

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JUVÊNIO BORGES SILVA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Juvêncio Borges Silva; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Rogerio Luiz Nery Da Silva - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-449-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3.

Cotas. 4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos o livro Direito Sociais e Políticas Públicas I. O livro é composto de vinte capítulos e é fruto dos artigos que foram apresentados no Grupo de Trabalho com o mesmo nome no XXVI Encontro Nacional do Conpedi em Brasília no dia 21 de julho de 2017.

Os trabalhos, com excelente qualidade, com a participação de autores pesquisadores de várias regiões do país, traduzem a preocupação científica teórica e empírica envolvendo questões de ordem geral sobre efetividade da igualdade e o sistema de cotas em concurso público, efeitos constitutivos da lei e suas repercussões na defesa do meio ambiente, o cooperativismo e o novo marco regulatório, análise da legislação de cotas eleitorais para a igualdade de gênero e a importância dessa política pública como instrumento democrático e o orçamento participativo como instrumento de formação da razão pública. Os artigos contemplaram ainda temáticas que refletiram sobre políticas públicas voltadas para situações de vulnerabilidade, moradia, educação, além de discussões concernentes à judicialização das políticas públicas e ativismo judicial.

Os capítulos, abordando temas diversos, convergem para uma temática que os une, a saber, as políticas públicas e o papel dos poderes legislativo, executivo e judiciário no que se refere à sua criação, implementação e controle, considerando os conflitos decorrentes da omissão do poder legislativo e limites de sua atuação, da discricionariedade e poder-dever do poder executivo, e do protagonismo do poder judiciário em face do fenômeno da judicialização e do ativismo judicial.

Não obstante os capítulos tenham autores de várias regiões do país, sendo que alguns tem como objeto de pesquisa situações concretas e regionais, verifica-se que os mesmos problemas se apresentam nas várias regiões do país, sendo que a reflexão de situações locais específicas podem contribuir para uma melhor compreensão de situações semelhantes em outras regiões, assim como reflexões mais gerais contribuem para uma melhor compreensão de situações concretas locais, o que nos leva a concluir que a máxima que afirma ser necessário pensar globalmente e agir localmente se confirma.

A riqueza de análise e peculiaridade dos vários trabalhos apresentados em muito contribuiu para uma melhor percepção da realidade fática dos direitos sociais e políticas públicas no

Brasil, proporcionando-nos reflexões que alargam nosso horizonte de conhecimento e nos proporcionam melhores condições para uma atuação no sentido de superar as dificuldades que obstaculizam a concreção dos direitos sociais no Brasil, sendo que as políticas públicas constituem o instrumento privilegiado para a sua consecução, exigindo, portanto, aprimoramentos, que somente serão realizados com a participação popular e efetiva fiscalização por parte da população e dos órgãos competentes.

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva - Universidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina

ARTICULAÇÃO GOVERNAMENTAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO EM PERSPECTIVA

GOVERNMENTAL ARTICULATION IN PUBLIC POLICIES: BRAZILIAN LITERACY PROGRAM IN PERSPECTIVE

Patricia Cristina Brasil ¹
Thaís Duarte Zappellini ²

Resumo

Este trabalho propõe uma análise crítica do Programa Brasil Alfabetizado destinado à educação de jovens e adultos, instituído em 2003. A análise parte da consideração dos avanços gerados pela sua desenvoltura e dos fatores que conduziram ao seu congelamento. Busca-se relacionar a discussão sobre a aparente dicotomia entre focalização e universalização das políticas públicas e sua desarticulação com o tratamento conferido ao PBA, associando a efetivação dos direitos fundamentais sociais na educação com o desmantelamento do Estado Social e os caminhos que conduziram à Emenda Constitucional nº 95/2016, resultado da aprovação da polêmica “PEC dos gastos”.

Palavras-chave: Programa brasil alfabetizado, Focalização, Universalização, Estado social, Ec n.95/16

Abstract/Resumen/Résumé

This paper proposes a critical analysis of the Brazil Literacy Program for youth and adult education, instituted in 2003. Considering the advances generated by its development and the factors that led to its freezing, it seeks to relate the discussion about the apparent dichotomy between the focus and universalization of public policies and their disarticulation with the treatment conferred on the PBA, associating the effectiveness of fundamental social rights in education with the dismantling of the Social State and the paths that led to the Constitutional Amendment nº 95/2016, result of the approval of the controversial "PEC of the Expenses".

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Literate brazil program, Focusing, Universalization, Social state, Constitutional amendment nº 95

¹ Doutoranda (Bolsa Filantropia UPM e Bolsa CAPES/PROSUP/BOLSA) e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (Bolsa CAPES/PROSUP) .

² Mestranda e bolsista (MACKPESQUISA- mérito MP/bolsa) do Programa de Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Introdução

O Estado de Bem-estar Social trouxe à baila as relações intrínsecas entre políticas sociais. Quando, todavia, a sociedade pós-industrial passou a enfrentar enorme perda em seu dinamismo econômico, houve um verdadeiro dismantelamento dos instrumentos compensatórios e redistributivos desse modelo (Draibe; Wilnês, 1998, p.53), que eclodiu em largas consequências na tentativa de estruturação do Estado Desenvolvimentista. A passagem do Modelo Burocrático ao Modelo Gerencial de Estado teve seu embrião na Ditadura Militar, a qual apreciou um projeto desenvolvimentista de expansão nacional. A paradoxal combinação entre o neoliberalismo conservador e o desejo de industrialização da fórmula keynesiana, resultaram em “ menos Estado e mais Mercado” (Nohara, 2012, p.65).

