

UFSCar – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CECH – Centro de Educação e Ciências Humanas
PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação

**“ ‘POLÍTICAS PÚBLICAS E VÍNCULOS PRIVADOS’ -
Uma análise do novo padrão de ação estatal na educação de jovens e adultos
em Araraquara”**

São Carlos

2007

CARLA A. BARRETO

**“ ‘POLÍTICAS PÚBLICAS E VÍNCULOS PRIVADOS’ -
Uma análise do novo padrão de ação estatal na educação de jovens e adultos
em Araraquara”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, na Área de Fundamentos da Educação, Linha de Pesquisa Estado e Políticas Educacionais, como Requisito para obtenção do Título de Mestre.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Sandra Aparecida Riscal

São Carlos

2007

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

B273pp

Barreto, Carla Alessandra.

'Políticas públicas e vínculos privados' : uma análise do novo padrão de ação estatal na educação de jovens e adultos em Araraquara / Carla Alessandra Barreto. -- São Carlos : UFSCar, 2007.

187 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2007.

1. Políticas públicas. 2. Política educacional. 3. Analfabetismo. 4. Educação de jovens e adultos. 5. Parcerias (Administração). 6. Parceria público-privada I. Título.

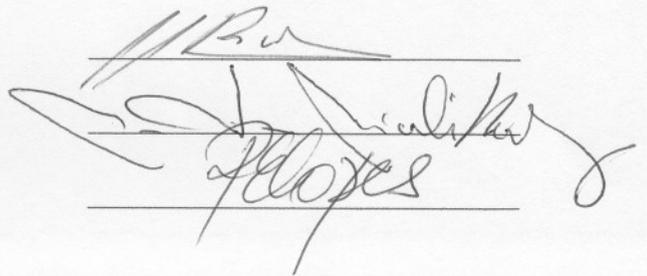
CDD: 370 (20^a)

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal

Profª Drª Maria Teresa Miceli Kerbauy

Profª Drª Roseli Esquerdo Lopes



Handwritten signatures of the examiners, including the name 'Lopes' clearly visible on the bottom line.

*Dedico este trabalho aos meus pais,
Lazara e José Carlos*

A amiga Maristela

Ao meu tio Zé ... (in memoriam)

*E aos meus alunos que cotidianamente
promovem o fortalecimento dos meus
créditos e de minhas convicções ... me
ensinando que a docência exige
discência.*

AGRADECIMENTOS

Diria Clarice Lispector que quando escrevemos não queremos com isso alterar o estado das coisas, mas queremos desabrochar, de um modo ou de outro, essa finalização de trabalho, esse amadurecimento, o desabrochar das idéias com certeza só foi possível porque foi acompanhado por dezenas de olhares, gestos, palavras, estímulos, e desafios que me impulsionaram a buscar respostas, a contornar agruras. Nossa vida, nosso caminho é parte do emaranhado de acontecimentos diários que nos cercam e nos marcam e se fazem presente em nossas atitudes mesmo de forma indireta.

Esses olhares, gestos são as manifestações de que nossa realização, seja ela qual for, não é erma, muito pelo contrário, sempre é compartilhada, pois não existe trabalho solitário, simplesmente em algum momento de sua tessitura nos retiramos de cena para entrelaçar nossa trama, mas saímos com a certeza da presença constante dos amigos que se fazem presentes de corpo, olhar, voz... Por isso registro aqui todo o meu carinho por vocês que participam da minha vida e me permitem ser parte da vida de vocês, muito obrigada.

Agradeço aos meus pais, Lazara e José, ao meu irmão Carlos, a minha amiga Maristela, por permitirem meu caminhar, ajudando-me a contornar cada pedrinha que encontrei pelo caminho, cada qual sempre presente de forma intensa mesmo quando estiveram distantes. Obrigada por cada gesto, cada acolhimento, cada lembrança manifestada por uma mensagem, por uma carta ou telefonema.

Tio Zé, quanta saudade! Sempre me senti feliz e protegida ao seu lado. Como sinto sua falta... Vontade de voltar no tempo e ler para o senhor, ajudá-lo a fazer as contas, fazer um doce gostoso e ter o prazer de ouvir seus elogios acompanhados de seu sorriso maroto. Com certeza, meu tio querido, muito do que sou aprendi com você.

À minha orientadora Prof^a Dr^a Sandra Riscal, o meu profundo respeito e admiração. Agradeço a confiança e a atenção, obrigada por **sempre** estar e ser presente nesta trilha... Saiba que é muito bom compartilhar essa realização com você. Sua condução tornou o caminho seguro para ser percorrido, sua atenção nas discussões, nos meus dias de descrédito, fazia-me buscar a beleza e a paixão que às vezes eu deixava de lado. Quanta paciência! Obrigada.

À Prof^a Dr^a Roseli Esquerdo Lopes, pela leitura e indagações feitas a este trabalho no Exame de Qualificação, agradeço também a oportunidade, o respeito e carinho por ter me convidado para participar do grupo de estudos de terapia ocupacional no campo da educação social no ano de 2005.

À Prof^a Dr^a Maria Teresa Miceli Kerbauy, reitero meus agradecimentos pela participação na banca de minha monografia de conclusão de curso, agradeço também pela acolhida na disciplina Gestão e Política Educacional – oferecida na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, no curso de Pós-Graduação em Educação Escolar – que, sem dúvida contribuiu muito para a elaboração do projeto de mestrado. Obrigada também pelas suas contribuições e sugestões no Exame de Qualificação. Eu não poderia deixar de registrar o meu respeito e admiração.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da área de Fundamentos da Educação, em especial às professoras Sandra Riscal e Roseli Esquerdo Lopes e aos professores Waldemar Marques e Celso Conti. Obrigada por reafirmarem meus créditos e mostrarem que a partilha e o diálogo são os elementos estruturantes da relação docente/discente.

Ao grupo de pesquisa de Educação Infantil: aprendizagem e desenvolvimento profissional em contextos integrados. Meninas, muito obrigada pela receptividade e carinho sempre manifestado em verbo...

Ao meu orientador da graduação Prof. Dr. Dagoberto José Fonseca, pelas conversas e orientações enquanto pensávamos na monografia, por me apresentar à discussão étnico-racial através do NUPE, aliás, o FOMTE, o Cadastro Social Único. Obrigada pelo carinho que sempre teve com a 'filhotinha' aqui. Com certeza, você foi o primeiro a me incentivar.

Aos meus amigos Keila, Carlos Judeu, Darlene e Oséias, Isabel e Fernando, Prika Engracia, Maria do Carmo, Lucimara, Gaby, Eliana e Ricardo... Agradecer nem sei como, mas obrigada por se fazerem sempre presentes no meu dia-a-dia. Amo muito vocês!

Alessandra e Diogo, foi muito importante reencontrá-los, como é bom conversar com vocês nos longos cafés. Espero que as adversidades cotidianas não nos afastem mais.

Às minhas amigas de turma Carla Regina, Valda e Surlei, em especial à Denise, quanta saudades do café no "PQ", das conversas a respeito das aulas... da convivência semanal... da terapia em grupo. Amigas, obrigada pelo respeito e carinho que sempre demonstraram por mim, espero sempre poder ter o prazer de reencontrá-las.

Dona Ângela, obrigada pelo carinho e por toda assistência dada.

Lazaras, Josés, Raimundas, Marias, Andrés, Marlenes, Patrícias, Henriques, Lucianas, Marcelos, Zildas, Diegos, alunos da alfabetização, da telessala, da Febem, da rede particular e do ensino superior, meu agradecimento especial a vocês, que me ensinam a difícil congruência entre o ser pessoa e o ser profissional. Obrigada por me permitirem invadir suas vidas e fazer parte delas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, agradeço pelo apoio financeiro que permitiu o desenvolvimento e realização deste trabalho.

A finalização desta etapa com certeza, como uma vez escreveu Fernando Pessoa, ensinou-me que...

De tudo, ficaram três coisas:

A certeza de que estamos sempre começando...

A certeza de que precisamos continuar...

A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar...

Portanto, devemos:

Fazer da interrupção, um caminho novo...

Da queda, um passo de dança...

Do medo, uma escada...

Do sonho, uma ponte...

Da procura, um encontro...

"A questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando, na Idade Moderna, e não anteriormente, os homens começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre os poucos que, por circunstâncias, força ou fraude, tinham conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e a miserável multidão trabalhadora fosse inevitável e eterna"

Hannah Arendt

"Excluem-se da escola os que não conseguem aprender; excluem-se do mercado de trabalho os que não têm capacidade técnica porque antes não aprenderam a ler, escrever e contar; excluem-se finalmente do exercício da cidadania esses mesmos cidadãos".

Vicente Barreto

RESUMO

A presente dissertação buscou analisar a política educacional, implementada para a superação do analfabetismo, na Educação Básica em sua modalidade de atendimento a jovens e adultos, a partir da década de 1990. Nosso objetivo central foi entender como se delinearam esses programas frente à diretriz da publicização dos serviços sociais e às diretrizes advindas das reformas implementadas no país também nos anos 1990. Tomamos como base empírica de nosso estudo as ações desenvolvidas no município de Araraquara no período de 2001 a 2006, destacando a parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e uma entidade filantrópica. Procuramos entender em que medida a promoção de parcerias entre o poder público e as entidades não-estatais podem ser consideradas fator de excelência para maior racionalidade administrativa, embasada nos princípios da eficácia, eficiência e efetividade dos serviços prestados aos cidadãos, ou se as parcerias realizadas com essas instituições afirmam os princípios de uma cultura política baseada nos laços do patrimonialismo e do clientelismo, marcas estruturais na formação do Estado Brasileiro.

Palavras-Chave: política educacional, analfabetismo; educação de jovens e adultos; parcerias; público estatal e público não-estatal.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze the educational politics implemented for the overcoming of the illiteracy in the Primary Education, in its modality of attending young people and adults, starting from the 1990s. Our central objective was to understand how these programs were delimited facing the direction of the publicization of the social services and the directions from the reforms implemented in Brazil in the 1990s. We took as empirical basis for our study the actions developed in the city of Araraquara in the period from 2001 to 2006, emphasizing the partnership between the City Department of Education and a philanthropic entity. We intended to understand how the promotion of partnerships between the public power and the not-state entities can be considered as a factor of excellency for a wider administrative rationality, based in the principles of the effectiveness, efficiency and effectivity of the services offered to the citizens, or whether the partnerships carried through with these institutions affirm the principles of a political culture based on the boundaries of the patrimonialism and the clientelism, structural marks in the formation of the Brazilian State.

Keywords: educational politics; illiteracy; education of young people and adults; partnerships; state public politics and non-state public politics.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Taxa de Alfabetização dos países membros do EF-9	72
Tabela 2. População por situação de alfabetização, segundo grupos de idade e sexo.	78
Tabela 3. Educação de jovens e adultos - 1999 a 2003.	162
Tabela 4. Matrícula, Permanência, Evasão e Promoção na EJA (séries iniciais/Ensino Fundamental) no sistema municipal, instituições privadas e comunitárias.	163

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Taxa de Analfabetismo (1970-2002)	76
Gráfico 2. Taxa de escolaridade média 1960 – 1996	77
Gráfico 3. Taxa de analfabetismo por grupo de idade	78
Gráfico 4. Média de escolaridade por grupos de idade.	80
Gráfico 5. População Votante antes e depois da Reforma Eleitoral	83
Gráfico 6: Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano	128
Gráfico 7. Taxa de Alfabetização (população acima de 10 anos)	128
Gráfico 8. Delegados (número de votantes) na I Conferência Municipal de Educação	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Setores do Estado – Propriedade e Administração.	45
Quadro 2. Setores do Estado: agentes e fins.	55
Quadro 3. Gestão Democrática e Participativa.	131
Quadro 4. Diferenças Administrativas	132
Quadro 5. Metas do Plano municipal de Educação (2004-2013) – modalidade educação de jovens e adultos	147
Quadro 6. Eficácia e Eficiência.	165

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APAMPESP	Associação de Professores Aposentados do Magistério Público do Estado de São Paulo
APASE	Associação Paulista de Supervisores de Ensino
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco mundial
CAED	Comissão de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores
CEAA	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CER	Centro de educação e recreação
CF	Constituição Federal
CNEA	Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo
CONED	Congresso Nacional de Educação
CPCS	Centros Populares de Cultura
CPP	Centro do Professorado Paulista
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FDE	Fundo para o Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT	Grupo Temático
GT- EJA	Grupo Temático de Educação de Jovens e Adultos
IACEP	Instituto de Alfabetização, Cultura e Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH - M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INAF	Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação

MNCA	Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Educação
MOVA	- Movimento de Alfabetização – Araraquara
ARARAQUARA	
MOVA	- SÃO Paulo Movimento de Alfabetização - São Paulo
PAULO	
ONGs	Organizações Não – Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Programa Alfabetização Solidária
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCCV	Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEJA	Programa de Educação de Jovens e Adultos
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PMA	Prefeitura Municipal de Araraquara
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Movimentação Nacional
PNA	Programa Nacional de Alfabetização
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação para Todos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEAJA	Programa de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SISMAR	Sindicato dos Servidores Públicos de Araraquara e Região
SME	Secretaria Municipal de Educação
UDEM	União dos Diretores do Magistério Oficial
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. OS NOVOS PADRÕES DE AÇÃO ESTATAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA	27
1.1 Políticas públicas e cidadania	34
1.1.2 O Estado Brasileiro: breves anotações	38
1.1.3 A reforma do Estado e os caminhos da nova política Educacional	42
1.2 Os novos padrões de ação estatal: o neoliberalismo e a redução do papel do Estado nas políticas públicas educacionais	47
1.3 Política educacional e políticas públicas	51
2. FORMAÇÃO DA AGENDA: ANALFABETISMO E QUESTÕES NACIONAIS	58
2.1 A influência das agências multilaterais na determinação do conceito	62
2.1.2 A repercussão das orientações no Brasil	70
2.2 O analfabetismo e a formação da agenda	82
3. DA PATOLOGIA AO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO, A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS	86
3.1 A institucionalização da modalidade educação de jovens e Adultos	97
3.2 De Jomtien a Dakar, os compromissos assumidos e os programas para erradicação do analfabetismo	104

3.3 As possibilidades para a realização dos projetos, e algumas anotações sobre o financiamento	108
4. PODER LOCAL, AGENDA NACIONAL	125
4.1 Araraquara, caracterização do espaço empírico	127
4.2 A educação de jovens e adultos em Araraquara, as interfaces das esferas pública e pública não- estatal	135
4.2.1 Fórum Municipal de Educação e Conferências Municipais de Educação: proposições para uma gestão democrática	137
4.3 Movimento de Alfabetização – MOVA: concepção original e novas re-configurações	149
4.4 MOVA – Araraquara: política compensatória, laços de Amizade e cooptação	156
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 167
 REFERÊNCIAS	 174

INTRODUÇÃO

Iniciamos nosso trabalho com a certeza de que quando vamos a um dado lugar, em exploração, o nosso modo de andar naquele local, e de desvendá-lo enquanto coisa real depende de nossa relação com um mapa que é preciso traduzir, entender, interpretar. Sem o mapa não acharíamos o tal lugar com seus tesouros. Entretanto, ele não é de modo algum algo fixo ou um código que representa a realidade de forma determinativa.

Se o mapa nos guia, sugere-nos os possíveis caminhos a serem explorados, também nos indica os limites, o percurso se manifesta no nosso desejo de explorar e o nosso afã de descobrir torna o mapa e suas possibilidades concretos e visíveis. A representação não é fiel à realidade, é uma interpretação entre tantas possíveis na trama, porque o objeto da sociologia compreensiva é o agir social. Segundo DaMatta (1986, 12), *“a representação do real não é a realidade, apenas orientação para compreendermos a mesma”*.

Logo, são nossas vivências o motor do trabalho científico, porque são elas que nos fornecem os elementos constitutivos de nossas ações, são elas que nos inquietam e nos forçam a buscar respostas objetivas a nossas perguntas.

A realidade social não é exterior nem se opõe aos indivíduos, mas a motivação é forma pela qual podemos entender como a ordem social e as normas são percebidas e concretizadas pelos indivíduos.

Os acontecimentos não são coisas, objetos consistentes, substâncias, eles são um corte que realizamos livremente na realidade, um aglomerado de procedimentos que agem e produzem substâncias em interação, homens e coisas. Não apresentam unidade natural, mas construída [...] logo, não existem com a consistência de um objeto concreto (VEYNE, 1998, p. 46)

Conhecer o sentido da ação social significa compreender e captar o fenômeno social, o qual é um fato carregado de sentido e seu conhecimento diretamente assinala outros fatos significativos.

Ocorre que o sentido da ação é percebido em sua concretude, em sua manifestação, e o objetivo do cientista deve ser o de entender esse processo a partir de relações causais que em determinado contexto dão sentido à ação social.

Mas na complexa teia social, a realidade, as ações são simultâneas e não compreendidas em todas suas possibilidades pelos seus agentes, podendo ser apenas vislumbrada de forma fragmentada.

Somos nós que atribuímos valor aos acontecimentos, nossa curiosidade e inquietações fazem com que toda escolha seja sempre subjetiva pelo menos o momento da opção. Para Weber, a história seria a relação de valores, nesse sentido o tecido da história é trama, “*uma mistura muito humana e muito pouco ‘científica’ de causas materiais, de fins e de acasos, [...] são fios isolados pelo historiador, isolados pela conveniência, subjetividade*” (VEYNE, 1998, p 42).

[...] não existe qualquer análise científica puramente ‘objetiva’ da vida cultural, ou...dos ‘fenômenos sociais’, que seja independente de determinadas perspectivas especiais e parciais, graças às quais estas manifestações possam ser, explícita ou implicitamente, consciente ou inconscientemente, selecionadas, analisadas e organizadas na exposição, enquanto objeto de pesquisa (WEBER, 1989, p. 87)

A dissertação aqui apresentada tem como objeto de pesquisa e foco de análise as ações implementadas para a diminuição do analfabetismo. Nosso trabalho tem como objetivo central entender, no âmbito do município de Araraquara, o desenho da política educacional para a erradicação do analfabetismo.

Buscamos entender porque a educação de jovens e adultos se configurou a partir de 2001 enquanto um problema que deveria ser respondido através da formulação e implementação de políticas públicas específicas para esse segmento.

Procuramos compreender, neste estudo, em que medida os projetos desenvolvidos, no campo da educação de jovens e adultos, pela Secretaria Municipal de Educação de Araraquara se constituíram como elemento da política educacional do município ou se foram ações focais configuradas no princípio da publicização dos serviços a entidades públicas não-estatais.

Dessa forma, pretendemos analisar como foi estabelecida e vem sendo desenvolvida uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de Araraquara e a organização não governamental PROEAJA, através da instituição do projeto MOVA. O Movimento de Alfabetização de Araraquara – MOVA – é o principal projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação para a modalidade educação de jovens e adultos. Sua operacionalização se dá através do estabelecimento de parcerias com entidades filantrópicas de direito privado e finalidade pública.

Acreditamos que análise desta parceria nos permite demonstrar em campo empírico o processo de articulação entre as esferas pública e pública não-estatal, delineado no novo padrão de ação estatal para os assuntos de cunho social.

Partimos do pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas visam a ações distributivas de direitos e, em certa medida, conseguem garantir o equilíbrio do pacto social, através do oferecimento de serviços e extensão de direitos à população, bem como da manutenção e preservação das relações.

A Educação de jovens e adultos compreende o oferecimento de ensino a uma clientela diversa que por motivos também diversos e de diferentes ordens não concluiu seus estudos ou não teve a oportunidade de iniciá-los. Por isso, durante muito tempo foi enfatizada enquanto uma dívida social que deveria ser reparada.

Somente com a industrialização e o conseqüente processo da urbanização a partir da década de 1930 é que o Estado brasileiro começa a concentrar esforços para viabilizar projetos que permitam o retorno ou o ingresso à escola para esta clientela. Acrescentam-se às iniciativas e ao programa do Estado outros agentes/ atores que também desenvolvem projetos para esta modalidade de ensino como as ações das Universidades, ONGs, do Serviço Social da Indústria, porém nosso estudo analisou somente as ações desenvolvidas pelo Estado.

Nossa análise percorre as orientações advindas da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990, Jomtien) e da Declaração de Hamburgo (1997), as quais tiveram suas diretrizes reiteradas no Fórum de Dakar (2000) e na Declaração de Cochabamba (2001). Vale ressaltar que essas orientações direta ou indiretamente contribuíram para a formulação de dispositivos legais que asseguram a educação aos que não tiveram acesso a ela em idade regular.

O conceito de reparação na educação de jovens e adultos foi ampliado a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jontiem,1990), a partir da qual buscou-se superar a idéia de que à educação de jovens e adultos cabe somente as funções compensatórias e supletivas. Hoje, fala-se de uma educação permanente associada ao aprender a aprender, ao aprender a ser, ao aprender a fazer e ao aprender a conviver.

Os países signatários de Jontiem (1990) assumiram o compromisso de acabar com o analfabetismo através do desenvolvimento de projetos que fossem além da concepção estreita da educação de jovens e adultos e, portanto, os projetos

deveriam ser orientados pela perspectiva dos quatro pilares da educação apresentados no Relatório Delors (1996).

Em 2000 foi realizado em Dakar o Fórum Mundial de Educação que teve como principal objetivo avaliar os progressos alcançados pelos países que firmaram, em 1990, o compromisso de erradicar o analfabetismo através da Declaração Mundial de Educação para Todos. Como a maioria dos países não conseguiu atingir as metas propostas, os compromissos foram novamente firmados para o ano de 2015.

Como podemos ver, a década de 1990 foi emblemática nas orientações da política educacional, compromissos foram assumidos em relação à ampliação do número de vagas, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi implementada, houve a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério, e diversos compromissos foram assumidos para a erradicação do analfabetismo. Podemos citar o Programa de Alfabetização Solidária – PAS; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA; o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR; Recomeço, o Fazendo Escola; e, desde 2002, o Programa Brasil Alfabetizado.

Segundo Haddad (1997), a educação de jovens e adultos e o analfabetismo são questões muito fortes e tem crescido a pressão para que o governo tome determinadas atitudes. A resposta tem sido dada por meio de programas compensatórios e de ação aligeirada, de atendimento pontual em determinados setores.

A partir da revisão bibliográfica evidenciamos que a temática relativa à educação de adultos foi estudada no âmbito da história da educação popular: Beisiegel (1974, 1982), Freire (1997, 2005), Freire, A. (2001), Paiva (1987, 1990), Gadotti (1987, 1993), e Haddad (1988, 1997, 2000), Soares (2005), Werthein (1985). A temática educação popular na interface do projeto político pedagógico e a dimensão do educando, enquanto sujeito político e transformador de sua história, também são contempladas nos trabalhos dos estudiosos citados.

Segundo Haddad (2002), coordenador da publicação série *Estado do Conhecimento sobre educação de jovens e adultos*, publicada em 2002, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – Inep, mais de 50% dos trabalhos, dissertações e teses escritas no interregno de 1986 a 1998 referem-se ao tema das concepções e práticas pedagógicas aluno-professor, sendo que

anteriormente prevaleciam os estudos sobre história, política, estrutura e funcionamento do currículo.

Muitos trabalhos foram realizados com o enfoque na relação entre movimentos sociais e educação. Nesses estudos, a preocupação central era entender a dimensão política e educadora dos movimentos; com isso temos uma relativa produção de trabalhos e estudos sobre o Movimento de Educação de Base – MEB, a posteriori, sobre o Movimento de Alfabetização – MOVA.

A série Estado do conhecimento *sobre educação de jovens e adultos* (HADDAD, 2002) sobre a educação de jovens e adultos aponta a carência de produção acadêmica de corte filosófico e epistemológico, sintoma de um campo que deve ser aprofundado e que, portanto, encontra-se em construção, mas também reflete o baixo grau de diálogo com as produções de conhecimento latino americano e internacional, fecundas e prósperas no campo epistemológico e filosófico.

Grande parte dos estudos ou mesmo das abordagens teóricas transitam no campo da Sociologia, da Política, e da Filosofia da Educação; campos que fundamentam grande parte dos trabalhos.

Os trabalhos “etnográficos” nessa área concentram-se em estudos de caso, relatos analíticos de experiências, práticas pedagógicas e projetos de escopo reduzido a esparsas unidades escolares ou programas municipais e estaduais, e, portanto, pouco generalizáveis.

A temática da alfabetização é presente no ensino formal, bem como nas iniciativas da sociedade civil. Estes trabalhos adotam geralmente Vigotisky, Ferreiro e Freinet como referencial teórico. Outro assunto muito abordado é o ensino regular (fundamental e médio) noturno, articulado ao problema do fracasso e da evasão escolar. Nesse campo também é estudada a relação do trabalho, uma vez que o alunado passa a integrar a categoria de trabalhador. Temas sobre a evasão e repetência são abordados, tais como a falta de condições infra-estruturais, e a falta de modelos pedagógicos que contemplem as necessidades do educando.

Com relação aos estudos das práticas, estes se concentram na leitura, matemática e escrita na construção da aprendizagem, também relacionam a alfabetização às demais práticas sociais globais. Quanto ao tema políticas públicas, a pesquisa realizada pelo Inep apontou que 20% dos estudos se concentram nessa temática, vinculados ao subtemas de história da educação popular, do ensino supletivo, do ensino regular noturno, da educação popular e das políticas municipais.

Nesse segmento, temos os estudos referentes à análise de campanhas de educação de adultos, cultura popular nos anos de 1960, estudos sobre o regime militar com ênfase no Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e o Ensino Supletivo. Vários destes estudos tentam articular a função da educação de adultos ancorados na teoria althusseriana da reprodução e retificação das desigualdades, ou em sua dimensão emancipatória a partir dos trabalhos de Paulo Freire.

A questão do direito de jovens e adultos à educação é abordada tangencialmente nos estudos de Portela (1993), Haddad (1998, 2000, 2001, 2002), Di Pierro (2000, 2001, 2002), Fonseca (1996), Torres (1996) e Cury (1989, 2005).

Segundo Haddad (2002), “ninguém estuda o tema financiamento da educação de jovens e adultos; não há um só estudo que o aborde durante o período” (INEP, 2002, p. 17). O estudo referente ao financiamento da educação de jovens e adultos se reduz a um capítulo da tese de Maria Clara Di Pierro, realizada no Programa de Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Nos estudos de Melchior (1986, 1987, 1997), Davies (2002, 2001), Plank (2001), Portela (1995, 2001, 2002), Monlevade (1996, 1997, 2001), Pinto (1989, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002), Baldijão (1998), Hage (1990, 1991), Pereira (1994), Veloso (1990) e Varsano (1996), a temática aparece, mas não é um estudo sistemático do financiamento específico à educação de pessoas jovens e adultos.

Com maior ou menor destaque, a educação de adultos sempre esteve presente, articulada como característica de uma sociedade atrasada, como um mal, uma chaga que atrapalhava a prosperidade do país. Dessa forma, sempre se constituiu enquanto horizonte a ser entendido e estudado. A forma de atendimento e desenvolvimento dos projetos no campo da educação de jovens e adultos na maioria das vezes foi talhada em um modelo assistencial de mera reposição de escolaridade, assim foi entendida e perpetuada nos diferentes projetos que buscaram minimizar o quadro do analfabetismo.

A educação enquanto direito já aparece na Constituição de 1934 – “o direito dos cidadãos à educação primária gratuita” – e com a Reforma nº 5.692 de 1971 seu reconhecimento social é formalizado e pela primeira vez aparece em capítulo específico.

Em 1988, com a Carta Constitucional, o direito ao ensino fundamental é considerado obrigatório e é assegurada a sua gratuidade a todos, mesmo àqueles que não tiveram acesso em idade própria:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 13.09.1996)

Acrescente-se a isso o fato de no parágrafo 1º desse mesmo artigo ser afirmado que:

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

O acesso ao ensino fundamental, única fase do ensino considerada obrigatória e gratuita, é direito público subjetivo, isto é, direito individual e inalienável e deve ser oferecido, inclusive, aos que não tiveram acesso em idade própria. Trata-se de um reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito a todos, em idade escolar ou não, como direito público subjetivo, e autoriza que este possa ser exigido do Poder Público imediata e individualmente. Como se trata de um direito social, o objeto deste direito não é a prestação individualizada deste ensino. Isto significa que o Estado deve obrigatoriamente realizar políticas públicas para que todos tenham seu direito garantido, incluindo os indivíduos com maior vulnerabilidade e, por ventura, excluídos do atendimento em idade própria.

Segundo Cury (2005), o direito à educação é aquele cujo titular tem o direito de cobrá-lo, isto é, de exigir o cumprimento de um dever cuja efetivação mune-se de uma lei que visa à satisfação de um interesse fundamental do cidadão. Este direito foi reiterado no *Título III art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96*.

Na primeira etapa da pesquisa, adensamos a exploração bibliográfica, para aperfeiçoar nosso entendimento teórico sobre o tema e suas interfaces frente à política educacional. Concomitantemente à revisão bibliográfica, iniciamos o levantamento e a apreciação das fontes primárias e, principalmente, a análise das regulamentações referentes aos documentos propositivos entre os quais o Parecer 05/97, o Parecer 12/97, o Parecer 11/99, todos do Conselho Nacional de Educação, a Resolução CNE/CEB n 1/20000 e o Parecer 11/2000 do Conselho Nacional de Educação. Também procedemos à análise das leis municipais que nortearam a

política educacional, e do Plano Municipal de Educação para o decênio de 2004/2013. Procedemos também à investigação das Atas das Sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal.

Além disso, fizemos um levantamento mais específico sobre a questão do financiamento, buscamos e consultamos o material disponível nos sítios do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, da Fundação Instituto de Geografia e Estatística. Recorremos também aos Balanços Gerais da União, e à base de dados do Sistema de Informações da Administração.

Isto posto, procuramos avaliar a política educacional enquanto uma política pública social. Partimos de sua dimensão mais ampla, buscando entender a constituição da agenda educacional, como o analfabetismo tornou-se um problema, como a educação de jovens e adultos passou do campo da patologia social para a dimensão dos direitos sociais, enquanto direito público subjetivo e dessa forma vinculou-se diretamente a idéia de ampliação da cidadania, muitas vezes, grosseiramente atrelada a escolarização.

Tentamos demonstrar que o conceito de cidadania vinculou-se no campo das benesses perpetuando as bases patrimoniais de nossa cultura política e, dessa forma, a afirmação dos direitos sociais não foi orientada no âmbito das conquistas e sim no domínio dos favores.

Os resultados deste estudo estão dispostos em quatro seções subdivididas para garantir melhor inteligibilidade ao leitor. Buscamos apresentar e estabelecer as conexões e fios da trama que compõem a política educacional em Araraquara, a partir de 2001, a qual concatenou-se diretamente a nova forma de ação estatal delineada nas parcerias com instituições privadas e de finalidade pública.

Na **Primeira Seção**, delineamos algumas categorias que consideramos chave para explicarmos a agenda educacional e os projetos desenhados e formulados para a erradicação do analfabetismo. Apresentamos uma visão panorâmica dos conceitos chave: Estado, políticas públicas e cidadania, política educacional, patrimonialismo, que são a espinha dorsal do nosso trabalho. Em seguida, abordamos as reformas do Estado brasileiro e da agenda educacional da década de 1990. Tratamos da redefinição das políticas públicas no campo da educação, após as mudanças nas esferas produtiva e política para analisar em que medida os projetos formulados

para a educação de jovens e adultos podem ser compreendido á luz destas alterações.

O analfabetismo compreendido enquanto um fenômeno social decorrente da estrutura econômica, cultural e política só pode ser concebido dentro de sua contextualização histórica, a qual nos permite focar quais os aspectos políticos e ideológicos que influenciaram e influenciam sua dinâmica. Acrescenta-se o fato de que luta contra o analfabetismo ganhou fôlego somente quando a cidadania foi vinculada diretamente à escolarização.

Isto posto, na **Segunda Seção** apresentamos os índices atuais do nível de alfabetização da população adulta, buscamos desenvolver o conceito analfabetismo a partir do estabelecimento de paralelos com as questões de cunho econômico e político, as quais contribuíram diretamente para que a falta e/ou baixa escolaridade da população se tornasse um problema nacional. Para tanto, buscamos entender a influência das agências internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial na determinação conceitual e de que forma as orientações advindas desses organismos foram articuladas na agenda da política educacional.

Na **Terceira Seção** ilustramos a atuação do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas para a erradicação do analfabetismo. Apresentamos sinteticamente os esforços iniciais das diferentes campanhas realizadas ao longo da história brasileira, buscamos articular as concepções acerca do analfabetismo advindas de conferências, fóruns e reuniões, patrocinados pelos organismos multilaterais.

