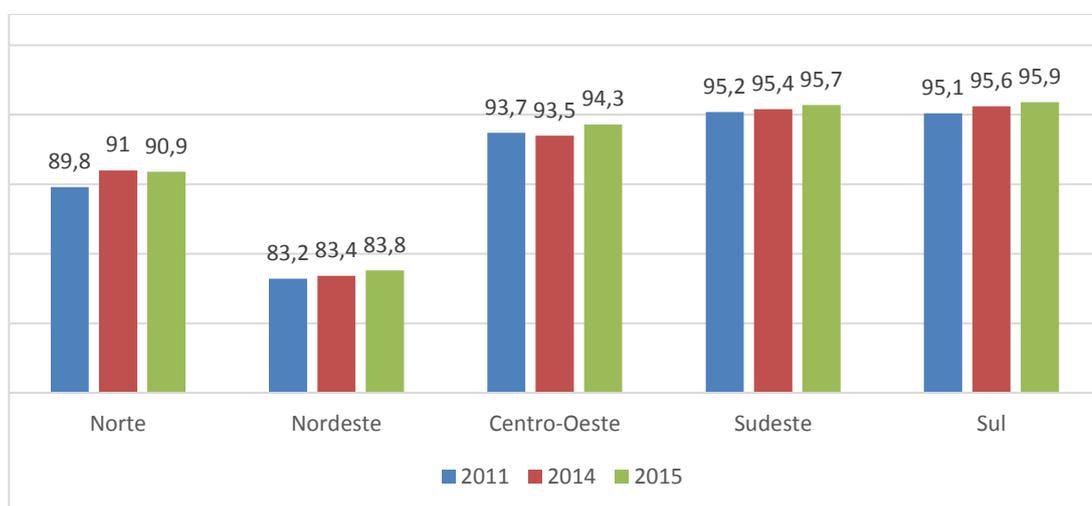
Ao analisarmos o descumprimento do percentual de alfabetização até o final de 2015, chama-nos atenção o estabelecimento de objetivo desafiador em curto espaço temporal. Destaque-se que o texto do PNE, encaminhado pelo MEC no final de 2010 à Câmara dos Deputados, já continha a meta de aumentar a taxa de alfabetização para 93,5% até o final de 2015.

Na série histórica 2001-2016 (Gráfico 2), o crescimento médio da referida taxa é inferior a 0,5 p.p ao ano. Mesmo que o Plano tivesse sido aprovado ao longo de 2011, para o cumprimento do objetivo, a elevação média da taxa de alfabetização deveria ter sido superior à média de toda a série histórica, o que evidencia um certo grau de inexecuibilidade do objetivo proposto no projeto inicial do MEC, bem como na lei sancionada em junho de 2014. A primeira consideração a se fazer, portanto, é a dificuldade de cumprimento desse objetivo desde sua concepção.

Ampliando nosso campo de análise, haja vista o histórico problema de se reduzir o analfabetismo absoluto no Brasil, é preciso averiguar como ele se distribui nas diversas regiões do país e nos diferentes estratos sociais.

A exemplo do que ocorre com outros indicadores sociais, a desigualdade inter-regional resta clara. Para evidenciar essa afirmação, o Gráfico 3 a seguir compara a taxa de alfabetização da população no ano de 2011 (durante a tramitação do PNE), 2014 (ano de sanção do PNE) e 2015, ano em que o primeiro objetivo deveria ser cumprido, de acordo com sua distribuição nas regiões brasileiras.

Gráfico 3: Taxa de alfabetização por regiões de pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)
Brasil – 2011, 2014 e 2015



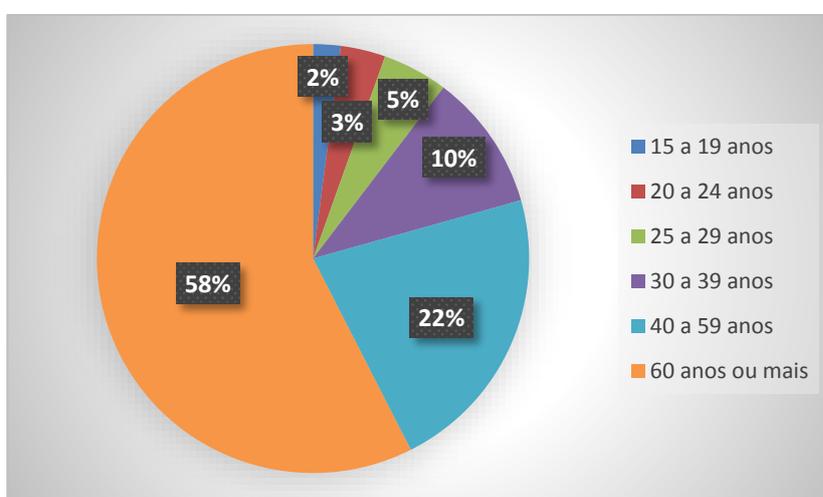
Fonte: Microdados da Pnad/IBGE. Elaborado pelo autor.

Admitindo como norteadora a taxa de alfabetização de 93,5% em 2015, o Gráfico 3 demonstra que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul cumpriram a meta parcial. Em 2011, essas três regiões haviam atingido esse objetivo. O Nordeste, ainda que tenha evoluído suas taxas de alfabetização em velocidade superior à das demais regiões, está distante da consecução do pactuado, com 9,7 pontos percentuais aquém da meta parcial. Mediante cruzamento de dados efetuado com base na Pnad 2015, é possível verificar que a região Nordeste possuía, ao final daquele ano, 7.019.568 habitantes acima de 15 anos de idade sem alfabetização, ao passo que se a meta parcial fosse atingida, ao final de 2015, haveria 4.203.075 analfabetos a menos na região.

Além de ser um fenômeno circunscrito regionalmente, elevada desigualdade também se apresenta ao compararmos as faixas etárias: 58% da totalidade da população não alfabetizada possui mais de 60 anos. O Gráfico 4 permite-nos concluir que o analfabetismo absoluto está

bastante concentrado na população acima de 40 anos de idade, representando 80% do total. A faixa etária que ainda abrange parte da população em idade de escolarização obrigatória alcança 2%. Essa informação pode ser interpretada sob dois aspectos: por um lado, as políticas de universalização do ensino fundamental têm logrado sucesso ao fornecer a uma parcela da população um instrumental de competências ligadas à alfabetização; por outro lado, a delimitação em faixas etárias mais elevadas mostra que, durante nossa história, faltaram elementos para assegurar a educação básica obrigatória a uma significativa parcela da população.