O incentivo ao corporativismo e o chamado movimento de “publicização” - que abalizou a transferência da produção de serviços competitivos (não exclusivos do Estado) para o setor público não estatal -, fizeram parte das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990, que carregou consigo uma herança de crise e opressão. E a governabilidade, tida como caminho imprescindível a necessárias reformas, tinha oco seu conteúdo. Uma insistente preocupação com os resultados econômicos fez com que fosse mais relevante a consideração da taxa de inflação como indicativo de ingovernabilidade do que taxas como a de concentração de renda, desemprego e miséria (NOHARA, p. 71-79).

Este paradigma revelou a urgência de uma posição mais intervencionista do Estado, conferindo-se um espaço de destaque para as políticas públicas, as quais representam mecanismos de satisfação espontânea dos direitos fundamentais sociais pelo Estado (Canela Júnior, 2011, p.58). Surgiria, contudo, na teoria jurídica brasileira uma persiste, clássica, e por muitas vezes reducionista divisão entre a aparente dicotomia de dois estilos de política: a focalizada e a universal; (Kerstenetsky, 2006, p.564) de sorte que a primeira é comunmente relacionada a clientelismos, bem como à transposição do princípio da seletividade em detrimento do acesso à justiça. E a segunda, por sua vez, busca a universalização dos meios redistributivos, sendo, portanto, voltada a uma parcela mais abrangente da população, a partir da tentativa de conferir eficácia aos direitos sociais de cidadania com base na igualdade. É fundado, contudo, o temor de que a política pública focalizada pode vir a não alterar a desigualdade de maneira duradoura (Ribeiro, 2013, p.53). Daí a importância de sua

articulação com outras políticas que possa conferir complementariedade à consecução de seu objetivo.

E na Educação não seria diferente. Há inúmeras críticas, voltadas principalmente ao gasto de recursos e a uma maior delonga para a percepção de resultados, em relação a políticas focalizadas, ao exemplo do Programa Bolsa Família. A Constituição Cidadã de 1988 institucionaliza a educação como direito social em seu artigo 6º e confere a competência comum de proporcionar seu acesso à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, V, CF/88). As primeiras políticas públicas nacionais de educação escolar voltadas à Educação de Jovens e Adultos (EJA) foram disseminadas no território brasileiro na forma de campanhas de alfabetização na década de 1940 (Diniz; Machado; Moura, 2014, p.648), ano em que a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 (quinze) anos de idade ou mais beirava os 56% (IBGE, 1940).

Entre os anos de 2004 e 2014 a taxa de analfabetismo na faixa etária em questão decresceu 3,2% (IBGE, 2004-2014) e os resultados do PBA em 2012, segundo a FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), demonstram que o programa contou com 93.317 alfabetizadores, 795 alfabetizadores intérpretes de Libras e 17.069 coordenadores de turmas. Dentre as críticas negativas ao programa, as mais correntes referem-se à falta de aferimento e controle adequado dos resultados – de maneira que inexitem estatísticas precisas sobre seu desenvolvimento -; à fiscalização insuficiente; e ao tempo que os beneficiários são submetidos ao programa: até oito meses. Dentre as políticas públicas universais da educação, este trabalho optou por analisar o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), tendo em vista a importância de seu conteúdo e sua relação com o conturbado contexto social e político brasileiro, tal como a seguir exposto.

Em 2003, foi instituído o Programa Brasil Alfabetizado, realizado pelo MEC e desenvolvido em todo o território nacional com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%; de maneira que, desse total, 90% localizam-se na região Nordeste (MEC, 2016).

Apesar de o PBA tratar-se de uma política focada em um grupo específico, o teor do preâmbulo da Resolução CD/FNDE (Conselho Deliberativo, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) nº 52/2013 explana a preocupação com a necessidade de universalizar a alfabetização de jovens e adultos, assim como a valoração das diferenças, da diversidade e a promoção da educação inclusiva.

O governo Temer, em 2016, suspendeu o programa, engessando a possibilidade de adesão de entes federados, bem como a de cadastramento de novos beneficiários e

alfabetizadores voluntários. O programa foi retomado em 2017, prometendo atender 250 mil alunos, segundo a página oficial do MEC, sem, contudo, sofrer qualquer mudança substancial em sua estrutura.

Os recursos destinados à saúde e à educação já sofrem profundas limitações em decorrência da blindagem da Constituição Econômica Brasileira. Neste cenário, a EC nº 95/16 visa o congelamento dos gastos públicos por 20 (vinte) exercícios financeiros, fixando um limite individualizado para a despesa primária total dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, obstaculizando seu crescimento, com fins de harmonizar o desequilíbrio fiscal.

É notável que sua abrangência atinge uma parcela significativa da população e está relacionada à consecução dos objetivos do Estado brasileiro, principalmente, a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88). Assim, é transparente que a instrução mínima da população reflete um bem maior que abarca toda a coletividade, tornando o sujeito mais apto a engajar-se e instrumentalizando o exercício pleno da cidadania. Portanto, é evidente que deveria se tratar de uma prioridade de tratamento pelo governo.