Abordamos as diferentes fases pelas quais passou a educação de jovens e adultos até sua concepção atual institucionalizada pela *Lei 9394/96* e reafirmada no *Plano Nacional de Educação (2001)* e nas deliberações e resoluções do *Conselho Estadual de Educação* e do *Conselho Nacional de Educação*. Ainda na **Terceira Seção**, traçamos algumas anotações sobre o financiamento da educação e as possibilidades para a realização dos projetos. Assim, através da análise dos principais documentos legais apresentamos como o analfabetismo deixou de se configurar enquanto uma patologia e como a educação de jovens e adultos evoluiu tornando-se, a partir da Carta Constitucional de 1988, direito público e subjetivo.

Na **Quarta Seção**, aventuramo-nos a explicar o novo padrão da ação estatal nos assuntos atinentes à agenda social. Para tanto, tomamos como base empírica de nosso estudo o município de Araraquara. Procuramos discutir empiricamente como as diretrizes da política educacional desenhada a partir dos anos 1990 refletiram no âmbito municipal condicionado como principal responsável na realização de serviços para esse público.

Para tanto, fizemos uma breve caracterização do município em questão, apresentamos os projetos desenvolvidos e suas proposições frente à gestão democrática, buscamos também analisar o impacto das ações municipais no âmbito da educação de jovens e adultos.

Encerramos nosso trabalho com algumas considerações finais que nos permitem afirmar que os projetos desenvolvidos tanto em nível federal como em nível municipal, a partir da década de 1990, longe de diminuir o número de analfabetos permitiu a supletivização do ensino formal, aumentando consideravelmente o número de analfabetos funcionais, contrariando a máxima de que o próprio tempo extirparia esse problema social. Apesar de o analfabetismo ter maior incidência nas populações com maior faixa etária, hoje também é um problema das outras faixas etárias. O analfabetismo atinge um público maior e não pode ser vislumbrado somente em termos absolutos.

Podemos perceber também que o conjunto de valores e noções sobre a realidade social, partilhados pela elite burocrática e política, é responsável pelas noções e valores que circunscrevem e delimitam a agenda política, como assevera Mello (2001).

O reflexo da reforma do Estado foi um fato marcante que, segundo Vieira (1997), permitiu o enfraquecimento dos direitos sociais. Nas palavras do autor, “*a política social a partir dos anos noventa pode ser vislumbrada como uma política social sem direitos sociais*”, que no caso da educação de jovens e adultos refletiu projetos de alfabetização em que não se articularam a dimensão da educação ao longo da vida como tentamos demonstrar em nosso trabalho.

1. OS NOVOS PADRÕES DE AÇÃO ESTATAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

Nesta seção trataremos da redefinição das políticas públicas no campo da educação, após as mudanças nas esferas produtiva e política ocorridas na década de 1990 para analisar em que medida os projetos formulados para a educação de jovens e adultos podem ser compreendidos à luz destas alterações.

Apresentamos, inicialmente, uma visão panorâmica sobre o papel do Estado e das políticas públicas na sociedade contemporânea e, para atingir tal fim, delineamos algumas categorias que consideramos chave para explicarmos a agenda educacional e os projetos desenhados e formulados para a erradicação do analfabetismo. Em seguida, tratamos do desenvolvimento e das reformas do Estado brasileiro e da agenda educacional da década de 1990.

As políticas públicas podem ser definidas como ações originadas no Estado e que têm por finalidade atender as demandas sociais existentes buscando atenuar as desigualdades econômicas e sociais.

Essas políticas sociais podem assumir diferentes formas dependendo dos tipos de sociedade, Estado e desenvolvimento social. A forma como se estabelece a redistribuição dos benefícios sociais determina o padrão de proteção social implementado e assegurado pelo Estado. Por esse motivo, é essencial que se compreenda o papel das políticas públicas na constituição do Estado moderno.

Para avaliarmos a política educacional compreendida como uma política pública social, e para darmos encaminhamento ao nosso trabalho, passamos à discussão sobre a formação do Estado brasileiro e suas especificidades, as quais revelam a cultura política que cimenta nossas estruturas e nos permite entender as contradições desta formação política no desenho de sua agenda social.

Estado, Políticas Públicas e Cidadania assumem diferentes feições de acordo com o contexto social. As culturas políticas são diversas nos diferentes países, não havendo possibilidade de transpô-los de forma mecânica, a bem da verdade como muito se faz.

O Estado é apresentado como uma instância intermediária e neutra, autônomo em relação aos interesses de classe, portanto, defensor dos interesses universais, mas a análise das políticas públicas traz à tona o ranço da política clientelística pela qual o princípio da racionalidade administrativa é condicionado, como uma camisa de força vinculada aos interesses particulares.

O entendimento do Estado, isto é, a compreensão de seu projeto político para a sociedade, bem como o entendimento da posição e da atuação dos diferentes agentes é fundamental para a formulação, desenho e implementação das políticas públicas, as quais só podem ser analisadas tomando como referência a rede conceitual complexa de relações e correlações que a circundam. Logo, é essencial sabermos quem são os agentes que participam da arena política na tomada de decisões.

Pode-se dizer que *“o Estado, entre tantas coisas, é principalmente isto: um conceito que atravessa toda uma série de etapas em sua evolução”*, Bornheim, 2003.

Atrelados ao desenvolvimento do ordenamento jurídico – que é o Estado –, temos também outros conceitos chave para nossa discussão. Dessa forma, a política pública e a cidadania são os conceitos que se correlacionam em nossa análise.

Para o entendimento da essencialidade dessas categorias ou conceitos chave, aventuramo-nos a explicá-los, buscando na história elementos que os estruturam no presente.

Nossa investigação inicia-se em possíveis compreensões sobre o conceito de Estado, somando-se às explicações sobre o desgaste do estado Liberal e emergência do *Welfare State*, enquanto mecanismo para progressão dos direitos e, conseqüentemente, ampliação da cidadania por meio das políticas públicas sociais.

Partimos do pressuposto que o Estado se constitui em um constructo, um artifício forjado por agentes políticos. Para tanto, foi necessário um longo caminho temporal, espacial e não linear, e muito menos unidimensional, devir que garantiu a emergência de uma pessoa pública autônoma da esfera religiosa, com suas regras positivadas e estendidas a todos, universais, com vistas à garantia da ordem social e do pleno desenvolvimento econômico. E por ser um ente artificial criado pela racionalidade e ação humana, o experimento de pensá-lo e compreendê-lo significa inclinar-se ao seu próprio pensamento.

Tentar pensar o Estado é expor-se a assumir um pensamento de Estado, a aplicar ao Estado categorias de pensamento produzidas e garantidas pelo Estado e, portanto, a não compreender a verdade mais fundamental do Estado. (Bourdieu, 1996, p.91)

O caráter racional e científico das sociedades contemporâneas ganhou contornos a partir do processo de laicização, ou seja, a política e o poder não seriam mais suscetíveis e entendidos através da concepção divina.

Marco para o entendimento da emergência do Estado, em sua acepção liberal, são as Revoluções Burguesas através das quais temos a emergência do indivíduo enquanto 'cidadão' de direitos, livre e igual, proporcionando a estruturação do poder político.

A burguesia em ascensão nos séculos XVII e XVIII, além de inaugurar uma nova fase do sujeito, vislumbrado como cidadão livre e igual, permitiu também o desenvolvimento de uma nova lógica de dominação – moderna e racional – baseada na calculabilidade técnica que, em grande medida, foi a responsável pelo desenvolvimento da sociedade moderna fundada na racionalidade formal.

Desde as suas origens, a burguesia desenvolveu uma racionalidade formal em substituição à racionalidade substantiva que caracterizara o pensamento medieval e clássico. Cálculo e racionalidade técnica são categorias fundamentais à ação econômica capitalista, a qual se alicerça na expectativa de lucro pelo meio da troca. Assim, as relações são pensadas racionalmente ao atendimento do fim, isto é, da apropriação capitalista do lucro.

A dimensão racional assentada na técnica, no cálculo e na medida passou a ser a marca distintiva da sociedade moderna, a partir da qual tudo pode ser relegado ao tratamento racional e, desse modo, as leis naturais foram deduzidas e ganharam sua dimensão objetiva e independente do sujeito.

O cotidiano, tela de nossa prática social passou a ser vislumbrado sob a ótica do cálculo e da lei, processo permitiu a evolução e desenvolvimento do capitalismo e que também inaugurou a total dependência existencial de todos os sujeitos.

O desenvolvimento da empresa capitalista caminhou paralelamente ao desenvolvimento dos Estados Nacionais, como vimos, e a formação estatal também prescindiu racionalidade nas relações e dissolução dos laços particulares,

acompanhada pela unificação territorial e centralização do poder em um primeiro momento, o que permitiu a expansão mercantil e a criação do mercado interno.

A construção do conceito de Estado soberano, alicerçado em um ordenamento jurídico que garantia a unidade territorial e a defesa dos sítios, a circulação de uma moeda única em todo o território, a defesa nacional através de um exército subordinado a um único governante, o rei, garantiram à burguesia uma proteção em relação aos abusos e dispersões feudais.

O Estado é uma organização política sob o comando do poder soberano com a função de impor as leis necessárias para garantia da unidade e eliminar as tendências desorganizadoras. Para que isso ocorra, no seu interior encontram-se concentradas todas as atividades políticas responsáveis pelo ordenamento legal.

Sua formação, enquanto corpo político, exigiu o estabelecimento de suas características basilares, contornos territoriais, configuração jurídica, as quais exigiram sua despersonalização e despatrimonialização, como ressalta Riscal (2001, p. 419), estabelecendo a sacralização da esfera pública e, assim transferindo a dignidade pessoal [rei] para a dignidade pública.

A formação do Estado deu-se a partir do direito público uma vez que fora do campo do direito público não há um estado que possa ser considerado soberano e um rei sem soberania não se distingue qualitativamente de um chefe tribal ou mesmo do líder de um bando de piratas ou ladrões. Inaugura-se a dimensão pública da Política Moderna, na qual “o ‘Estado’ é artefato jurídico resultado de um engenhoso e meticuloso empreendimento no campo do direito público” (RISCAL, 2001, p. 414).

Segundo Riscal (2006), ao mesmo tempo em que o liberalismo econômico procurava argumentos para justificar o fim da monarquia absoluta e a primazia da racionalidade burguesa, Locke não titubeou em lançar mão do argumento calvinista, atribuindo à natureza as desigualdades de capacidades e talentos entre os homens. Logo, o sistema capitalista estruturado pelo liberalismo econômico amalgamou-se perfeitamente às orientações e intenções do liberalismo político, forjando um tipo de indivíduo e projetando um tipo de sociedade que, além de representar o ideário capitalista, *o liberalismo passou a constituir a própria noção de cidadão e sujeito político nas sociedades capitalista*. Riscal (2006).

A teoria liberal clássica baseava-se na liberdade e na igualdade natural dos indivíduos,

[...] o homem nasceu, como já foi provado, com direito à liberdade perfeita e em pleno gozo de todos os direitos e privilégios da lei de natureza, assim como qualquer outro homem e grupo de homens na terra; a natureza lhe proporciona, então, não somente o poder de preservar aquilo que lhe pertence – ou seja, sua vida, sua liberdade, seus bens – contra as depredações e as tentativas de outros homens, mas de julgar e punir as infrações daquela lei em outros. (LOCKE, 1999, p. 132)

Para esse teórico, antes do estabelecimento do pacto social, todos os homens são livres, iguais e independentes por natureza, e por essa condição ninguém pode ser retirado deste estado sem o seu próprio consentimento, mas existe a carência de uma lei estabelecida, consentida e legitimada por todos os membros dessa sociedade, falta a figura de um juiz imparcial e, dessa forma, o gozo do direito antes da afirmação do pacto é precário, exposto a invasões.

Locke (1999) assinala que, por mais que a terra pertença a todos, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa e sobre esta ninguém tem qualquer direito. Assim, o trabalho realizado constitui sua propriedade, quando o homem remove

[...] o objeto no estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador. (LOCKE, 1999, p. 98).

A função primordial do Estado nessa acepção deve ser a defesa, a proteção à propriedade privada e disso decorre, conseqüentemente, a sua concepção de justiça. Portanto, “*o objetivo capital e principal da união dos homens em comunidades sociais e de sua submissão a governos é a preservação de sua propriedade*” (LOCKE, 1999, p. 156).

No que se refere às funções próprias do Estado, o ideário liberal, no plano econômico, ressalta como papel primordial do Estado a defesa, a proteção à propriedade privada. “*Nenhuma sociedade política pode existir ou subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade*” (LOCKE, p. 132-133).

A não interferência do Estado na economia é o ponto chave do liberalismo “*laissez-faire*”, uma vez que o mercado possui lógica própria de auto-regulação. Por exemplo, a produção de uma determinada mercadoria realiza-se pela necessidade da mesma, a lei da oferta e da procura regula os preços das mercadorias pela mão

invisível do mercado, e qualquer intervenção do Estado na economia poderia alterar sua ordem natural.

A produtividade e o crescimento de um país vinculam-se diretamente à demanda. Quanto maior for o mercado consumidor, maior será a produtividade de um país, o que acarretará no aumento da demanda, logo, o aumento da produção da divisão do trabalho, permitindo a elevação da produtividade e da riqueza de um país.

O aumento da riqueza do país dependeria, para Smith (1983), da ampliação do mercado consumidor, e o alargamento só seria possível pela livre concorrência, uma vez que o funcionamento da economia regula-se pela lei natural “da oferta e da procura” (pela mão invisível do mercado) que é responsável pela regulação do mercado. Preservar a propriedade sem interferir na esfera econômica, que garantiria o perfeito funcionamento da economia, da mesma forma que a lei da gravidade garante o perfeito funcionamento do universo.

Todavia, o *modus operandi* do *laissez-faire* entrou em crise na década de 1920, iniciando um período de instabilidade dentro do sistema capitalista – temporada que se agravou com a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929. A conjuntura de crise, isto é, a saída desse colapso foi regida pelo “*end laissez-faire*”, proporcionando a emergência do ideário keynesiano.

A crise de 1929 realizou-se em solo de intensa depressão econômica marcada pela falência, pela superprodução, pelo alto desemprego e alto índice inflacionário, concomitantes ao avanço socialista, pós Revolução de 1917.

A política-econômica de Keynes propunha a intervenção do Estado na esfera econômica como mecanismo necessário para deter as crises do sistema capitalista, advertindo a necessidade de uma economia planejada com vistas à garantia da estabilidade e que permitisse o aumento da demanda, propósitos vinculados diretamente à redistribuição de renda ao trabalhador.

Acenava-se para um novo posicionamento do Estado frente à política econômica, pelo qual a política econômica seria redimensionada contrariamente à teoria liberal em voga. Nesta nova concepção, o Estado se estruturaria em um corpo intervencionista que teria por função primordial a regulação estatal, através da elevação da produção, da queda do desemprego, da recuperação salarial e da elevação do consumo.

Se para o liberalismo a função primordial do Estado era a justiça à proteção da propriedade privada, a regulação pelo mercado para o *welfare state*, seu princípio básico era que o equilíbrio econômico de uma nação dependeria diretamente do emprego adequado de todos os seus recursos, os quais deveriam ser aplicados, administrados e controlados pelo Estado.

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

O keynesianismo ampliou as funções e feições do Estado estabelecendo seus contornos sociais através da criação da rede de serviços (sejam eles educacionais, relacionados à previdência social, à saúde, à habitação) que passaram a ser de responsabilidade do Estado pela política de bem-estar-social.

Com o aumento do consumo do trabalhador, a circulação de mercadorias e o estímulo do Estado frente aos investimentos dos capitalistas por meio da política de redução de juros, a crise estatal passaria e, novamente a balança entre demanda e oferta encontraria equilíbrio.

A proposta de Keynes assentou-se no aumento artificial da renda do trabalhador vinculado a uma política de benefícios aos capitalistas, isto é, o Estado passou a ter a função de comprador de serviços para a população. A compra seria realizada a partir da tributação acumulada em um fundo público que tinha por exclusiva função manter a rede de serviços sociais. Ocorreu que a política de bem estar social acabou onerando o Estado à medida que a demanda social crescia e, portanto, a arrecadação era sempre menor que o gasto social. Em certa medida, essa situação de precarização da rede social do *Welfare State* deu-se porque o outro elemento essencial para o equilíbrio e prosperidade da política econômica e social, o empresário capitalista, ampliou e concentrou seus investimentos em outra esfera que não a da produção. O “*plus capital*” passou a ser investido no mercado especulativo, ocasionando a inversão na produção do valor que se desloca da esfera real, vinculada ao trabalho, passando a produção artificial do valor, o que

ocasionou novamente nos anos 1970 uma nova crise do capitalismo na qual a política social praticada pelo *welfare state* passa a ser focalizada como a grande vilã.

Se o Estado pode ser entendido como o conjunto das instituições permanentes (órgãos legislativos, judiciários) que possibilitam a ação do governo, as definições e a natureza do Estado têm fundamental importância para o delineamento das políticas sociais.

Os conflitos entre trabalhadores e capitalistas por causa da acumulação de capital e exploração do trabalho, e a crise da superprodução que ocasionou a quebra da bolsa, em 1929 – e que permitiu a emergência do *Welfare State* –, também redimensionaram o papel do Estado, a partir da construção de uma rede social organizada em políticas públicas para o atendimento e garantia dos direitos sociais do cidadão. Podemos entender a política social como o “*Estado em ação*”, isto é, “*o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade*”. (HÖFLING, 2001, p. 31).

As relações assimétricas entre trabalhadores e capitalistas, decorrentes da acumulação de capital, aos poucos se constituem em gravíssimo problema estrutural que coloca em xeque a própria acumulação, e a política social seria, nesse sentido, instrumento controlador da crise, porque permitiria uma certa socialização da acumulação capitalista, pelo menos em termos de garantias de direitos.

1.1 Políticas públicas e cidadania

A cidadania pode ser entendida a partir da idéia de pertença¹ - passiva e ativa – de indivíduos em um Estado-nação, esse pertencimento vinculado a certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade (Janoski, *apud* Vieira, 2001).

A cidadania para os antigos se constituía na forma de participação no espaço público, na tomada de decisões. Para estes, o Estado é constructo natural e entendido como a ampliação da família, isto é, sua origem se dá pela extensão do núcleo familiar.

¹ A pertença a um Estado-Nação seria o estabelecimento de uma personalidade em um território geográfico (Vieira, 2001).

Os homens naturalmente inclinam-se para realizar associações visando objetivos comuns. Segundo Aristóteles (2002), o homem é por natureza um ser político, dessa forma o define em *A ética a Nicômaco*: “[...] pois o homem é um ser político e naturalmente feito para viver em sociedade”.

Hannah Arendt, em sua obra *A condição Humana* (2000), salienta que as atividades humanas são condicionadas pelo fato de os homens viverem juntos; mas “[...] a ação é a única que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens” (p. 31).

Com certeza, a exposição com maior destaque sobre o conceito de cidadania foi a exposta em *Citizenship and Social Class* (1950) de T. H. Marshall, livro elaborado a partir de uma conferência e que marca o nascimento da concepção sociológica sobre o entendimento do conceito de cidadania, segundo Vieira (2001), “ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão”.

Marshall desenvolveu o conceito a partir da realidade britânica enfatizando a dimensão conflitual do capitalismo e da igualdade, e o desenvolvimento conceitual deu-se a partir da elaboração de uma tipologia sobre os direitos.

- ❖ *Direitos Civis*: conquistados no século XVIII, representam o direito de ir e vir, a preservação e defesa da propriedade privada, o direito à justiça, e compreendem todos os direitos necessários para a realização individual;
- ❖ *Direitos políticos*: entendidos como direitos de primeira geração, foram conquistados no século XIX e se constituem como o direito de participação no processo político;
- ❖ *Direitos sociais ou de segunda geração*: a conquista destes remonta ao início do século XX. Eles se definem pelo “direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (1967, p. 63-64).

Ao apresentar a evolução e conquistas no campo dos direitos, Marshall (1967) demonstra e comprova que a cidadania se conforma em um processo acumulativo de conquistas de novos direitos e ampliação dos mesmos a uma maior parcela da sociedade.

O surgimento ou “o ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram

um plano de igualdade com os dois outros elementos da cidadania". (MARSHALL, 1967, p. 75).

Aos direitos civis seguiram os políticos, importante conquista, mas a cidadania entendida em uma dimensão universal consagrou-se somente com o surgimento dos direitos de segunda geração: os sociais.

Para Bobbio (1992), os direitos são dispostos em fases ou gerações e sempre se relacionam aos poderes constituídos, seja para impedir os malefícios de tais poderes ou para obter seus benefícios. *“Os direitos não nascem todos de uma vez, mas nascem quando devem ou podem nascer”*, ou seja, a gênese dos direitos coincide com o aumento do poder do homem sobre o homem e sobre a natureza. Marca-se, portanto, o avanço tecnológico e originam-se *“novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permitem novos remédios”*.

Segundo Vieira (2001), a tese *arendtiana* acerca da cidadania constituiu-se no *direito a ter direitos*, assim a consolidação e o exercício da cidadania concentram-se no pertencimento do indivíduo à cidade, no caso à polis grega. Dessa forma, o conceito é interpretado como a possibilidade do indivíduo fazer parte de algo. E centrada no axioma do direito a ter direitos, ao longo de sua história, a cidadania foi concedida a restritos e específicos grupos de elite e, posteriormente, estendida a todos.

Ser cidadão é ter direitos civis: à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. É, em resumo, ter direitos políticos: participar, votar e ser votado. Entretanto, são os direitos de segunda geração – os direitos sociais – que asseguram a dimensão democrática, porque são eles os responsáveis pela *“distribuição”* da riqueza através da rede social. Assim, a cidadania só pode ser plena na medida em que todos os direitos são respeitados e realizados integralmente.

Em nossa sociedade marcada pelo alto grau de exclusão social, bem como pela desigualdade sócio-econômica, o paradigma da cidadania passa a ecoar aos diferentes cantos como forma de superação do quadro social.

A ampliação dos direitos deu-se de forma a permitir a maior abrangência da cidadania em relação aos indivíduos, isto é, sinalizando sua extensão de forma universal. Ultimamente, a situação inverteu-se, no sentido que a cidadania posta em prática através da política pública social desvia-se de campo, migrando da perspectiva da universalidade para o da equidade.

Segundo Cury (2005) a equidade não é a simples suavização do conceito de igualdade, muito pelo contrário é um conceito distinto que se estabelece pela dialeticamente com os conceitos de igualdade e justiça, entre o que é certo, justo e equitativo e dessa forma busca amenizar as diferenças individuais de mérito em relação às diferenças sociais.

Ainda segundo o autor é da tensão entre esses conceitos que nascem as políticas universalistas ou focalizadas dependendo das escolhas dos governantes, acreditamos que as estratégias e as opções dos governantes tem sido formular políticas pontuais e compensatórias que incluam a população mais desfavorecida, nesse sentido a escolha dá-se na formulação de políticas inclusivas que garantam a igualdade das oportunidades.

Segundo Höfling (2001), “*as políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado e são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social*” (2001, p. 32).

As políticas públicas têm por finalidade atender às demandas sociais existentes, por meio da redistribuição dos benefícios sociais, buscando atenuar as desigualdades econômicas e sociais, determinando o padrão de proteção social implementado e assegurado pelo Estado. Por esse fato, as políticas sociais assumem diferentes “delineamentos”, os quais dependem dos tipos de sociedade, Estado e desenvolvimento social.

Para Offe & Lenhardt (1984), as políticas sociais procederam das necessidades e interesses. No caso da econômica capitalista, esta se deu “*a partir das exigências dos trabalhadores em movimentos sociais organizados*”, explicação da gênese da política social. Entretanto, a política social também pode ter sua procedência nas exigências funcionais da produção capitalista que impõem imperativos ao processo de produção.

Em concordância com Offe & Lenhardt (1984), Höfling assinala que as

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas em princípio para a redistribuição de benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico [...] são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. (HÖFLING, 2001, p. 32)

Incorporar os trabalhadores enquanto cidadãos se constituiu em longa trajetória. A ampliação da dimensão dos direitos iniciou-se como vimos a partir do liberalismo, com a qual o indivíduo já nasce com direitos inalienáveis, sendo a liberdade e a igualdade os direitos principais.

1.1.2 O Estado Brasileiro: breves anotações

Ao longo de sua história, o Estado brasileiro tem apresentado um desenvolvimento distinto daquele representado pelo conceito de Estado nacional europeu e, no campo político, tem apresentado uma tendência à centralização do poder que o distanciou do modelo liberal clássico. Para que se possa compreender a ação do Estado brasileiro na determinação das políticas públicas, é necessário compreender a base patrimonialista que tem orientado a ação da classe política brasileira e que acabou por caracterizar um modelo de ação política na qual os interesses públicos foram sistematicamente subordinados aos interesses da elite política.

Nossa interpretação sobre a formação do Estado Brasileiro orientou-se pela tese de Faoro, que afirma a formação patrimonial do Estado, em que o príncipe era o senhor do Estado, proprietário de todas as coisas, inclusive das pessoas, rei, comandante militar, cuja autoridade se prolonga na administração e na justiça. Por isso, as instituições não gozavam de campo de atuação específico próprio, porque estavam subordinadas ao príncipe. (FAORO, 2001, p. 27).

Dessa forma, nossa estrutura burocrática não logrou anular as formas estruturais de dominação não racionais existentes. Nesse sentido, mais que um estado patrimonial puro consideram-se os traços, as atitudes e os valores da dominação tradicional que subsistiram no Estado Brasileiro, criando um modelo híbrido de burocracia patrimonial (MENDONÇA, 2000, p. 433)

Para Nogueira (1994), a organização do Estado brasileiro expressou-se na tendência liberal modelo que serviu de base para o aparato burocrático-legal que sustentou o funcionamento das instituições políticas. A fragilidade é observada na conciliação do Estado patrimonial com o modelo liberal de exercício do poder.

Segundo Fernandes (1976), o liberalismo teve a função de ordenar, através do estatuto nacional, mecanismos econômicos, sociais e políticos que produzissem

os efeitos externos do estatuto colonial e, dessa forma, o liberalismo não alterou as dinâmicas social, econômica e política, estabelecidas no Brasil, que continuava patrimonialista.

O Estado brasileiro, segundo Holanda (1999), foi construído a partir de um modelo doméstico de relações sociais, em que predominam as vontades particulares às ordenações impessoais, características do Estado burocrático.

As vias lusitanas imprimiram as raízes da família patriarcal, pela qual o estado é entendido como a ampliação do círculo familiar acarretando diretamente na falta da distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.

[...] o Estado não pode ser entendido como a ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, para ele não existe, entre o círculo familiar e o estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição, mas as relações criadas na vida doméstica forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. (HOLANDA, 1999, p. 145)

A administração, por sua vez, era a própria economia, o oikos. “*Onde há comércio há governo e desta confusão de águas não resulta apenas a peita, a corrupção, senão a enxurrada de servidores e pretendentes a serviços*” (FAORO, 2001, p. 101). Dessa forma, o Estado é a extensão de sua casa e de suas relações; vontade particular acima da ordenação impessoal, logo, a apropriação da esfera pública pela esfera privada é natural nessa formação estatal que é patrimonial.

O conceito de patrimonialismo, em Weber, refere-se à dominação política em que os contornos de separação da esfera pública da esfera privada se confundem. Patrimonial, portanto, é toda dominação orientada pela tradição e exercida em virtude do pleno direito pessoal do senhor. O patrimonialismo fundamenta e organiza o poder político pelo poder do príncipe, que é legitimado pela tradição.

Ressalta que com o surgimento do quadro administrativo e militar genuinamente pessoal do senhor “*toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo*” (WEBER, 2001, p. 51).

O quadro administrativo tradicional não depende da competência, da formação profissional. Sua tendência é patrimonial, isto é, a dominação orienta-se pela tradição, exerce-se em virtude do pleno direito pessoal. Franco (1997) aponta

que o estabelecimento da ordem burocrática na administração esbarrou na autoridade do passado, enquanto princípio legitimador do exercício do poder público.

A dominação racional se refere à forma de administração moderna orientada nas idéias costuradas através do direito, que é entendido como um cosmos de regras abstratas orientadas por intenções e pela administração. Assim, o senhor que governa e suas orientações são impessoais, sendo o tipo mais puro de dominação racional o exercido por meio de um quadro administrativo burocrático.

No caso brasileiro, o Estado jamais teria chegado à condição de administração racional burocrática e, portanto, não teria alcançado a condição liberal plena. Por esse motivo, Florestan Fernandes (1976) afirmou que o Estado nacional foi liberal apenas nas suas bases formais, ou seja, na prática continuou como um instrumento da dominação patrimonialista. Nesse sentido, constituiu-se num estado amálgama da organização política e sua ordem legal juntamente ao vazio histórico da economia colonial, do mandonismo e da anomalia social.

Pode-se afirmar, de acordo com Faoro (2001), que de uma forma geral, no período republicano, o Estado brasileiro teria se caracterizado por capitalismo politicamente orientado, baseado na racionalidade e na técnica, mas estruturado a partir de uma comunidade política que conduz, comanda e supervisiona os negócios públicos.

Logo, o Estado se constitui em um aparelho que permite explorar e manipular a matéria pública e social de acordo com os fins estabelecidos pela comunidade política.

A centralização administrativa, nas mãos de uma comunidade política, impediu o desenvolvimento de processos que possibilitassem a participação política da maioria da população.

Neste mesmo processo, vinculou o seu próprio desenvolvimento, como grupo dominante, aos interesses capitalistas internacionais. O crescente e exclusivo controle da ordem e do aparato governamental por parte desta comunidade política subordinou a sociedade a um Estado que se apresenta sempre como o provedor da ordem, da justiça, dos direitos e, acima de tudo, provedor de favores.

Ainda que não tenha conhecido um estágio político no qual se pudesse encontrar políticas públicas de caráter liberal ou que tendessem para o estado de bem estar, a partir dos anos 1990, entra em cena um novo conceito de ação política e de Estado, com conseqüências importantes no campo das políticas públicas.

Trata-se do neoliberalismo, uma expressão cunhada nas últimas décadas para designar a retomada das políticas econômicas com ênfase no livre mercado. O papel do Estado seria restrito a disciplinar o mercado com o objetivo de combater os excessos da livre concorrência.

Assim como os liberais clássicos, os pensadores assinalados de neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por leis naturais resultantes da livre associação entre os indivíduos e por isso as funções do Estado devem ser limitadas para permitir maior autonomia ao setor privado.

Pensado por Hayek e demais teóricos da Sociedade Mont Pelérin, na década de 1950, o neoliberalismo ataca toda e qualquer intervenção do Estado na economia, e sugere que o mercado não deve sofrer nenhum tipo de limitação, porque são mecanismos que ameaçam a liberdade política e econômica.

O controle econômico não é apenas o controle de um setor da vida humana, distinto dos demais. É o controle dos meios que contribuirão para a realização de todos os nossos fins. (HAYEK, 1984, p. 101)

Essa proposta político-econômica data do pós 2ª Guerra Mundial na Europa e América do Norte “*como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem estar*” (ANDERSON, 1995, p.9).

As especulações do neoliberalismo, na década de 1950, advertiam sobre uma futura crise que seria ocasionada por conta da política econômica adotada pelo Estado interventor, e não foram consideradas dada à prosperidade em que se encontravam as sociedades industrializadas nos anos 1970. A estagnação econômica e a baixa taxa de lucro se manifestaram como resposta a notícia dada duas décadas antes.

A crise, nesse período, foi diretamente vinculada às pressões dos sindicatos do movimento operário, vistas como condicionantes para acumulação do capital, uma vez que as reivindicações aumentavam as despesas do Estado na área social.

As raízes da crise localizavam-se no poder dos sindicatos, principalmente pelo movimento operário que corroeu as bases da acumulação por conta de suas pressões para o aumento do gasto social. O Estado foi cedendo tanto que sua ação começou a dilapidar o patrimônio privado. Solução para crise era a emergência de

um Estado forte e controlador que não praticasse nenhum tipo de intervenção e reduzisse os gastos na área social.

Estabelece-se um conjunto de políticas econômicas que buscavam favorecer a mobilidade do capital, a abertura do mercado, a eliminação das regras para entrada de capital estrangeiro, a privatização e a redução do papel do Estado e das despesas sociais.

A política neoliberal foi ensaiada, primeiramente, pelos estadistas como Margareth Thatcher e Ronald Reagan e, posteriormente, expandiu-se para todo o mundo capitalista, sendo incorporada nos países em desenvolvimento.

Os pontos básicos desse projeto foram sistematizados no chamado "Consenso de Washington", em 1989, no qual se reuniram, em Washington, representantes do Banco Mundial, do Banco Internacional de Desenvolvimento e do Fundo Monetário Internacional e países da América Latina e Central e do Caribe para discutirem os rumos da economia.