Gráfico 4: Representação do total de pessoas não alfabetizadas por faixa etária - Brasil - 2015



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE. Elaborado pelo autor.

Além de o analfabetismo absoluto no Brasil estar concentrado nas pessoas que possuem mais de 40 anos de idade, ao desagregarmos a população urbana e rural, esta última possui taxa de alfabetização bastante inferior àquela. Tomando por referência a Pnad de 2015, o percentual de analfabetismo na zona urbana é de 5,9% e na rural, 19,8%, diferença de quase 14 pontos percentuais. Ainda com base em 2015, pelo critério de autodeclaração de cor utilizado pelo IBGE, 4,9% da população branca é analfabeta, 10,7% de negros e 10,6% de pardos respectivamente são analfabetos. Esses números representam as graves disparidades nacionais.

No ritmo atual de alfabetização, cuja trajetória pôde ser acompanhada no Gráfico 2, além do descumprimento da meta de diminuição proposta para 2015, a erradicação do analfabetismo absoluto até 2024 possui alto prognóstico de ser descumprida. A situação é grave se refletirmos que para exercer sua cidadania as pessoas precisam ter um domínio do idioma bem mais completo do que ler e escrever o próprio nome (ANUÁRIO..., 2017).

Partindo para a contextualização de caminhos possíveis, das estratégias enumeradas na meta 9 que propõem iniciativas para se atingir os macro objetivos estabelecidos, destacamos a 9.4⁷, que propugna pela criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Trata-se de uma iniciativa válida, pois, de acordo com cruzamento de dados realizado por Costanzi e Fagundes (2010), cerca de 51% do total de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa-Família são da região Nordeste. Diferentemente do que ocorre em outras regiões, como Sudeste e Centro-Oeste, em que o percentual de domicílios urbanos beneficiários do programa supera 80%, no Nordeste, esse percentual cai para 62,2%, de modo que 37,8% dos beneficiários estão na zona rural. Como evidenciado até agora, os habitantes das regiões Norte e Nordeste e notadamente das áreas rurais possuem as taxas mais baixas de alfabetização. Temos, portanto, um perfil de beneficiários que se encaixa no público-alvo das políticas de alfabetização, razão pela qual essas políticas públicas podem obter avanços ao se vincularem às de distribuição de renda.

De modo congruente com o que preconiza a estratégia 9.4 do PNE, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.839, de 2007⁸, de autoria do Deputado Edigar Mão Branca, que altera a Lei nº 10.836, de 2004, a qual dispõe sobre o Bolsa-Família, para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição analfabeto com quinze anos ou mais de idade. A proposição referida tramita apensada à outra matéria, o PL nº 1.579, de 2007, da Deputada Jusmari Oliveira, que versa sobre a proteção a adolescentes gestantes no âmbito das famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família. A iniciativa principal aguarda parecer de relator na Comissão de Seguridade Social e Família⁹.

No que tange às recentes políticas de alfabetização empreendidas pelo governo federal, destaca-se o Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Criado em 2003 com a meta de alfabetizar 20 milhões de pessoas em 4 anos e mantido até hoje, o programa direciona recursos por meio de convênios com municípios que apresentam elevada taxa de analfabetismo. O intuito de ampliar a oferta de salas de alfabetização no país em diversas regiões, sobretudo no Nordeste, é ponto positivo. Inicialmente, o PBA contou com a participação de muitos educadores populares e ONGs. Em 2004, o programa foi reformulado para diminuir a participação dessas

⁷ Estratégia 9.4 do PNE: “criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização”.

⁸ O referido PL tramita em conjunto com os seguintes apensados: PL 6312/2009; PL 1528/2011; PL 6509/2009 e PL 6881/2010.

⁹ Consulta efetuada em 17/2/2018.

organizações e aumentar a participação de estados e municípios. Em nova revisão ocorrida em 2007, os educadores passaram a ser prioritariamente professores da educação básica das redes públicas. A partir daquele ano, os municípios beneficiados deveriam elaborar plano para a continuidade dos estudos dos alfabetizandos, mediante oferta de Educação para Jovens e Adultos (EJA), o que guarda pertinência com a estratégia 9.3 do PNE¹⁰ (BRASIL, 2016a).

As diversas alterações pelas quais tem passado o PBA denotam um planejamento inadequado de suas ações. A título de exemplo, somente a partir de 2011 tornou-se obrigatório o preenchimento de um relatório da situação final dos alfabetizandos como requisito para adesão ao ciclo seguinte do Programa. A partir desses relatórios, é possível verificar que a taxa média de alfabetização do PBA, no período compreendido entre os ciclos de 2008 a 2013, atingiu 49%, o que se mostrou insuficiente diante dos recursos investidos e do número de analfabetos quando o Programa foi lançado em 2003 (14,9 milhões), confrontado com o estoque existente em 2015 (12,9 milhões), o que evidencia que o PBA não cumpriu as expectativas geradas em sua formulação (BRASIL, 2016a).

Embora represente iniciativa relevante, notadamente quanto ao público-alvo do programa e o alcance, haja vista os resultados demonstrados, o PBA se assemelhou a outras experiências nacionais e internacionais de alfabetização em massa. As campanhas que apelam para a alfabetização de um grande contingente de pessoas, em um primeiro momento, podem sensibilizar a sociedade e mobilizá-la, mas com poucas exceções, não produzem resultados duradouros e efetivos. Isso porque a assimilação da leitura, da escrita e do cálculo não ocorre em um período breve de aprendizagem, uma vez que sua consolidação demanda oportunidades para a continuidade dos estudos. Ainda mais difícil é motivar o ingresso e a permanência de pessoas que vivem processos múltiplos de marginalização econômica e sociocultural no sistema escolar, resultando em altos índices de abandono dos programas direcionados aos jovens e adultos (UNESCO, 2008).