Este artigo procurou examinar os aspectos essenciais do PBA, sopesando suas falhas e avanços e associando sua recente suspensão às diretrizes políticas contemporâneas do governo brasileiro, de maneira a identificar quais etapas de seu ciclo de formação remanescem inacabadas e a propor uma análise crítica no que tange à defasagem funcional e orçamentária na articulação das políticas na educação.

Primeiramente, o PBA foi alocado dentro de seu contexto histórico: um momento de embate entre os reflexos da política neoliberal e os ditames no Estado de Bem-estar Social, além da tentativa de implementação de uma posição estatal intervencionista; também foi abordada a dificuldade de desenvolvimento do PBA ante a desconfiança da população, em se tratando da legitimidade do governo, bem como a escassez de recursos e uma prolongada crise econômica.

Por conseguinte, foram apresentados os principais defeitos práticos do programa, principalmente a lacuna no aferimento de seus resultados, a desarticulação com outras políticas, a sua duração demasiadamente curta, os cadastramento inadequado dos usuários e o problema de repasse dos recursos financeiros. Por fim, abordou-se o polêmico conteúdo da EC n.95/16, delineando as suas consequências, que envolvem uma possível intensificação da ingovernabilidade e a deturpação dos direitos sociais.

1. O PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO

1.1 Surgimento e desenvoltura

Instituído pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003 e hoje regulamentado e reformulado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o PBA visa contribuir para a superação do analfabetismo entre jovens – com 15 (quinze) anos de idade ou mais -, adultos e idosos; bem como instrumentalizar a *universalização* do ensino fundamental no Brasil. O PBA é um programa pautado em ações de apoio realizadas por todos os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) que a ele aderirem (segundo o Manual Operacional do Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 52/2013).

Dentre suas bases teóricas, interessante observar que o preâmbulo da Resolução CD/FNDE nº 31/06 traz a noção de internacionalização da educação como direito social fundamental. Trata-se de adesão à “Década das Nações Unidas para a Alfabetização, que tem por objetivos garantir que as necessidades básicas de aprendizagem dos jovens sejam satisfeitas de modo equitativo”.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o analfabetismo abarca um intenso apelo político e ideológico desde sua origem no Brasil. No entanto, oscila na escala de prioridades das políticas governamentais (Masagão Ribeiro, 2001, p. 285). Buscou-se de maneira dispersa, sob a forma dos mais diversos projetos, uma nova identidade para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) na década de 1990, mas sem alterar sua história educacional política e pedagogicamente frágil, voltada à diminuição de indicadores de baixa escolaridade, sem estar direcionada à eficaz socialização das bases de conhecimento (Rummert e Ventura, p. 33).

Segundo levantamento realizado pela UNESCO em 2014, o Brasil foi classificado na oitava posição entre os países com mais adultos analfabetos, dentre os 164 países que assumiram o compromisso Educação para Todos (UNESCO, 2014). Essa pesquisa também revelou que a maior concentração de adultos analfabetos no país reside nas regiões: Norte, Nordeste, Sudestes, Sul e Centro-oste, respectivamente (IBGE-PNAD, 2014). Nesse contexto, é visível a dimensão da problemática do analfabetismo no Brasil, como sintoma de sua condição de subdesenvolvimento. Dentre suas diversas causas, está a verdadeira desarticulação e ingerência governamental nas políticas públicas educacionais, fruto de um passado patrimonialista, ditatorial, cuja tentativa de implementação de um modelo gerencial de Estado privilegiou certos grupos, a partir da publicização do Setor Público.

O Programa em análise projeta uma execução descentralizada de forma a “induzir e apoiar ações de alfabetização articuladas a outras políticas de assistência social, formação para o trabalho e geração de renda” (UNESCO, 2008, p.78). Sua lógica procura atender prioritariamente os Estados e Municípios com maiores índices de analfabetismo, tomando-se por base o Censo Demográfico de 2000, do IBGE (Art. 2º do Decreto nº 6.096/2007). Nesse sentido, incumbe ao ente federado a elaboração de um Plano Plurianual de Alfabetização (PPA), como requisito para o recebimento de assistência técnica e financeira no âmbito do PBA (Art. 4º, *caput*, do Decreto nº 6.096/2007).

Já a seleção dos entes que receberão este apoio cabe ao Ministério da Educação, com base no referido PPA e no percentual de analfabetismo na região, dentre os limites orçamentários e operacionais da União (Art. 7º do Decreto nº 6.096/2007). Assim, após o cadastro, seleção e adesão, o PBA opera partir do repasse de recursos às secretarias de educação do Distrito Federal e dos Estados e das prefeituras municipais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, 2016).

Quanto à sua estrutura básica, o PBA conta com a atuação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC); do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC); da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA); dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios (entes executores); das comissões e dos comitês técnicos estaduais de Informações sobre Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; das instituições formadoras; dos gestores locais; dos coordenadores de turmas; além dos alfabetizadores; tradutores intérpretes de libras e alfabetizandos (Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado 2008, Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 52/2013, p.6).