A superação da crise econômica que se anunciava ou se materializava nos países em desenvolvimento necessitava da adoção de diretrizes que permitissem a reestruturação do sistema político e econômico desses países. Focalizava-se como principais medidas o ajuste fiscal; a redução do Estado e a redefinição do seu papel; a menor intervenção na economia; privatização; abertura comercial; o fim das restrições ao capital externo; a redução das regras governamentais para o funcionamento da economia; e a reestruturação do sistema previdenciário.

A intervenção do Estado na esfera econômica foi entendida como maléfica por seus empecilhos burocráticos, seus condicionantes do lucro e pela falta de estabilidade. Decorre a necessidade de um Estado forte que crie as condições jurídicas para as operações do capital transnacional e forneça a infra-estrutura física e humana necessária para a acumulação do capital, assegurando a estabilidade econômica e política.

1.1.3 A reforma do Estado e os caminhos da nova política educacional

No final dos anos 1980, o país se encontrava mergulhado em uma grave crise, marcada pelo descontrole fiscal, o alto grau de desemprego, o elevado índice inflacionário, e uma democracia depois de um longo período de ditadura militar.

Além disso, a primeira eleição presidencial foi realizada nesse cenário de crise. Como delineamos no item anterior, a saída para a crise econômica atribuída como uma crise do Estado deveria ser articulada à reestruturação do modelo político-econômico vigente.

Também é marca dos anos 1990 a organização de diversos setores emergentes na sociedade. Devido à abertura democrática, essas diversas forças se aliaram em busca da democracia, todavia, segundo Fernandes (1986), a nova república marcou a continuidade estabelecida entre a ditadura e a república, uma vez que novamente a reorganização do poder deu-se pelos re-arranjos pelo alto.

A crise concatenada ao ideário de modernização do país foi o palco para o presidente eleito, Fernando Collor, colocar em prática seu Projeto de Reconstrução Nacional: modernizar o país; alterar sua forma de atuação do Estado; acabar com a corrupção; moralizar a administração, acabando com os fisiologismos e vícios administrativos e partidários; e abolir os coronéis e marajás.

O colapso fiscal foi entendido como um conjunto de desequilíbrios que aos poucos imobilizou o Estado, tornando-o incapaz de definir e implementar a política econômica. Assim, para frear a inércia estatal visando maior eficiência, era necessária a implementação de um programa que garantisse a estabilização econômica, e a otimização na alocação de recursos.

Iniciava-se um período de reformas vinculadas ao que foi chamado 'redefinição do papel do Estado', isto é, aos ajustes econômicos engendrados via acordos com os organismos financeiros internacionais.

A política implementada por Fernando Collor se mostrou desastrosa, aumentando ainda mais a crise e denúncias de corrupção engendraram novas forças políticas, que lutaram pela impugnação de seu mandato.

Itamar Franco o sucedeu em outubro de 1992, e a atuação mais significativa de seu governo foi a tentativa de controlar a inflação, meta que foi alcançada através do Plano Real, do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, seu sucessor na presidência.

Ao assumir a Presidência da República, em 1995, em seus discursos Fernando Henrique Cardoso elegeu a *educação* como prioridade absoluta. Em seu programa de governo – "Em Mãos à Obra, Brasil" –, comprometia-se a repensar o país pela ótica democrática e social, buscando realizar os anseios da sociedade. Portanto, investir em educação era responder a uma dessas aspirações.

As diretrizes básicas do programa do *Partido Social Democrata Brasileiro* (PSDB) demonstravam a necessidade de consolidar a estabilidade econômica. No discurso, a estabilidade econômica deveria ser promovida através do crescimento econômico sustentado, gerando empregos e oportunidade de renda. Foi verbalizado também o imperativo de eliminar a fome e a exclusão social. Porém, a principal diretriz que tomava como pano de fundo a consolidação da democracia constituía-se na comumente chamada *Reforma do Estado*, pela qual se tornaria possível atuar nos focos de maior desigualdade econômico-social, buscando tornar mais equitativos os serviços sociais básicos.

Para Cardoso (1994), o problema fundamental a ser enfrentado se fundamentava na forma que desde os anos 1930 o Estado assumira, e por isso se encontrava endividado, falido. Porque sempre assumiu o papel de promover o desenvolvimento econômico, fazia-se urgente, portanto, restabelecer o equilíbrio entre as funções que são específicas do Estado em relação ao desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Nas últimas décadas a ordem econômica mundial corroborou num novo desenho das funções do Estado que, indiretamente, implicou em uma nova orientação nas relações de intervenção estabelecidas. Dessa forma, na década de 1990, a tônica era a necessidade de reformar o Estado com vistas a garantir melhor eficiência e governabilidade, modernizar o Brasil, e acabar com o gigantismo burocrático e com as tendências patrimonialistas.

A deficiência do Estado e o agravamento do colapso fiscal vinculavam-se, diretamente, à crise do modelo administrativo vigente, isto é, ao *gigantismo burocrático* que não superou os *laços do patrimonialismo e clientelismo*, empecilhos que não permitiam a reestruturação econômica e nem a garantia de estabilidade. Para superar o 'gigantismo burocrático' e promover a modernização, propõe-se uma *forma administrativa gerencial*, configuração que permitiria garantir as condições técnicas e financeiras para a administração; aumentaria a governança (objeto central da reforma); e superaria o patrimonialismo e clientelismo, perpetuados pela nossa tradição política.

Nas palavras de Bresser Pereira (2001), um Estado forte e democrático deveria reunir características políticas, financeiras e organizacionais: um Estado de direito, ou o império da lei, baseado num sistema constitucional-legal dotado de legitimidade e efetividade. "O *Estado e mercado não poderiam mais ser vistos como*

alternativas polares, mas deveriam se transformar em fatores complementares de coordenação econômica” (CADERNO MARE, 1997, v. 1, p. 11).

A reforma parte da idéia que existem quatro setores dentro do Estado:

- ❖ *Núcleo estratégico*: definição das leis e políticas públicas para todas as esferas governamentais, sendo que no nível federal o núcleo é integrado pelo Presidente da República; pelos ministros de Estado e pela cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas; pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal; e pelo Ministério Público. Nos níveis estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.
- ❖ *Atividades exclusivas do Estado*: poder de legislar e tributar. Estão incluídas as polícias, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, os órgãos responsáveis pelas transferências e recursos.
- ❖ *Serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado*: não envolvem o poder de Estado, mas são realizados ou subsidiados pelo Estado, ou seja, figuram-se nas sociedades públicas não estatais, por meio da do processo de publicização.
- ❖ *Setor de produção de bens e serviços para o mercado*.

QUADRO 1: Setores do Estado – Propriedade e Administração

SETORES DO ESTADO	FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO	
	Pública estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico					
Atividades exclusivas					
Serviços não exclusivos					
Produção mercado					

Fonte: Cadernos MARE da Reforma do Estado. Vol. 1. Brasília: MARE, 1997.

Realizada a reforma, o Estado aumentaria sua capacidade de formulação e acompanhamento de políticas públicas, reduziria a hierarquia da estrutura administrativa federal, por isso deveria descentralizar para formatos organizacionais mais leves e flexíveis, e a descentralização de competências para Estados e Municípios.

A descentralização era entendida como melhoramento direto no desempenho gerencial na prestação de serviços, fator que promoveria o fortalecimento da capacidade regulatória do Estado.

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento. (BRASIL, 1995)

Nesta redefinição de papéis, o Estado deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, através da produção de bens e serviços, mas em contrapartida passou a se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

No programa de governo psdebista, a tônica estava na promoção da justiça social, porém, a crítica aponta que o “re-aparelhamento” do Estado fez com que sua ação fosse reduzida na área de proteção social, e com isso as questões sociais foram avaliadas como entrave para o pleno desenvolvimento econômico.

[...] o objetivo central da reforma esboçada nos anos noventa era aumentar a governabilidade do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania [...] por isso a administração gerencial apontava para a necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços [...] e por isso passou a ser pautada pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos. (BRASIL, 1995, p. 12)

1.2 Os novos padrões de ação estatal: o neoliberalismo e a redução do papel do Estado nas políticas públicas educacionais

No que se refere à educação, em 1995 iniciou-se a reforma educacional, realizada sob o imperativo da necessidade de se cortar, redimensionar e melhor distribuir gastos públicos.

Nesse sentido, o modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômica, aplicado nas diretrizes da reforma estatal, foi o mesmo operacionalizado na esfera educacional. As principais diretrizes foram a descentralização dos serviços para a esfera municipal, e a racionalização na redistribuição do gasto público em favor do ensino fundamental obrigatório.

A partir da PEC 233, atual EC N. 14/96, foram operacionalizadas as diretrizes da reforma. Primeiramente, o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi alterado, nesse sentido foi desobrigado o comprometimento da erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental; foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)², a partir do qual os recursos públicos para a educação passaram a se vincular num fundo único para serem redistribuídos entre as esferas estaduais e municipais do governo. Isto posto, à União cabia apenas a função redistributiva e supletiva, isto é, complementar os fundos dos Estados que tivessem arrecadação aquém do valor mínimo estipulado por aluno.

Com o Fundef, também os municípios foram obrigados a implementar planos de carreira para o magistério, como também aplicar 60% dos recursos do fundo na remuneração dos docentes em efetivo exercício e investir na formação “dos professores leigos”. Outro aspecto foi a instituição de conselhos com representantes das famílias, professores e autoridades educacionais com vistas ao controle e acompanhamento.

A municipalização foi induzida a partir da tônica da maior alocação de recursos, o que permitiria maior eficácia, porque permitiria a desconcentração da União e dos Estados que poderiam atuar no ensino Superior e Médio, respectivamente. Porém, a argumentação foi falaciosa, porque a municipalização

² Com relação ao Fundef, atentaremos-nos com maior destaque na terceira seção deste trabalho.

não foi seguida de ampliação de recursos a favor dos municípios. Simplesmente houve a redistribuição.

Paulo Renato Souza foi o escolhido para ocupar o Ministério da Educação, função que ocupou de 1995 a 2002. De acordo com o ex-presidente, ao sair do ministério, ele havia realizado uma revolução silenciosa na educação. Ao assumir o ministério, ele asseverou que os “*desafios a serem enfrentados eram enormes, dada a herança histórica do país*” (2005); os níveis de desigualdades eram vergonhosos para a décima economia do mundo; e que assinalava que nenhum governante tinha realmente se preocupado em educar o povo.

No discurso do programa de governo do Ministério da Educação, buscou atender e incorporar os princípios da universalização, descentralização, municipalização, participação da comunidade na gestão das escolas e maior controle social do gasto público e dos resultados. Porém, as políticas públicas para a educação nesse interregno buscaram atender de forma pontual os casos mais graves de degenerescências, apesar do discurso da universalidade dos direitos sociais.

A política educacional implementada por Souza objetivava retirar o país do atraso secular, pelo menos estatisticamente. Suas diretrizes atenderam à universalização da educação básica – entendida enquanto universalização do Ensino Fundamental, melhoria na formação de professores e o combate ao analfabetismo.

O relativo atraso econômico dificulta a superação do atraso social. O problema fundamental da social-democracia europeia é redistribuir a riqueza gerada pelo capitalismo. No Brasil, a distribuição pura e simples da riqueza existente significaria um nivelamento por baixo, uma redistribuição da pobreza. (CARDOSO, 1990, p. 18)

A crise da última década era uma crise do Estado, mais propriamente do modelo de desenvolvimento que os governos anteriores adotaram, isto é, o desvio das funções próprias do Estado para ampliar sua presença no setor produtivo; disso decorreu a deterioração dos serviços.

Era preciso estabelecer um novo equilíbrio entre as funções do Estado em relação ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social. Além de promover o desenvolvimento econômico, o Estado também deve investir em Educação, Ciência e Tecnologia. Para o então presidente, o Brasil não se encaixava no grupo dos

países subdesenvolvidos, mas se tratava de um país mal desenvolvido e do ponto de vista da social-democracia, acabar com essas distorções era fundamental para transformar o Estado brasileiro em um instrumento de justiça social, em vez de um fator de agravamento das injustiças.

Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim seria possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p. 6).

O objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com maior qualidade. Ou seja, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis. A redução de custos será perseguida ao mesmo tempo em que se promove a contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão. (PSDB, A social democracia em ação, 1997)

Em janeiro de 1995 foi criado o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (extinto em 1998) – e suas atribuições eram formular as políticas para a Reforma do Estado e Reforma Administrativa com vistas à modernização da gestão. À frente do ministério Luiz Carlos Bresser Pereira deu início à elaboração do Plano Diretor para a Reforma do Estado, publicado em setembro do mesmo ano.

Bresser Pereira (1997, 2001) apontava a urgência em enfrentar a crise definida como fiscal e decorrente do modo de intervenção estatal e da forma burocrática pela qual o Estado era administrado. Segundo o autor, a crise do Estado estava associada ao caráter cíclico da intervenção estatal e também ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais.

Argumentava que a reforma do Estado era uma resposta à globalização em curso, “a *crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo, a globalização tornou imperativo redefinir suas funções*” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.269), que passam a ser de facilitador da internacionalização competitiva da economia.

Na visão do ex-ministro, o Estado poderia ser um instrumento positivo para o desenvolvimento na medida em que estimulasse o investimento em capital físico e

humano, incentivasse o progresso técnico e científico. Entretanto, o Estado também poderia ser um empecilho se suas instituições favorecessem a captura do patrimônio público. Por isso, reformar o Estado era promover mudanças substantivas que articuladas promoveriam o desenvolvimento.

Apesar da reforma ser a saída para a crise econômica, dada a desigualdade entre o ritmo interno e externo, manifestada mais enfática e complexamente nos países da periferia do capitalismo, as necessidades impostas pelo capitalismo internacional constrangeram a economia interna a avançar de forma mais acelerada e, no âmbito da esfera política, os interesses de ordem patrimonialista impediram o desenvolvimento de uma democracia liberal (GANDINI, RISCAL; 2002).

De acordo com Sola (1999), a reforma do Estado e da administração pública constituiu-se em uma readequação da relação entre Estado e sociedade de acordo com a ordem econômica globalizada.

As teses resultantes do "*Consenso de Washington*" e o estabelecimento de uma nova ordem global partiam de um modelo de democracia representativa clássica, que constituía parte fundamental do processo de legitimação política da nova ordem econômica, segundo os moldes liberais, que preconizam o livre mercado e Estado mínimo sustentado em uma estrutura democrática representativa partidária.

Assim, segundo Sola (1999), a reforma do Estado constituiu a conformação da relação entre Estado e sociedade, preconizada pelo *Consenso de Washington*, com vistas à regulamentação do campo social de acordo com a ordem econômica globalizada.

A liberalização econômica deveria conjugar-se ao processo de democratização, contudo as estratégias para a reforma econômica e do Estado desenvolveram-se a partir do axioma fundado na economia de mercado que, internamente, encontraria sua contrapartida no desenvolvimento por parte da própria sociedade, de instrumentos de auto-regulação sociais e políticos.

A concepção liberal, nesta perspectiva, encontrou no conceito de gestão democrática o campo por meio do qual o indivíduo poderia elevar-se à condição de cidadão pleno em uma sociedade baseada no livre mercado e na competitividade (SOLA, 1999).

Para Gandini e Riscal (2002), a reforma do Estado não atingiu a essência do Estado Brasileiro, já que a herança patrimonialista foi mantida e não transformou o

Estado do ponto de vista normativo. Dessa forma, a esfera estatal permaneceu incapaz de garantir a gestão democrática.

Em 2002 foi eleito o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o Partido dos Trabalhadores ampliou sua aliança política junto ao Partido Liberal, ao Partido Comunista do Brasil, ao Partido Comunista Brasileiro e ao Partido da Mobilização Nacional. O programa apresentado tinha por base o resgate das dívidas sociais. Em sua gestão, a política educacional também se articulou diretamente à política de estabilidade da economia, os projetos também caminharam na indistinção das instituições privadas e públicas, aspecto tão criticado anteriormente que se reproduziu na política educacional “petista” sob viés da formação para a empregabilidade, compensação e contenção da pobreza.

O discurso, ou melhor, a pretensa ruptura com o modelo precedente, se aconteceu não apresentou descontinuidades.

Não seria equivocado assinalar que os contornos da atual política educacional assemelham-se às orientações precedentes, isto é, a política implementada no governo Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de tomar como alicerce a luta contra as desigualdades econômicas e sociais através da complementação de renda no campo educacional apresenta continuidades, principalmente nos encaminhamentos que tomam como referência o princípio de desenvolvimento proposto pelas agências multilaterais.

1.3 Política educacional e Políticas públicas

Nesse contexto, as políticas públicas passaram a ser delineadas e equacionadas sob o cunho assistencialista e filantrópico, dificultando a implementação e a manutenção das políticas públicas sociais, que deixaram de ser responsabilidade exclusiva da esfera estatal e assumiram o ordenamento de prestação de serviços. Nesse sentido, as orientações das agências multilaterais não se limitam ao cumprimento de funções técnicas e burocráticas, mas assumiram um caráter estritamente político, já que as políticas sociais implementadas foram correlatas de suas orientações, tornando a agenda política dos países subdesenvolvidos dependentes e vulneráveis às suas diretrizes.

O imperativo da política educacional continua sendo o de formar os indivíduos para a empregabilidade, já que a educação básica é tomada como requisito

indispensável ao emprego formal e regulamentado. A educação é concebida como um instrumento das políticas sociais de cunho compensatório, que visam à contenção da pobreza e não à alteração no quadro de produção e distribuição de riquezas.

O *Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial* (2006) ressalta que, para amparar as sociedades e ajudá-las a escapar da desigualdade, é necessário fortalecer a capacidade de fazer pressão dos mais pobres em prol de mecanismos mais fortes de expressão e responsabilidade política. Ao insistirem em vigilância contra o abuso do poder econômico e político por parte das elites, as pessoas de baixa renda e as excluídas podem formar parcerias com as classes médias a fim de apoiarem estratégias de mudança equitativa, que permitiriam minar o domínio oligárquico e nivelar as regras no campo político, sem recorrer a insustentáveis políticas de cunho populista.

No atual contexto, as propostas do governo Lula encontram melhor terreno para se desenvolverem do que nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, uma vez que o Partido dos Trabalhadores acumulou grande potencial de representação social, o que lhe permitiu avocar para si o papel de porta-voz de muitos movimentos sociais com legitimidade, condição que o PSDB nunca conseguiu alcançar.

Assim, se os pressupostos do projeto liberal baseado nas premissas do “Consenso de Washington” eram a minimalização do Estado, dada nossa matriz histórica, isto é, nossa configuração particular do campo político somadas às práticas clientelistas e patrimonialistas, tais medidas acarretaram em uma inversão do processo.

“A publicização consiste na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 8), portanto, a parceria aparece como mecanismo imprescindível para o alcance das metas e propostas.

A permissão de que os serviços não exclusivos do Estado pudessem ser implementados a partir de parcerias com organizações sociais constitui-se no objetivo da publicização, cuja proposta é baseada no pressuposto de que esses serviços ganhariam em qualidade e seriam otimizados, porque utilizariam recursos menores e poderiam ser oferecidos de forma mais flexível ao cidadão.

A premissa básica da reforma era que o Estado passasse, portanto, a executar somente as tarefas que lhe são exclusivas. Tais tarefas poderiam ser as tarefas centralizadas – “formulação e implementação de políticas públicas, leis” – e estas deveriam ser executadas por secretarias ou departamentos do Estado. Quanto às tarefas de execução, estas deveriam ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas.

Contudo, a regulação e a intervenção continuaram sendo necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos de infra-estrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial.

Em nome da estabilidade econômica, foram apresentadas propostas de políticas públicas que melhor viabilizassem os projetos de sustentação política dos agentes do governo. O que ocorreu foi uma reordenação dos objetivos sociais por parte dos agentes administrativos do Estado e, dessa forma, as ações regulamentadas maximizaram o papel do Estado.

Novas formas de gestão surgiram nesse cenário de transformações referentes à organização do trabalho na lógica econômica mundial, que visa à integração dos mercados consolidando a economia global. Otimizar novas formas de produção e organização do trabalho, visando flexibilizar e substituir os antigos modelos de produção, e descentralizar as funções, mas manter o núcleo dirigente são as novas dinâmicas administrativas.

Associações e ONGs passam a cuidar dos espaços deixados pelo esvaziamento do Estado. Mulheres, grupos étnicos e homossexuais, antes de repensarem e discutirem profundamente a alteridade, no sentido de situarem-se como sujeitos históricos inseridos numa totalidade, nada mais fazem do que procurar assegurar seu lugar ao sol dentro da lógica da livre concorrência, em igualdade com outros grupos.

Têm o discurso da luta pela cidadania, mas não fazem mais do que buscar a sua valorização como nichos de mercado em potencial. A luta pela *“progressiva incorporação de grupos e indivíduos a novos e mais elevados estágios de vida comunitária consubstanciados em direitos e garantias”* (NOGUEIRA, 2001, p.84) é deixada de lado na medida em que se obtêm os instrumentos jurídicos para

garantirem seus interesses. A fragmentação da sociedade civil torna-se cada vez maior.

As novas formas de gestão ainda buscam a excessiva regulamentação no princípio norteador da tutela do Estado sobre o interesse público, desencadeando muitas vezes o fenômeno histórico de apropriação dos interesses particularistas, clientelistas e fisiológicos. Assim, os mecanismos públicos de controle social que deveriam evitar a apropriação da esfera privada sobre a esfera pública acabam fortalecendo a apropriação. E, em nome do Estado, da defesa do público, áreas chave de setores do Estado se afastam cada vez mais do próprio interesse público.

Esse movimento de desconcentração e transferência de responsabilidade para a sociedade implica, por sua vez, no fortalecimento e na classificação de papéis e campos de atuação próprios do “novo estado” (TEIXEIRA, 2001). O principal desafio é criar e gerenciar mecanismos que permitam o equilíbrio, o controle e a autonomia e o desenvolvimento econômico e social.

Em seu livro *Privado, porém público – O terceiro Setor na América Latina*, Fernandes, R. apresenta o conceito de ‘terceiro setor’, e enfoca que a participação dos cidadãos é essencial para consolidar a democracia e uma sociedade civil dinâmica. Além disso, o terceiro setor é o melhor instrumento que dispomos para reverter o quadro de pobreza, violência e exclusão social que ameaça os fundamentos da nossa vida, como assinala Miguel Darcy de Oliveira (FERNANDES, 1994, p. 12).

O primeiro setor é composto por instituições do Estado e o segundo setor constituído pelas empresas privadas que objetivam o lucro. Há também na sociedade um terceiro setor (TS) que “é uma expressão de linguagem entre outras que foi inicialmente traduzida da língua inglesa (Third Sector)” (FERNANDES, 1994, p. 28).

O primeiro setor é o setor estatal, o segundo é o setor privado, o terceiro setor corresponde às organizações privadas que são públicas por suas finalidades. O terceiro setor é formado por: organizações não-governamentais, institutos, fundações, associações profissionais, movimentos sociais, entidades de classe, ou seja, são todos os agentes que atuam na área social. São, portanto, as organizações governamentais sem fins lucrativos, que foram criadas e são mantidas pelo voluntariado.

O terceiro setor se caracteriza pela promoção de interesses coletivos, diferenciando-se da lógica do mercado. Como enfatiza Ruth Cardoso: “é a *institucionalização do público, compreendida como sinônimo de processo de organização da sociedade civil em defesa de seus próprios direitos*” (apud CARRION, 2000, p. 238).

No quadro abaixo procuramos sintetizar o campo de atuação dos agentes públicos e privados vinculando-os a finalidade de suas ações, como podemos ver o Terceiro Setor compreende a ação de agentes privados que através de suas atividades visam garantir o fim público através de ações sempre voltadas para o coletivos.

Quadro 2: Setores do Estado: agentes e fins

AGENTES		FINS	SETOR
Privados	<i>para</i>	Privados	Mercado
Públicos	<i>para</i>	Públicos	Estado
Privados	<i>para</i>	Públicos	Terceiro Setor
Públicos	<i>para</i>	Privados	corrupção

Fonte: FERNANDES, Rubem César. Privado porém público – O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Damara, 1994.

Deste modo, o terceiro setor denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos, sendo este o sentido positivo da expressão ‘Bens e Serviços Públicos’, implicando em dupla qualificação: não geram lucros e respondem às necessidades coletivas. Nesse sentido, “as ONGs *podem ser imaginadas como pequenos veículos que viajam sistematicamente entre os locais românticos das comunidades nacionais e os esclarecidos escritórios de cidadania*” (FERNANDES, R., 1994, p. 76).

A noção de parceria é polissêmica, e cada uma de suas vertentes de significação tem vínculos e origem com correntes de pensamento político e social diferentes. Assim, pode ser representada pelo social liberalismo como mecanismo de racionalização econômica. Para Bresser Pereira (1997), a substituição da burocracia pelo modelo gerencial de administração, modelo inspirado no setor privado, permite que as atividades antes diretamente atribuídas ao Estado possam ser publicizadas através de parcerias em favor de organizações privadas sem fins lucrativos.

Segundo Bresser Pereira (1997), a publicização refere-se à produção não-estatal de bens públicos, por entidades situadas no âmbito do denominado terceiro setor (setor de serviços não orientado para o lucro). Nessa proposta, as organizações sociais de direito privado sem fins lucrativos são entendidas como públicas não estatais no estabelecimento de parceria com organismos governamentais com vistas à prestação de serviços sociais básicos.

Como diretriz central da política educacional, foi dada ênfase na disseminação das parcerias na educação de adultos. Esse mecanismo pode ser percebido no incentivo da realização das parcerias entre a esfera pública e privada.

Parceria passa ser a palavra da década sobre a qual recai toda a luz e é dado todo destaque nos discursos tanto na esfera privada como na esfera pública. Parceria, grosso modo, é definida nos dicionários como reunião de indivíduos para a exploração de interesses em comum. Definimos parceria como uma relação contratual entre o governo e agentes privados, como também podem ser os convênios estabelecidos entre a esfera municipal ou estadual junto às organizações comunitárias que participem dos movimentos de alfabetização.

Montaño (2002) critica o conceito de terceiro setor colocando-o enquanto uma ideologia neoliberal que precisa ser desvelada. Assim, para ele o terceiro setor refere-se a uma modalidade de respostas a questões sociais, que no contexto de 1990 migra da responsabilidade do Estado, passando a ser responsabilidade dos sujeitos envolvidos portadores das necessidades e da ação voluntária ou filantrópica de organizações privadas.

Assim, o Estado burocrático e ineficiente, precário e corrupto pode ser mais ágil quando associado ao terceiro setor que supostamente seria eficiente, eficaz e rápido.

Para Montaño o motivo é político-ideológico: retirar e esvaziar o direito universal do cidadão quanto às políticas sociais (estatais) de qualidade, criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população

[...] criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidade e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do terceiro setor, uma nova demanda lucrativa para o setor empresarial. (2002, p. 23)

Podemos concluir nesta seção que a avaliação das políticas públicas sociais tem estreita relação com o entendimento do Estado que implementa tais políticas. A

compreensão de sua concepção de modelo político-econômico é um ponto nevrálgico para o estudo da engenharia institucional. Os contornos da política social obedecem à fisionomia da sociedade e do Estado e refletem, portanto, o projeto político do Estado para a sociedade.

Vieira (2001) salienta que o conceito de cidadania, mesmo sendo muito vago e sem substância, transformou-se numa das bandeiras de luta mais comum da atualidade, sua legitimação é tão grande que seu invocar parece justificar todo um conjunto de objetivos e utopias.

Disso decorre a necessidade de se tomar cuidado com a tendência de englobar a cidadania a um conjunto de ações voltadas diretamente para as melhorias de condições de vida do indivíduo e seu meio, uma vez que essa tendência vincula o exercício da cidadania à função exclusiva do aparato estatal, que seria a promoção de serviços e práticas que permitissem a diminuição dos efeitos deletérios das desigualdades sociais.

Segundo Pinsky (2003), a cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço e, dessa forma, não difere das outras categorias que apresentamos nesta seção.

Na próxima seção discutiremos o conceito de analfabetismo à luz das discussões engendradas nas Conferências Mundiais de Educação, dos Encontros e Congressos de Educação de pessoas adultas e das declarações e compromissos afirmados pelo poder público.

2. FORMAÇÃO DA AGENDA: ANALFABETISMO E QUETÕES NACIONAIS

Nesta seção, traçamos algumas notas sobre o conceito de analfabetismo para podermos delinear paralelos com as questões de cunho econômico e político, as quais contribuiriam diretamente para que a falta e/ou baixa escolaridade da população se tornasse um problema nacional.

O analfabetismo compreendido enquanto um fenômeno social decorrente da estrutura econômica, cultural e política só pode ser concebido dentro de sua contextualização histórica, a qual nos que permite focar quais os aspectos políticos e ideológicos que influenciaram e influenciam sua dinâmica.

O conceito de analfabetismo não é natural e foi historicamente elaborado à medida que a alfabetização foi se constituindo como norma e necessidade para o desenvolvimento do homem na sociedade moderna.

Logo, a alfabetização caracterizaria a condição normal do homem civilizado contemporâneo e o analfabetismo seria, assim, uma condição de anormalidade, ausência, e se constituiria, gradualmente, como marca daqueles que não têm acesso pleno à condição de cidadania e aos bens materiais e culturais da civilização.

Analfabetismo (Educ). Acultura. Atraso. Situación de aquellos que no saben leer y escribir [...] és siempre síntoma y causa de una situación global característica de las comunidades de escaso nivel de desarrollo [...] la reducción, a supresión del analfabetismo és una condición previa para elevar el nivel de vida de la sociedades (DICCIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, 1995, p. 83)

A palavra “analfabeto” surge no século XIX, diretamente ligada à preocupação com a instrução elementar. Atualmente, a mesma acepção ainda é aceita. Como fenômeno histórico, o analfabeto deve ser compreendido por meios das condições materiais que o determinaram e por meio das especificidades da sociedade que o gerou.

Sendo parte integrante do mesmo processo que constituiu os Estados Nacionais e afirmou a escola como lócus privilegiado para a formação do cidadão, o analfabeto deveria ser trazido para o interior da “escola” porque fora dela não teria

acesso à cidadania e aos controles estatizantes das nações modernas nem poderia exercer seus direitos de cidadão, de voto e de participação política.

Em nosso trabalho, o adulto analfabeto é o indivíduo que em idade regular não foi alfabetizado, isto é, não frequentou o ambiente escolar, ou se frequentou não contemplou as quatro séries iniciais do ensino fundamental, sendo assim sua prática social não foi permeada pela aquisição formal da leitura e escrita.

De acordo com Silva (2004), a palavra “analfabetismo” indicaria a situação de desconhecimento da língua escrita do seu país natal, entretanto afirma que essa definição não é mais satisfatória para compreender a relação estabelecida entre os homens e as palavras escritas nas sociedades urbanas contemporâneas:

Não existe nenhuma pessoa que não se relaciona com o mundo das letras. Sendo assim, há que se pensar em “novas” palavras que expliquem esta situação com diferentes nuances. [...] Afirmamos que os termos “analfabeto” e “analfabetismo” precisam ser discutidos e retirados dos discursos dos nossos tempos, sejam eles proferidos por professores, formadores de professores, autoridades, alunos, entre outras pessoas. (SILVA, 2004, p. 45)

A autora considera, ainda, que a palavra “analfabetismo”, no Brasil especificamente, encontra-se maculada e insuficiente como conceito, porque tem indicado um modo pejorativo de referir-se a pessoas que não dominam a leitura e a escrita.

Para Tfouni (1988), o analfabetismo é abordado a partir de uma visão etnocêntrica, isto é, somente com a aquisição da leitura e escrita os indivíduos conseguem desenvolver o raciocínio lógico-dedutivo, a capacidade para formular propostas e solucionar problemas, bem como para atuar convincentemente na sociedade. Como veremos na seção seguinte, a tônica dos programas engendrados retratou e reforçou essa concepção, ao longo da história, uma compreensão altamente elitista e discriminatória que impregnou uma concepção vulgar e ordinária sobre a inferioridade do adulto analfabeto.

Como decorrência dessas abordagens, o indivíduo analfabeto ou com baixa escolaridade foi estigmatizado com o emblema do incapaz, do boçal, do bronco.

A concepção, na melhor das hipóteses, ingênua do analfabetismo o encara ora como uma “erva daninha” – daí a expressão corrente: “erradicação do analfabetismo” –, ora como uma “enfermidade” que passa de um a outro, quase por contágio, ora como uma “chaga” deprimente a ser “curada” e cujos índices, estampados nas

estatísticas de organismos internacionais, dizem mal dos níveis de “civilização” de certas sociedades. Mais ainda, o analfabetismo aparece também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da “incapacidade” do povo, de sua “pouca inteligência”, de sua “proverbal preguiça”. (FREIRE, 2001, p. 15).