Na sociedade hipercomplexa¹¹ de hoje, o conhecimento dos códigos, das letras e dos números é apenas uma das aprendizagens necessárias ao exercício da cidadania. O conceito de alfabetização tem sido ampliado para considerar alfabetizada aquela pessoa que incorpora e faz uso da escrita em variados contextos de vida, conceito ligado à alfabetização funcional, que será abordada no próximo tópico.

¹⁰ Estratégia 9.3 do PNE: “implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica”.

¹¹ Expressão em referência ao pensamento de Marcelo Neves presente, por exemplo, em *Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013; e *Entre Têmis e Leviatã: Uma Relação Difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

3.2 Analfabetismo funcional

Utilizado inicialmente na década de 30 do século passado nos Estados Unidos com o intuito de indicar a capacidade de leitura e entendimento para a realização de tarefas militares, o termo alfabetização funcional foi difundido pela Unesco a partir de 1978. A iniciativa desse órgão das Nações Unidas pretendeu ampliar o conceito de alfabetização para não o limitar ao seu nível mais elementar (ler e escrever enunciados simples), passando a abrigar tipos diversos de habilidades, de acordo com as necessidades impostas pelos contextos econômicos, políticos e socioculturais (RIBEIRO, 1997).

Na definição recorrente, pessoa funcionalmente alfabetizada é a que “consegue participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento eficaz do seu grupo e de sua comunidade, e também para permitir que ele ou ela continue a usar a leitura, a escrita e os cálculos para o próprio desenvolvimento” (UNESCO, 2014, p. 23). Não basta que uma pessoa saiba ler, escrever e contar, é preciso que ela entenda o que está lendo e escrevendo, realize associações e utilize as ferramentas de cálculo para facilitar sua vida.

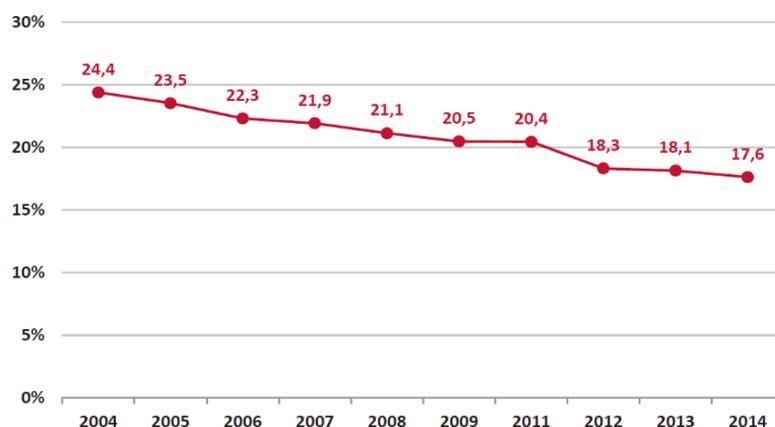
Ante essa contextualização inicial, importa esclarecer que a meta 9 do PNE contempla “reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional”. Atentemo-nos para o fato de que reduzir a taxa de analfabetismo funcional implica aumentar o número de alfabetizados funcionais. Além do mais, para efeito de análise, a meta de redução se inicia temporalmente em 2012 porque o art. 4º da Lei do PNE dispõe que as metas deverão ter como referência a Pnad disponível na data de publicação daquela Lei e, nesse caso, a pesquisa mais atualizada era a Pnad de 2012.

Para acompanhar o cumprimento do objetivo referente à redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional, o IBGE e o Inep possuem parâmetros diferentes. Enquanto aquele considera não alfabetizada funcionalmente a pessoa que não completou quatro anos de estudo no ensino fundamental, o Inep classifica para a mesma variável a que não completou cinco anos de escolaridade. A diferença de classificação entre os dois institutos citados decorre das alterações promovidas pelas Leis nº 11.114, de 2005, e nº 11.274, de 2006. A primeira antecipou para os seis anos de idade o ingresso no ensino fundamental, anteriormente ocorria a partir dos sete anos. A segunda alterou a duração daquele nível de ensino de oito para nove anos.

Tomando como referencial os cinco anos de estudo, o equivalente ao ensino fundamental I, e a taxa de analfabetismo funcional registrada na Pnad 2012 de 18,3% da população como parâmetro inicial, a meta para 2024 é reduzi-la à metade, portanto, 9,2%. A evolução desse indicador, considerando a série histórica de 2004 a 2014, está presente no Gráfico 5 (próxima página):

Gráfico 5: Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)

Brasil - 2004 a 2014

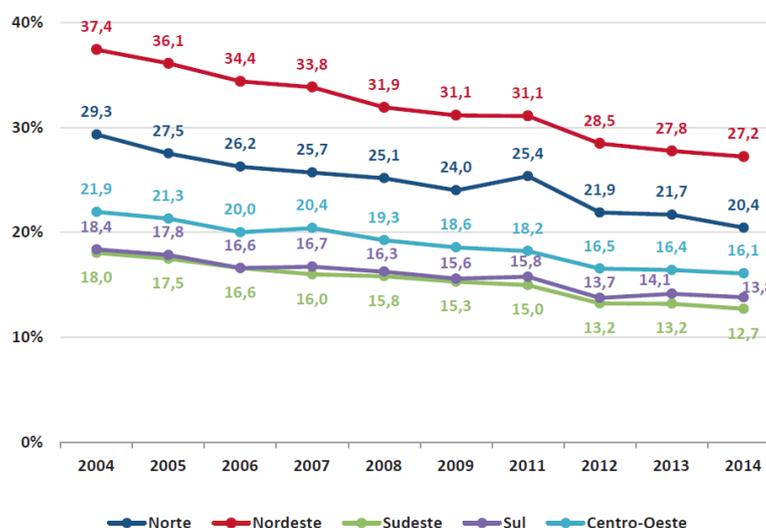


Fonte: Brasil-Inep, 2016, p. 223.

Nos dez anos compreendidos entre 2004 e 2014, houve uma queda de 6,8 p.p. na taxa de analfabetismo funcional, passando de 24,4% para 17,6% (Gráfico 5). Utilizando como linha de base a taxa referente ao ano de 2012 (18,3%), para o cumprimento da meta em 2024, é necessário reduzi-la em 8,4 p.p., um desafio significativo se considerarmos o comportamento desse indicador na série histórica estudada.