Insta salientar que a SECAD/MEC gere e coordena o PBA em nível nacional, bem como proporciona apoio técnico-pedagógico aos entes federados para a execução de suas ações. Esses últimos, por sua vez, realizam a adesão e a formulação do PPA perante a SECAD/MEC, devendo indicar um gestor local, além de localizar e identificar analfabetos *absolutos* - cadastrando-os para o ingresso em turmas de alfabetização - e selecionar os alfabetizadores e coordenadores de turmas (Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado 2008, Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 52/2013, p.7-10).

Os alfabetizadores, conforme dados do Ministério da Educação (MEC, 2016), disponibilizam voluntariamente seus serviços, conferindo-se preferência aos professores da rede pública de educação básica para composição do quadro (art. 2º, III, do Decreto nº

6.096/2007), mediante retribuição ao auxílio (bolsa) do Ministério da Educação, cujo pagamento é efetuado diretamente na conta do bolsista pelo Governo Federal.

Por conseguinte, no que se refere à participação do alfabetizando dentro da faixa etária visada, ela está condicionada ao seu cadastrado em sistema próprio – Sistema Brasil Alfabetizado (SBA) - preenchendo as informações obrigatórias que serão validadas pelo gestor local para que possa fazer parte de uma turma de alfabetização (Manual p.14) .

Em relação às cargas horárias de alfabetização, o PBA disponibiliza ao educando, conforme seu grau de necessidade, verificado no decorrer dos testes cognitivos, cursos de 240 horas, 280 horas e 320 horas, equivalendo, respectivamente, a 6 (seis) meses, 7 (sete) meses e 8 (oito) meses de duração , ou seja, o número de dias de aula será de 4 (quatro) ou 5 (cinco) por semana (art. 10, *caput*, da Resolução nº 31/2016).

1.2 Onde estão os resultados?

O MEC disponibiliza Orientações sobre o Programa, dentre as quais informa que a partir de 2011, a continuidade na adesão do programa está condicionada ao preenchimento, no SBA, de um relatório de Situação Final dos alfabetizados das turmas encerradas nos ciclos anteriores que o ente executor tenha aderido. Deste modo, modo a falta destas informações implica no comprometimento da prestação de contas junto ao FNDE (Orientações sobre o Programa Brasil Alfabetizados, MEC, 2011, p.5).

Ademais, os chamados “testes cognitivos de entrada” fazem parte das avaliações diagnósticas iniciais e devem ser aplicados aos alfabetizados até o 15º dia do início das aulas. A consulta a esses testes, em regra, é possível pela internet na página oficial do MEC (Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 52/2013, P.14), cujo acesso permaneceu indisponível de outubro de 2016 até o início deste ano. A indisponibilidade de acesso foi justificada oficialmente pela interrupção temporária para manutenção programada na rede, período em que foi determinada a suspensão das adesões e cadastros ao PBA pelo governo Temer.

Estima-se que o programa atendeu em média 14,7 milhões de jovens e adultos entre 2003 e 2012 (MEC, 2012). Fazendo um comparativo entre o primeiro e o terceiro ano de vigência, o PBA contou em 2003 com 1.598.430 inscritos, 83.653 turmas, totalizando 162,1 milhões de reais em gastos públicos; e em 2006, contabilizou-se 1.609.446 inscritos, 90.643 turmas e 180,3 milhões de reais investidos (MEC/Secad. Mapa do Brasil Alfabetizado <http://mecsrv04.mec.gov.br/secad/sba/inicio.asp>). Assim, 11.016 educandos a mais foram

inscritos de 2003 a 2016, com o aumento de 18,2 milhões nos gastos públicos voltados ao programa.

Conforme dados da UNESCO, com cinco anos de existência o PBA já havia cadastrado mais da metade dos analfabetos absolutos – jovens e adultos – do país, sem, entretanto, apresentar impactos significativos na redução das taxas de analfabetismo. Contudo, auditorias teriam verificado que o alistamento de alfabetizandos seria superestimado pelos voluntários, mediante a inscrição de pessoas não pertencentes ao público alvo do Programa, em virtude da necessidade de formar turmas com um número mínimo de educandos para o recebimento do auxílio concedido pelo governo federal (UNESCO, 79-80).

Tal como expresso pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE em 2014, em relação ao período de 2003 a 2014, houve uma redução de 3,5% do analfabetismo entre jovens e adultos no território nacional, como pode ser notado abaixo:

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Percentual	11,6	11,3	11	10,3	9	9,8	9,5	8,9	8,4	8,5	8,4	8,1

Taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais (PNAD, IBGE, 2014)

Entretanto, apesar de implicações positivas nas estatísticas gerais sobre o analfabetismo absoluto entre jovens e adultos nos últimos 12 (doze) anos em território nacional, *não há informações precisas sobre os resultados do PBA.*

Observa-se, como descrito, uma queda da taxa de analfabetismo no Brasil no período de implantação e execução do programa, porém, não nos índices esperados, isto é, pelos propósitos da Década das Nações Unidas para a Alfabetização. Entre os propósitos está a melhora de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, em especial, para as mulheres. Ao lado dessa expectativa, está o incremento do acesso equitativo à educação básica e continuada de adultos até 2015 (preâmbulo da Resolução CD/FNDE nº 31/06). Além disso, conforme a meta do Plano Nacional de Educação, esperava-se um aumento de 93,5% da taxa de alfabetização de jovens e adultos até 2015 (preâmbulo da Resolução CD/FNDE nº 8/15).