Este é o analfabeto que, enquanto erva-daninha, deve ser extirpado, erradicado, porque se associa diretamente ao rótulo da marginalidade e, conseqüentemente, do perigo e da subversão. Segundo Carneiro (*apud* FERRARO, 2002, p. 29), “*a incapacidade do analfabeto não é somente política; ele tende a ser um marginal na sociedade contemporânea e gera novos analfabetos*”.

Definido como o ignorante, o bronco, que não conhece o alfabeto, o iletrado, terminologias distintas, as quais não adensamos neste estudo, buscam dar significação àqueles que não participaram da vida escolar, ou que participaram em tempo inadequado, insuficiente, isto é, possuem menos de quatro anos de escolaridade. Entretanto, grosso modo, não é analfabeto aquele que sabe ler e escrever um bilhete simples.

Muitas vezes o analfabeto, como esclarece Oliveira, M. (1999), é o migrante que chega às grandes metrópoles proveniente de áreas rurais empobrecidas, filho de trabalhadores rurais não qualificados e com baixo nível de instrução escolar (muito freqüentemente analfabetos). É aquele que tem uma passagem curta e não sistemática pela escola, sempre trabalhando em ocupações urbanas não qualificadas, geralmente após experiência de trabalho rural na infância e, na adolescência, tardiamente vai buscar a escola para alfabetizar-se ou cursar algumas séries do Ensino Supletivo.

Nas décadas pretéritas, o adulto analfabeto conformava uma população com idade mais avançada, mas a feição da clientela vem sofrendo severas modificações e, hoje, caracteriza-se cada vez mais por jovens.

O perfil caracterizado pela idade mais elevada repercutiu em “especulações” simplistas que salientavam que uma vez investidos recursos massivos na educação de crianças, em idade regular de cumprir seus estudos, o problema do adulto analfabeto naturalmente deixaria de existir. Tal assertiva não se constituiu em verdade, uma vez que as ações engendradas não corroboraram a erradicação da questão. Apesar de uma melhoria na taxa de alfabetização, o “estoque” de adultos analfabetos foi sendo repostado, na medida em que assumia novas características.

Atualmente, o jovem que se incorpora ao território da antiga educação de adultos é aquele que não foi bem sucedido na escolaridade regular. Oliveira, M. (1999) salienta que seria importante um aprofundamento a respeito da população de jovens incorporados aos programas de educação de jovens e adultos, já que, quando se fala dessa modalidade de educação, o título abrangente não evita que a referência principal seja, ainda, aos adultos.

Uma vez entendido que a educação não é processo neutro, mas dotado de intencionalidade e relacionado ao poder e, portanto, a serviço da manutenção desse poder, podemos focalizar as diferentes ações institucionalizadas para a erradicação do analfabetismo das pessoas adultas.

Outros dois conceitos primordiais para o nosso trabalho são o de alfabetização e o de educação, porque são em cima das diversas concepções assumidas por eles que foram conjugadas ações para a erradicação do analfabetismo.

A alfabetização de jovens e adultos sempre esteve atrelada a um conceito estreito de reposição da escolaridade não realizada, sendo articulada de forma técnica, instrumental e mecanicista, mas também se configurou através da alfabetização pelo debate político.

A educação é definida no Novo Dicionário Aurélio (p. 499, s/d) como instrução, civilização, formação das faculdades mentais e, nesse sentido, a educação está intrinsecamente ligada ao ideal de civilizado, do aprendizado formal, e por isso as tentativas de superação do quadro do analfabetismo se situaram em reparar a “falta” da educação formal a partir do ensino do mínimo necessário para o indivíduo ser considerado alfabetizado.

A educação concebida como processo intencional de formação ou adequação de valores situa-se como formadora dos tipos de homens que a sociedade pretende formar. Como ensinou Durkheim (1987), a educação é passagem de valores determinados de uma geração para as futuras.

A educação escolar é mais uma invenção da sociedade capitalista e como tal não é categoria integradora, mas compreende uma categoria que reproduz as relações sociais existentes e como tal é instrumento ideológico que manipula e domina, preservando e legitimando os interesses que estão no poder.

O que existe de fato são exigências sociais de formação de tipos concretos de pessoas na sociedade, segundo Brandão (1995), a cada cultura modos de educar

necessários à vida e à reprodução de cada sociedade em cada momento da história. Dessa forma, a educação funciona dentro e de acordo com as regras instituídas em cada tipo de cultura e sociedade respondendo a uma realidade geral e específica.

Como prática social, a educação atua desenvolvendo e enraizando valores e práticas culturais, atua também como mito de alcance ao progresso, ao desenvolvimento. A ela cabe a missão de transformar a sociedade, tornando-a mais justa e promovendo a cidadania dos excluídos, dos marginalizados.

A alfabetização, segundo Tfouni (1988), compreende a aquisição da escrita como aprendizagem de habilidades para leitura e escrita, ocorre no processo de escolarização, diz respeito ao desenvolvimento individual; já o letramento focaliza os aspectos sócio-históricos da aquisição da escrita, centraliza-se no âmbito social, em saber quem é alfabetizado e quem não é.

A alfabetização está intimamente ligada à instrução formal e às práticas escolares; do ponto de vista sócio-interacionista, a alfabetização não se completa nunca, sua incompletude é sua principal característica, pois a sociedade está em contínuo processo de mudança e a atualização individual para acompanhar essas mudanças é constante, aspecto sempre enfatizado nas Conferências Mundiais de Educação, a educação vai além do processo de alfabetização, não se devendo considerar e privilegiar a mera codificação e decodificação dos sinais gráficos no ensino da leitura e escrita.

2.1 A influência das agências multilaterais na determinação do conceito

A UNESCO, desde a década de 1950, realiza aproximadamente a cada dez anos uma Conferência sobre a Educação de Adultos. A primeira foi realizada na Dinamarca, no ano de 1949. Nessa reunião foram apresentados os problemas econômicos advindos da baixa ou nula escolarização e a educação de adultos era vista como necessária para a não deterioração da vida material e espiritual civilizada.

A educação de adultos, segundo Gadotti (1987), foi concebida como uma espécie de educação moral. A escola não havia conseguido evitar a barbárie da guerra, daí a necessidade de educação "paralela", fora da escola, que contribuísse para a construção da paz.

A segunda Conferência aconteceu em Montreal – Canadá, em 1960. O assunto central foi “a educação de adultos em um mundo de mudanças”. Houve a participação de 51 países ampliando a discussão, porém não aconteceu uma definição dos aspectos atinentes e nem específicos para esse campo de ensino, que continuou indefinido.

Nesse encontro apontou-se a relevância de uma educação contínua; *“a educação de adultos não deveria restringir-se à educação vocacional e liberal; mas deveria incluir qualquer objetivo”* (Werthein, 1985, p. 12). Durante a década de 1960, as discussões se ampliaram e se aprofundaram, dois enfoques distintos passaram a ser vislumbrados: a educação de adultos como continuação da educação formal, entendida como educação permanente, e a educação de base ou comunitária.

Transcorridos doze anos da segunda reunião, a terceira Conferência, realizada em Tóquio (1972), teve como temática central “a educação no contexto da aprendizagem contínua”, uma vez que a aprendizagem contínua parecia não responder às necessidades dos países industrializados, principalmente dos países subdesenvolvidos.

O encontro de 1972 resultou em uma visão mais compreensiva a respeito da educação de adultos, e passou a ser percebida a necessidade de inclusão e formalização junto ao sistema educacional. *“A educação de adultos estava saindo de uma posição marginalizada em relação ao sistema educacional formal, e já estava desempenhando um papel central na sociedade”* (LOWE apud Werthein, 1985, p. 12).

No relatório final da terceira conferência, segundo Castilo & Latapi (Werthein, 1985), estruturou-se a idéia de que a oferta de mais educação tende a favorecer aos já bem educados de todas as comunidades, e a educação de adultos poderia contribuir no desenvolvimento econômico.

Segundo Gadotti (1993), a educação de adultos passou a ser vista como suplência da educação fundamental, básica, portanto sua realização carecia do ambiente formal, tendo como objetivo maior reintroduzir jovens e adultos, sobretudo os analfabetos, no sistema formal de educação.

Em 1985, foi realizada a IV Conferência Internacional sobre Educação de Adultos. Este encontro marcou uma ampliação de conceitos referentes à educação de adultos. Houve ampliação dos temas discutidos, como alfabetização de adultos,

pós-alfabetização, educação rural, educação familiar, educação da mulher, educação em saúde e nutrição, educação cooperativa, educação vocacional e educação técnica.

Em 1990, foi realizada entre os dias cinco e nove de março, a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, em Jomtien na Tailândia. Nesse encontro foi consagrada a idéia de que a alfabetização não pode ser separada da pós-alfabetização.

Os participantes da Conferência definiram a *Educação Básica* como prioridade da década. O conceito foi estendido e ampliado incluindo crianças, jovens e adultos, e simultaneamente foi aprovada a Declaração Mundial de Educação pra Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

A educação foi enfatizada como instrumento essencial para o desenvolvimento humano, social, cultural, econômico e como ferramenta essencial para a diminuição da desigualdade social.

[...] a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro [...] entendendo que a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero [...] ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, [...] sabendo que a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social. (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990)

Na Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (1990) foram elencados os principais objetivos a serem alcançados, os quais foram sintetizados em 10 artigos:

- ❖ Art. 1 Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem;
- ❖ Art. 2 Expandir o enfoque;
- ❖ Art. 3 Universalizar o acesso à educação e promover a equidade;
- ❖ Art. 4 Concentrar a atenção na aprendizagem;
- ❖ Art. 5 Ampliar os meios do raio de ação da educação básica;
- ❖ Art. 6 Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem;
- ❖ Art. 7 Fortalecer as alianças;
- ❖ Art. 8 Desenvolver uma política contextualizada de apoio;

- ❖ Art. 9 Mobilizar os recursos;
- ❖ Art. 10 Fortalecer a solidariedade internacional.

Esses artigos resumem os objetivos dos patrocinadores da conferência entre os quais podemos acenar para o direito à educação de crianças, jovens e adultos,

“[...] cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990).

Dessa forma, a educação básica é delineada mais do que como uma finalidade em si mesma, mas como a base para a aprendizagem e para o desenvolvimento humano permanente, o que contribuiria para cada país construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação.

A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. A satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos necessita de um enfoque abrangente, pois devido ao seu caráter mutável, exige que seja ampliado e redefinido constantemente e continuamente o alcance da educação básica.

A educação básica, segundo os objetivos desenhados em Jomtien e projetados na Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), deve se traduzir e refletir oportunidades ampliadas, portanto deve contribuir para o

[...] desenvolvimento efetivo - para o indivíduo ou para a sociedade – dependerá [...] as pessoas aprenderem de fato conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. A educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da

aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. [...] implementar sistemas de avaliação de desempenho.

A educação fundamental deve ser universal e deve primar pela garantia da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todos os jovens e adultos, necessidades diversas que devem ser atendidas mediante uma variedade de sistemas.

Os programas de alfabetização foram enfocados como indispensáveis, porque o saber ler e escrever constitui-se numa capacidade necessária em si mesma, além de ser fundamento de outras habilidades vitais.

Dessa forma, as autoridades responsáveis pela educação nos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de garantir e proporcionar educação básica para todos.

Segundo consta no *Relatório Delors - Educação: um tesouro a descobrir* (1996), relatório apresentado a Unesco, realizado pela comissão Internacional sobre Educação do Século XXI,

[...] a alfabetização de adultos pode ser mais interessante e atraente se for associada à aquisição de competências para a agricultura e para o artesanato e outras atividades econômicas. Sendo que a educação de adultos é, também, excelente ocasião de abordar as questões do meio ambiente e da saúde, a educação em matéria de população e a educação para a compreensão de valores e culturas diferentes (1996, p.130).

Para a melhoria e extensão da educação básica os patrocinadores da conferência assinalaram a necessidade do compromisso político e da vontade política, sendo estes respaldados por medidas fiscais adequadas e sancionadas por reformas na política educacional que promovam o fortalecimento institucional. Tais princípios foram reiterados e novamente ratificados no documento resultante da ação de Dakar, em 2000.

“Vontade política e uma liderança nacional mais forte são necessárias à implantação efetiva e bem sucedida dos planos nacionais em cada um dos países. No entanto a vontade política precisa sustentar-se em recursos. A comunidade internacional reconhece que, atualmente muitos países não possuem recursos para alcançar uma educação para todos dentro de um prazo aceitável. Recursos financeiros novos, de preferência na forma de subsídios e doações, devem, portanto, ser mobilizados pelas

agências financeiras bilaterais e multilaterais, entre elas o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, assim como o setor privado.

Afirmamos que nenhum país seriamente comprometido com a educação para todos será impedido de realizar esse objetivo por falta de recursos.” (MARCO DE AÇÃO DE DAKAR, 2000)

Os líderes dos nove países signatários da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990), Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia assinaram e aprovaram por aclamação aos 16 de dezembro de 1993 a *Declaração de Nova Delhi* na qual afirmaram a realização de esforços para o cumprimento das metas estabelecidas em 1990.

Na mesma declaração afirmaram que o desenvolvimento do país depende da garantia de educação para todos, ratificando, assim, o compromisso de garantir

[...] as necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos tornando universal a educação básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. (DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 1993, p. 1)

Em 1997, na realização da *V Fifth International Conference on Adult Education*, em Hamburgo na Alemanha, foi estabelecida a Agenda para o Futuro e a educação de adultos. No Art. 2º. da Agenda, a educação de adultos foi abordada como mais que um direito, portanto, representando ponto nevrálgico para o século XXI, tanto para o exercício da cidadania como condição para a plena participação na sociedade, como também foram renovados e estabelecidos compromissos para a educação de pessoas adultas.

A educação de adultos foi definida como

[...] o conjunto de processos de aprendizagem, formais ou não formais, graças às quais as pessoas cujo entorno social consideram adultos desenvolvem suas capacidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas competências técnicas ou profissionais ou as reorientam a fim de atender suas próprias necessidades e as da sociedade. A educação de adultos compreende a educação formal e permanente, a educação não formal e toda gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural, na qual se reconhecem os enfoques teóricos e baseados na prática. (DECLARAÇÃO DE HAMBURGO, Artigo 3º)

Na realização do *Fórum Mundial de Educação*, que ocorreu em Dakar (Senegal) em 2000, a *Cúpula Mundial de Educação* novamente comprometeu-se a alcançar os objetivos e metas da educação para todos.

O lema central da discussão foi “*educar todos os cidadãos de todas as sociedades*”. Dessa discussão resultou o plano de Dakar, Marco de Ação de Dakar: cumprimento dos nossos compromissos coletivos, novamente assumidos os compromissos da Conferência realizada em 1990, afirmando o direito à educação a toda criança, jovem ou adulto.

A educação foi enfatizada enquanto um direito humano fundamental e instrumento para o desenvolvimento sustentável, mecanismo para assegurar a paz e conter a violência, e meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI afetadas pela globalização. (MARCO DE AÇÃO DE DAKAR, 2000, p. 8)

O encontro em Dakar (2000) visou averiguar as ações empreendidas pelos países signatários da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien. Dessa forma, foi enfatizada a obrigação dos governos em assegurar que os objetivos e metas fossem alcançados e mantidos, ficando sugerido também que a responsabilidade seria atingida de forma mais fácil por meio das parcerias apoiadas pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais.

Logo, a visão da educação deve ser ampliada e o conceito deve ser utilizado como inclusivo de forma a se refletir em toda política governamental como dos órgãos financiadores. Dessa forma, a Educação Para Todos deve

[...] abarcar não apenas a educação primária, mas também a educação pré-primária, a alfabetização e os programas de capacitação para vida. Utilizando tanto abordagens formais quanto informais, ela deve levar em conta a necessidade dos pobres e dos mais desfavorecidos. (MARCO DE AÇÃO DE DAKAR, 2000, p. 16)

Os programas de educação para jovens e adultos devem atrelar-se

[...] às estratégias de um quadro setorial sustentável e bem integrado, vinculado de maneira clara à eliminação da pobreza e a estratégias para o desenvolvimento, buscando garantir o envolvimento e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das estratégias para o desenvolvimento educacional. (MARCO DE AÇÃO DE DAKAR, 2000, p. 22)

Entre os objetivos destacou-se a necessidade de expandir e melhorar o cuidado e a educação de crianças – leia-se das crianças menores e em situação de maior vulnerabilidade. Enfatizou-se, também, a necessidade de assegurar que as necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos sejam atendidas eqüitativamente à prática vivida a novas habilidades para a vida, além de buscar melhorar em 50% os níveis de alfabetização até 2015.

O destaque na modalidade “educação de jovens e adultos” recaiu na necessidade de integralizar as políticas setoriais, ou seja, integrar os programas educativos a programas de geração de renda, melhorar a gestão dos programas, investir em tecnologia e buscar ampliar a rede de apoio da esfera pública não-estatal.

Em março de 2001, reuniram-se em Cochabamba³ os ministros da educação da América Latina e do Caribe, resultando na assinatura da *Declaração de Cochabamba: Educação para Todos; cumprindo nossos compromissos coletivos*. Este documento reiterou as 13 metas do *Fórum* realizado em Dakar (2000).

Na citada reunião afirmou-se que as orientações assinaladas na Conferência de 1990 e reiteradas em 1997 não foram plenamente cumpridas, visto que a educação de crianças não foi plenamente garantida, e muitas ainda não se encontravam matriculadas no ensino fundamental. Além disso, as taxas de evasão e repetência revelavam que nem todas as crianças completavam as séries primárias.

A reversão desse quadro só aconteceria se os governos continuassem atribuindo prioridade elevada à cobertura da educação fundamental até que todos os meninos e meninas em idade escolar estivessem matriculados e permanecessem no sistema educacional. Nesse sentido, a declaração assinada em Cochabamba não enfocava a educação de jovens e adultos de forma direta, apenas assinalava que um número alto de pessoas era excluído dos benefícios do desenvolvimento econômico e social que acompanhavam a globalização. Essa exclusão revelava limitações que impediam sua participação ativa na sociedade.

A esperança para reverter esse quadro estava na utilização do potencial educacional enquanto fator determinante para o desenvolvimento humano, para tanto a educação deveria assentar nos princípios do aprender a ser, fazer, conhecer

³ Essa reunião foi realizada a pedido da UNESCO, por ocasião da VII Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do projeto principal para educação (PROMEDLAC), cujo tema dizia respeito à “educação como prioridade para desenvolvimento”.

e viver em conjunto, corroborando para o desenvolvimento sustentável, econômico e social, princípios assinalados também no Relatório Delors em 1996.

2.1.1 A repercussão das orientações no Brasil

O compromisso assumido pelos países membros do EF- 9 foi o de encarar a educação como mecanismo chave para o desenvolvimento econômico e social. Segundo o Relatório Conciso de Monitoramento Global de Educação para Todos da UNESCO (2006) o Brasil é um país com enorme potencial ao mesmo tempo em que é limitado pelo alto grau de desigualdade social que tem origem em um passado moldado em uma organização social estratificada que sempre perpetuou os privilégios de alguns em detrimento da maioria, mudar essa situação é alterar, portanto, os componentes estruturantes da sociedade brasileira e como aponta o relatório é a única forma de se desenvolver.

A alfabetização é um direito que ainda é negado a quase um quinto da população mundial adulta, é o fator mais essencial para que as metas de Educação para Todos possam ser atingidas, além de ser fundamental para a participação econômica, social e política e para o desenvolvimento, características das sociedades do sociedades do conhecimento de hoje. (UNESCO, 2006)

Nesse sentido a educação é enfocada como mola mestra para o desenvolvimento porque pode permitir uma reação em cadeia como é especificado no citado relatório assinala que o investimento em alfabetização contribuem de forma significativa para as novas gerações na medida que uma pessoa que nasce em uma família alfabetizada tem a maior probabilidade de sobrevivência como de garantir uma sólida formação, ir a escola desde cedo e receber apoio dos pais, tem a probabilidade de casar mais tarde e realizar planejamento familiar, de participar na vida democrática de forma mais ativa, de preservar o meio ambiente. Segundo John Daniel, Diretor-Geral Adjunto de Educação da UNESCO, a educação para todos é importante por três razões: “porque a educação é um direito de todos, porque a educação potencializa a liberdade individual e porque a educação gera grandes benefícios em termos de desenvolvimento”.

As seis metas fundamentais da Educação para Todos são:

1. Melhorar e expandir a educação e os cuidados na primeira infância (0 a 6 anos);
2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças tenham acesso gratuito e compulsório a um ensino fundamental de boa qualidade.
3. *Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas por meio do acesso equitativo a programas de aprendizagem e de habilidades necessárias à vida.*
4. *Melhorar em 50% os níveis de alfabetização de adultos, até 2015, sobretudo para as mulheres, além do acesso equitativo à educação básica e continuada a todos os adultos.*
5. Eliminar disparidades de gênero na educação básica até 2005.
6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos. (UNESCO,2006) [grifos nossos]

Das seis metas assinaladas duas referem-se diretamente a educação de jovens e adultos sendo que as demais fazem referência de forma indireta, mas destaque merece ser dado ao princípio equitativo da acessibilidade aos programas de aprendizagem e de habilidades. Ao mesmo tempo, que a educação é sinalizada como direitos de todos, mola para o desenvolvimento seu alcance deve seguir o padrão equitativo e não universal, cabe nos indagar pode acontecer mudanças estruturais de forma equitativa?

Para fecharmos este tópico esboçamos uma tabela a partir dos dados contidos no “EFA Observatory, Education for All Indicators”,isto é, no observatório dos países signatários de Jomtien.

A Tabela 1, abaixo, faz uma síntese da taxa de alfabetização de jovens e adultos dos nove países⁴ que compõem o Educacion for all (EF-9), buscamos retratar a situação em 1990 quando esses países assumem o compromisso de elevar a taxa de alfabetização desse público na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) e apresentamos os resultados depois de 10 anos. Podemos perceber que em 1990 o Brasil juntamente ao México, a Indonésia e a China compunha o rol dos países que possuíam o índice de alfabetização entre 78% a 82% para adultos e para jovens entre 91% e 73 %.

Com relação aos jovens entre 15 e 24 anos a Tabela --- evidencia taxas de avanço bem modestas inferiores a 5% de crescimento para 6 dos nove países, somente Bangladesh, Paquistão e Egito aumentaram o índice de alfabetização em 14,3%, 18,1% e 23,6 % respectivamente. A preocupação da maioria dos países foi

⁴ Em termos populacionais podemos dispor pela seguinte ordem decrescente os países signatários de Jomtien (1990) a China, Índia, Indonésia, Brasil, Paquistão, Bangladesh, Nigéria, México e Egito.

em aumentar a taxa de alfabetização em geral, não havendo preocupação específica com uma ou outra faixa etária.

Tabela 1: Taxa de Alfabetização dos países membros do EF-9.

EF – 9, países membros do Education for all.	Taxa de Alfabetização “Literacy rates”			
	1990		2000-2004	
	Adulto (15+) %	Jovem (15-24) %	Adulto (15+) %	Jovem (15-24) %
Bangladesh	47,5	61,5	61,8	75,8
Brasil	82,0	91,8	88,6	96,8
China	78,3	95,3	90,9	98,9
Egito	47,1	61,3	71,4	84,9
Índia	49,3	64,3	76,4	61,0
Indonésia	79,5	95,0	90,4	98,7
México	87,3	95,2	91,0	97,0
Nigéria	49,5	73,6	62,5	70,5
Paquistão	35,4	47,4	49,9	65,5

Fonte: World Bank World Development Indicators, Education statistics, 2004.

O princípio equitativo tão enfatizado nos relatórios da UNESCO foi a principal diretriz da agenda educacional para a modalidade educação de jovens e adultos no Brasil durante a década de 1990, a educação em sua dimensão plena de realização e de oferta ao longo da vida desviou-se a mera alfabetização em sua acepção mais estrita foi à meta da maioria dos projetos engendrados, como veremos no próximo tópico e na seção 3 deste trabalho.

Segundo a UNESCO o analfabetismo está comprometendo o futuro do Brasil, porque contribui diretamente para aumentar o número de excluídos. “Alfabetização é importante por si só, mas é também amplamente reconhecida como uma das ferramentas mais poderosas do desenvolvimento” (Diretor geral da UNESCO, Koichiro Matura), daí a necessidade de pleno engajamento na década para a Alfabetização lançada em Nova Iorque, no ano de 2003 pelas Nações Unidas.

Segundo Kliksberg (2000), a América Latina vem sendo considerada, por todos os especialistas, a região do planeta que apresenta as maiores desigualdades, que ademais é submetida a intensos processos de piora contínua, e onde o excesso de pobreza é responsável pela magnitude e profundidade dos impactos negativos decorrentes da situação.

O Brasil atualmente ocupa posição no rol dos países de desenvolvimento médio e estaria entre os trinta primeiros se considerarmos seus recursos

econômicos, o que não é possível dada à extrema desigualdade econômica, isto é, à concentração de bens. Pelo índice de Gini, que mede a riqueza, os 20% mais pobres distribuem entre si 2,5% da renda, sendo que os 20% mais ricos 63,4%, ou seja, a renda per capita dos 20% mais ricos gira em torno de US\$ 18.563,00, e dos 20% mais pobres é de apenas US\$ 578,00. Pior posição dentro da América Latina, em que os 20% mais ricos dispõem de 52,94% da renda e os 20% mais pobres, de 4,52%.

A organização econômica, de lastro capitalista, sob um clima político de mandonismo interno das elites nacionais e da dominação externa dos grupos internacionais, impõe uma configuração socioeconômica na qual as condições de vida da imensa maioria da população continuam extremamente precárias. Na verdade, o aclamado processo de globalização da economia parece universalizar as vantagens do capital produtivo e as desvantagens do trabalho assalariado. Dada essa situação, o conhecimento, em geral, e a educação, em particular, são interpelados com relação a seu papel histórico [...] ocorre uma revalorização, um novo “entusiasmo” em torno das potencialidades da educação, puramente operacional sob a ótica econômica com vistas à teoria do capital humano, enfatizando a educação como processo mecânico de desenvolvimento de potencialidades. (SEVERINO, 2000, p. 66-67)

A Teoria do Capital Humano, tão enfatizada nos anos 1960 e muito criticada nos anos subseqüentes, constitui-se ainda no alicerce do ideário educacional das agências multilaterais. Nesse sentido, a educação é vislumbrada como instrumento de crescimento econômico e ascensão social. O investimento em capital físico eleva a produção, mas não o faz sozinho, pois o investimento em capital humano eleva também a capacidade produtiva.

Conjetura-se um aspecto utilitarista, instrumental e mecânico sobre a atividade educativa, resultando na premissa de que a educação contribui diretamente para diminuir as desigualdades socioeconômicas.

A educação, ou melhor, a falta de investimento em educação é a principal causa da má distribuição de renda, dessa forma, a “*falta de educação*” é um obstáculo para o desenvolvimento econômico.

A partir da Conferência Mundial de educação para todos, podemos perceber a influência das agências multilaterais, uma vez que o objetivo principal da conferência, segundo Miranda (1996), foi promover a universalização do acesso à educação e a promoção da equidade, a partir do investimento no potencial humano.

Infere-se, portanto, que as políticas educacionais nos anos 1990 foram correlatas às orientações desses organismos. Após a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, a UNESCO convocou a reunião em Nova Delhi para a apresentação dos planos decenais de educação.

Segundo Miranda (1996), a política educacional em curso no Brasil sofreu grande influência dos organismos internacionais. Na definição das políticas educativas, o Banco Mundial teve papel fundamental, defendendo o postulado de vinculação da educação à produtividade.

Porém, se as orientações foram marcantes, não podemos simplificá-las a mera imposição de um lado e aceite do outro; não existe alinhamento incondicional, como afirma Haddad (1997). Nesse sentido, a posição dos agentes nacionais merece destaque tanto quanto as orientações internacionais, uma vez que as reformas buscaram atender tanto o plano interno quanto externo.

No documento do Banco Mundial para o Brasil, *Country Assistance Strategy*, de 1997, foi assinalado *que os baixos níveis educacionais permanecem como determinante central dos altos índices de pobreza*. Marcas decorrentes do analfabetismo, da evasão escolar e da repetência.

Para o Banco Mundial, a educação é pedra angular para o crescimento econômico e desenvolvimento social, além de ser um dos principais meios para melhorar o bem estar dos indivíduos.

A educação permite o aumento da capacidade produtiva das sociedades porque acrescenta eficiência ao trabalho, nesse sentido o ensino fundamental é a base porque permite produzir uma população alfabetizada com conhecimentos básicos. [The dividends of learning: World Bank, support for education, 1990, Tradução livre].

No setor educacional, o Banco Mundial, segundo Soares (1996), deu ênfase especial para a educação, vista não apenas como instrumento de redução de pobreza, mas como fator essencial para a formação do capital humano adequado aos requisitos de acumulação.

A raiz das desigualdades educacionais seria a má distribuição do gasto educacional, e por isso a política educacional proposta pelo Banco Mundial é a melhoria do acesso e da qualidade da educação básica.

Para Coraggio (1996) a política do Banco Mundial foi desenhada em três categorias (a) continuar; (b) compensar; e (c) instrumentalizar, nesse sentido, a

agenda proposta pelo Banco Mundial, tem como marco metodológico à teoria econômica neoclássica. A escola é vislumbrada como uma empresa, e os fatores do processo educativo são focalizados enquanto insumos e a eficiência como a taxa de retorno. Nesse sentido, o Banco propôs a descentralização, a primazia do ensino básico, a avaliação das instituições educacionais e a capacitação em serviço.

A descentralização podia significar transferência parcial ou total de responsabilidades do governo federal para os Estados; do governo federal para o nível local ou do governo estadual para o local. Podia significar, também, mudança de funções entre níveis de governo, ou de um nível do governo para outras organizações públicas ou privadas, por exemplo: do governo estadual para as escolas; ou do governo para organizações assistenciais, cooperativas, ONGs (ALMEIDA & CARNEIRO, 2003, p.129).

A descentralização seria condição *sine qua non* para que os estabelecimentos de ensino garantissem melhores condições de atender às necessidades locais e fossem mais eficientes na operacionalização de recursos, como assinala Coraggio (1996).

Nesse sentido, a melhor fase para investimento é o ensino fundamental, porque é a fase que daria mais retorno, e nesse nível deveriam ser desenvolvidas as habilidades básicas de aprendizagem, para que os trabalhadores pudessem satisfazer a demanda imposta pela acumulação flexível. O nível secundário deve ser colocado de lado, porque ainda não existe justificativa econômica para investir.

A educação é abordada nos relatórios da UNESCO e do Banco Mundial como instrumento para a distribuição de renda. Mecanicamente, a formação profissional garantiria a mobilidade social, ao mesmo tempo em que o acesso de todos à escola garantiria a homogeneização e massificação dos processos de gestão industrial.

Segundo o radar social (2006), do *Instituto de Pesquisa Econômica Avançada* – IPEA, o adequado grau de instrução da população é *requisito essencial* para o desenvolvimento do país, porque dele depende o exercício da cidadania e promoção à igualdade de oportunidades na sociedade.

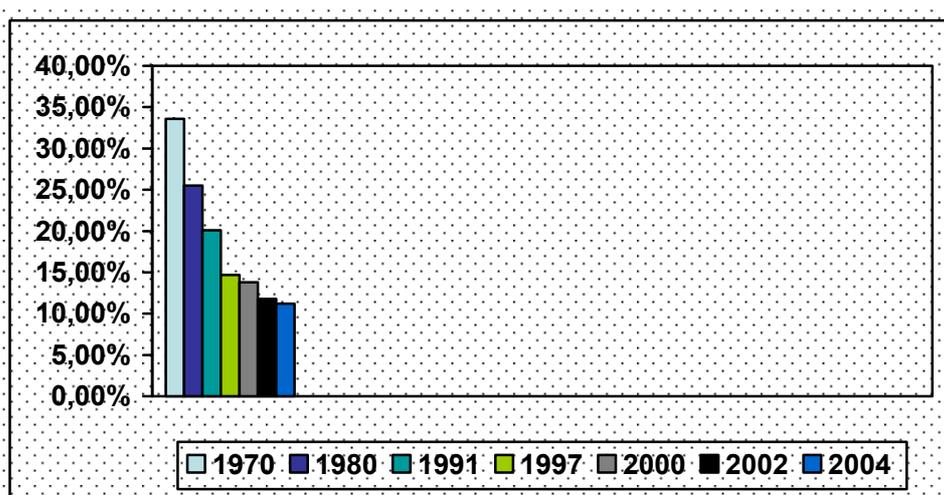
O desafio de ampliar a escolaridade e a qualidade da educação ainda são questões centrais, sobretudo em virtude da persistência de problemas de ensino-aprendizagem.