A distribuição do analfabetismo funcional novamente se mostra desigual quando observamos as regiões brasileiras. Conforme o Gráfico 6 (próxima página), ainda que tenha a redução mais significativa da série temporal, o Nordeste permanece mais distante do objetivo. Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com taxas respectivas de 12,7%, 13,8% e 16,1%, estão abaixo da média nacional, mas ainda distantes do objetivo previsto no Plano.

Gráfico 6: Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade por região brasileira (%) - 2004 a 2014



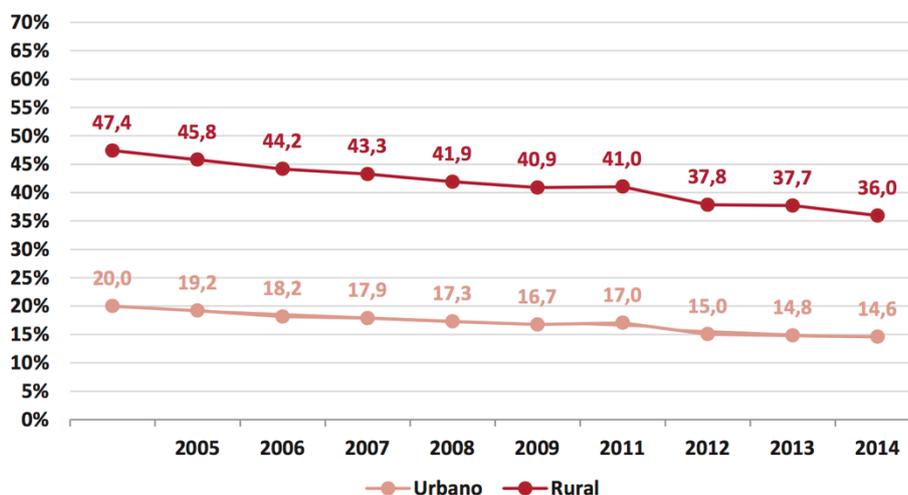
Fonte: Inep, 2016, p. 224.

Assim como ocorre com o analfabetismo absoluto, a distribuição do analfabetismo funcional sucede de modo desigual ao compararmos as faixas etárias, a residência em zona urbana ou rural e a raça/cor.

A análise dos dados de 2014 aponta o aumento da taxa de analfabetismo funcional à medida que as pessoas avançam em idade. Em 2014, enquanto o percentual de analfabetos funcionais com 16 anos de idade era de 3,5%, a taxa referente à população com 65 anos era de 38,6%.

Se analisarmos de modo desagregado a população residente em zona urbana e rural, embora haja um decréscimo na taxa de analfabetismo funcional para os dois grupos, conforme o Gráfico 7 (próxima página), a diferença entre as taxas dos dois grupos (urbano e rural) não sofreu acentuada alteração, passando de 27,4 p.p., em 2004, para 21,4 p.p., em 2014. Destacamos ainda o significativo analfabetismo funcional da população residente em zona rural, cujo percentual em 2014 atingiu 36,0 p.p, muito distante da meta de 9,2% desejada em 2024

Gráfico 7: Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade, por localização de residência. Brasil - 2004-2014



Fonte: Inep, 2016, p. 227.

A análise dos dados aponta, em similitude com os outros critérios, desigualdade de raça/cor. Conforme aponta o Inep (2016), em 2014, os autodeclarados brancos apresentavam taxa de analfabetismo funcional de 12,9% e os negros computavam taxa de 21,7%. Em 2004, brancos e negros registraram respectivamente taxas de 18,2% e 31,5%. Apesar da queda gradual da taxa para os dois grupos, as desigualdades de acesso educacional entre negros e brancos permanecem nítidas.

Discussão relevante atinente à alfabetização funcional é o fato de que mensurar o tempo de escolaridade, apesar de facilitar a análise estatística, não é o parâmetro ideal para avaliar se uma pessoa consegue aplicar os conhecimentos de leitura, escrita e cálculo para seu desenvolvimento.

A exemplo do Brasil, que simplifica a definição ao contabilizar quatro ou cinco anos de estudo, muitos países continuam a utilizar os métodos tradicionais, que se baseiam apenas no período de escolarização para estimar a alfabetização funcional. Entretanto, as formas de avaliação mais modernas estão focadas em estabelecer graus de alfabetização e se distanciar da dicotomia alfabetizado/não alfabetizado para se aproximar de um *continuum*, com vistas a permitir um foco mais aprimorado para os programas educacionais (UNESCO, 2014). Em face desse desafio, a estratégia 9.6 do PNE¹² avança ao destacar a necessidade de se “realizar

¹² Estratégia 9.6: realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade

avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade”.

Um índice reputado apropriado para se mensurar o alfabetismo funcional é o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf). Desenvolvido pelo Instituto Paulo Montenegro em parceria com a ONG Ação Educativa desde 2001, o Inaf é resultado de testes cognitivos e questionários de contextualização demográfica, mediante amostragem estratificada de modo proporcional à população brasileira, para elaborar uma escala evolutiva compreendendo desde o nível analfabeto até o proficiente.

Para melhor entendimento da metodologia utilizada no Inaf, o Gráfico 8 a seguir apresenta a escala de proficiência mensurada pelo Indicador. De acordo com essa classificação, são considerados analfabetos funcionais os enquadrados nos níveis analfabeto ou rudimentar.

Gráfico 8: Escala de níveis de alfabetização utilizada pelo Inaf.