A estranheza que esta lacuna causa provém, primeiramente, do fato de a composição organizacional do programa prever um cadastramento digital e contínuo em todas as suas fases, convindo assim, questionar se o problema reside então na gestão e divulgação destes resultados, assim como na fiscalização de suas ações. Outra possibilidade apontada como eventual falha, aqui na efetiva execução do PBA, seria a precariedade das condições de

ensino, bem como uma insuficiente captação dos recursos humanos mobilizados, além da formação pedagógica dos alfabetizadores e também o período insuficiente para proporcionar uma alfabetização de qualidade - até 8 (oito) meses-. (p. 80-81 UNESCO). Ou seja:

As lições proporcionadas por essa experiência são fáceis de extrair e difíceis de realizar, pois indicam a necessidade de atuar simultaneamente em quatro direções: articular a alfabetização de jovens e adultos a outras políticas sociais (de saúde, assistência, trabalho e renda) que favoreçam a mobilização e permanência dos educandos no processo; aperfeiçoar a gestão, agilizando processos e controles; criar condições de ensino e aprendizagem apropriadas, incluindo assistência aos estudantes (merenda, óculos, transporte) e desenvolvimento profissional dos educadores; continuar o processo de alfabetização, assegurando oportunidades para ampliar e consolidar as habilidades de leitura, escrita e cálculo. UNESCO p. 81

Deste modo, sistematicamente, é notável a desarticulação do PBA com outras políticas públicas no âmbito da educação. Quer dizer, muitos educandos não aprendem a escrita e a leitura de maneira suficiente para que haja uma funcionalidade mínima do conteúdo apreendido, de sorte que deixam o programa como analfabetos funcionais.

Ainda, os alfabetizandos que atingem um nível básico ou razoável de aprendizado, porém não recebem o apoio adequado para a continuidade de seus estudos por meio de outras políticas. É deixada de lado, assim, a necessidade imprescindível de uma avaliação demonstrativa do cumprimento de metas (Asato, 2015, p. 73), além do direcionamento essencial do indivíduo a outros programas.

2. O PBA E A SATISFAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

2.1 Focalizar e Universalizar a Alfabetização

Em seu ciclo de formação, o PBA apresenta como principais óbices à sua desenvoltura: primeiramente, em sua implantação pelos entes executores, a questão do cadastro inadequado do público alvo; em sua execução, encontra um entrave no curtíssimo prazo de duração dos cursos; também, apresenta uma desarticulação latente com políticas que propiciem a continuidade do alfabetizando nos estudos. Além, é claro, da ineficiência da fiscalização das ações do programa; controle e gestão dos resultados. Todavia, cabe-os

questionar: *o programa vigorou o tempo necessário para que apresentasse os resultados almejados? Por que não há interesse em sua manutenção?*

Rummert e Ventura frisam que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), conjuntamente a outros instrumentos legais, combinou a centralização das decisões com a descentralização das ações e responsabilidades de execução. Essa articulação conferiu tom pulverizado e compensatório às políticas no âmbito da educação, de forma a priorizar estratégias de focalização em grupos de extrema pobreza (Rummert e Ventura, 2007, p.31). Ressaltam os autores que:

Assim, embora vejamos ampliado o arco de ações no âmbito da EJA, o mesmo permanece centrado nas políticas focais, fragmentadas e fragmentadoras do tecido social. Nelas se verifica a clara difusão da falsa premissa de que, como assinalou Marx (1984), a força de trabalho, tomada como mercadoria, é capaz, ela própria, de ampliar suas possibilidades de exploração pelo capital (Rummert, S. M.; Ventura, J. P., 2007, p.34).

Apesar de seu desenho institucional ser fundamentado na abrangência de um grupo específico, isto é, jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos analfabetos absolutos, o PBA busca *universalizar* a educação (art. 1º do Decreto nº 6.093, 24 de abril de 2007). Além disso, argumenta-se que os resultados por ele almejados não podem ser esperados a curto prazo e prescindem de uma harmonização com outras políticas. Soma-se, ainda, a fragmentação observada em seus pontos de toque. Fragmentação essa que decorre: a) da ineficiência ou mesmo desinteresse político em desenvolvê-lo nos moldes legalmente arquitetados; b) sua desconjuntura com outros programas voltados à educação básica. Todavia esta crítica encontra certo descompasso com a clássica divisão de estilo de políticas entre universalizadas e focalizadas.

A chamada *focalização* de políticas públicas é ordinariamente definida e afirmada como uma abordagem que prevê resultados a curto prazo; voltada a um grupo definido de beneficiários e com um custo orçamentário relativamente baixo. Ao passo que a *universalização* representaria um programa abrangente, cuja cobertura objetivaria uma totalidade. Célia Lessa Kerstenetsky (Kerstenetsky, 2006, p.564) defende que não há uma discussão jurídica clara sobre a temática, o que contribui para a permanência de acepções reducionistas. Segundo a autora, a focalização não pode ser tida como mero resíduo da universalização, cabendo considerar noções de justiça social. Dessa forma, a aparente dicotomia entre universalização e focalização seria, na realidade, uma das faces de uma questão bem mais profunda. Propõe, assim, que a partir de duas concepções diversas e

alternativas de justiça social, seja conduzida a escolha estilística das políticas públicas (Kerstenetsky, 2006, p. 566).