Na década de 1990, principalmente nos anos de 1992 a 1998, a taxa de analfabetismo apresentou redução média de 1 ponto percentual, ritmo que se

desacelerou a partir de 1999, quando a taxa permaneceu quase inalterada entre os anos de 2003 e 2004.

O Brasil configurava um dos dez países com maior índice de analfabetismo (população acima de 15 anos) dentro da América Latina. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1991, a taxa de analfabetismo era de 20,1%, caindo para 14,7% em 1997. Assim a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade caiu de 20,1% para 13,6%, correspondendo a aproximadamente cerca de 15,8 milhões de pessoas, contingente maior que a população total de muitos países da região. Em 2002, a população analfabeta era de 11,8%, aproximadamente 14,6 milhões de pessoas e a taxa de analfabetismo para o ano de 2004 era de aproximadamente 11,2%, como podemos verificar no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Taxa de Analfabetismo (1970-2002)

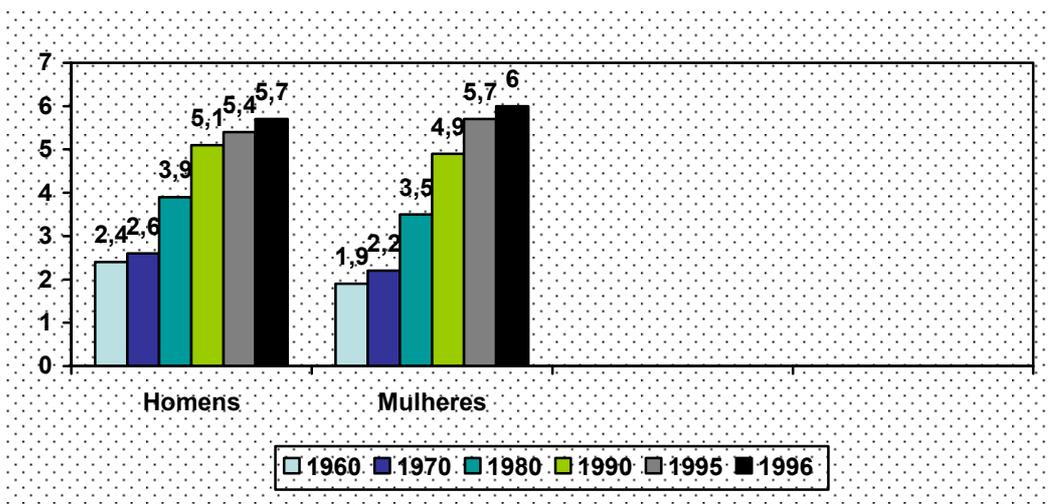


Fonte: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000.

Segundo especialistas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a taxa foi estabilizada ainda em um nível muito alto quando comparada a outros países da América Latina, como a Argentina (2,8%) e o Chile (4,3%) para os anos de 2001 e 2002, respectivamente. Dessa forma, em 2004 o problema atingia mais de 14 milhões de pessoas. A taxa de analfabetismo rural, para o mesmo ano era de 26,2% (população acima de 15 anos). Segundo o radar social, essa proporção quintuplica nos grandes centros.

No Brasil, com base no Gráfico 2, podemos verificar que a escolaridade média das pessoas com mais de dez anos até 1960 era inferior a quatro anos de estudos, sendo de 3,9 anos de estudo para os homens e 3,5 anos para as mulheres. A partir de 1990, podemos perceber aumento significativo em relação à escolaridade.

Gráfico 2: Taxa de escolaridade média 1960 – 1996



Fonte: Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996; PNUD/IPEA, 1996.

A média de anos de estudos, em 1990, era de 4,9 e em 1996 era de 6 anos de estudo. Para homens, nesse mesmo período, a taxa era de 5,1, chegando a 5,7 anos de estudo e para as mulheres a escolaridade média era de 4,9 anos de estudo e em 1996 atingia 6 anos de estudo.

Se tomarmos as variações regionais, as disparidades são ainda maiores e brutais. Em algumas cidades da região nordeste, a taxa de analfabetismo engloba em média 30% da população; se compararmos também a escolaridade entre brancos e negros, a variação é da ordem de 16% para os primeiros e 6% para os outros.

A tabela abaixo sintetiza os dados da média de escolaridade em 1997 por gênero e grupos de idade. Podemos observar que a taxa de analfabetismo concentra-se no grupo etário de 50 anos ou mais, porém no grupo de 40 a 49 anos estava acima da média, como também se aproximava da média no grupo de 25 a 29 anos e 30 a 39 anos. Com relação ao gênero, a taxa de analfabetismo em todas as faixas etárias era maior para as mulheres.

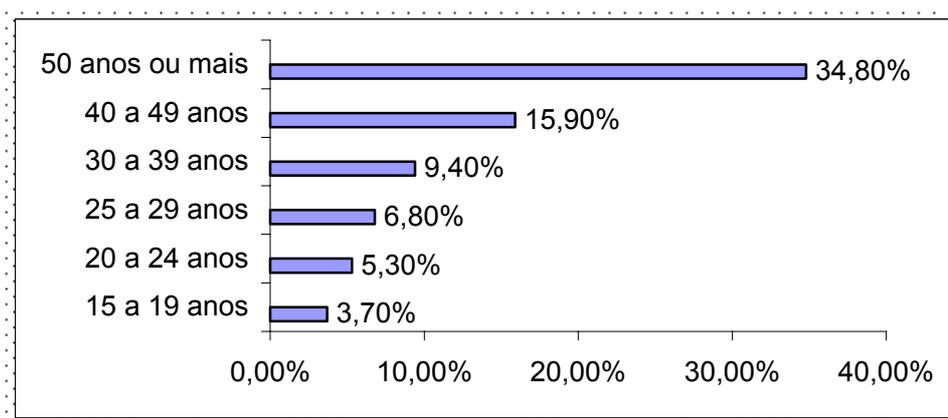
Tabela 2: População por situação de alfabetização, segundo grupos de idade e sexo

Sexo	Total	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
Total	108.025.650	16.580.383	13.454.058	12.303.375	23.245.389	17.601.643	24.840.802
Não Alfabetizado	15.883.372	941.773	960.560	1.058.705	2.382.562	2.683.390	7.856.382
Taxa Analfabetismo	14,7	5,7	7,1	8,6	10,2	15,2	31,6
Homens	52.043.984	8.312.899	6.667.807	5.955.295	11.197.194	8.421.656	11.489.133
Não Alfabetizado	7.608.924	637.555	599.186	623.931	1.255.761	1.227.800	3.264.691
Taxa Analfabetismo	14,6	7,7	9,0	10,5	11,2	14,6	28,4
Mulheres	55.981.666	8.267.484	6.786.251	6.348.080	12.048.195	9.179.987	13.351.669
Não Alfabetizada	8.274.448	304.218	361.374	434.774	1.126.801	1.455.590	4.591.691
Taxa Analfabetismo	14,8	3,7	5,3	6,8	9,4	15,9	34,4

Fonte: IBGE - PNAD 1996/1997

A taxa de analfabetismo para os grupos de idade, entre os anos de 2001 a 2004, era em média 3,7 % para o grupo de 10 a 14 anos; para a população entre 15 e 24 anos, era de 3,5%; entre 25 e 39 anos, era de 7,6%; e para a população com mais de 40 anos, era de 20,2%, como mostra o gráfico seguinte.

Gráfico 3: Taxa de analfabetismo por grupo de idade



Fonte: IBGE - PNAD 1996/1997

Para nós, a média de anos de estudo se constitui em um importante indicador, uma vez que nos sinaliza a defasagem escolar, e como tentamos ilustrar no gráfico e na tabela, houve um aumento nos anos de estudo da população, porém a defasagem escolar ainda é muito grande.

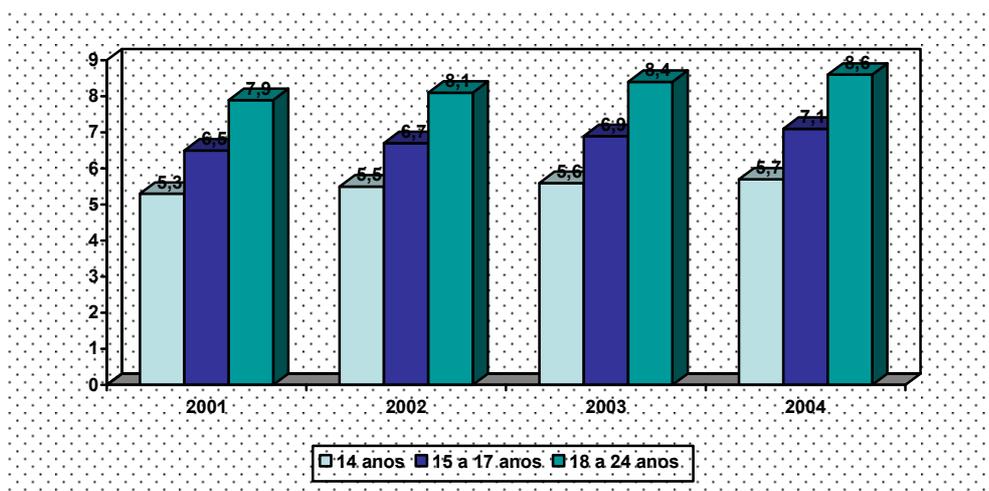
Uma pessoa com 14 anos deveria ter completado o Ensino Fundamental, mas como vimos no Gráfico 4 a média de anos de estudo para a população acima de 15 anos no Brasil era em 2001 de 6,4 com aumento percentual de 0,4%, o que representava, em 2004, 6,8 anos de estudo, o que demonstra a defasagem escolar. Segundo os dados da síntese de indicadores sociais do IBGE (2000), é somente entre 19 e 24 anos que a população atinge em média os 8 anos de estudo, correspondentes ao Ensino Fundamental.

Em 2001, na região nordeste, a média de anos de estudo era de 4,9, sofrendo um aumento percentual de 0,8% até o ano de 2004, quando a taxa era de 5,7 anos de estudo. No sul, a taxa de escolaridade era de 6,8 anos de estudo, em 2001, sofrendo aumento percentual de 0,5% até 2004, quando a taxa passou a ser de 7,3 anos de estudo. Na região rural, em 2001, era de 3,4 anos de estudo sofrendo a taxa de aumento percentual de 0,8% até 2004, ano em que a taxa era de 4 anos de estudo. Na região urbana metropolitana, em 2001, a média de escolaridade era de 7,7 anos de estudo, com aumento percentual de 0,4% até 2004, quando a taxa passou a ser de 8,1 anos de estudo.

Com relação aos grupos de idade, a média de escolaridade no interregno de 2001 a 2004 variou para a população de 14 anos de 5,3 anos de estudo, em 2001 para 5,7 anos de estudo, em 2004.

Para a população entre 15 e 17 anos, a variação foi de 6,5 anos de estudo, em 2001, e 7,1 anos de estudo, em 2004. Entre 18 e 24 anos a variação foi de 7,9 anos de estudo, em 2001, e, em 2004, 8,6 anos de estudo. Entre 25 e 39 anos a média de escolaridade da população, em 2001, era de 7,2 anos de estudo e, em 2004, era de 7,8 anos de estudo. Para a população acima de 40 anos a média em 2001 era de 5 anos de estudo e, em 2004, 5,5 anos de estudo. O aumento da escolaridade foi maior para o grupo entre 18 e 24 anos e menos significativo para o grupo de 14 anos, o que coincidindo o retorno a escola enquanto possibilidade de ingresso no mundo trabalho, ressalta-se no 2000 54,8% da população dessa faixa etária ainda não havia concluído o ensino fundamental.

Gráfico 4 : Média de escolaridade por grupos de idade.



Fonte: Radar Social IPEA, 2004,2005.

É interessante também chamar a atenção para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador social elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o foco central é tentar auferir o índice de qualidade de vida das pessoas em vários países. São considerados três fatores essenciais para todos os níveis de desenvolvimento: “desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente” (PNUD/IPEA, 1996, p.11).

O IDH articular três componentes: longevidade, nível educacional e acesso a recursos. No componente escolaridade são medidas a taxa de alfabetização e a taxa de matrículas no ensino fundamental, o peso de cada item corresponde a 2/3 e a 1/3, respectivamente.

Nesse sentido, a política educacional engendrada a partir da década de 1990 buscou em última instância adequar-se a esse índice procurando ensejar ações que aproximassem a pontuação máxima em cada item, permitindo assim apresentar-se ao mundo como uma sociedade menos desigual, pelo menos numericamente.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do ano de 2003, o Brasil ganhou 16 postos no *ranking* entre os anos de 1975 e 2001. Na escalada do *ranking* do IDH no período de década de 1990, a taxa de alfabetização de adultos (15 anos ou mais) cresceu de 82% para 87,3%; a taxa de matrícula líquida no nível fundamental para crianças de 7 a 14 anos aumentou de 86% para 97%, e a taxa de matrícula líquida no ensino médio foi multiplicada de 15% para 71%.

Os dados apresentados revelam uma queda significativa na taxa de analfabetismo, todavia esses índices referem-se somente ao analfabetismo absoluto.

Entretanto, outra variável passa a ocupar maior espaço na discussão, o analfabetismo funcional, e, se por um lado os índices em termos absolutos diminuem, a estatística aponta um crescente aumento da taxa do analfabetismo funcional.

Segundo os critérios adotados pela UNESCO, uma pessoa só pode ser considerada alfabetizada após ter concluído pelo menos as quatro séries iniciais do ensino fundamental. O não cumprimento dessa primeira etapa de ensino permitiria a volta ao analfabetismo, assim o indivíduo é considerado alfabetizado quando é capaz de utilizar a leitura e escrita e habilidades matemáticas frente às demandas de seu contexto social e utilizá-las para continuar aprendendo ao longo da vida.

Desde 2001, o *Instituto Paulo Montenegro* realiza pesquisas anuais sobre o analfabetismo funcional no Brasil, sendo o indicador de Analfabetismo Funcional o INAF. Anualmente, o instituto investiga a capacidade de leitura, escrita e cálculo da população brasileira; seu objetivo central é oferecer informações qualificadas sobre essas habilidades entre a população de quinze e sessenta e quatro anos. Assim, os dados de pesquisa do Instituto Paulo Montenegro apontam um índice de analfabetismo funcional de 75% da população.

A síntese de indicadores sociais elaborada pelo IBGE (2000) a partir desta definição, em 2002, demonstrou que 26% da população acima de 15 anos, aproximadamente 32,1 milhões de pessoas, era de analfabetos funcionais.

Mas com certeza o dado mais alarmante é que 35% dos analfabetos já freqüentaram a escola, e as razões para o fracasso na alfabetização são várias, como podemos ver nos apontamentos do Mapa do Analfabetismo do Brasil (2003): escola de baixa qualidade, em especial nas regiões mais pobres do país e nos bairros mais pobres das grandes cidades; trabalho precoce; baixa escolarização dos pais; despreparo da rede de ensino para lidar com essa população.

Outro dado importante que se vincula diretamente à questão do analfabetismo é a concentração de renda. No Brasil, a renda dos 20% mais ricos é 32 vezes maior que a renda dos 20% mais pobres. A taxa de analfabetismo nos domicílios cujo rendimento é superior a dez salários mínimos é de apenas 1,4%; já nos domicílios com rendimento inferior a um salário mínimo é de quase 29%.

2.2 O analfabetismo e a formação da agenda

Como vimos na análise anterior, apesar dos altos índices de analfabetismo ao longo de grande parte da nossa história, o analfabetismo não era discutido enquanto um problema nem tampouco eram pensadas ações concretas para sua diminuição.

Segundo Paiva (1990), não constituía problema o fato da esmagadora maioria da população brasileira não saber ler e escrever; a preocupação dos governantes era com a educação da elite, com a formação do quadro dirigente, ou seja, ao povo negava-se o conhecimento da leitura e da escrita.

O analfabetismo passa a ser focalizado como problema a partir da reforma eleitoral de 1881, realizada por Rui Barbosa, com a Lei Saraiva, como ficou conhecida. Tal lei derrubou a barreira de renda para se ter direito ao voto⁵, mas vetava o voto do analfabeto. No entanto, é válido lembrar que o percentual da população escolarizada no Brasil naquela época era de apenas 1,8%.

A alteração ocasionada pela reforma eleitoral fez com que o analfabetismo emergisse no país como uma questão relevante e, antes de tudo, como uma questão política. A dimensão econômica só foi aventada a partir da II Guerra Mundial, dada à emergência das teorias de desenvolvimento, segundo Ferraro (2002).

Segundo Ferraro (2002), desde a Lei Saraiva e em todas as constituições republicanas anteriores à de 1988, o caráter discriminatório, rotulador e excludente em relação ao analfabeto sempre esteve presente. O analfabetismo foi se constituindo na grande vergonha e chaga nacionais e pelo argumento da incapacidade de escolha o voto sempre foi negado aos analfabetos.

A reforma eleitoral de Rui Barbosa alterou completamente a prática eleitoral, permitiu a elegibilidade dos acatólicos e estrangeiros naturalizados; substituiu as eleições indiretas pelas diretas; eliminou as celebrações religiosas antes da votação, e da igreja como local dos pleitos; substituiu o voto obrigatório pelo facultativo; aumentou a renda para o direito do voto, mas excluiu os direitos políticos dos analfabetos.

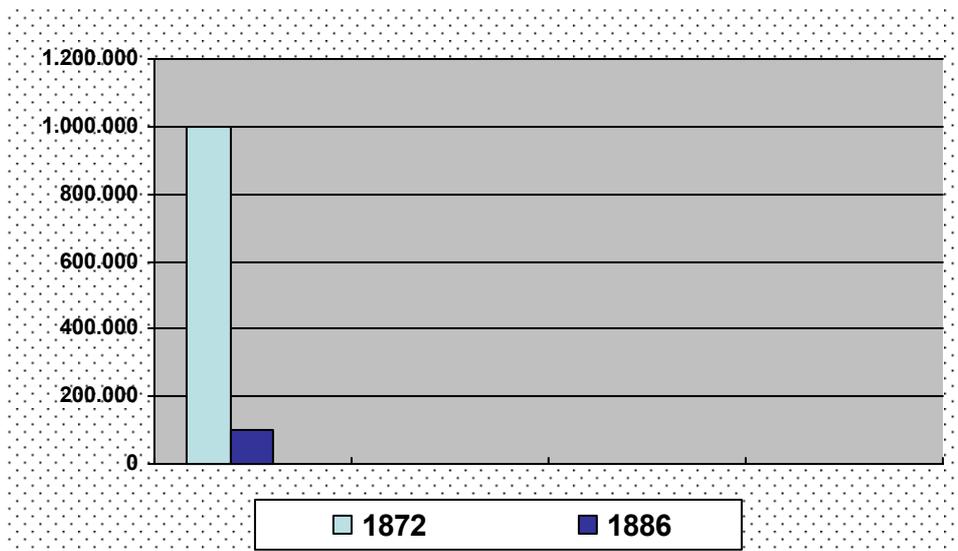
No Brasil, no momento da Lei Saraiva, 13% da população livre votava, como destaca José Murilo de Carvalho (2002). Em 1872, somente 15% da população era

⁵ Até então o voto era permitido desde que o indivíduo possuísse bens e títulos.

alfabetizada, ou 20%, se considerarmos apenas a população masculina. Ou seja, com a Lei Saraiva, 80% dos homens foram excluídos do direito ao voto.

Em 1872, havia mais de um milhão de votantes, correspondendo a 13% da população livre, isto é, 50% da população adulta masculina, entretanto, nas eleições parlamentares de 1886, pouco mais de 100 mil eleitores votaram, aproximadamente 0,8% da população total.

Gráfico 5: População Votante antes e depois da Reforma Eleitoral



Fonte: CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho, 2001.

Outro fator importante destacado por Carvalho (2001) é o da freqüência das eleições: elas aconteceram ininterruptamente de 1822 a 1930, mas a Lei Saraiva interrompeu o processo político que também era de aprendizagem. Assim, um dos maiores equívocos dos políticos que aprovaram a Lei Saraiva foi o de achar que o aprendizado do exercício dos direitos políticos pudesse ser feito por outra maneira que não sua prática continuada.

Tecemos, nesta seção, alguns apontamentos sobre o analfabetismo, buscando evidenciar a maneira pela qual o analfabetismo se adentrou na agenda de governo. Como vimos, antes de ser uma questão econômica, ela foi política, a partir da chamada Lei Saraiva, que reformou o sistema eleitoral brasileiro, e como principal diretriz impediu os analfabetos de votarem, o que diminuiu significativamente o número de votantes.

O analfabetismo quando atrelado ao desenvolvimento econômico do país é enfocado como um asfíxiador do desenvolvimento, por isso configurou-se durante muito tempo como uma patologia.

Dessa forma, o preconceito sempre foi marca presente na vida do analfabeto, estigmatizado como o *ignorante*, o *bronco*, o *marginal*, como assinalamos aqui.

É somente a partir da década de 1950 e das orientações internacionais que o adulto analfabeto passa a perder o estereótipo de incapaz e a questão do analfabetismo passa a ser abordada não mais como causa do subdesenvolvimento, mas sim como um dos reflexos de uma sociedade desigual.

Segundo Gadotti (1997), é preciso reconhecer que as nossas altas taxas de analfabetismo são decorrentes da nossa pobreza, e tal condição representa a negação de um direito fundamental: o direito à educação, de cuja falta decorre um conjunto maior de problemas sociais.

Podemos concluir que o analfabetismo é compreendido, nas abordagens que o vinculam à interface do desenvolvimento econômico, como um fenômeno social relacionado a fatores políticos e econômicos. Dessa forma, é um problema estrutural.

Enquanto fenômeno social expressa o retrato de vida de milhões de brasileiros, marcados como vimos com a estampa da incapacidade e até mesmo da marginalidade. Distância da escola, necessidade de ajudar a família na obtenção de renda e falta de incentivo são fatores sociais indiretos que sempre contribuíram para a reprodução desse fenômeno.

Isto posto, o direito de todos à educação é afirmado desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): "*toda pessoa tem direito à educação*", princípio esse reiterado nas declarações e orientações advindas em grande medida da UNESCO, as quais sintetizam que sem educação não é possível que ocorra o desenvolvimento humano.

E apesar das mesmas declarações também assinalarem que a educação por si só não elimina a pobreza, atribuem que a mesma é o instrumento determinante para a diminuição das degenerescências, porque também se constitui como base para o desenvolvimento pessoal e fator determinante para garantia de acesso a oportunidades que conduzam a uma melhor qualidade de vida.

Na seção seguinte, apresentamos uma breve síntese dos programas de educação de jovens e adultos desenvolvidos no Brasil. A essa visão panorâmica

procuramos tornar visível os direcionamentos da política educacional na década de 1990, a qual em certa medida foi articulada pelos princípios esboçados nesta seção, principalmente no segundo tópico.

3. DA PATOLOGIA AO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO, A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Nesta seção trataremos das diferentes fases pelas quais passou a educação de jovens e adultos até sua concepção atual, presente na Lei 9394/96 e no *Plano Nacional de Educação* (2001), como também nas deliberações e resoluções do *Conselho Estadual de Educação* e do *Conselho Nacional de Educação*.

Para tanto, abordaremos sinteticamente os esforços iniciais das diferentes campanhas realizadas ao longo da história brasileira, buscaremos articular a concepção de analfabetismo advinda, como vimos na seção anterior, das conferências, fóruns e reuniões patrocinados pela UNESCO, os quais alicerçam os projetos de trabalho desenvolvidos. Nossa análise será permeada através do entendimento dos principais documentos legais que balizam os programas de educação de jovens e adultos.

Como vimos na seção anterior, a luta contra o analfabetismo ganhou fôlego à medida que a cidadania foi vinculada à escolarização. Esse período é marcado após o final da II Guerra Mundial, com o advento das agências multilaterais e com a expansão da concepção de desenvolvimento e subdesenvolvimento como efeitos de deficiência escolar. Neste contexto, o analfabetismo passa a constituir elemento de classificação do desenvolvimento das nações.

Uma breve retrospectiva sobre as ações desenvolvidas em diferentes épocas nos demonstra que muitos projetos foram pensados, propostos e implementados para tentar contornar o problema, e, mesmo assim, a problemática persiste.

No período colonial, a ação educativa era voltada para as classes mais favorecidas e, mesmo quando no império abriu-se a garantia de “instrução primária a todos os cidadãos”, a educação permaneceu como privilégio das elites.

No período republicano, pouco se fez para alterar essa condição, as províncias eram governadas pelos interesses das oligarquias regionais que exerciam o controle político e os analfabetos eram excluídos da participação pelo voto. No entanto, o período subsequente à Primeira República foi caracterizado por reformas e propostas de normatização referentes à educação elementar.

Em 1915, a *Liga Brasileira contra o Analfabetismo* inaugurou a primeira campanha de alfabetização. O problema foi focalizado em termos nacionais através de uma *Campanha* dirigida pelo professor Lourenço Filho. Em um primeiro momento, realizava-se uma ação extensiva (três meses mais a condensação do curso primário em dois períodos de sete meses); em seguida, realizava-se a ação de profundidade voltada para a capacitação profissional. Pretendia-se com a campanha ir além da mera alfabetização, com a transmissão de um conjunto de conhecimentos relativos à organização da vida coletiva no trabalho, na saúde, no civismo. Uma das principais críticas atribuídas ao fracasso dessa campanha foi o fato da mesma ter contado em grande parte por profissionais leigos.

No estado de São Paulo, o ensino de adultos se encontrava pouco desenvolvido até o início da campanha, o governo mantinha os cursos populares noturnos (instalados em áreas de concentração operária) de educação primária elementar de adultos de ambos os sexos realizados em dois anos letivos. No primeiro ano, ministrava-se conteúdos de alfabetização e as técnicas elementares do cálculo; no segundo, ensinavam-se linguagem, geografia, história do Brasil e cultura geral.

Essa iniciativa apresentou resultados significativos, articulou e ampliou os serviços já existentes, estendendo-os para as demais regiões. Através de iniciativas das esferas administrativas e das demais instâncias envolvidas com as temáticas foram criadas várias escolas supletivas.

O recenseamento de 1920 evidenciou uma questão alarmante: o número de analfabetos elevou-se ainda mais em relação ao império. O nível de analfabetos no Estado de São Paulo era de aproximadamente 77,9% e no Brasil estimava-se cerca de 80%, o que representava 24 milhões de pessoas que não sabiam ler e escrever.

Serva (*apud* Marcílio, 2005) elaborou um estudo comparativo na época entre o Brasil e outras nações, e constatou que enquanto nos Estados Unidos a taxa de analfabetismo era de 7,7%, no Canadá era de 11%, na Holanda, Suíça, Inglaterra e Escócia, esse índice era inferior a 1%, no Brasil a taxa era superior até mesmo a dos países da América Latina.

Ainda segundo Serva, a solução era realizar campanhas de alfabetização das massas. Assim, seu estudo também apontou a necessidade de se criar um Departamento Nacional da Educação para coordenar as iniciativas e que promovesse o desenvolvimento, enterrando o atraso secular.

Como asseverava Carneiro Leão (*apud* Marcílio, 2005), não existiria grande povo sem um sistema sério de educação, o valor de um país poderia ser medido a partir do cuidado que o mesmo possui com a educação popular.

A década de 1920 foi marcada pelo movimento dos educadores em prol da ampliação das vagas e da melhoria da qualidade do ensino, momento em que se inicia a criação de condições favoráveis para a Educação de pessoas adultas. O Estado foi chamado pelos renovadores da educação para assumir como sua tarefa exclusiva a oferta de ensino, já que os altos índices de analfabetismo começavam a alarmar as elites.

Os levantamentos do *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos*, segundo Beisiegel (1974), indicavam que na década de 1920 quase todos os estados acabaram realizando algum esforço nessa área de ensino.

Os anos de 1930 marcam o início da expansão do sistema educacional brasileiro, a industrialização incipiente e a crescente urbanização, regidas pela política nacional desenvolvimentista, que acarretaram significativas mudanças na sociedade agrícola, ou seja, a cidade foi invadida e o índice de analfabetismo chegou a 80 % da população. A educação foi impulsionada pelas ondas de desenvolvimento e o acesso à escola foi ampliado e intensificado. O sistema público de educação consolidou-se e o ensino gratuito foi estendido aos mais diversos setores da sociedade visando atender à conjuntura econômica que exigia qualificação da força de trabalho.

O direito dos cidadãos à educação primária gratuita foi incluído desde a primeira constituição, todavia tornou-se preocupação a partir de 1930 com a preocupação firmada na modernização do país (PLANK, 2001, p. 67).

A Constituição de 1934, em seu Art. 149, reconheceu o direito de todos à educação, bem como “*o dever do Estado em prover a educação de todos os cidadãos, assinalando a prioridade à universalização e democratização escolares*” (PLANK, 2001, p. 69). No Art. 150, que define as competências da União, nas disposições de seu parágrafo único, relata as atribuições do plano nacional de educação:

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, [...] obedecerá às seguintes normas:

a) ***ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos***; [grifos nossos]

A constituição promulgada em 1937 trouxe medidas significativas no que se refere ao apoio técnico e financeiro, “*enfatizando a obrigação do Estado em prover ensino primário e profissional para as ‘classes menos favorecidas’*” (PLANK, 2001, p. 69). Para Beisiegel (1984), esse período marca a abertura de uma nova fase caracterizada pelo empreendimento global do governo.

Em 1942 foi instituído pelo Decreto-Lei nº 4958, de 14 de novembro, o Fundo de Ensino Primário: ação supletiva do Ministério da Educação e Saúde, cujo objetivo principal da ação, planejada e executada pelo *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos*, era subvencionar os convênios celebrados entre os entes federados e o governo federal para a ampliação e melhoria do sistema educacional primário, mas se constituiu em marco para a educação de pessoas adultas. Segundo Vieiro (1999), isso ocorreu porque contemplava a destinação de 25% das verbas para a educação de adolescentes e adultos analfabetos. Foi a primeira vez que o ensino supletivo foi incluído nos programas com destinação orçamentária.

Com o final da II Guerra mundial (1945), como vimos no item anterior, a *Organização das Nações Unidas (ONU)* apontava a necessidade de integrar os povos visando à paz e à democracia. O debate acerca das desigualdades fomentado pela *UNESCO* colocou a educação no centro da discussão, e o país recém saído da ditadura Vargas necessitava aumentar suas bases eleitorais para garantir sustentação do governo central.

Segundo Paiva (1983), no Brasil, até a II Guerra Mundial, a educação de adultos foi integrada à educação chamada popular, a educação para o povo, mas representou somente a difusão do ensino elementar.

No pós-guerra, a educação de adultos passou a ser vislumbrada como independente da elementar, articulando as tendências mundiais referendadas pela UNESCO, as quais ampliaram o léxico conceitual do que deveria ser a educação de adultos.

Na Constituição de 1946, os ideais liberais, inicialmente proclamados em 1934, inclusive o *direito do cidadão à educação e a responsabilidade do Estado em provê-la*, foram reiterados, e também foi restaurada a determinação ausente em 1937, *de que as autoridades públicas em todos os níveis aplicassem uma dada percentagem de suas receitas na educação* (PLANK, 2001, p. 70).

Em 1947, foi criado o Serviço de Educação de Adultos, junto ao Departamento Nacional de Educação. Sua finalidade era orientar e coordenar uma campanha nacional de alfabetização.

A *Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos – CEAA* – foi dirigida por Lourenço Filho e seu objetivo foi muito similar ao da Liga Brasileira de 1915: recuperar o indivíduo da vida marginal reintegrando-o na vida cívica. A União teve função indutora em relação aos estados obrigando-os a criar salas para o atendimento dessa clientela.

Nas palavras de Paiva (1987), a *Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos* pretendeu integrar o homem marginal nos problemas da vida cívica, buscando unificar a cultura brasileira. Também visava preparar mão de obra para as cidades, penetrar no campo e integrar o imigrante, além de se enfatizar a educação como instrumento primordial para elevar a colocação do país nas estatísticas mundiais sobre o analfabetismo.

A partir de 1945, segundo Weffort (1997), o populismo, com vistas à ampliação e extensão do registro eleitoral para a população analfabeta, passou a focalizar o tema *educação de adultos*. Em oposição, a ‘direita’ justificava a tradicional exclusão dos analfabetos no processo eleitoral a partir de uma explicação conservadora para a marginalização social e política da grande maioria da população. “*Os ignorantes não têm condições para participar livre e criticamente da democracia, não podem votar nem ser votados para cargos públicos*” (WEFFORT, 1997, p.21).

Em 1952, o *Ministério da Educação e Cultura* organizou a *Campanha de Educação Rural* e, em 1958, a *Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo* (CNEA). Nessas campanhas, o analfabetismo foi abordado enquanto um fenômeno social que se vincula às causas econômicas.