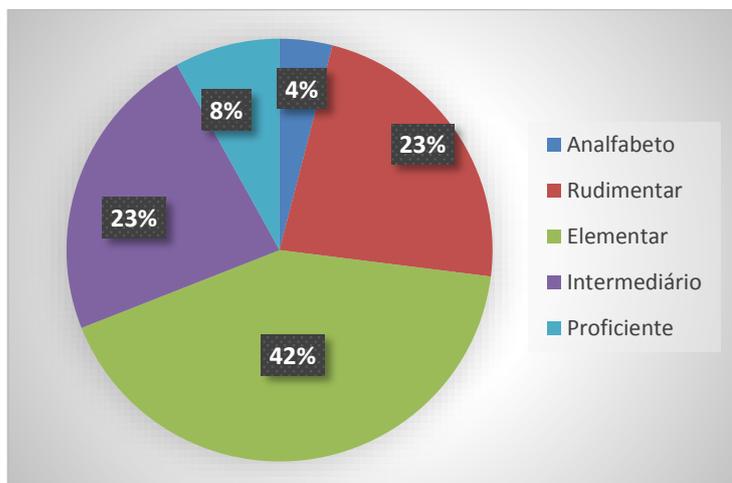


Fonte: Inaf, 2016, p. 5. Elaborado pelo autor.

Na pesquisa realizada em 2015, 27% da população brasileira foram considerados analfabetos funcionais, enquanto apenas 8% obtiveram o grau proficiente. Pela metodologia utilizada no Inaf, ao todo, somando o percentual que obteve a classificação elementar, intermediário e proficiente, ou seja, a população considerada funcionalmente alfabetizada, atinge-se 73%. O Gráfico 9 (próxima página) ilustra a distribuição da população pesquisada de acordo com os níveis de alfabetização.

Gráfico 9: Distribuição da população pesquisada por grupo de analfabetismo no Inaf 2016 -

Brasil



Fonte: Inaf 2016, p. 7. Elaborado pelo autor.

Os resultados do Inaf mostram que a mitigação dos problemas apresentados não pode ser restringida à alfabetização. O percentual de respondentes classificados como proficientes ter atingido somente 8% da população indica que avanços nos níveis que mensuram a alfabetização funcional dependem sobretudo de melhoria na qualidade da educação.

Com base no mesmo indicador, destacamos uma relação direta entre condição de alfabetismo e ocupação no mercado de trabalho entre os jovens de 15 a 24 anos. Enquanto os alfabetizados funcionais se concentram nos setores de serviços de transporte, comunicação, saúde, educação e comércio, os jovens considerados analfabetos funcionais estão concentrados na agricultura, construção e serviços domésticos.

Partindo para a contextualização de possíveis caminhos, das estratégias presentes na meta 9 do PNE 2014-2024, sete dispõem sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA), seja por meio da articulação com as ações de alfabetização, seja mediante incentivo a essa modalidade de educação. Isso ocorre porque as políticas de alfabetização de adultos são mais efetivas à medida que são coordenadas com a continuidade dos estudos (UNESCO, 2010).

De acordo com o artigo 37 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a modalidade da educação destinada aos que não tiveram acesso, na idade própria, ao ensino fundamental ou à continuidade de estudos neste e no ensino médio é a EJA. Em verdade, esse é propriamente um direito fundamental estatuído na Constituição, uma vez que o dever do Estado com a educação se efetiva mediante a garantia de oferta gratuita de educação básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I, CF/1988).

Não há como abordar a temática atinente à EJA sem mencionar nossa tragédia social em termos educacionais. Pelos dados da Pnad 2014, mais de 78 milhões de pessoas com idade igual ou superior a 18 anos não completaram o ensino médio, e desse total 58 milhões não possuem o ensino fundamental. Além do mais, 14,8 milhões declararam não ter concluído sequer um ano de estudo. Todas essas informações nos indicam um grande público com potencial de frequentar a EJA (Tabela 5).

Tabela 5: público potencial da EJA - Brasil-2014

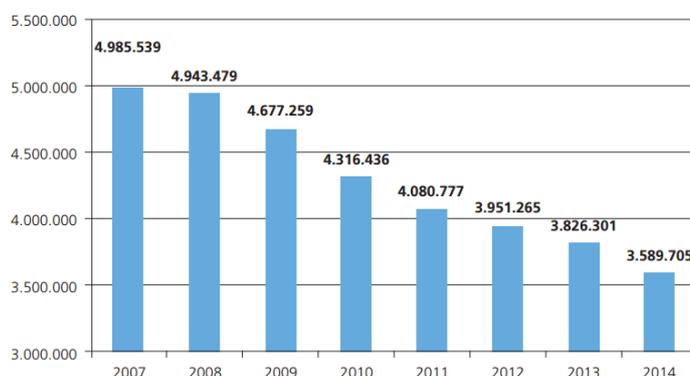
Região	População total	População total com 18 anos de idade ou mais	Público EJA*	% Público EJA no total pessoas com 18 de idade ou mais	Escolaridade média em anos de estudo do público de EJA
Norte	17.284.768	11.414.097	6.217.706	54,5%	4,35
Nordeste	56.269.744	39.617.523	23.717.962	59,9%	3,73
Sudeste	85.291.301	64.560.977	30.800.078	47,7%	4,92
Sul	29.077.184	22.002.214	11.728.897	53,3%	4,98
Centro Oeste	15.267.855	11.101.222	5.644.927	50,8%	4,82
Brasil	203.190.852	148.696.033	78.109.570	52,5%	4,36

Fonte: NACIF *et al* (2014, p. 101).

Obs.: *Público EJA é o conjunto de pessoas com 18 anos ou mais de idade que alcançou no máximo o ensino médio incompleto e está fora da escola.

A Tabela 5 mostra números impressionantes: mais de 78 milhões de brasileiros não completaram o ensino médio, etapa da educação básica obrigatória. Pessoas com baixa escolaridade dificultam a formação educacional das novas gerações, uma vez que a correlação é alta entre a baixa escolarização dos pais e a dos filhos, o que alimenta um ciclo perversamente vicioso, ainda mais se considerarmos a persistente queda nas matrículas em EJA (Gráfico 10) ano após ano (NACIF *et al*, 2014, p. 97).

Gráfico 10: matrículas na EJA – Brasil - 2007-2014



Fonte: NACIF *et al* (2014, p. 102).

As evidências sugerem que a EJA não se mostra atrativa e muito menos efetiva para seu público-alvo. Uma boa notícia é que o próprio PNE mostra caminhos possíveis e viáveis. Como afirmamos, a própria meta 9 do PNE compreende sete estratégias que tomam por base a EJA para tentar diminuir a recorrente exclusão de faixas etárias e grupos sociais do direito à educação.