A primeira hipótese constituiria uma noção mais *espessa* de equidade ou suficiência ética de considerações de eficiência, no que se refere ao juízo sobre a oportunidade da intervenção pública. E a segunda acepção, *fina*, ou “mercadocêntrica” de justiça, voltar-se-ia à distribuição de vantagens de caráter econômico, provenientes de transações livres de mercado (Kerstenetsky, 2006, p. 566-573).

Por fim, haveria a opção de se adotar a combinação entre universalização e focalização mediante: I- a concepção fina de justiça: com ênfase na universalização (seguridade social, educação e saúde básicas) e com ênfase na focalização (uma rede de proteção social mínima); ou II- a concepção espessa de justiça: com ênfase na universalização (educação, seguridade social e saúde universais) e com ênfase na focalização (alocação redistributiva de recursos a grupos sociais em desvantagem) (Kerstenetsky. 2006, p. 566-573).

As políticas públicas focalizadas se traduzem como instrumento da redistribuição periódica de recursos. Significa, assim, uma tentativa de se conferir à população um tratamento igualitário, mediante a implementação dos direitos sociais, representando, enfim, um meio de proteção e elevação de expectativas de grupos minoritários, que sofrem determinada opressão de direitos.

Sérgio Azevedo (2003) considera os tipos de política pública a partir de quatro questionamentos: objetivo, financiamento, implementação e identificação dos beneficiados, classificando-as em: distributivas, redistributivas e regulatórias. As distributivas teriam objetivos pontuais ou setoriais, atrelados à oferta de equipamentos e serviços públicos, sendo financiadas pela sociedade como um todo, através do orçamento público, cujos beneficiários seriam pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais. As regulatórias, por sua vez, implicariam a elaboração de leis que positivariam a discricionariedade ou vinculação do governo nas políticas distributivas e redistributivas (Azevedo, 2003, p.38-44).

As políticas regulatórias serviriam como mecanismo de manutenção da equidade e proteção das minorias, redistribuindo a renda na forma de recursos e/ou financiamento de equipamentos e serviços públicos, incluindo a atuação de programas como o PBA. Seriam financiadas por estratos sociais de alta renda, sendo os estratos de baixa renda os beneficiários. Elas seriam, pois, percebidas pelos beneficiários na forma de direitos sociais e atingiriam, conforme critérios definidos, grandes grupos sociais (Azevedo, 2003, p.38-44).

Adotando-se tais acepções, podemos inferir que o arranjo institucional mais adequado seria o funcionamento coordenado destes três tipos de política, bem como a escolha de uma

concepção espessa de justiça. A questão do desenvolvimento da educação no Brasil não é uma questão meramente pontual, de modo que o analfabetismo demonstra apenas umas das faces de uma fissura estrutural que abrange a qualidade do ensino, a formação de educadores, o número de escolas e professores no ensino público, as condições de ensino e parcela do orçamento público destinada a este setor, cabendo melhor compreender porquê direitos que deveriam ser prioridade na agenda política brasileira vêm sendo restringidos.

2.2 A Herança do Estado de Bem-estar Social e a cristalização de Políticas na educação

O *Welfare State* serviu de base para legitimar uma mudança econômica que não estava livre de riscos sociais. A produção de riqueza foi diretamente afetada, operando-se uma redistribuição de renda para “financiar a provisão de oportunidades que afetam o bem-estar das pessoas e suas perspectivas de vida” (Kerstenetzky; Kerstenetzky. 2015, p.600).

As políticas públicas, neste contexto, emergem como verdadeiros mecanismos de implementação dos direitos sociais, cuja fundamentação reside na igualdade material, ou melhor, em um tratamento igualitário que busca: I- respeitar o princípio da maioria que impera nas comunidades políticas democráticas contemporâneas; e II- proteger as minorias que se encontram social e economicamente em defasagem.

O modelo de Estado Social contribuiu para o estabelecimento de funções específicas aos poderes políticos para a consecução de metas predeterminadas pela coletividade, configurando-se uma alteração profunda na teoria da separação dos poderes (Canela Júnior p.58-60). Além disso, os bens e serviços sociais, dentre eles a educação, passaram a ser tomados como verdadeira fonte geração de empregos; cujos benefícios sociais estariam designados a suplementar a renda pessoal, permitindo também a elevação do consumo e colaborando na recuperação de vendas e emprego (Draibe e Henrique, 1998, p. 56-70).

No Brasil das décadas de 1970 e 1980 foram implantadas estratégias de desenvolvimento (Kerstenetsky; Kerstenetsky. 2016, p.589), de forma que a escolha entre o estilo de política pública a ser adotada experimentou uma polarização (Kerstenetsky. 2006, p. 564).

O capitalismo pós-industrial começa a sofrer uma crise tardia e os ideais corporativistas e neoconservadores embasam projetos neoliberais de reforma que atingem os Estados de Bem-estar Social de forma a e “remercantilizar” a força de trabalho, desacelerar a sua expansão e cristalizar muitos de seus programas (Fiori, 1997, p. 142)

Podemos, assim, notar uma descontinuidade no movimento das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais na educação. Em um primeiro momento, a luta pela positivação dos direitos dessa natureza ganha forma na doutrina liberal, enfrentando, contudo, o argumento juspositivista de que sua exigibilidade estaria condicionada à expressa menção no ordenamento jurídico.