Essas campanhas foram articuladas enquanto projetos experimentais de alfabetização e educação de adultos, alicerçadas no ideário da alfabetização e educação continuada, tendências do pós-guerra. Porém, os altos índices de evasão comprovaram que só foi possível atingir uma parcela dos analfabetos, ou seja, justamente aqueles que vislumbravam na educação melhoria de condição social e profissional. A escolarização primária para crianças foi considerada solução para o problema do analfabetismo brasileiro.

Concomitantemente às campanhas entre os anos de 1950 e 1960, o entusiasmo em relação à educação de adultos arrefeceu-se, sobrevivendo através do ensino supletivo criado a partir da campanha e assumindo a esfera estadual e municipal.

Segundo Gadotti (1987), entre os anos de 1946 e 1958, foram realizadas campanhas nacionais, entendidas como cruzadas para acabar com as manchas, as zonas de analfabetismo. As campanhas de educação em massa passaram a ser assunto principal nos Encontros e Congressos Nacionais de Educação de Adultos, e as discussões levantavam a necessidade de uma nova proposta para a prática pedagógica que fosse além da inserção de “marginalizados” na sociedade.

O II Congresso Nacional de Educação de Adultos (1958) foi o pontapé inicial da elaboração do *Plano Nacional de Alfabetização de Adultos*, que visava enfrentar a questão de forma permanente e não somente através do enfrentamento a partir das campanhas.

Até o ano 1964, temos a caracterização de um intenso período de formulação de propostas e investimentos relacionados a essa modalidade de ensino. Delineia-se a transformação do pensamento pedagógico brasileiro, no que tange à educação de adultos, e a esfera “social” passa a ser abordada como foco central na elaboração dos métodos de combate ao analfabetismo; a educação passa ser vislumbrada enquanto mecanismo primordial e essencial para a libertação, nascendo a *Pedagogia do Oprimido* do educador Paulo Freire.

Na década de 1940, segundo Freire, a educação de adultos era entendida como uma extensão da escola formal. Alfabetizar adultos era democratizar essa escola. Nos anos 1950, entendida como uma educação de base, com desenvolvimento comunitário. Já no final dos anos 1950, duas tendências marcaram a educação de adultos: a perspectiva libertadora e a perspectiva profissional.

O método proposto por Paulo Freire alicerçava-se em três aspectos fundamentais: a compreensão do homem por meio do pensamento cristão moderno; o crédito na democracia como forma de vida social; e a defesa do desenvolvimento autônomo do país. Assim, as críticas ao sistema educativo brasileiro estavam em consonância a esses aspectos primordiais entendidos pelo autor.

Estabeleceu-se uma crítica ao sistema educacional, porque para Freire a escola superpunha-se à sociedade, sua orientação era centralizadora e autoritária, marcada pelo caráter assistencialista e pela falta de entrosamento entre o processo

educativo e a realidade, fatos que promoviam a passividade e, conseqüentemente, a ausência de diálogo.

Para Freire, o ato de estudar exigia uma postura crítica de quem o faz, e é somente através da prática do seu fazer que ela é atingida. A escola tradicional refletia uma prática bancária, técnica e mecanicista, já a Pedagogia do Oprimido, da Libertação pretendia uma outra prática educativa, a qual exigia disciplina intelectual que ia além da função reparadora da educação de adultos.

Freire acreditava que era necessário educar para promover a conscientização, isto é, permitir a apreensão da realidade não somente em sua imediatividade, mas entender sua esfera crítica, na qual a realidade não é somente sua esfera espontânea, mas se torna objeto cognoscível e o homem pode assumir posição epistemológica. Sua pedagogia negava um futuro pré-concebido fabricado, estabelecido sem a ação consciente dos seres humanos.

Segundo Freire (2005), o sistema educativo brasileiro era assim porque foi construído através do transporte de modelos alheios à nossa realidade e que, portanto, não se adequavam à nossa dinâmica social, à nossa diversidade regional. O autor entendia que a escola era verbalista, programada em disciplinas e desvinculada da sociedade, não atendia às exigências educacionais, criando obstáculos ao desenvolvimento econômico do país, nem promovia a formação e o desenvolvimento da consciência crítica. Disso decorria a necessidade de uma reforma educacional que rompesse com a estrutura escolar, permitindo a relação do ensino com a realidade brasileira.

A partir de Freire, os trabalhos relacionados à educação de adultos ganham novo fôlego e cresce sua importância junto à sociedade. O analfabetismo deixa de ser vislumbrado como enfermidade e passa a se constituir como a negação de um direito ao lado da negação de outros, portanto, não se tratando somente de uma questão pedagógica, mas um tema essencialmente político.

Nesta época, a educação de adultos foi revista e reconhecida como o direito de todo cidadão, o acesso aos conhecimentos universais. A esse aspecto uniu-se a ação de diversos agentes sociais, já que a educação de adultos passou a ser vislumbrada como um grande instrumento de ação política. Assim, à educação de adultos era colocada à missão do resgate à cidadania e a valorização do poder popular.

Em 20 de dezembro de 1961, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº. 4.024, em seu art. 2º. Novamente renovou-se o princípio da educação enquanto direito de todos: “*a União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei, Art. 11*”.

Na Lei nº. 4.024/61, também foi prevista a descentralização administrativa das atividades educacionais, ficando sob a responsabilidade do governo federal a definição dos objetivos a serem alcançados, assistência técnica e financeira aos programas.

Em seu Art. 27, capítulo II, ficou definido que o ensino primário seria obrigatório a partir dos sete anos de idade [...] e *que para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento*.

Nos anos de 1962 e 1963, o governo federal engendrou dois projetos: o *Programa de Emergência e a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo* (MNCA), mas como os outros anteriores, esses dois também se mostraram ineficazes.

Coexistiam, paralelamente, às ações governamentais, outras experiências, como o *Movimento de Educação de Base* (MEB), os *Centros Populares de Cultura* (CPCs), entre outros, exemplos de movimentos de alfabetização de adultos e de ação política, que emergiram e se reforçaram dentro das classes populares, porque explicitavam os mesmos interesses dessas classes e, portanto, buscavam mobilizar, organizar e conscientizar esses segmentos⁶.

Segundo Weffort (1997), o movimento de educação foi uma das várias formas de mobilização adotadas no Brasil que, desde a crescente participação popular através do voto, geralmente manipulada pelos líderes populistas, até o movimento de cultura popular, organizado pela União Nacional dos Estudantes, corresponderam aos vários mecanismos políticos, sociais ou culturais de mobilização e conscientização das massas.

⁶ Para uma melhor compreensão desses movimentos, podemos exemplificar a prática do *Movimento de Educação de Base* (MEB). Para este, a conscientização para a participação política compreendia uma proposta pedagógica para as classes populares, porque poderia desenvolver nessas classes o sentido da participação. Já os *Centros Populares de Cultura* (CPCs) originaram-se dos centros de cultura da *União Nacional dos Estudantes* (UNE). Em 1961, pretendia-se lançar mão da cultura como um instrumento de luta na transformação social do país e na politização das massas. Esse movimento afirmava que a arte poderia “transformar o mundo”, a consciência e permitir a superação da retificação do mundo e a compreensão do homem como autor de suas condições de existência.

Em 21 de janeiro de 1964, foi instituído o *Programa Nacional de Alfabetização do Ministério da Educação e Cultura*. O artigo primeiro da Lei que o instituiu determinava que os trabalhadores fossem alfabetizados a partir do método Paulo Freire.

O programa foi coordenado pelo próprio Paulo Freire, que propunha uma prática educativa que relacionasse a problemática educacional e a problemática social e que interferisse na estrutura social responsável pelo analfabetismo, a partir do exame crítico da realidade dos educandos. Percebe-se, portanto, o comprometimento entre o educador e o educando, que possibilitaria ao último fazer a leitura de mundo. Assim, o analfabetismo poderia ser interpretado como efeito e não como causa da situação de pobreza gerada por uma estrutura social não igualitária.

Com o golpe militar, foram extintos todos os programas de alfabetização e educação popular assinalados como uma ameaça ao regime, mas em resposta à comunidade nacional e internacional sobre a questão do analfabetismo, o governo militar instituiu, através da Lei nº. 5397/67, o *Movimento Brasileiro de Educação (MOBRAL)*.

A política educacional do regime militar vai se pautar ainda, do ponto de vista teórico, na economia da educação de centro liberal, responsável pela chamada 'teoria do capital humano'. Nesse sentido, tenta estabelecer uma relação direta, imediata e mesmo de subordinação da educação a produção. (GERMANO, 1993, p. 105)

A estrutura MOBRAL era descentralizada; propunha desenvolver a leitura, a escrita e a contagem nos alunos; desenvolver o vocabulário, o raciocínio; formar hábitos e atitudes positivas em relação ao trabalho; levar o aluno a conhecer "seus direitos" e deveres; e, como a melhor forma de participação, levar o aluno a certificar-se de suas responsabilidades junto à nação, participar do desenvolvimento nacional, certificar-se das responsabilidades quanto à manutenção e melhoria dos serviços públicos.

Tais objetivos evidenciam o posicionamento que o indivíduo teria em relação ao seu próximo, em relação à sociedade. Assim, só se colocam suas obrigações, seus deveres, pois seus direitos eram camuflados, destacando apenas os seus deveres. Apesar de enfatizar que o método de alfabetização era o mesmo que o de Paulo Freire, o MOBRAL contribuiu na diluição da principal característica do método freiriano: seu caráter político.

Paiva (1983), em seu estudo sobre o MOBRAL, relata que o mesmo se constitui enquanto uma grande campanha que visava adequar a mão de obra. Prova também que ele só conseguiu diminuir 7% da taxa de analfabetismo no Brasil durante seus 10 anos de atuação intensiva. Os técnicos falam em 12% e em redução da ordem de analfabetismo de 30 a 40% para 12%.

Para a operacionalização do MOBRAL, a verba prevista pelo Estado foi ineficiente, e somente a partir de 1970 sua funcionalidade efetivou-se em todo território nacional. A solução eficaz para arcar com o alto custo do projeto foi vinculá-lo ao desvio de 6,75% da receita líquida da loteria esportiva acrescida das deduções voluntárias de 1% do Imposto de Renda pago pelas pessoas jurídicas. No primeiro governo democrático – “a Nova República”, foi extinto o MOBRAL aos 25 de novembro de 1985 através do Decreto nº 91980, o qual redefiniu sua denominação e seus objetivos instituindo a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – EDUCAR, a qual foi concebida nos termos da Lei 5397, sem fins lucrativos e por prazo indeterminado. Sua jurisdição era todo o território nacional:

Art. 1º A Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, instituída pelo Decreto nº 62.455, de 22 de março de 1968, nos termos do artigo 4º da Lei nº 5379, de 15 de dezembro de 1967, passa a denominar-se Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - EDUCAR, com o objetivo de fomentar a execução de programas de alfabetização e educação básica destinados aos que não tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos prematuramente.

Seu estatuto foi aprovado pelo Decreto nº 92.374, de 06 de fevereiro de 1986, e o principal objetivo da EDUCAR era [...] *promover a execução de programas de alfabetização e de educação básica não-formais, destinados aos que não tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos prematuramente*, como ratificado em seu Art. 2º.

Seu Art. 3º definia as formas pelas quais a fundação alcançara seus objetivos, ficando claro que sua principal atribuição era o planejamento de projetos, fomento e repasse de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo também os possíveis recebedores de recursos, as entidades [públicas ou privadas] que desenvolvem ações educativas de alfabetização e educação básica para adultos. Todas as atividades desenvolvidas e apoiadas pela Fundação deveriam ser

pensadas e projetadas em seu Plano Anual de Ação, conforme o quinto artigo de seu estatuto, o qual deveria ser aprovado pelo conselho administrativo.

A Fundação EDUCAR se constituiu somente enquanto responsável pelo apoio técnico e financeiro, e esse período marca a descentralização dos serviços de educação de pessoas jovens e adultas em relação aos Estados e Municípios e entidades públicas ou privadas, tendência afirmada ao longo da década.

No processo constituinte, foi aprovado o direito universal ao ensino fundamental público e gratuito, independentemente da idade, consagrado no artigo 208, inciso I da Constituição Federal de 1988 e reiterado no artigo 60 das Disposições Transitórias.

Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, ***inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.*** [grifos nossos]

O objetivo era ampliar o atendimento na educação de pessoas jovens e adultas visando à erradicação do analfabetismo. Desse modo, articulou-se a destinação de 50% dos recursos para sua superação num prazo de 10 anos.

Em 11 de setembro de 1990, o Ministério da Educação lançou o *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania* (PNAC). A proposta deste projeto era concentrar esforço intensivo no quinquênio 1990-1995, contribuindo para a universalização do ensino e eliminação do analfabetismo no máximo até 1998 como determinava a constituição.

As metas do programa arrolavam-se em: (a) garantir a oferta de vagas nas instituições escolares para crianças de 7 a 14 anos em 100%, buscando “secar” o analfabetismo em sua origem; (b) ampliar a taxa de alfabetização de jovens e adultos, com a meta de reduzir 70% da taxa de analfabetismo em 5 anos.

Para a implementação do programa, o Ministério da Educação e Cultura baseou-se no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que definiu o quadro de referência básico para o financiamento, salientando que aporte de recursos far-se-á via recursos públicos da esfera federal, estadual e municipal, de receita orçamentária própria, e podendo ser incluídas operações de crédito interno e externo (BRASIL, 1990).

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.

As Disposições Constitucionais Transitórias sinalizam um momento de transição e adequação para o cumprimento da determinação legal, já sugere a mudança progressiva da situação indicando que deverão ser concentrados esforços para erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

Com a mudança ministerial seguida de cortes orçamentários destinados ao funcionamento do programa, sua importância reduziu-se frente aos demais projetos do Ministério e em 1991 foi extinto, demonstrando que a educação de adultos não era prioridade na agenda política da educação básica.

Para Di Pierro (1992, p. 23),

[...] em sua face pública, o PNAC pretendeu promover uma mobilização social ampla em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos, por meio de assembleias e comissões municipais, estaduais e nacionais envolvendo organismos governamentais e da sociedade civil, mas na prática pouco aconteceu uma vez que as comissões não controlaram diretamente os projetos e os recursos distribuídos pelo programa. [grifos nossos]

3.1 A institucionalização da modalidade educação de jovens e adultos

Como vimos, o processo constituinte ratificou no Art. 208 da Constituição Federal o direito à educação inclusive aos que não tiveram acesso em idade própria, mas o reconhecimento social da educação de adultos enquanto direito foi formalizado a partir da Lei de Reforma nº 5.692⁷, aprovada em 11 de agosto de 1971. Como assevera Haddad (1988), apesar de ser uma legislação instituída junto à ditadura militar, ela é a primeira que estabelece um capítulo específico [Capítulo IV] ao Ensino Supletivo, vislumbrado com a finalidade de “*suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não tenham seguido ou concluído na idade própria*”, Art. 24.

A orientação expressa no texto da Lei nº 5.692/71 era somente a de suprir a escolarização regular daqueles que não tiveram oportunidade de fazê-lo em idade

⁷ Em substituição à Lei nº 4.024/61.

própria. Segundo Haddad (1991), objetivava-se: (a) recuperar o atraso; (b) reciclar o presente; e (c) formar mão-de-obra qualificada.

Art. 25. O ensino supletivo abrangerá, conforme as necessidades a atender, **desde a iniciação no ensino de ler, escrever e contar e a formação profissional definida em lei específica até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos.**

§ 1º Os cursos supletivos terão estrutura, duração e regime escolar que se ajustem às suas finalidades próprias e ao tipo especial de aluno a que se destinam.

§ 2º Os cursos supletivos serão ministrados em classes ou mediante a utilização de rádios, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar o maior número de alunos.
[grifos nossos]

Para atender aos aspectos acima assinalados, o ensino supletivo foi organizado em quatro funções:

- Função Suplência: suprir a escolarização regular de adolescentes e adultos que não a tivessem;
- Função Suprimento: proporcionar estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que houvessem cursado pelo menos parte do ensino regular;
- Função aprendizagem: a formação para o trabalho;
- Função Qualificação: profissionalização, formação de recursos humanos para o trabalho.

Com a promulgação da nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* LDBEN, Lei 9394, de 1996, novamente reiterou-se em seu Art. 2º.

“[...] o direito dos jovens e adultos trabalhadores ao Ensino Básico, adequando às suas condições de vida e trabalho e o dever do poder público em oferecê-lo na forma de cursos e exames supletivos”.

Na LDBEN, a educação de adultos passou a ser concebida como modalidade de ensino, tendo sido tratada em seu Capítulo II *Da Educação Básica*, especificamente, na Seção V *Da Educação de Jovens e Adultos*, Artigos 37 e 38. Houve a diminuição da idade para prestar os exames supletivos e para freqüentar as salas de educação de jovens e adultos.

[...] a novidade mais expressiva, no capítulo, é a baixa para 15 e 18 anos de idade dos limites anteriormente fixados em 18 e 21 anos, para que jovens e adultos se submetam a exames supletivos em nível de ensino fundamental ou médio, respectivamente (Parecer CNE-CEB N. 5/97 e 01/2000).

Segundo Fávero (1992), não se usava a terminologia jovem, pois ela é recente. Falavam-se adolescentes, porque o ensino obrigatório era até os 10 anos e somente o ensino primário⁸. A extensão para os adolescentes era justamente a idéia de educação de base definida pela UNESCO como uma educação para reposição da escolaridade.

O projeto definia que o Estado deveria criar as condições para que esse trabalhador pudesse ir à escola, instituindo bolsas de estudos e os mesmos direitos, em termos de merenda escolar, de livros didáticos, e deveria ter uma atitude ativa tanto na oferta como na criação de condições para que ocorresse a educação para o jovem e o adulto trabalhador.

Ainda segundo Parecer CEB 5/97, para os alunos que

[...] “não tiveram acesso ou continuidade de estudo no ensino fundamental na idade própria, a nova LDB passa a denominar ‘educação de jovens e adultos’ o que a Lei nº 5.692/71 chamava de ‘ensino supletivo’. Assim, ao definir as formas de concretização dessa educação para os que a ela não tiveram acesso na idade própria, volta a falar em ‘cursos e exames supletivos’, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular. A conclusão evidente é que a expressão da lei anterior não foi revogada. Foi mantida como forma alternativa para nomear uma mesma modalidade. (PARECER CEB 5/97)

Com o Projeto de Emenda Constitucional 233, que modificou o Art. 34 e o Capítulo III, Seção I, da Carta Magna, alterando o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e inseriu novos parágrafos, podemos perceber o início da ruptura e o desmonte das conquistas alcançadas para a educação de jovens e adultos. O Art. 60 afirmava o seguinte:

⁸ A educação de base hoje é o ensino fundamental, a idade regular é entre 7 e 14 anos para se completar esse período escolar obrigatório de 8 anos, o que acarreta falar em educação de jovens e adultos, porque a extensão da obrigatoriedade aumentou dos 10 para os 14 anos.

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.

Tal artigo foi modificado e reescrito sem menção alguma sobre o analfabetismo como podemos ler:

Art. 60 Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o capítulo do art. 212 da CF, **à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.** [grifos nossos]

Com o Projeto de Emenda Constitucional, PEC 233, Emenda Constitucional N. 14, foi cortado 50% dos recursos para enfrentar o analfabetismo e retirar os 10 anos para a sua superação; também foi retirado o dever do Estado com relação à oferta desta modalidade de ensino, mantendo-se apenas o direito do cidadão e não considerando a educação de jovens e adultos um problema de fundo.

§ 1- a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da CF, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 6 - a União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos que se refere o caput do art. 212 da CF.

O debate acerca do direito de todos os cidadãos à educação e o dever do Estado em garanti-lo, bem como o cumprimento da prescrição constitucional da gratuidade do ensino, tem como requisito fundamental o adequado equacionamento das fontes de recurso para o seu funcionamento.

Oliveira (1995) afirma que o dever do Estado com a educação é inócuo, se não for acompanhado da respectiva provisão de recursos públicos para a sua efetivação.

Com a implementação da Emenda Constitucional N. 14, de 12 de setembro de 1996, o Art. 208 da Constituição Federal foi modificado para – *ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.*

A LEI Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispôs da criação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* – FUNDEF, como previsto no Art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º. Art. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

Como exposto na seção anterior, no ano de 1990 aconteceu em Jomtien (Tailândia) a Conferência Mundial de Educação para Todos, patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização das Nações para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial.

O Brasil foi um dos nove signatários de Jomtien – por ser um país com mais de dez milhões de analfabetos – e foi selecionado pela *ONU* e pelo *Banco Mundial* para a obtenção de financiamentos destinados à educação básica.

Para o recebimento do aporte financeiro sugeriu-se e condicionou-se a necessidade de elaboração e estabelecimento de *Planos Decenais de Educação*. Através da coordenação do Ministério da Educação, do envolvimento de diversas entidades educacionais e sindicais e das esferas subnacionais de governo buscou-se construir o *Plano Nacional de Educação para Todos* PNE⁹ (1994), que não entrou em vigor.

O primeiro movimento em torno da construção do PNE fez-se pela necessidade de se habilitar para receber empréstimos internacionais. Em maio de 1993, iniciou-se a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Di Pierro

⁹ Ao recorrermos à história da educação brasileira, vemos que a proposta e a necessidade de se construir um Plano Nacional de Educação já estava presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação com o projeto de reconstrução educacional, proposta que também é colocada na Constituição de 1934, e, novamente, em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

(2002) afirma que esse movimento fez-se *pela necessidade de habilitar-se para receber empréstimos internacionais*.

O Plano Decenal de Educação em suas linhas estratégicas concentrou a responsabilidade da educação dos adultos analfabetos sobre

[...] acordos de articulação entre as administrações estaduais e municipais de ensino, instituições especializadas de formação profissional e organizações não-governamentais aptas a operá-los em sistemas descentralizados, com elevada flexibilidade e versatilidade; nesses acordos é necessária a participação de associações representativas da clientela a serem atingidas, sobretudo as patronais (BRASIL, PNE, 2001).

A construção do Plano Nacional de Educação (PNE) em um primeiro momento constituiu-se em mera organização para o recebimento de aporte financeiro para projetos educacionais. E voltaram à tona com todo vigor, em 1998, dois projetos de lei – PL 4.155 e PL 4.173 – que foram apresentados ao Congresso com vistas ao estabelecimento do PNE.

O PL 4.155 foi encaminhado pelo deputado Ivan Valente e era resultado do II *Congresso Nacional de Educação – CONED*. O referido projeto de lei contou com diversas contribuições da sociedade civil. Quanto o PL 4.173, foi elaborado pelo Ministério da Educação, recebeu consultas de diversas entidades educacionais e foi encaminhado para o executivo.

O problema foi que o PL 4.155, apesar de ser precedente, foi anexado ao PL 4173 e os dois tramitaram no Congresso. Tendo sido o relator da *Comissão de Educação, Cultura e Desporto*, o então deputado Nelson Marchezan, após reuniões e audiências públicas, fez a opção pela redação de um Substitutivo, que incorporava os dois projetos. Tal plano recebeu várias sugestões e foi sendo substituído por outro Substitutivo, apresentado em novembro de 1999, sendo aprovado em maio de 2000 pela Câmara e, em novembro de 2000 pelo Senado, sancionado somente em 2001 pela presidência.

A partir da Lei Federal Nº 10.172, de nove de janeiro de 2001, que institui o *Plano Nacional de Educação – PNE*, as esferas subnacionais são convidadas a organizarem o seu sistema de ensino com vistas ao cumprimento do PNE, que em seu Art. 2º prescreve que Estados e Municípios devem elaborar seus planos decenais de educação, tomando como base o PNE.

Ao averiguar os meandros do processo de elaboração do PNE, deparamo-nos com um processo de negociação política que pouco ou quase nada focaliza o princípio colocado como norteador do plano, isto é, a democratização e qualidade do ensino. Outro ponto é que o projeto que deveria ser construído conjuntamente com a sociedade civil pouco se aproxima das orientações dadas pela mesma.

Certamente, o principal desacordo foi a decisão tomada na orientação de recursos que deveriam ser aplicados em educação, isto é, na destinação orçamentária que na proposta da sociedade civil era de 10% do Produto Interno Bruto e no substitutivo aprovado na Câmara foi de 7%, índice que também foi vetado pelo presidente.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos foram aprovadas, através do Parecer nº 11/2000 – CEB/CNE, relatado pelo conselheiro Carlos Jamil Cury, e a Resolução nº 01/00 – CNE – também foi homologada.

Art. 1º. Art. 1º Esta Resolução institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos a serem obrigatoriamente observadas na oferta e na estrutura dos componentes curriculares de ensino fundamental e médio dos cursos que se desenvolvem, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e integrantes da organização da educação nacional nos diversos sistemas de ensino, à luz do caráter próprio desta modalidade de educação.

Em seu Art. 5º, são definidos os componentes curriculares, os quais devem considerar a especificidade da modalidade de ensino em suas propostas pedagógicas. Ainda de acordo com este artigo, fica definido em seu Parágrafo Único que:

[...] Como modalidade destas etapas da Educação Básica, a identidade própria da Educação de Jovens e Adultos considerará as situações, os perfis dos estudantes, as faixas etárias e se pautará pelos princípios de equidade, diferença e proporcionalidade na apropriação e contextualização das diretrizes curriculares nacionais e na proposição de um modelo pedagógico.

A emissão de certificado formal de conclusão de ensino (exames supletivos) fundamental e médio é abordada respectivamente nos Art. 20 e 21, e fica condicionada às orientações do Art. 26 da LDBEN 9394/96, o qual define que

[...] os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de

ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

As diretrizes assinalam, também, a possibilidade de reclassificação do educando através da realização de avaliação, como podemos ler em seu Art. 22:

[...] estabelecimentos poderão aferir e reconhecer, mediante avaliação, conhecimentos e habilidades obtidos em processos formativos extra-escolares, de acordo com as normas dos respectivos sistemas e no âmbito de suas competências, inclusive para a educação profissional de nível técnico, obedecidas as respectivas diretrizes curriculares nacionais.

No Estado de São Paulo, a Deliberação CEE Nº 09/2000 é que prescreve e orienta as ações que podem ser desenvolvidas na modalidade de ensino e educação de jovens e adultos. A referida deliberação é consoante às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, estabelecidas pela Resolução CEB/CNE nº 01/00.

As séries iniciais do Ensino Fundamental, de acordo com Art. 6º da Deliberação CEE nº 09/2000, "*terão organização, duração, estrutura e certificação definidas pelas próprias instituições ou organizações que os ministrarem*". A etapa final do ensino fundamental deve ser cursada em cursos presenciais com duração mínima de 1.600 horas, e a idade mínima para a matrícula inicial será de 14 anos completos (Art. 7º).

As modalidades ensino a distância e/ou presença flexível são definidas em legislação própria e devem obedecer também à especificidade do público desta modalidade de ensino.

3.2 De Jomtien a Dakar, os compromissos assumidos e os programas para erradicação do analfabetismo

No tocante à educação de pessoas jovens e adultas no governo de Fernando Henrique, em 1997 foi criado, através do Conselho da Comunidade Solidária (Sociedade civil sem fins lucrativos), o Programa Alfabetização Solidária, PAS, sendo constituído, em 1998, pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, responsável direta pela efetivação do programa. Sua criação deu-se

através do Conselho da Comunidade Solidária, e o PAS constituiu em 1998 uma sociedade civil sem fins lucrativos (Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária) responsável pela execução do Programa. A Secretaria Executiva do Programa faz questão de caracterizá-lo como uma ação civil.

O objetivo central do PAS era a operacionalização de uma rede de solidariedade nacional que contribuísse para a diminuição dos índices de analfabetismo. O programa foi estabelecido através de parcerias e foi co-financiado pelo MEC, por empresas e doadores individuais.

O PAS atuava na alfabetização inicial durante cinco meses, era destinado principalmente ao público juvenil e aos municípios e periferias urbanas, nas quais o índice era mais elevado. A infra-estrutura e a mobilização dos alfabetizadores e alfabetizados foram atribuídas à competência municipal, e a capacitação dos alfabetizadores, bem como a supervisão pedagógica eram realizadas por estudantes e docentes das universidades públicas e privadas.

A coordenação do Programa afirmou que em três anos o PAS chegou a 866 municípios atendendo, aproximadamente, 770 mil alunos. A avaliação realizada pela universidade apontou que menos de 20% do total aprendeu a ler e a escrever pequenos textos. Segundo Haddad e Di Pierro (2000), o PAS operou com conceito operacional de alfabetismo muito estreito, redundando, portanto, em mais uma campanha que não conseguiu assegurar que os egressos tenham oportunidades de seguir seus estudos.

Através do *Programa de Educação na Reforma Agrária – PRONERA*, delineado em 1997 e operacionalizado em 1998, foram engenhadas ações para a população adulta analfabeta rural.

O PRONERA foi desenhado fora do governo, através da articulação entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, vinculado ao *Ministério Extraordinário da Política Fundiária*, foi o coordenador do projeto que se constituiu enquanto uma parceria entre governo federal – responsável pelo financiamento –, sindicatos e movimentos do campo – responsáveis pela mobilização – e as universidades – responsáveis pela formação dos educadores.

A alfabetização inicial foi o objetivo central do *PRONERA*, as ações desenvolvidas visavam atender aos trabalhadores rurais assentados em condições absolutas de analfabetismo, com cursos oferecidos durante um ano.

Destacou-se, também, o *Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR*, coordenado da *Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho*. Sua operacionalização se deu de forma descentralizada, a partir de uma rede de parceiros públicos e privados intermediados por secretarias de educação e instituições do *Sistema “S”*, *ONGs*.

O financiamento foi parcialmente descentralizado mediante contratos e convênios com Estados, e a coordenação era atribuída às secretarias de trabalho e emprego.

O PANFLOR, diferentemente do *PAS* e do *PRONERA*, não se constituiu enquanto um programa de ensino, mas destinava-se à qualificação profissional da população economicamente ativa. Nesse sentido, era entendido como complemento e não substituto da educação básica.

O objetivo era qualificar 20% da mão de obra a partir dos Planos Estaduais de Qualificação e das Parecerias Nacionais e Regionais. Entre os anos 1996 e 1998, mais de três milhões de trabalhadores receberam cursos de habilidades básicas. O obstáculo enfrentado pelo programa foi a baixa escolaridade da maioria dos alunos.

Em 2001, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, (FNDE/MEC), lançou o *Projeto Recomeço*, Supletivo de Qualidade. Este visava atender às regiões norte e nordeste, onde o índice de analfabetismo era bem maior, como constava no índice de desenvolvimento humano¹⁰. O *Recomeço* seria a complementação das ações do Alfabetização Solidária.

Na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada a SECAD – *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade*. A atenção central da SECAD deveria guiar-se pela redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos, em especial de jovens e adultos, em políticas públicas que assegurassem a ampliação do acesso à educação continuada.

A Secretaria é composta por quatro departamentos: (1) o Departamento de Educação de Jovens e Adultos; (2) o Departamento de Desenvolvimento e

¹⁰ Como veremos no último tópico desta seção – na qual discorreremos sobre o financiamento da educação – este projeto contribuiu para reverter a tendência que apontava desde o biênio de 1996 - 1998 a crescente diminuição na distribuição de recursos para educação de jovens e adultos.

Articulação Institucional; (3) o Departamento de Educação para Diversidade e Cidadania; e (4) o Departamento de Avaliação e Informações Educacionais.

O *Departamento de Educação de Jovens e Adultos* é dividido em três coordenações gerais: a *Coordenação Geral de Alfabetização*, a *Coordenação Geral Pedagógica* e a *Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos*.

A política implementada pelos agentes do *Departamento de Educação de Jovens e Adultos* focalizou a educação como o principal instrumento para a promoção social, individual e coletiva.

As diretrizes políticas e pedagógicas gerais estabelecidas visavam garantir o direito à educação aos que foram excluídos da escola ou nunca tiveram a oportunidade de acesso.

A educação em consonância a todas as declarações e orientações, como vimos na seção anterior, é um processo de permanente aprendizado para toda a vida. Logo a alfabetização é somente o início do processo de escolarização, portanto, é objetivo do *Departamento de Educação de Jovens e Adultos* desenvolver ações que possam permitir a continuidade de estudos.

Um dos projetos encaminhados foi o *Programa Fazendo Escola*, cujo objetivo era enfrentar o analfabetismo e baixa escolaridade nos bolsões de pobreza, responsáveis pela concentração de adultos e jovens que não completaram as séries iniciais do ensino fundamental.

O *Fazendo Escola* foi desenvolvido pelo MEC em parceria com os governos estaduais e municipais, por meio da transferência suplementar de recursos administrados pelo *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*.