As estratégias da meta 9 que envolvem a oferta de EJA perpassam o diagnóstico dos jovens e adultos que não completaram a escolarização básica para identificar a demanda ativa, ou seja, os que desejam efetivamente participar de turmas dessa modalidade (9.2); o atendimento ao estudante de EJA com programas suplementares de transporte, alimentação e saúde (9.7); a oferta às pessoas privadas de liberdade (9.8); o apoio aos projetos inovadores que visem a atender demandas específicas dos alunos (9.9); a promoção da compatibilização da jornada de trabalho e de estudos por meio de incentivos aos empregadores (9.10); a implementação de capacitação tecnológica para pessoas com deficiência (9.11) e a consideração das especificidades das pessoas idosas nas políticas públicas de EJA (9.12).

A inclusão da EJA como modalidade sujeita a financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com início de implantação em 2007, apesar de ter gerado expectativa de expansão da modalidade não surtiu os efeitos esperados ao longo dos anos de vigência do Fundo. Pelo contrário, a diminuição de matrículas pode estar ligada à redução da oferta de turmas, o que possivelmente está relacionado ao baixo fator de ponderação (0,8) e ao tratamento não isonômico entre a EJA e o ensino regular¹³. Nesse contexto, Carvalho (2014) defende não somente a isonomia dos fatores de ponderação do Fundeb para EJA com os das outras etapas, mas também novas formas de estímulo financeiro para o crescimento da oferta e das matrículas dessa modalidade de ensino.

Tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 2.721, de 2015, de autoria do Deputado Damião Feliciano, que altera o § 1º do art. 37 da LDB, para estabelecer a oferta sistemática de EJA em, no mínimo, dois turnos: matutino e noturno ou vespertino e noturno. Na justificativa do projeto, o parlamentar argumenta que a queda do número de matrículas naquela modalidade ocorre porque não há aulas ministradas no turno em que parte do público-alvo pode frequentá-las ou até por desconhecimento de informações básicas, como o período letivo e o horário de

¹³ Para uma abordagem mais detalhada sobre os fatores de ponderação da EJA e sobre o financiamento da educação por meio de fundos contábeis, sugerimos a leitura de CARVALHO, Marcelo Pagliosa. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 30, n. 3, p. 635 - 655 set./dez. 2014.

aulas. A proposição obteve parecer pela aprovação na Comissão de Educação e aguarda votação de parecer pela constitucionalidade e juridicidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania¹⁴.

Trata-se de matéria relevante, porque a oferta de EJA ocorre quase que totalmente no período noturno, retirando a oportunidade de os trabalhadores em jornada noturna estudarem em outro período. Também devemos reconhecer que moradores de áreas de risco social, com elevados índices de violência, não se sentem seguros para frequentar as aulas no período noturno. Além do mais, adultos com mais idade, inclusive aposentados, também poderiam se beneficiar com a oferta dessas turmas, visto que dispõem de mais tempo para estudar durante o dia.

A dinâmica econômico-populacional brasileira tem sido marcada por um aumento da expectativa de vida e menores taxas de fecundidade, o que vem provocando mudanças na estrutura etária ao longo das últimas décadas, favorecendo a ampliação da parcela da população que está em idade economicamente ativa e reduzindo a razão de dependência demográfica. Esses dois fatores caracterizam o que a literatura denomina bônus demográfico, “situação especial, ao longo da transição demográfica que, se devidamente aproveitada, pode favorecer o desenvolvimento econômico” (ALVES *et al.*, 2010, p. 9).

O período de bônus demográfico brasileiro, com alguma variação na literatura, compreende 50 anos (de 2000 a 2050). A combinação demográfica estabelece que o quinquênio entre 2020 e 2025 é considerado o que possui a maior janela de oportunidade. Acreditamos que este é um grande desafio a ser superado na atualidade. Para além da dívida educacional e do direito fundamental à educação, uma população com maior escolaridade pode elevar a produtividade e, por consequência, aumentar a renda e o desenvolvimento nacional. Em se tratando de gastos sociais, o investimento em educação possui o maior multiplicador dentre os demais agregados, de modo que “ao gastar R\$1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$1,85, pelo simples processo de multiplicação da renda que esta atividade propicia” (Ipea, 2011, p. 10).

Em face do exposto, a discussão empreendida nos permite considerar a alta probabilidade de que as metas atinentes à erradicação do analfabetismo absoluto e à redução do analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade podem não ser cumpridas, o que perpetua a tragédia social brasileira. Entretanto, as competências em leitura, escrita e cálculo são apenas os desafios do presente. O futuro já nos cobra outras habilidades ligadas à

¹⁴ Consulta efetuada em 25 jan. 2018 no Portal da Câmara dos Deputados.

alfabetização, como a capacitação para o uso das novas tecnologias da informação e comunicação. Nesse sentido, o tópico a seguir discute acerca de novas aptidões afetas à alfabetização.

3.3 Novas competências

Em termos educacionais, nossa sociedade passa por mudanças preocupantes. Em estudo sobre a economia americana, Beaudry *et al* (2013) mostram que, desde 2000, a parcela de empregos que demanda alta qualificação tem decrescido. Como resultado, trabalhadores de nível superior estão se deslocando para os empregos que demandam menos habilidades cognitivas, restringindo ainda mais o espaço no mercado de trabalho daqueles menos qualificados/menos escolarizados.

Frey e Osborne (2013) demonstraram que 47% dos empregos existentes nos Estados Unidos estão sujeitos à automação. Os autores argumentam que o atual passo da revolução informacional é a “supercomputadorização”. Mudanças significativas estão por vir. Trabalhadores em transportes e logística, em conjunto com o suporte administrativo dessas atividades, serão provavelmente substituídos pelo capital computadorizado, uma vez que carros automatizados estão em desenvolvimento e os custos de sensores para veículos de grande porte estão em considerável redução. Algoritmos ligados ao *big data*¹⁵ estão rapidamente acessando domínios associados à guarda e à recuperação de informações, abrindo possibilidades para a eliminação de profissões administrativas.