O paradigma do Estado de bem-estar social procura efetuar uma síntese entre as ideais liberais e a necessidade efetiva de concretização dos intitulados direitos humanos. Por conseguinte, embasado pela Constituição dirigente e programática de 1988 aos poucos o desenvolvimentismo vai tomando forma, enfrentando, contudo, uma profunda crise econômica, social e representativa no Estado Brasileiro que, em meio à dificuldade de gestão dos gastos públicos no contexto político atual e frente à imperatividade do pagamento de uma dívida externa monstruosa, acaba voltando-se a um reducionismo que está focado em manter o mercado funcionando. Vale citar:

(...) a crescente percepção de insucesso da arquitetura desenvolvimentista conduzida pelo Estado em países tardios e medida em termos de *catch up* econômico é a senha para a produção de novas interpretações e contrastes ao longo das últimas décadas do século XX e início do século XXI. (...) Uma abordagem mais explicitamente política do Estado desenvolvimentista introduz (formas de) democracia como objeto de atenção e identifica o Estado de bem-estar social como forma de Estado crítica para a promoção da transformação econômica (Kerstenetzky; Kerstenetzky, 2015, p. 582-583).

O desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social acompanhado da crise estatal, que tem como um de seus reflexos o governo interino, desembocam nos cortes orçamentários e na restrição das políticas públicas na educação. *E não seria diferente com o PBA*. É inquestionável o papel do alfabetismo como instrumento de exercício da cidadania e mesmo de autodeterminação no indivíduo, compondo nada mais do que a base para a desenvoltura da educação básica, merecendo assim, um tratamento prioritário.

Marshall afirma a educação como um direito social de cidadania genuíno, cuja perspectiva consiste em moldar o cidadão em formação (Marshall, 2002, p.73). É transparente que a alfabetização opera como veículo para a consecução de outros direitos fundamentais sociais, como o direito à informação. O combate ao analfabetismo representa uma longa jornada na realidade brasileira, abarcando uma série de políticas, tal como o antigo Programa Alfabetização Solidária (PAS), implementado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (Rummert; Ventura, 2007, p. 35).

Somente em 2016, cujo lema divulgado pelo governo federal foi “Pátria Educadora”, foram suspensos, além do PBA, o ProUni (Programa Universidade para Todos), o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), não mais admitindo inscrições para 2016; além da redução do número de bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras. Também, o programa Mais Educação, destinado ao combate do trabalho infantil na zona rural não terá continuidade. *Não haveria escolhas menos trágicas para a redução dos gastos públicos?*

2.3 A crise política e a EC nº 95/16: quais os caminhos para a educação?

Tais caminhos conduziram à polêmica Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 241 na Câmara dos Deputados e nº 55 no Senado Federal, popularmente conhecida como “PEC dos gatos públicos”, a qual foi aprovada em ambas as casas legislativas e publicada na forma da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016. O seu conteúdo altera o ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 – com a adição dos artigos 106 a 114 – para instituir a todos os Poderes da União um Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros.

Assim, haverá um teto, isto é, um limite individualizado para a despesa primária total das expressões do Poder Estatal, incluindo o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e a Defensoria Pública da União (art. 107, EC nº 95/16), compreendendo todo os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta.

Tais limites estender-se-ão às despesas primárias realizadas no exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação inflacionária - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) -. (art. 107, II, EC nº 95/16). Interessante frisar que a EC postula, expressamente, que estão excluídas deste rol as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 107, § 6º, III, EC nº 95/16). O art. 109 da EC nº 95/16 prevê sanções ao descumprimento do limite explanado, tais como a vedação de concessão de qualquer tipo de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração pelo poder público e a alteração de estrutura de carreira que implique o aumento de despesa.

Dentre as justificativas da proposta, encontram-se o reestabelecimento do equilíbrio fiscal de médio a longo prazo, a mudança de rumos nas contas públicas, bem como a confiança na sustentabilidade da dívida pública. Também, barrar a deterioração do resultado

primário nos últimos anos, utilizando-se a estratégia da meta de resultados primários como “âncora da política fiscal” (EMI nº00083/2016 MF MPDG).

As despesas primárias incluem setores como a saúde e a educação. Assim, serão também paralisados os valores repassados a essas áreas, de sorte que a abrangência e a qualidade das políticas públicas nesse sentido serão prejudicadas. O fato é que a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” conferiu proteção especial aos direitos fundamentais sociais, determinando, ainda sua aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, CF/88).

Como pode ser notado, um extenso rol de programas voltados à educação foi cortado nos últimos anos, e, em massa, no ano de 2016. A problemática da educação é em muito discutida e não há dúvida de que a efetiva melhora neste sistema demanda mudanças de cunho estrutural e investimentos muito bem geridos, além de uma execução e fiscalização adequadas.

A previsão quanto à sua melhoria em um futuro próximo é um tanto quanto pessimista, dada a obriedade de sua ocupação, em segundo plano, em relação à defasagem da Economia Brasileira. Resta-nos questionar se medidas extremas de harmonização fiscal são capazes de conferir espaço à recuperação econômica e a um cenário no qual serão destinados os recursos adequados para os setores básicos.