O objetivo principal, como no *Recomeço*, era desenvolver ações principalmente nas regiões que concentram maior número de analfabetos ou de população com baixa escolaridade. Também se realiza na forma de parceria com o Ministério da Educação, que apóia técnica e financeiramente os governos estaduais, as prefeituras municipais e a sociedade civil.

O projeto visava atender a 2.015 municípios dos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, PB, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins e, também aos municípios dos estados do Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul que possuíssem um índice de desenvolvimento humano menor que 0,500.

Em 2003 foi iniciado o projeto *Brasil Alfabetizado*, cujos objetivos principais constituíam na ampliação do período de alfabetização de seis para até oito meses; aumento de 50% nos recursos para a formação dos alfabetizadores; estabelecimento de um piso para o valor da bolsa paga ao alfabetizador, aumentando a quantidade de turmas em regiões com baixa densidade populacional e em comunidades populares de periferias urbanas; implantação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação do programa; maior oportunidade de continuidade da escolarização de jovens e adultos, a partir do aumento de 42% para 68% do percentual dos recursos alocados para estados e municípios.

3.3 As possibilidades para a realização dos projetos, e algumas anotações sobre o financiamento

Visto que abordamos no tópico anterior os programas referentes à educação de jovens e adultos, neste item faremos uma breve discussão do financiamento da educação, mas, especificamente, procuraremos tecer algumas anotações sobre o financiamento da educação de jovens e adultos.

Apesar das dificuldades para o levantamento dos dados de financiamento, seja pela falta de acesso à informação, de documentação ou mesmo pela descontinuidade dos balancetes e balanços gerais de informações, para nossa análise é importante que consigamos estabelecer as conexões dos projetos realizados para a erradicação do analfabetismo e dos dados de execução orçamentária do município, uma vez que o financiamento, isto é, as fontes orçamentárias se constituem em ponto primordial para a implementação da política educacional e, conseqüentemente, da continuidade de projetos e programas educacionais, em todos os níveis de governo. Entretanto, cabe aqui ressaltar que o fato de serem instrumentos chave não faz com que a política educacional, os projetos e programas sejam ótimos, eficazes, efetivos e eficientes.

O propósito dos nossos governantes e, conseqüentemente, suas ações e vontade política são tão fundamentais [ou até mais] que a peça orçamentária. O programa de governo traz em si os objetivos que deverão ser perseguidos e alcançados.

Como discutimos na primeira seção, apesar de todo problema potencialmente poder vir a ser uma política, nem todo problema fará parte do programa de governo,

uma vez que no desenho do programa do governante, bem como na formulação de sua agenda, há a tendência de se hierarquizar projetos e investimentos. Considerando que um assunto pode ser bem mais interessante que outro, a atuação do governante dependerá de suas escolhas.

Se tomarmos como referência para nossa ilustração a diretriz da qualidade na educação, podemos perceber que diferentes saídas poderiam promover o objetivo escolhido: o investimento maciço na educação da primeira infância e/ ou no ensino fundamental, sem dar prioridade alguma aos educandos que já freqüentam o ensino médio; ou o investimento nas três etapas que compõem a educação básica sem promover nenhum projeto para educação de adultos e jovens; ou ainda poderia se investir somente na infra-estrutura dos prédios ampliando a cobertura da rede e distribuindo material didática. Além disso, pode-se investir na formação de gestores para a realização da tão mencionada gestão democrática, mas dentro da escola os agentes envolvidos em diferentes tipos de formação não poderiam ser pares.

Como podemos ver, a atividade política é feita de escolhas e essas são relativas ao espaço nacional, mas também se situam além desse espaço e sofrem, portanto, orientações diversas, como discutimos na segunda seção desta dissertação. A política educacional, desde o compromisso assumido em Jomtien, assumiu contornos externos os quais podem ser lidos através dos compromissos assumidos entre nosso poder público e as orientações internacionais para a educação.

No caso da educação de jovens e adultos, os diferentes projetos desenvolvidos camuflaram os índices desastrosos de baixa escolaridade, de repetência e evasão, os quais deixavam o país em situação complicada frente às economias internacionais.

Cabe ressaltar ainda que o poder público na figura de seus representantes assumiu o compromisso de concentrar esforços para a redução do analfabetismo, como também para promover a ampliação do acesso ao ensino fundamental para crianças em idade regular de freqüentá-lo, medida que mesmo indiretamente incide na questão do analfabetismo adulto, uma vez que por mais que essas crianças concluam somente as séries iniciais do ensino fundamental, quando adultas não serão contadas como adultos analfabetos pelo menos em termos absolutos. Dessa forma, tal medida contribui para a contenção do índice na população adulta.

A questão fiscal perpassa toda a nossa história. Já na época colonial, convivíamos com um governo central ávido em criar e cobrar tributos e uma elite que sempre refrataria em pagá-los, como observa Pinto (2000). O tipo de cobrança e a organização do sistema de tributação realizada pela administração colonial não garantia fluxo estável e seguro de recursos para as câmaras e províncias.

O preenchimento dos quadros da administração colonial não permitia à Coroa impor sua vontade nas Províncias, dadas suas condições efetivas e estruturais, como discutimos no tópico referente à formação do Estado brasileiro. Nesse momento de formação, o compadrio, o clientelismo e o patrimonialismo eram as peças basilares dos arranjos institucionais, como por exemplo, quando os intendentes eram escolhidos pelos maiores proprietários locais e estes eram indicados nas câmaras municipais.

As limitações de cobrança engendravam outras saídas ajeitadas pela Coroa e pelos interesses locais, como por exemplo, a derrama, que permitiu a desobrigação da elite colonial com o fisco, socializando o pagamento do quinto a todas as camadas sociais.

Na independência, o país se encontrava esgotado tributariamente; o levantamento realizado por Pinto (2000), tendo como ano base de 1827, apontou que havia 150 tributos diferentes. A tributação sobre o comércio exterior, principalmente o imposto de importação, que chegou a responder por dois terços da receita pública, foi a saída encontrada para não ferir e nem comprometer a renda e o patrimônio dos grupos dirigentes, os quais não sofriam nenhum tipo de tributação.

Esse código vigente não foi alterado com a proclamação da República, pois a primeira constituição encarregou os estados de fixarem seus impostos referentes aos municípios, surgindo assim os tributos competentes aos estados, como os de exportação, sobre imóveis, indústrias e profissões.

Em 1924 instituiu-se um imposto de renda único de caráter geral, mas o sistema tributário ainda era dependente das importações, como ilustra Varsano (1996). Até a eclosão da I Guerra Mundial, o sistema dependia em 50% da receita da União, regredindo progressivamente até 1940 quando se tornou inexpressivo.

A República brasileira herdou do Império boa parte da estrutura tributária [...] a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 adotou, sem maiores modificações, a composição do sistema tributário existente ao final do Império. Porém, tendo em vista a adoção do regime

federativo, era necessário dotar os estados e municípios de receitas que lhes permitissem a autonomia financeira. Foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados. Ao governo central couberam privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos. Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes a autonomia. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias, (C.f VARSANO, 1996)

A partir da Constituição de 1934, a estrutura tributária do país foi alterada, sendo que as principais modificações ocorreram nas esferas subnacionais – estadual e municipal.

Os estados foram dotados de competência privativa para decretar o imposto de vendas e consignações, os municípios, passaram a ter competência privativa para decretar alguns tributos, outra inovação da Constituição de 1934 foi repartir a receita de impostos entre diferentes esferas de governo. (VARSANO, 1996, p. 5-6)

A partir dos anos 1950, o governo brasileiro buscou atrair o capital internacional, saída encontrada para concentrar esforços e ampliar o desenvolvimento industrial. Com o golpe militar em 1964, iniciou-se o processo de reforma tributária, e um novo código tributário foi instituído através da Lei N. 5172/1966, ainda em vigor.

O mérito da reforma foi a ousadia de eliminar os impostos cumulativos, adotando, em substituição, o imposto sobre o valor adicionado - hoje de uso generalizado na Europa e na América Latina, mas, na época, em vigor apenas na França (...) concebendo no Brasil um sistema tributário que era, de fato, um sistema (e não apenas um conjunto de fontes de arrecadação) com objetivos econômicos, ou, mais precisamente, que era instrumento da estratégia de crescimento acelerado traçada pelos detentores do poder. (VARSANO, 1996, p.12)

Objetivava-se elevar o esforço fiscal da sociedade para alcançar o equilíbrio orçamentário e para dispor de recursos que pudessem ser dispensados em incentivos fiscais à acumulação de capital, impulsionando assim o crescimento econômico.

A reforma, segundo Varsano (1966), privilegiou a acumulação privada, portanto, os detentores da riqueza, através do estímulo ao crescimento acelerado. Logo o objetivo da eqüidade foi desprezado.

A partir da Constituição de 1988, a discussão e as reformulações no sistema tributário delinearão-se em um processo participativo envolvendo diferentes agentes. O Art. 3º. da Constituição Federal de 1988 define os objetivos fundamentais da República Federativa, que são “*a construção de uma sociedade livre e justa, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a diminuição das desigualdades sociais*”.

Os direitos sociais são definidos no Art. 6º (redação a partir da EC N. 26/2000) como “*os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados*”.

Para realizar e garantir esses direitos, o Estado precisa arrecadar recursos financeiros, como qualquer empresa precisa gerar receita para financiar suas despesas. Mas diferentemente das sociedades empresárias, o Estado pode partilhar esse ônus com todos os contribuintes, exigindo uma prestação compulsória em dinheiro, enquanto tributo.

“*Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*”. (Art. 3º, Código Tributário Nacional). Sendo assim, o tributo é uma prestação compulsória de cumprimento obrigatório, é uma prestação pecuniária exigida por lei para o custeio de despesas coletivas, e resulta, portanto, de uma exigência do Estado com a finalidade de custear despesas públicas.

Já os impostos se distinguem pelos fatos geradores e bases de cálculo. Sua arrecadação não tem destino específico e presta-se a despesas gerais do Estado: “*Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte*”. (Código Tributário Nacional, Art. 16.).

Como já mencionado na seção anterior, o direito à educação foi estendido a todos já na Constituição de 1934, e apesar de reiterado tantas vezes ainda não se é cumprido esse preceito e, mesmo quando se proclama a necessidade da educação,

a partir da perspectiva do desenvolvimento econômico, permanentemente os recursos são reduzidos.

Segundo Davies (2000), o problema reside na vontade política dos poderes, como também na vontade e na força social da sociedade em fazer com que as leis sejam “vivas” e cumpridas integralmente e não de forma seletiva.

O gasto realizado pelas esferas administrativas nos diversos níveis de ensino sempre foi uma questão importante na discussão sobre educação no Brasil, uma vez que os benefícios educacionais, ao situar-se no âmbito das responsabilidades do poder público como uma área que compõe o núcleo central da atual proteção social brasileira, absorvem uma quantidade expressiva dos recursos públicos, ao propiciarem as principais condições materiais para viabilizar os gastos nas políticas educacionais, podem representar um limite e um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas por educação e por recursos do próprio sistema (PARO, 2001, p.153).

O Estado tem o dever constitucional de assegurar o ensino fundamental obrigatório, bem como a progressiva universalização do ensino médio e gratuito. A educação é uma área na qual existe vinculação de fundos públicos desde a Constituição de 1934, suspensa na vigência das constituições ditatoriais, 1937 e 1967. Em 1983 a Emenda Calmon – EC Nº.24/83 – re-introduziu a vinculação em todos os níveis nacionais: Federal, Estadual e Municipal.

O financiamento da educação é tratado nos artigos 212 e 213 da Constituição Federal e no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. No Art. 212, a vinculação fica prevista anualmente nunca menos que 18% para a União, e para Estados e Municípios nunca menos que 25 %.

No Art. 213, atenta-se para a possibilidade de dirigir recursos para escolas privadas. O texto constitucional autoriza o direcionamento de recursos públicos para escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

O Art. 60 estabelece o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e com a erradicação do analfabetismo.

Os recursos para o financiamento da educação são provenientes da carga tributária das três esferas do governo, bem como de outras fontes extra-orçamentárias nas quais o salário educação configura-se como principal.

As principais fontes de recursos para a educação são provenientes da União, Estados e Municípios; e os recursos orçamentários da União são provenientes da receita de impostos federais (Art. 212, CF). Esta esfera deve aplicar pelo menos 18% do total de sua arrecadação tributária em cada exercício. Recursos oriundos do salário educação vinculam-se diretamente ao ensino fundamental, correspondendo à alíquota de 2,5% da folha de salários, contribuição devida pelas empresas comerciais e industriais. No caso da empresa agrícola, produtor ou empregador rural corresponde a 0,8% sobre o valor comercial dos produtos, e de fontes diversas como o Fundo Social de Emergência.

Já os recursos dos Estados, de acordo com o Art. 212, são no mínimo de 25% e devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Fazem parte dos recursos orçamentários dos estados o Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante de transferências estaduais, e recursos provenientes do Salário-Educação, correspondente a dois terços.

Se a Carta Magna de 1988 ampliou as obrigações do Estado no setor educacional, atendendo a reivindicações de várias entidades da sociedade civil, o documento Propostas de Reforma Constitucional (1995) do MEC definia que as medidas que foram adotadas no calor do momento de redemocratização não foram analisadas. Desse modo, surge a necessidade de reforma para se tornarem exeqüíveis, e, então, são criados mecanismos de desobrigação dos preceitos legais.

As definições sobre o financiamento da educação são mais bem delineadas, detalhadas e especificadas na LDBEN 9394/1996. Especificamente, os recursos financeiros para educação são tratados no Título VII "*Dos recursos financeiros*" e nos Artigos 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 e 77.

As fontes de recursos são abordadas no Art. 68; a vinculação de recursos nos Artigos 69 a 73; nos Artigos 74 a 76 discute-se a qualidade, e no Art. 77 trata-se da transferência de recursos públicos para a escola privada.

Pela LDBEN 9394/96, a União é obrigada a aplicar anualmente no mínimo 18%. No caso dos estados, Distrito Federal e os municípios, eles têm que aplicar pelo menos 25% em educação, provenientes das receitas de impostos compreendendo a manutenção e desenvolvimento do ensino. Determina-se, assim, de onde são originários os recursos públicos para educação,

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

O Art. 69 fixa os percentuais a serem investidos na educação pública representando um avanço em relação ao Art. 212 da Carta Constitucional.

A União aplicara, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Brasil, 1988)

Leia-se a nova redação dada ao Art.:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na **manutenção e desenvolvimento do ensino público**. (BRASIL, 1996) [grifos nossos]

Ao delimitar o campo, a aplicação ao ensino público representa um avanço, porém o poder público pode aplicar no setor educacional privado, mas os recursos à educação pública não podem ser desviados desse mínimo.

Como esclarece o parágrafo 3º. do referido artigo, o percentual mínimo é calculado sobre a previsão da receita de impostos e também na abertura de créditos adicionais resultantes de excesso de arrecadação.

O parágrafo 4º. assinala que se o percentual mínimo não for aplicado num trimestre, devem ser corrigidos monetariamente os valores não aplicados e fazer a aplicação no trimestre seguinte. No 5º parágrafo é delimitada a obrigação do repasse entre dez e vinte dias após a arrecadação, o que evitaria que os órgãos da Fazenda retivessem a arrecadação. O parágrafo 6º. assegura que o atraso na liberação dos recursos incidiria na correção monetária e na responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Os art. 70 e 71 disciplinam o que são e o que não são despesas com educação, porém Davies (2000) afirma que brechas e desvios são possíveis, como por exemplo, a partir do inciso V em que não se estabelece o limite para as atividades meio (gastos com a burocracia). Outro exemplo seria a concessão de

bolsas de estudos tanto para alunos da rede pública como da rede privada, consideradas como despesas de manutenção e desenvolvimento da educação, o que contradiz o Art. 69 que define aplicação em ensino público como acima grifado. E, se a LDBEN 9394/96 não estende seus princípios a escolas privadas, essas consomem parte dos recursos destinados à educação pelas diferenciadas isenções fiscais.

No Art. 74 fica definido que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

A ação supletiva e a ação redistributiva da União e dos Estados visam corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, e é assegurada no Art. 75.

Tanto a ação supletiva quanto a redistributiva devem ser cumpridas de forma efetiva pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais, como prescrito no Art. 76.

A alteração do Art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias marca a transferência de responsabilidade da União para as esferas subnacionais. A primeira redação assegurava que nos dez primeiros anos da promulgação da constituição, o Poder Público desenvolveria esforços (conjuntamente todos os setores organizados da sociedade) e aplicaria, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental.

Como apresentamos no primeiro tópico desta seção, a Lei 9.424/96, sancionada em 24 de dezembro de 1996, que regulamentou a EC. N. 14 e instituiu o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, alterou o Art. 60 do ADTC, dando nova redação e acrescentando novos parágrafos ao artigo, os quais são delimitadores para a realização do investimento na educação. Dessa forma, a erradicação do analfabetismo é enfocada somente no parágrafo 6º da nova redação, como podemos ver abaixo.

Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da CF, à

manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”

§ 1 a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da CF, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§2 O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; 159, inciso I, alíneas a e b; e inciso II, da CF, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos e respectivas redes de ensino fundamental.

§6 a União aplicara na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos que se refere o caput do art. 212 da CF. (BRASIL, Art. 60 ADCT) [grifos nossos]

O Fundef seria constituído de pelo menos 15% de arrecadação do ICMS e 15% dos fundos de participação dos estados e municípios, que seriam redistribuídos aos estados e seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipal. Dessa forma, os recursos escassos seriam racionalizados para uma aplicação mais eficiente e efetiva.

O percentual mínimo a ser aplicado pelo município dizia respeito à educação infantil e ao ensino fundamental. Assim, caso o município tenha a pretensão de atender outros níveis de ensino, poderá fazê-lo desde que atendam sua demanda prioritária. O Governo Federal e os Estados atendem à ação redistributiva e supletiva, e caso os parâmetros mínimos não sejam alcançados pelo Distrito Federal, Estados e municípios, o padrão mínimo de qualidade será estabelecido pelo governo federal.

[...] Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, durante dez anos, nos termos do artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e, a partir de 01 de janeiro de 1997, de acordo com a Lei nº 9.424, de dezembro de 1996, os Estados e os Municípios deverão aplicar no mínimo sessenta por cento de seus recursos vinculados na manutenção do ensino fundamental público. **Os municípios que, atualmente, estiverem oferecendo ensino médio ou superior não estarão obrigados a deixar de fazê-lo, em razão de possível não atendimento pleno da demanda de educação infantil ou de ensino fundamental**, desde que as despesas correspondentes sejam orçadas e efetivadas com recursos acima dos vinculados constitucionalmente à manutenção e ao

desenvolvimento do ensino prioritário do sistema. (Parecer CNE-CEB N 01/97) [grifos nossos]

A partir de 1996, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, estabeleceu-se uma subvinculação dos 25% de impostos destinados à educação, determinando que 15% dos impostos (ou seja, 60% do total desses recursos vinculados) sejam gastos exclusivamente no ensino fundamental, restando apenas 10% (ou seja, 40% dos recursos vinculados) para a manutenção da educação infantil.

A implantação do Fundef se deu, efetivamente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o país, com exceção do Pará, que por lei estadual permitiu sua implementação em julho de 1997.

Os valores que os Estados repassariam para os municípios são decorrentes do número de matrículas cadastradas no Censo Escolar, no mês de março, valendo esse cadastro apenas para os repasses do ano seguinte. Logo as matrículas dos alunos efetuadas ao longo do ano não geram novos recursos.

A transferência de recursos do Fundef foi restrita ao ensino fundamental em idade regular e através do veto presidencial, os educandos da educação de jovens e adultos não puderam mais ser computados na matrícula para o repasse do fundo.

A Lei n. 9424/96. recebeu três vetos presidenciais: um relacionado ao Salário educação, outro em relação à União utilizar os recursos da contribuição social do salário educação para complementar o fundo, e o último no tópico referente à educação de jovens e adultos. O veto incidiu no Art. 2º. §1º., inciso II.

Art. 2º - os recursos do fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério.

§1º. – a distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do distrito Federal, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para este fim:

I – as matrículas da 1ª. a 8ª séries do ensino fundamental

II – **as matrículas do ensino fundamental nos cursos de jovens e adultos , na função suplência. Vetado** (grifo nosso)

Um dos argumentos utilizados para justificar o veto foi que a repartição dos recursos poderia ser dificultada e desastrosa se estendida ao público dessa modalidade de ensino. Assim, na mensagem nº 1.439 do Diário Oficial da União do

dia 26 de dezembro de 1996, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso aponta suas justificativas para o veto:

[...] seria temerário do ponto de vista da repartição dos recursos [...] pois poderia provocar uma corrida no âmbito dos governos estaduais no sentido de criar cursos dessa natureza sem rigor objetivando exclusivamente receber mais recursos financeiros [...] o ex-presidente também afirmou que o MEC não dispunha de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo .

Com a Emenda Constitucional 14/96, o alcance das verbas destinadas à educação de pessoas jovens e adultas tornou-se ainda mais escasso, uma vez que o veto presidencial retirou os educandos dessa modalidade de ensino do cômputo das matrículas. Assim, as políticas públicas para a educação de jovens e adultos revelam a crescente diminuição de recursos, como pode ser constatado na evolução dos recursos para essa modalidade de ensino. Interessante notar que a diminuição dos recursos iniciou-se antes da EC N. 14/96, que trouxe impactos negativos para a modalidade de ensino em questão.

Essa medida, segundo Kruppa (1998), aumentou ainda mais as dificuldades sempre encontradas na formulação de políticas públicas para a educação de jovens e adultos e ficaram ainda maiores com a implementação da EC N. 14/96. A autora afirma que a alteração do Art. 208 da Constituição se constituiu num golpe para essa modalidade de ensino, relegada ao campo de uma educação de segunda classe.

Junto à Constituição Federal previu-se a ampliação dos recursos referentes à educação de jovens e adultos visando à erradicação do analfabetismo, durante a década de 1990, mas a previsão e a vinculação propriamente ditas constituíram-se em um hiato entre o dito e o realizado.

Na educação de jovens e adultos o Poder Público, nos municípios e, “supletivamente”, pela ação do Estado e da União, deverá “prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados”. (Parecer CEB N.1/97)

Porém, com a regulamentação da EC N. 14, concatenada à tendência da década de 1990, ou seja, com a transferência dos programas de educação de adultos para os Estados e Municípios, sendo que estes últimos não poderiam lançar no cômputo da matrícula o alunado da educação de jovens e adultos, as matrículas do alunado passam a ser direcionadas e contabilizadas nas salas de aceleração.

Isto posto, com o veto presidencial os dados acerca do alunado tornaram-se pouco confiáveis.

Segundo Di Pierro (2000), nos anos 1985, 1990 e 1995 os Estados participavam junto às demais esferas administrativas no gasto educacional com 54,61%, 56,08% e 49,0%, respectivamente, mas se focalizássemos somente a educação de adultos, isto é, o ensino supletivo, no gasto social total direcionado ao desenvolvimento da educação em todas as suas modalidades de ensino, o montante giraria em torno de 0,3 a 0,5% do total. Nesse sentido, a autora assegura que a análise dos investimentos no setor educacional evidencia que os recursos declinaram em relação ao período anterior a 1985.

Baldijão (1998) assinala, com base na legislação pertinente à educação de adultos, a crescente diminuição de recursos, sendo que estes diminuíram antes mesmo da nova legislação. Assim, segundo o autor, entre os anos de 1995 e 1998 os valores autorizados para o ensino supletivo caíram em 82,17% de valores reais.

[...] o financiamento público da educação de jovens e adultos manteve-se contido em patamares irrisórios, sempre inferiores a 1% da despesa total com educação e cultura realizada pelas três esferas de governo. [...] o investimento realizado na educação de jovens e adultos é aproximadamente nove vezes menor que aquele realizado no ensino básico regular. [...] a vigência de novos instrumentos jurídicos e políticos elaborados no processo de redemocratização das instituições brasileiras não afetou a posição relativa da educação de jovens e adultos no gasto educacional [...] [que] permaneceu como área não prioritária de investimento público. [...] entre 1994 e 1996, constatou-se um padrão consistente pelo qual os estados respondiam por aproximadamente 70% da matrícula pública e arcavam com proporção equivalente da despesa, enquanto os municípios respondiam por aproximadamente $\frac{1}{4}$ do gasto público, embora suas matrículas viessem crescendo e aproximando-se dos 30%. As fontes próprias (aí incluídas as transferências obrigatórias) representavam mais de 95% dos recursos aplicados na educação de jovens e adultos pelas esferas subnacionais, sendo pouco significativa a contribuição da União no financiamento da educação de jovens e adultos. [...] o mecanismo utilizado pelo governo federal para cumprir sua função supletiva e redistributiva no financiamento da educação de jovens e adultos - as transferências negociadas aos estados e municípios mediadas pelo FNDE - mostra-se pouco eficiente e eficaz: [...] os percentuais médios de execução situam-se em apenas 65% dos valores orçados, indicando a incidência de mecanismos de represamento do gasto público federal. [...] só podemos concluir que a escassez dos recursos públicos atribuídos às políticas de educação de jovens e adultos representa um limite objetivo e, por vezes, um obstáculo intransponível ao atendimento

das demandas educacionais dessa parcela da população (Cf. DI PIERRO, 2000).

Em 2001, com a inauguração do Programa *Recomeço*, o gasto federal com a educação de jovens e adultos elevou-se expressivamente. Em 2001, o valor da transferência para os estados e municípios beneficiários do programa era de R\$ 230,00 e em 2002, aumentou para R\$ 250,00.

Segundo Di Pierro (2002), esses valores mostram escolhas aleatórias porque não foi realizado nenhum estudo sobre o custo-aluno, como também não houve nenhuma justificativa técnica-pedagógica para a fixação dos valores. O orçamento executado pelo *Recomeço*, em 2001, foi da ordem de R\$187.796.610,00, distribuídos em 1.381 municípios para atender a 823.842 alunos.

Em 2001, a execução do orçamento federal para a educação de pessoas jovens e adultas girou em torno de 85% dos valores autorizados pelo Congresso, mas houve uma variação muito grande em relação aos programas e o programa PAS, iniciativa não governamental foi beneficiado com o maior percentual de investimento.

No governo Luiz Inácio da Silva foram concentrados primeiramente esforços no Projeto *Fazendo Escola*, e o financiamento e as parecerias seguiram os moldes do programa *Recomeço*. Os recursos são provenientes do salário-educação e são destinados ao ensino fundamental, incluindo a educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial, áreas remanescentes de quilombos e educação indígena; também concorrem aos recursos os programas de Aceleração da Aprendizagem, Paz nas Escolas, Transporte e Saúde do Escolar e outros que visam à inclusão educacional.

Quanto ao Programa *Brasil Alfabetizado*, vinculado ao Departamento de Educação de Jovens e Adultos da SECAD, a Resolução N° 19 do *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* de 24 de abril de 2004 estabeleceu os critérios e os procedimentos para a transferência de recursos financeiros do Brasil Alfabetizado aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Art. 1º Aprovar, para o exercício de 2004, os critérios e os procedimentos de transferência de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, objetivando a execução descentralizada das ações do Programa Brasil Alfabetizado. (RESOLUÇÃO N.19, FNDE, 2004)

As ações deveriam ser realizadas em municípios com taxa de analfabetismo *igual ou maior que 20% da população com 15 anos ou mais [grifos nossos]*, conforme dados do censo 2000 IBGE; e em municípios de região metropolitana, com número absoluto de população analfabeta igual ou superior a trinta mil habitantes, conforme dados do IBGE.

No Art. 7º. da Resolução N,19, são definidas as formas de realização das transferências dos recursos para a assistência financeira, para a execução de Formação de Alfabetizadores e da Alfabetização de Jovens e Adultos, as quais apresentamos na seção referente ao financiamento da educação de jovens e adultos, como podemos ver a seguir:

I - para ação de “Formação de Alfabetizadores”, serão transferidos R\$ 40,00 (quarenta reais) por alfabetizador, acrescidos de R\$ 10,00 (dez reais) por alfabetizador / mês, limitado a R\$ 120,00 (cento e vinte reais), relativos às formações inicial e contínua;

II – os alfabetizadores de turmas comuns de alfabetização que promoverem a inclusão escolar social de jovens e adultos com deficiência visual ou auditiva receberão um adicional no valor de R\$ 30,00 (trinta reais), sobre o valor fixo de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), previsto no inciso anterior;

II - para ação de “Alfabetização de jovens e adultos”, serão transferidos R\$ 120,00 (cento e vinte reais) mensais por turma, acrescidos de R\$ 7,00 (sete reais) mensais por aluno a ser alfabetizado, limitado a um total de R\$ 2.360,00 (dois mil, trezentos e sessenta reais) por turma / ciclo de alfabetização.

§ 1º O valor relativo à ação “Formação de Alfabetizadores” será transferido em parcela única, e o da ação “Alfabetização de Jovens e Adultos”, em 05 (cinco) parcelas.

§ 2º A primeira parcela corresponderá ao valor total da ação “Formação de Alfabetizadores”, acrescida do valor correspondente à primeira parcela do montante destinado à ação “Alfabetização de Jovens e Adultos”. Art. 9º O valor transferido para a ação de “Alfabetização de Jovens e Adultos”, nos termos do inciso II do art. 7º, será utilizado, exclusivamente, em forma de bolsas para os alfabetizadores. (RESOLUÇÃO N.19, FNDE, 2004)

No ano de 2003, o projeto cadastrou 180 entidades, atendendo a 83.726 turmas. No ano de 2004 eram 381 entidades cadastradas e 69.912 turmas, no ano de 2005 eram 637 entidades e 104.759 turmas e, atualmente, são 624 entidades e 69.155 turmas.

Nesta seção, procuramos abordar as diferentes ações implementadas na tentativa de eliminar o analfabetismo. Fizemos também um breve histórico das ações engendradas e nos atentamos principalmente às orientações advindas a partir do

compromisso assumido na realização da Conferência Mundial de Educação para Todos ocorrida em 1990. Buscamos também assinalar as implicações decorrentes das diretrizes das agências multilaterais para a política educacional nacional.

Como podemos perceber, as reformas que incidiriam sobre o sistema educacional foram paralelas à reforma governamental, cuja amplitude ambicionava acertar os problemas com o déficit público, com as políticas fiscais, com a ociosidade dos serviços públicos, como discutimos na primeira seção deste trabalho.

Podemos concluir que a partir da LDBEN, das Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos, das Resoluções, Deliberações e Pareceres do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Básica, houve uma tendência em privilegiar a concepção de ensino supletivo como reposição de escolaridade. Tal tendência corroborou com a supletivização do ensino regular, isto é, com a redução na idade para freqüentar a educação de jovens e adultos ou mesmo para prestar os exames supletivos. Isso fez com que o sistema formal de ensino encaminhasse seus alunos repetentes, problemas para as salas de EJA.

Podemos perceber que essa modalidade de ensino não se integrou à política educacional com vistas à universalização do ensino. Entretanto, tal modalidade se constituiu em ações e projetos pontuais pensados e articulados na arena das políticas assistenciais e compensatórias. Nessas ações, a reposição da escolaridade perdida foi o único aspecto buscado, destoando de uma concepção ampla que visa à escolaridade básica como perspectiva central para a formação para a cidadania, para a participação social, para o mercado de trabalho de maneira geral.

Podemos entender ainda que a questão da erradicação do analfabetismo foi abordada em diferentes projetos e quase sempre sem articulação com outras políticas setoriais como a de geração de renda. Além disso, grande parte dos projetos depositou atenção somente em regiões com elevado índice de pobreza, isto é, com baixo desenvolvimento humano. Vale ressaltar ainda que as ações federais articularam apenas ações vinculadas à alfabetização, projetos pontuais que corroboraram com entendimento estreito do ideário da educação ao longo da vida.

A concepção utilitarista da educação enquanto mecanismo para a superação das desigualdades, ou melhor, para o desenvolvimento econômico se fez presente em todas as ações desenvolvidas, mas contraditoriamente investiu-se quantitativamente e a questão qualitativa foi negligenciada. Dessa forma, reduzimos

o índice de analfabetismo absoluto, mas em contrapartida aumentamos o índice de analfabetismo funcional, como apresentamos na segunda seção desta pesquisa.

A principal orientação para esta modalidade de ensino foi à descentralização dos serviços para estados e municípios. Outra questão importante deu-se com a regulamentação da Emenda Constitucional nº. 14, que fragilizou ainda mais o direito e acesso à educação para esse público, porque o Estado se retirou do campo da obrigatoriedade em oferecer ensino para essa clientela. Com essa re-orientação, a gratuidade foi mantida, mas retirou-se a obrigatoriedade do poder público em oferecê-la.

A Educação de Jovens e Adultos avançou firmando-se como um direito público subjetivo, mas o direito consolidado constitucionalmente não garantiu a implementação de ações concretas que a atendessem.