Ainda que a tecnologia não destrua os empregos, certamente irá forçar drásticas adaptações para a força de trabalho que requererão o aprendizado de novas competências. A alfabetização para o futuro deve trabalhar com a interação entre as novas tecnologias de informação e comunicação. Como amostra desse novo cenário, 49% dos anúncios de empregos nos Estados Unidos para ocupar as posições mais bem remuneradas exigem habilidades ligadas à programação de sistemas, o que requer o aprendizado de linguagens computacionais (LIFELONG..., 2017). A alfabetização, portanto, é um fenômeno multidimensional que precisa ser trabalhado ao longo da vida, em dimensões cada vez mais complexas.

Com o aumento da automatização, a capacidade de lidar com máquinas se erige como uma demanda premente. Afirma-se, portanto, a necessidade de se alçar como prioridade a alfabetização digital não somente para crianças e jovens, mas com enfoque no treinamento de adultos para as adaptações necessárias ao mercado de trabalho. Um aspecto positivo a se

¹⁵ *Big data* é o termo que descreve o imenso volume de dados – estruturados e não estruturados – que impactam a vida das pessoas e os negócios no dia a dia.

observar é que as tecnologias de informação e comunicação possuem potencial significativo para melhorar o acesso dos adultos às oportunidades de aprendizagem. Essas novas tecnologias oferecem possibilidades inovadoras para a aprendizagem ao longo da vida, reduzindo a dependência de estruturas tradicionais de educação, como as aulas presenciais ministradas em salas de aula. Dispositivos móveis, mídias sociais e cursos *online* podem democratizar o acesso a oportunidades de aprendizagem, além de facilitar o acesso à educação para as pessoas com deficiência (UNESCO, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da concepção do direito à educação, o presente trabalho teve como objetivo geral analisar o andamento dos propósitos pactuados na meta 9 do PNE 2014-2024, que dizem respeito à erradicação do analfabetismo absoluto e à redução do analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade.

A alfabetização tem o potencial de aumentar a capacidade das pessoas para atuar na busca de sua liberdade. Jovens e adultos com dificuldade em operações com números, leitura e escrita mostram-se mais vulneráveis à pobreza, à exclusão social, ao desemprego, aos problemas de saúde, às mudanças demográficas, à migração e aos impactos de desastres naturais e provocados pelo homem (SEN, 2010; UNESCO, 2014).

Pelo histórico excludente e segregador e pela dificuldade em praticar a prioridade consignada nos textos legais para com o direito à educação, a sociedade brasileira, passados mais de quinze anos do século XXI, tem desafios educacionais, notadamente quanto à alfabetização, que perpassam todo o espectro cronológico – passado, presente e futuro.

Oriundos da agenda educacional não cumprida no passado, persistem 11,8 milhões de pessoas que declaram não saber ler nem escrever. O presente nos bate à porta no momento em que, pelo critério do IBGE, mais de 27 milhões de pessoas não são alfabetizadas funcionalmente, mais de 78 milhões de pessoas com mais de 18 anos não completaram o ensino médio e, desse total, 58 milhões sequer possuem o ensino fundamental. O futuro já nos cobra outras competências ligadas à alfabetização, como a capacitação para o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, até porque a incapacidade de interagir com máquinas é considerada uma espécie de analfabetismo digital.

Em vista dos desafios expostos e diante do problema de pesquisa apresentado, em que pesem os avanços da sociedade brasileira para a consecução do direito à educação, não é possível vislumbrar o cumprimento dos propósitos sobre alfabetização absoluta e funcional pactuados na meta 9 do PNE 2014-2024. Não obstante essa afirmação, cabem algumas considerações acerca do andamento da referida meta educacional.

Há vasta literatura nacional e internacional acerca das dificuldades de motivar o ingresso e a permanência de jovens e adultos, principalmente os que vivenciam processos de marginalização econômica e social, nos programas de alfabetização. As políticas de alfabetização e de ampliação da escolaridade dos adultos devem se articular com demais políticas públicas de inclusão social e de desenvolvimento local, com o objetivo de aprimorar

oportunidades de qualificação profissional, fruição cultural e participação cidadã para diminuir a evasão escolar (UNESCO 2008).

Programas de alfabetização que se concentram demasiadamente em características escolares, pautados por relações hierárquicas e assimétricas, também vêm apresentando pouca eficácia. Os programas e materiais didáticos não podem se basear na educação de crianças; mas, devem considerar que adultos já possuem vasta bagagem cultural, razão pela qual as iniciativas devem ser norteadas por diversos âmbitos de convivência.

Ponto interessante ressaltado por Mollica (2011) é o fato de que a despeito de haver uma correlação entre aumento da escolaridade formal e o alcance de melhores patamares na sociedade, há diversos relatos de pessoas cujos saberes acumulados, não ligados à educação formal, são suficientes para o seu modo de vida. De fato, é simplório tratar a educação como a panaceia dos males e se as pessoas estão satisfeitas com os saberes acumulados, não pode o Estado obrigá-las a se alfabetizar ou a frequentar a EJA. É preciso, entretanto, que o poder público assegure a todos os cidadãos (pois é um direito conferido pela Constituição) o acesso a programas de alfabetização e de EJA. Infelizmente, não é o que acontece, pois, uma combinação de queda de matrículas, desinteresse na oferta por parte dos sistemas de ensino e baixa demanda por parte da população têm produzido um decréscimo nas matrículas de EJA.

A despeito desse cenário, há caminhos possíveis. A integração da EJA com a educação profissional obteve crescimento e representa um caminho a ser seguido para ampliar as oportunidades de capacitação e de aprendizado ao longo da vida. De 2012 para 2013, enquanto as demais matrículas em EJA diminuíram, a articulação com a educação profissional teve crescimento de 8,44% e de 14,66% no ensino fundamental e médio, respectivamente. Entretanto, a oferta é muito baixa se comparada à regular. Em 2014, das 1.308.786 matrículas na EJA ensino médio, apenas 42.875, representando 3,27% do total de vagas, foram integradas à educação profissional (ANUÁRIO..., 2015).