CONCLUSÃO

O analfabetismo no Brasil mostra-se como um dos grandes fatores de exclusão social, um problema crônico (Diniz, 2014, p. 643) que reflete a persistente condição de subdesenvolvimento do país e a marginalização da população dos Estados com recursos financeiros mais escassos.

O PBA surgiu com uma proposta ambiciosa, porém, muitas de suas características provinham de programas e ações anteriores. Cabe indagar, pois, se o ideal a se esperar do programa seria a inovação ou o alcance de meios adequados que possibilitem sua execução. Todos os seus antecessores enfrentaram, em maior ou menor grau, a precariedade das condições de ensino; bem como um número insuficiente de instituições de ensino e professores da rede pública.

Como problemas pontuais, alarmante o cadastro indevido do público alvo para repasse dos recursos do Programa. Ademais, em relação à duração dos cursos: como esperar que um indivíduo que nunca tenha tido contado com a alfabetização por toda a sua vida possa

aprendê-la adequadamente em apenas oito meses? Ainda, será que o programa perpetuou o tempo necessário para demonstrar sua capacidade redistributiva?

Também é necessário averiguar se a divisão de turmas propiciava uma alocação razoável dos alunos, condizente com seu nível de aprendizado, proporcional às semanas cursadas. E, em verdade, restam poucas alternativas ao alfabetizando que, ao finalizar a carga horária prevista no PBA, não recebe qualquer apoio para a continuidade de seus estudos em virtude de uma flagrante desarticulação das políticas públicas educacionais.

Cabe ainda ressaltar, que os cortes orçamentários na educação e saúde provém de uma reação à crise econômica, social e de representatividade que o Brasil enfrenta, de modo que a saída apontada é a priorização do equilíbrio fiscal.

Assim, o modelo do Estado de bem-estar social emergiu como uma tentativa de efetivação dos direitos fundamentais sociais, tendência, que, de início, procurou sintetizar o paradigma desenvolvimentista, sofrendo contudo, um verdadeiro embate com a defasagem econômica brasileira. Desarticulou-se assim, o Estado social, com amparo em fundamentos neoliberais e conservadores que conduziram a medidas drásticas tão como expressa a EC nº 95/2016. Remanesce, contudo, a questão: *há escolhas menos trágicas que não sacrifiquem os direitos fundamentais sociais?*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, ELIANE Ribeiro; PIERRO, Maria Clara Di; e VÓVIO, Claudia Lemos. (Coord.) *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília : UNESCO, 2008.

ASATO, Michele Junqueira. *Avaliação da educação básica no Brasil: a política pública na busca da qualidade*. In SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Turma Martins e BRASIL, Patrícia Cristina (orgs.). *O Direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo, Atlas, 2015, p. 73-76.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In. *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.

BUCCI, Maria Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas, 1ª edição*. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

DANNER, Leno Francisco. Habermas e a ideia de continuidade reflexiva do projeto de Estado de bem-estar social. *Anál. Social*, Lisboa, n. 212, p. 568-597, Setembro de 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732014000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25.09.2016.

DRAIBE, Sônia; WILNÊS, Henrique. “Welfare State”, *Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional*. Revista brasileira de ciências sociais.- São Paulo, 1998. - Vol. 3.1988, 6, p. 53-78. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm> Acesso em: 27.09.2016.

DINIZ, Gleison Mendonça; MACHADO, Diego de Queiroz; MOURA, Heber José de. *Políticas públicas de combate ao analfabetismo no Brasil: uma investigação sobre a atuação do Programa Brasil Alfabetizado em municípios do Ceará*. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.48, n.3, p.641-666, junho de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122014000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27.10.2016 às 16h30min.

DUARTE, Clarice Seixas. *O Ciclo das Políticas Públicas*. In *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (orgs.). São Paulo, Atlas, 2013, p. 16 a 43.

FERRARO, Alceu Ravanello. *Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos?* **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, Dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302002008100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12.11.2016, às 14h50min.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis**, v. 7, n. 2, p. 129-147, Dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010373311997000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15.11.2016 às 20h30min.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?*. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, Dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572006000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em :02.10. 2016.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Sobre a "crise" do estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o quê?*. Dados, Rio de Janeiro , v. 55, n. 2, p. 447-485, 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30.09.2016.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; KERSTENETZKY, Jaques. *O Estado (de Bem-Estar Social) como Ator do Desenvolvimento: Uma História das Ideias*. Dados, Rio de Janeiro , v. 58, n. 3, p. 581-615, Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582015000300581&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28.09.2016.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania e classe social*. Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia: Impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

RAWLS, John. *Justiça como Equidade: uma reformulação*. Tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. 2^a ed. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 2000.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Vera Masagão. *Questões em torno da construção de indicadores de analfabetismo e letramento*. Educ. Pesqui., São Paulo ,v. 27,n. 2,p. 283-300, Julho de 2001. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151797022001000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14.11.2016 às 16h40min.

RIBEIRO, Hécio. *Constituição, Participação e Políticas Públicas*. In BERTOLIN, Patrícia Turma Martins e SMANIO, Gianpaolo Poggio (orgs.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo, Atlas, 2013, p. 44-59.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. *Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade - considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola*. **Educ. rev.**, Curitiba, n.29, p.29-45, 2007. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440602007000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28.10.2016 às 22h50min.