Um dos problemas relatados nas avaliações do Programa Brasil Alfabetizado é a dificuldade de se qualificar os educadores para os processos de alfabetização. A criação de uma rede nacional de formação de alfabetizadores pode solucionar esta grande dificuldade do Programa. De modo ampliado, devemos pensar em um cadastro nacional de voluntários que poderiam ajudar em inúmeros programas sociais, não somente nos ligados à educação, mas também à saúde e ao esporte. Decerto, muitas pessoas estão dispostas a auxiliar na condução dessas políticas públicas, mas não sabem onde e tampouco como podem ajudar. Um programa articulado entre diversos ministérios com essa finalidade terá um grande potencial de eficácia.

Quando às pessoas idosas, é sabido que boa parte delas não está alfabetizada. Os benefícios da seguridade social operacionalizados pelo INSS possuem bastante capilaridade no país, de modo que algumas medidas podem utilizar essa rede para oferecer ao público a oportunidade de se alfabetizar. Inclusive, pode-se aproveitar o momento de recadastramento anual para uma ação de esclarecimento e disseminação de oportunidades educacionais. Mensagens curtas em extratos de benefícios estimulando a continuidade dos estudos e campanhas locais também podem surtir bons efeitos.

Destacamos dois projetos de lei que merecem atenção. O PL nº 1.839, de 2007, do Deputado Edigar Mão Branca, que oferece benefício adicional no programa nacional de transferência de renda aos jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização, em consonância com a estratégia 9.4 do PNE, e o PL nº 2.721, de 2015, do Deputado Damião Feliciano, que amplia a oferta de turnos na EJA. Trata-se de iniciativas legislativas relevantes com vistas à ampliação dessa modalidade de ensino que merecem maior atenção da sociedade para aprová-las.

Por todo o exposto, nota-se a necessidade real e imediata de uma articulação entre os mecanismos utilizados desde o passado no combate ao analfabetismo absoluto, os atuais, que tentam encarar o enorme problema do analfabetismo funcional, por si só excludente e segregador, e os futuros, que não podem se furtar ao desafio de entender a alfabetização também como processo de inserção dos cidadãos no mundo tecnológico.

Somente um conjunto de políticas estatais, auxiliadas por uma ampla rede cidadã (que poderia incluir o voluntariado e a participação direta dos interessados nas discussões sobre o tema) será capaz de dar continuidade à luta pelo direito à educação e à alfabetização que, não obstante ser de longa data, não tem prazo para acabar. Não basta dar a cada cidadão o direito fundamental de ler uma folha de papel; é necessário dar a ele o direito de ler, interpretar e modificar o mundo em que vive.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). *Direito à educação*. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos: Brasília, 2013.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. SEPPIR: Brasília, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia de análise jurídica de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

CAGGIANO, Monica Herman S. A Educação. Direito Fundamental. In RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à Educação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARNEIRO, Moaci Alves. *PNE: Fios e Desafios do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Direcional, 2015.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 30, n. 3, p. 635 - 655 set./dez. 2014.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo*. RBPAAE, v. 25, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2009.

DIAS, Adelaide Alves. Da Educação como Direito Humano aos Direitos Humanos como Princípio Educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy *et al.* (Org.). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. Brasília: Editora Universitária/UFPB, 2007.

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

FREY, Carl Benedikt. OSBORNE, Michael A. *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* Oxford: Oxford Martin School, University of Oxford, set. 2017. Disponível em: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/e_Future_of_Employment.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

GADOTTI, Moacir. *Educação de Adultos como Direito Humano*. Instituto Paulo Freire: São Paulo, 2009.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IRELAND, Timothy D. Educação em prisões no Brasil: direito, contradições e desafios. In: *Em Aberto*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Brasília, v. 24, n. 86, p. 1-179, nov. 2011.

- KEY, V. O. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf, 1961.
- LIFELONG education: special report. *The Economist*. 14 jan. 2017.
- MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em 15 jan. 2018.
- MARTINS, Paulo de Sena. A História do PNE e os Desafios da Nova Lei. In BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Edições Câmara, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Metodologia da Pesquisa Científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MOLLICA, Maria Cecília. *Fala, letramento e inclusão social*. ed.1. São Paulo: Contexto, 2011.
- NACIF, Paulo Gabriel Soledade *et al.* Educação de jovens e adultos na perspectiva do direito à educação ao longo da vida: caminhos possíveis. In: NACIF, Paulo Gabriel Soledade;
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: Uma Relação Difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- _____. *Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Lêda Maria (Orgs.). *Coletânea de textos Confintea Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC/Secadi, 2016. p. 96-122. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002446/244672POR.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino*. Adotada em 14 dez. 1960 pela Conferência Geral da Unesco. Brasília: Representação da Unesco no Brasil, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598por.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- _____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 dez. 1948. Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. Paris (França): OCDE Skills Studies - OECD Publishing, 2016.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A Cátedra Unesco de Direito à Educação da Faculdade de Direito: Democracia, Cidadania e Direito à Educação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 108. p. 375-396. jan./dez. 2013.
- _____. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários Acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à Educação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SILVA, Mazukyevicz Ramon Santos do Nascimento. Educação Prisional no Brasil: do ideal normativo às tentativas de efetivação. *Revista de Estudos Jurídicos*. Unesp. Franca (SP) v. 15, n. 21, 2011.

SUPERAÇÃO DO ANALFABETISMO PERMANECE COMO META NÃO ALCANÇADA. *DICYT* - Agencia Iberoamericana para la Difusión de la Ciencia y la Tecnología. Disponível em: <<http://www.dicyt.com/noticia/superacao-do-analfabetismo-permanece-como-meta-nao-alcancada>>. Acesso em: 12 set. 2017.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. *Educação é um Direito*. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <http://www.unesco.org/leadadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/working_documents/Belem%20Fra-mework_Final_ptg.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. *Recomendação sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2017. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245179por.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. *Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?* Brasília: UNESCO, 2008.

_____. *Segundo relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos: Grate*. Brasília: Unesco, 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002307/230725por.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

VIEIRA, Evaldo. A Política e as Bases do Direito Educacional. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

XIMENES, Salomão Barros. *Padrão de Qualidade do Ensino: Desafios Institucionais e Bases para a Construção de uma Teoria Jurídica*. Tese de doutorado. Nina Beatriz Stocco Ranieri (Orient.). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, 428 f.