Às ações conjugadas pelo poder público tanto nas gestões de Fernando Henrique Cardoso como na atual gestão de Luiz Inácio Lula da Silva foram condicionadas a realização de parcerias com universidades, ONGs, movimentos sociais.

Na próxima seção passamos a analisar como as orientações vinculadas ao estabelecimento de parcerias para a promoção da educação de jovens e adultos foram articuladas em um município do estado de São Paulo que possui elevado índice de desenvolvimento humano e cuja tônica das ações políticas construídas, a partir de 2001, enfoca a construção cotidiana da cidadania através da participação e da ampliação dos direitos sociais. Procuraremos discutir empiricamente como as diretrizes da política educacional desenhada a partir dos anos 1990 se refletiu no âmbito municipal condicionado como principal responsável na realização de serviços para esse público.

4. PODER LOCAL, AGENDA NACIONAL

Nesta seção abordaremos as ações desenvolvidas no campo da educação de jovens e adultos no município de Araraquara. Iniciamos com uma breve discussão sobre os princípios da descentralização administrativa consagrada na Carta Constitucional (1988). Realizamos uma breve caracterização do município de Araraquara e apresentamos os projetos desenvolvidos a partir de 1998 que atendem a clientela de jovens e adultos. Dessa forma, buscamos explicar no plano empírico o novo padrão da ação estatal nos assuntos respectivos à agenda social. Buscamos averiguar como as diretrizes da política educacional desenhada a partir dos anos 1990 se refletiram no âmbito municipal. Buscamos analisar como a educação de jovens e adultos foi articulada dentro da agenda política municipal. Buscamos também apurar em que medida as parcerias realizadas para a promoção da educação de jovens e adultos em Araraquara foram articuladas racionalmente, refletindo na eficiência, eficácia e efetividade dos projetos ou apenas afirmando os laços patrimoniais e o clientelismo de nossa cultura política.

Com a Carta Constitucional de 1988, o município passou a ser um ente federativo de pleno direito, ocasionando um novo entendimento e direcionamento de suas ações, isto é, delineou-se uma nova visão sobre a relação Estado -sociedade, na qual a esfera municipal passa a ser dotada de poder formal e autônomo para sua administração. A esta nova orientação somou-se um novo papel a ser exercido pelos municípios enquanto agentes fundamentais para o processo de consolidação democrática.

Segundo o Art. 30 da Constituição Federal (1988), “*competete ao município legislar sobre assuntos de interesse local*”, completando-se assim a prescrição de autonomia referendada no Art. 18 da mesma em que a autonomia de todos os entes federativos que compõem a organização administrativa da República Federativa do Brasil é afirmada.

Se os princípios constitucionais alteraram a relação Estado -sociedade na arena administrativa, o mesmo não ocorreu no campo do aporte financeiro, no qual as mudanças foram pouco significativas. Os recursos ainda concentram-se nos estados e no nível federal, apesar de parte das políticas públicas sociais ter sido

transferida para os municípios mesmo sem a transferência de recursos, para atender os princípios proclamados da descentralização enquanto instrumento mister para a horizontalização das relações a serviço dos cidadãos.

Descentralização e participação são conceitos já muito trabalhados, seja no âmbito das empresas, da literatura especializada, seja no campo das organizações sociais, sindicais e dos movimentos populares. Esses dois conceitos carregam em si o significado imanente da democratização das decisões, isto é, são vislumbrados enquanto instrumentos chave para a ampliação da cidadania no tocante à possibilidade dos indivíduos participarem da arena decisória.

Segundo Junqueira (1998), *“a descentralização é um processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões territoriais”*. Dessa forma, não pode ser confundida com a democratização e participação.

A descentralização, como um processo que se define de maneira dialética em relação à centralização, **é a possibilidade de levar a decisão sobre as políticas sociais para o âmbito do município, para junto dos seus cidadãos.** (JUNQUEIRA, 1998, p. 13) [grifos nossos]

A política de descentralização dos serviços assentava-se na estratégia de recolocação dos entes federativos em seu espaço de ação, segundo Junqueira (1998), configurando em um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos que permitiria dotar o aparelho estatal de vigor e agilidade, aproximando-o da população, o que permitiria também democratizar a gestão através da criação de novas instâncias participativas e de poder, as quais concretamente permitiriam a redefinição da relação entre Estado e sociedade.

Vale ressaltar que em muitos casos o processo de descentralização confundiu-se ao de municipalização das políticas públicas sociais, acarretando em grande medida em ações locais constrangidas e compelidas pela falta de recursos nos encaminhamentos de suas ações, e de certa forma, convergindo as políticas públicas para o campo das ações paliativas muitas vezes direcionadas ao campo assistencial e/ou filantrópico.

Em nível local, as políticas podem atender diretamente ao cidadão, uma vez que podem ser focalizadas e desenvolvidas de acordo com as necessidades locais. Dessa forma, as idiosincrasias são respeitadas, através do conhecimento do território e de suas necessidades sociais, da articulação direta entre município e dos

possíveis agentes interlocutores que garantiriam maior proximidade com a população e, também, permitiriam ações eficientes.

O município de Araraquara para nós é o espaço físico que tomamos como empírico para este estudo, como tal sua circunscrição administrativa nos representa a esfera pública, a partir da qual são articuladas suas políticas para o atendimento da população. Para nós a cidade é o contexto no qual se desenvolvem os diferentes fenômenos sociais e, conseqüentemente articulam-se os agentes /atores das esferas pública e privada.

4.1 Araraquara, caracterização do espaço empírico

Araraquara foi fundada em 1790, e está localizada na região central do estado de São Paulo; sua população estimada é de aproximadamente 200.000 habitantes (IBGE, 2006), o que representa 0,49% do total da população do Estado de São Paulo. Sua população urbana representa mais de 90% da população total, 20ª cidade do interior paulista em número de habitantes.

A taxa de urbanização é de aproximadamente 95, 12%; a população feminina representa 51,37% e a masculina 48,63% da população; a faixa etária entre 10 e 29 anos concentra a maior parte da população araraquarense.

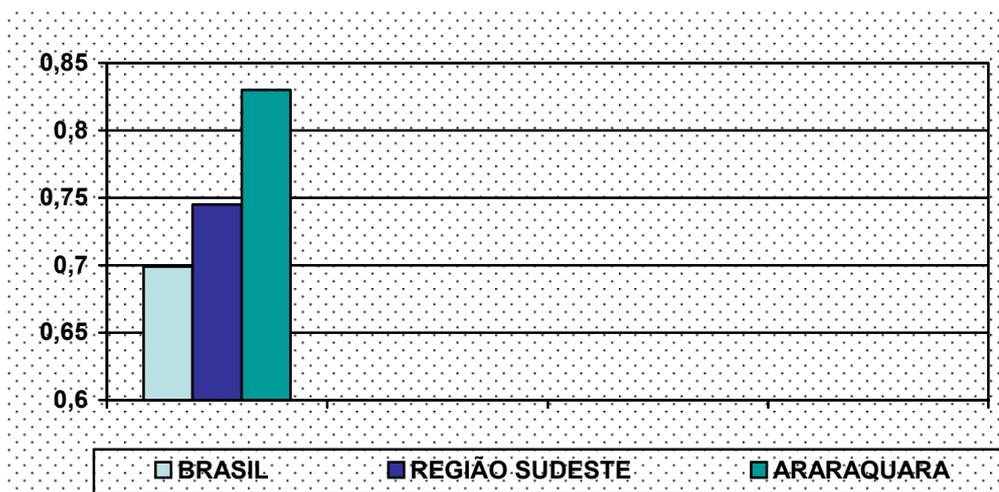
A taxa de mortalidade infantil segundo dados do Censo 2000 é de 14,14 mortes em mil nascimentos; a expectativa de vida é de 72,17 anos e a taxa de fecundidade é de 2,35 por mulher.

O município apresenta um dos melhores índices de desenvolvimento humano (IDH) do país – 0,830; encontra-se acima das médias para a região sudeste (0,745), e, inclusive, acima da média nacional (0,699), ocupando o 42º lugar no ranking regional (entre 1.666 municípios), 33º no ranking estadual (entre 645 municípios) e 130ª colocação no ranking nacional (entre 5507 municípios). Em 1991, o IDH-M era de 0,789 e em 2000, quando atingiu o patamar de 0,830, passou a integrar o rol dos municípios com alto desenvolvimento humano, isto é, municípios com índice superior a 0,8.

O crescimento do IDH-M, entre os anos de 1991 e 2000, foi de 5,20%. A dimensão que mais contribuiu e acentuou esse crescimento foi a educação, seguida pela longevidade e renda. A esperança de vida em Araraquara é de 72 anos, o

IDHM de longevidade é de 0,786; o IDHM de renda é de 0,789; já o IDH-M de educação é de 0,915; e a taxa de alfabetização de adultos de 0,948.

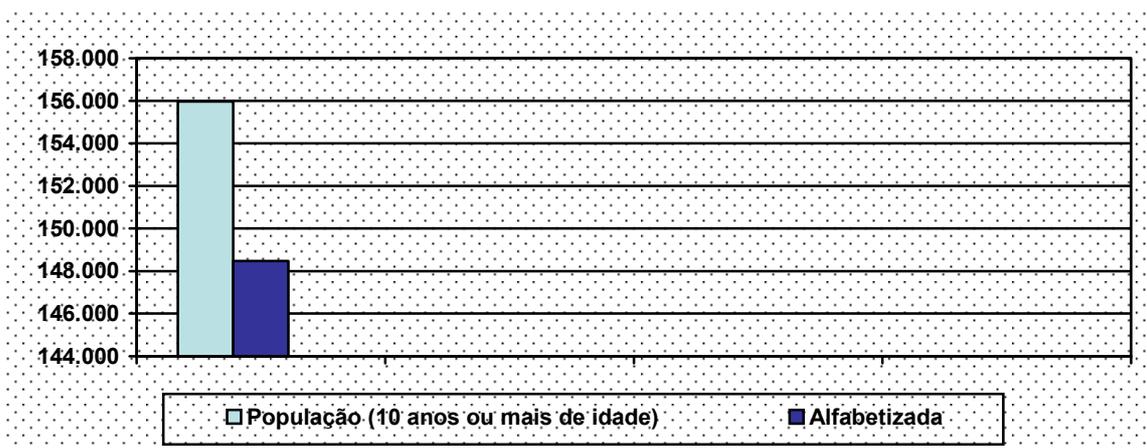
Gráfico 6: Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano



Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano. PNUD/IDH, 2000.

Segundo os dados do Censo do IBGE (2000) quanto à escolaridade da população adulta, a taxa de analfabetismo é de 5,2% da população de 15 anos ou mais, o que significa cerca de 7.300 pessoas. Além disso, calcula-se 11,2% de analfabetismo funcional (pessoas com até 4 anos de instrução), o que soma uma população de 14.500 pessoas, ou seja, 10,33% da população com 15 anos ou mais. Um total, portanto, de 21.800 pessoas, representando 15,53% da população dessa faixa etária, índice inferior ao do Estado de São Paulo, de 21% e do País, de 32%.

Gráfico 7: Taxa de Alfabetização (população acima de 10 anos)



Fonte: IBGE, Censo 2000.

Em 2001, o candidato da frente Democrática Popular, formado pela coalizão do Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Comunista do Brasil (PC do B), Edson Antonio da Silva, venceu as eleições, mas o prefeito eleito já havia sido duas vezes vereador, sua *vida política começou nos movimentos sociais ligados à igreja católica* (SOUZA, 2003, p. 68).

Ao assumir a prefeitura em 1º de janeiro de 2001, em seu discurso de posse, Edson Antonio da Silva discorre que:

[...] o PT que ganhou as eleições não é um PT diferente. O PT que ganhou é o PT vermelho. Não é o PT de outra cor [...] é o do sonho de construirmos uma sociedade onde o princípio da democracia seja levado a últimas conseqüências. [...] Queremos criar mecanismos para que o poder em Araraquara seja exercido pelo povo, pelos meninos do povo [...] asseverando que a democratização substantiva da sociedade e do Estado é impossível se as demais esferas da vida social também se democratizem, porque estas esbarram em obstáculos estruturais cujas raízes estão na prevalência dos interesses privados sobre os públicos (Discurso de posse. In. 1ª. ATA Sessão Solene de Abertura da 14ª. Legislatura)

A meta central do governo era a ampliação dos direitos de cidadania e a criação de condições para o surgimento de novas formas de relacionamento entre os cidadãos e sua cidade, visando o fortalecimento dos laços de solidariedade entre as pessoas.

A participação e a inclusão social alicerçaram sua campanha, seu programa político conclamava aqueles chamados de desfavorecidos, ou seja, as camadas sociais médias descontentes e alijadas das decisões políticas para decidirem o rumo do município junto à Frente Democrática Popular.

Os objetivos norteadores da política proposta visavam propiciar serviços públicos com qualidade a toda a população, a partir dos princípios básicos de *democratização do poder público municipal*.

Conjeturava-se que a democratização poderia ser alcançada pela inversão de prioridades nos investimentos públicos e a partir da criação de mecanismos institucionais que permitissem a participação popular na gestão da Prefeitura.

A *Frente Democrática Popular* entendia que uma administração democrática e popular só seria possível se os mecanismos tradicionais de gestão fossem rompidos e, nesse sentido, apostava na educação como instrumento facilitador e necessário para essa alteração. A educação era entendida “*como processo social de formação*

do indivíduo” (Programa de Governo, 2001-2004) e, dessa forma, constituía-se em pedra angular para o desenvolvimento da democracia e do avanço da cidadania, através da participação.

No tocante à educação de jovens e adultos, a problemática aparece nos tópicos de programas específicos: *“desenvolver, em colaboração com entidades e instituições que já atuam nessa área, um amplo programa de alfabetização de adultos e de ensino supletivo, aliado aos programas de qualificação profissional”* (Programa de Governo, 2001-2004).

Cabe-nos aqui assinalar que a diretriz da gestão democrática da educação já era vislumbrada no Programa de Governo (2001), no qual já estava previsto nos primeiros meses de Governo a organização de uma Conferência Municipal de Educação que envolvesse alunos, pais, professores e funcionários, na definição das diretrizes para a educação no município. Trataremos deste assunto mister de atenção para nossa análise no tópico seguinte desta seção.

É importante realçar que a participação foi enfocada como o diálogo entre o poder executivo e a população, assegurado por meio dos conselhos municipais, entre os quais, o *Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural*, o *Conselho de Segurança e Cidadania*, *Conselho Tutelar*, *Conselhos de Educação*, bem como as assembleias do orçamento participativo. Eram esses canais de participação popular que permitiriam a ampliação dos direitos de cidadania e inserção social.

O diálogo entre executivo e população foi buscado e mediado pelas entidades representativas, associações de bairros, movimentos populares, pequenos e médios empresários, organizações não-governamentais, sempre enfatizando que a inclusão social e participação popular são categorias chave na construção de um projeto democrático que atenda a todos os setores da sociedade.

Uma vez reestruturada a relação entre o executivo e população, a alteração da prática administrativa deixaria de ser tradicional para ser participativa, isto é, a população araraquarense passaria a ter voz e influência nas decisões da prefeitura.

Em Araraquara, a partir da eleição de 2001, os preceitos da democratização da gestão enquanto mecanismos essenciais para a construção da cidadania foram articulados em três metas básicas e complementares que buscaram estruturar um novo desenho para as ações municipais:

- a) gestão democrática;
- b) horizontalização das decisões, princípio de co-responsabilidade;

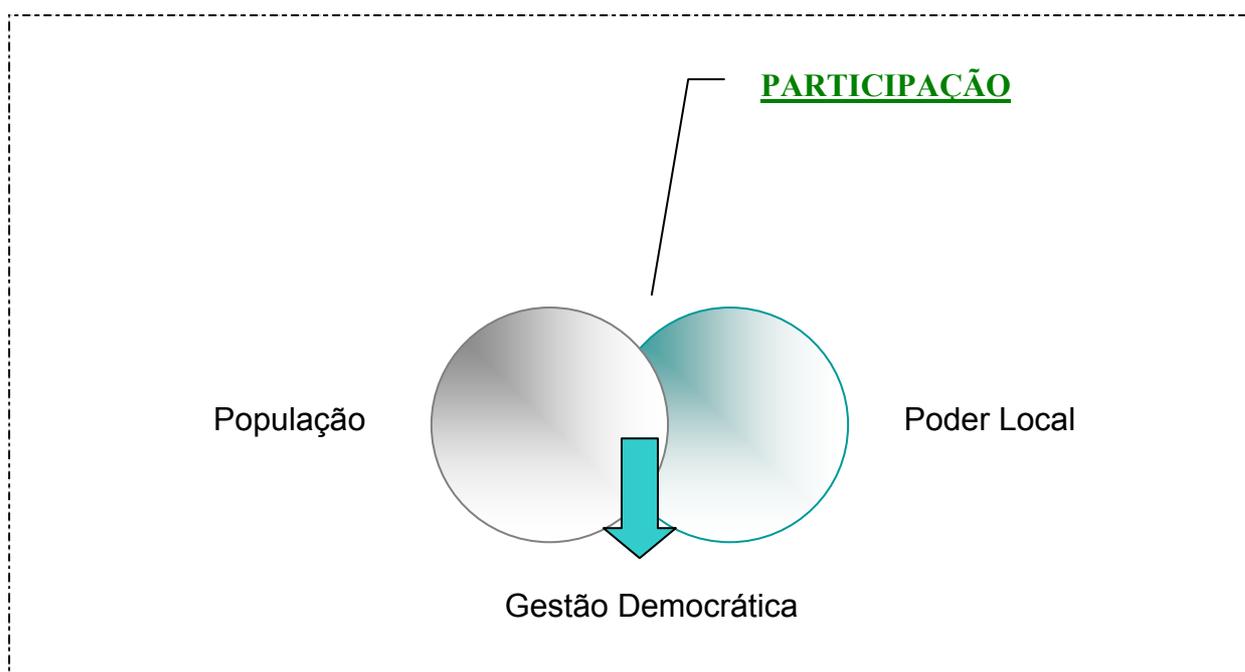
c) aproximação do governo e da população por meio da horizontalização das relações, através da participação.

As relações entre o poder público local e sua população seriam reestruturadas a favor do indivíduo, cidadão, sujeito de direito e que ganharia espaço para participar das decisões e, portanto, ocupar espaço e ser co-responsável pelas ações políticas municipais.

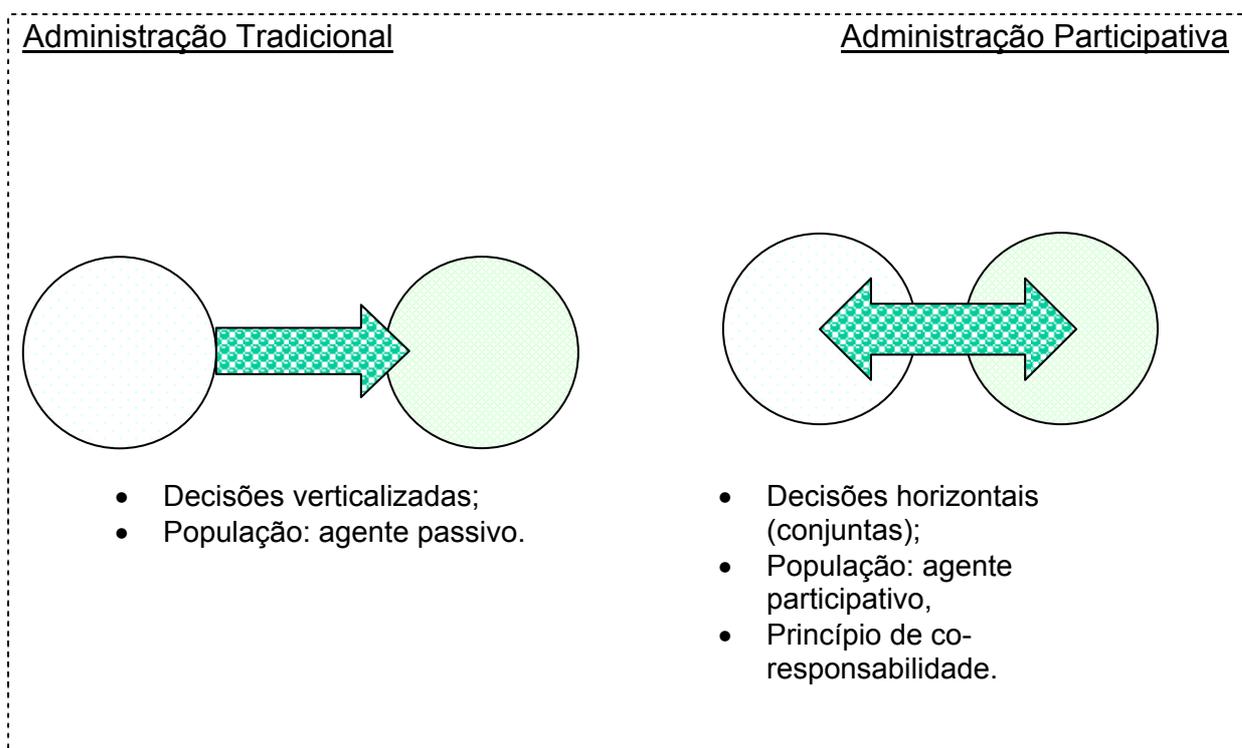
A relação verticalizada e centrada seria alterada a favor da população no sentido de promover uma nova forma de gestão sob o adjetivo de democrática e co-participativa, esse princípio administrativo permitiria o maior envolvimento entre poder local e população, como também a reorientação das decisões para o âmbito da partilha.

Araraquara estaria estendendo o poder de decisão à sua população, além do fato de estar mudando as feições da cultura política local, já que o projeto político da *Frente Democrática Popular* propunha a construção da cidadania para todos a partir do diálogo dos diversos agentes/ atores envolvidos no processo. Esse novo direcionamento entendido como gestão democrática e participativa permitiria a reorganização do quadro burocrático a favor da população, no sentido de que os encaminhamentos partissem dos próprios cidadãos e não mais de um quadro técnico burocrático que, no seio dessa nova proposta de gestão, também seria reestruturado.

Quadro 3: Gestão Democrática e Participação.



Quadro 4: Diferenças Administrativas.



O objetivo é mudar a antiga ordem promovendo espaços para participação popular, avançar na construção de uma organização mais democrática, pela qual as decisões possam ser tomadas, construídas e partilhadas pelos atores/ agentes políticos. Cabe ressaltar aqui que o avanço na horizontalidade das relações sempre esbarra na estrutura e em laços já estabelecidos:

[...] mudar significa alterar uma velha ordem, dar uma nova distribuição do poder que foi construído ao longo dos anos na administração pública municipal brasileira, que, antes de privilegiar as necessidades dos cidadãos e seus problemas, organiza-se para atender interesses particulares e corporativos (JUNQUEIRA, 1998, p. 16)

Alterar a organização, isto é, a estrutura das relações no poder municipal, significa alterar e reorganizar o quadro técnico, superar a cultura organizacional já existente. Segundo Morgan (1996), a cultura organizacional desenvolve-se através da interação social, promovendo um processo pró-ativo e contínuo na construção da realidade. Tal processo faz parte, portanto, do cotidiano de todas as pessoas, seja na inércia de manter as relações já estabelecidas ou na tentativa de modificá-las e reestruturá-las.

A mudança organizacional está além da vontade política dos dirigentes, assinala Junqueira (1998, p. 17): “*A organização tem de superar diferenças, através da orientação de suas atividades por um referencial comum, por conjuntos integrados de normas e prioridades*”.

Toda e qualquer organização é temporal, correspondente de um *ethos* que a identifica culturalmente. Logo, sua raiz, sua identidade organizacional, materializa-se pelos valores da época, constituindo-se, portanto, em um fenômeno dinâmico em que seus contornos são sempre reinventados.

Qualquer organização *pode ser entendida como uma minissociedade que tem seus próprios padrões culturais [...] vivenciados cotidianamente* (MORGAN, 1997, p. 125).

A organização também pode ser apreendida, focalizada como um sistema político, já que os interesses, o jogo, o conflito, a questão do poder estão presentes na administração de qualquer organização.

Dessa forma, o modelo administrativo imposto desde a Revolução Industrial era baseado na racionalização da produção assentada em uma rígida hierarquia, segundo Taylor, com a organização científica do trabalho dando ênfase aos métodos e ao tempo, visando a máxima produção e o mínimo custo, em que “*a organização era entendida como uma máquina e, metaforicamente, cada funcionário correspondia à parte da engrenagem*” (1995, p. 25). Seu principal objetivo era assegurar a prosperidade máxima da empresa, de acordo com Fayol (1994) e sua visão processual sobre a administração, cujo estudo divide atividade administrativa em grupos operacionais – técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contabilidade e as administrativas (a mais complexa porque precisa prever, organizar, direcionar, coordenar e controlar) que se integram.

Para Fayol (1994, p. 26), *administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar [...] é uma função que se reparte, como as outras funções essenciais, entre cabeça e os membros do corpo social*.

A administração legal-racional tem por características chave a competência, os meios coercivos, as regras, a separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção. O tipo mais puro desse tipo de dominação é o que se realiza por meio da burocracia, uma vez que pressupõe a impessoalidade.

No que se refere à administração pública, esbarramos num quadro burocrático com feições patrimoniais, em que o projeto de gestão democrática

tropeça na dificuldade de reestruturar e reformar nossas instituições políticas, logo a horizontalidade, princípio básico da gestão democrática, é colocada em cheque pela verticalidade de nossas relações sociais e políticas.

As marcas patrimoniais e clientelistas de nossa cultura política e social constituíram-se em entraves para o movimento de construção e reestruturação da gestão sobre os princípios democráticos e de ampliação da participação para a efetivação da cidadania em Araraquara. Do mesmo modo, os outros municípios também esbarram em questões que fogem à ordem da vontade política do dirigente, por isso a convicção presente na retórica dos discursos de mudança e alteração da ordem é atalhada de acontecer em sua completude dada a outra face da retórica que se sustenta pela ética da responsabilidade enquanto diretriz central do governo.

A alteração da ordem em Araraquara pela *Frente Democrática e Popular* pautou-se no rompimento da forma tradicional de gestão através da criação de mecanismos de participação popular que pudessem atender todos os segmentos da sociedade, entre os quais podemos citar:

- Orçamento participativo;
- Autonomia para os Conselhos;
- Criação de novos conselhos;
- Criação de fóruns;
- Dinamização dos conselhos municipais de educação;
- Organização e chamada da Conferência Municipal de Educação.

Essas iniciativas somadas à tônica da cidadania para todos configuraram-se no palco das ações encaminhadas pela *Frente Democrática e Popular* em Araraquara. As orientações buscaram ampliar a participação de todos os segmentos da sociedade, buscando alicerçar, dessa forma, o princípio de gestão democrática para construção da cidadania.

4.2 A educação de jovens e adultos em Araraquara, as interfaces das esferas pública e pública não- estatal

O sistema educacional de ensino do município atende à educação infantil, etapa na qual a cidade é referência nacional, desde 1998. Com a municipalização, a cidade passou a atender o ensino fundamental, além dos projetos de escola inclusiva para as crianças portadoras de necessidades especiais, de educação complementar. As unidades educacionais municipais de Araraquara são: Educação Infantil nos Centros de Educação e Recreação – CER's; Ensino Fundamental – EMEF'S; e Educação Complementar.

O gabinete do secretário de educação, juntamente com a Coordenadoria Administrativa de Educação, forma a Secretaria Municipal de Educação. O Departamento de Educação é subordinado ao gabinete do secretário e tem por finalidade a coordenação de projetos pedagógicos, a divisão técnico-administrativa e a técnico-pedagógica, além da supervisão escolar.

Como salientamos no tópico anterior, a partir de 2001, a Secretaria Municipal de Educação concentrou seus esforços para concretizar o ideal de Gestão Democrática na Educação. Tal gestão era entendida como a participação de todas as partes envolvidas no processo educacional, tanto na discussão como na tomada de decisões, relação horizontal que deve permear a Secretaria e a rede escolar e, no âmbito escolar, a direção e o Conselho de Escola, a escola e a família, a escola e a comunidade.

A proposta educacional do município tem como diretriz central a garantia de qualidade social da educação, isto é, o entendimento de que a educação deve promover a apropriação do conhecimento e também impulsionar o desenvolvimento social e humano, promovendo a solidariedade e cooperatividade, e o respeito às diferenças. Percebe-se a busca da total consonância das diretrizes do Plano Nacional de Educação, que prima pela inclusão social, gestão democrática e qualidade social da educação, pelo menos em termos de lei escrita.

Os Artigos 35 e 36 da *Lei Nº 6.250 /2005* cuidam da reorganização da Secretaria Municipal de Educação, apontando a criação de novos departamentos e setores. Mas a reestruturação foi apenas física, não atingindo diretamente o quadro técnico da Secretaria, aliás, novos cargos de confiança foram criados, principalmente, para o atendimento da demanda da coordenadoria de projetos

especiais, sendo que na coordenadoria executiva de assuntos administrativos o quadro técnico continuou o mesmo e quando muito houve realocação de atividades. O Art. 35 define as competências da Secretaria Municipal de Educação e o Art. 36 apresenta sua estrutura hierárquica e organizacional:

I - Gabinete do Secretário; 1 - Coordenadoria Executiva de Assuntos Administrativos; 1.1 - Gerência de Gestão Administrativa; 1.2 - Gerência de Pesquisa e Gerenciamento de Informações; 1.3 - Gerência de Gestão de Suprimentos; 1.4 - Gerência de Gestão de Transporte Escolar; 2 - Coordenadoria Executiva de Desenvolvimento Pedagógico; 2.1 - Gerência de Educação Infantil; 2.2 - Gerência de Educação Fundamental; 2.3 - Gerência de Educação Complementar; 2.4 - Gerência de Educação Especial; 3 - **Coordenadoria Executiva de Projetos Especiais**; 3.1 - Cursinhos Populares; **3.2 - Educação de Jovens e Adultos**; 3.3 - Escola Municipal Iracema Nogueira; 3.4 - Portais do Saber. [grifos nossos]

Até 1997, apenas o sistema estadual atendia, através da rede de ensino supletivo, o público jovem e adulto. Entretanto, a partir de 1998, com o início do processo de municipalização do ensino, foi criado junto à *Secretaria Municipal de Educação* o núcleo de educação de jovens e adultos, o Núcleo EJA.

As atividades do núcleo foram iniciadas no segundo semestre, tendo como meta a alfabetização e garantia das séries iniciais do Ensino Fundamental a jovens e adultos, que não tiveram oportunidade de freqüentar a escola em idade regular.

Após o primeiro ano do início das atividades, o atendimento triplicou, as salas totalizavam seis e eram agrupadas em uma escola da região central de Araraquara. Em 2001, as atividades de aula também foram dirigidas para outro bairro, visando ampliar o atendimento.

Outro projeto de destaque em Araraquara é o Programa de Alfabetização e Educação de jovens e adultos (PROEAJA), que iniciou suas atividades em 1998, pelas mãos da irmã Edith inspirada pela *Campanha da Fraternidade "Fraternidade e Educação: A Serviço da Vida e da Esperança"*.

A irmã franciscana deu início às atividades do Projeto de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos, e num primeiro momento sua iniciativa contou com o auxílio do Externato Santa Terezinha, sendo que o trabalho era exclusivamente voluntário. Por sua preeminência social, rapidamente mobilizou a sociedade local, promovendo o estabelecimento de diferentes convênios e parcerias no apoio financeiro ao projeto.

Entre o final de 2000 e início de 2001, a Unesp – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – através da Portaria nº 580, de 5/12/2000, dispõe sobre a criação do PEJA – Programa de Educação de Jovens e Adultos¹¹, vinculado à Pró Reitoria de Extensão – PROEX.

Como a discussão central de nosso trabalho é analisar a parceria realizada entre a Secretaria Municipal de Educação de Araraquara e a organização não governamental PROEAJA, através da instituição do projeto MOVA, não nos detivemos a um maior aprofundamento do PEJA.

Com relação ao detalhamento das ações do PROEAJA, faremos nossas observações e análises a partir do estabelecimento da parceria entre a ONG PROEAJA e a Secretaria Municipal de Educação de Araraquara. Para tanto, apresentamos as iniciativas vislumbradas a partir do Fórum Municipal de Educação instituído em 2001, que teve como principal característica ser a atividade preparatória para a I Conferência Municipal de Educação, através da qual foi instituído o Movimento de Alfabetização de Araraquara – MOVA.

4.2. 1 Fórum Municipal de Educação e Conferências Municipais de Educação: proposições para uma gestão democrática

Na apresentação do seu programa de governo a Frente Democrática Popular já vislumbrava enquanto uma de suas primeiras iniciativas a organização de uma Conferência Municipal de Educação.

Em 6 de abril de 2001, foi instituído o *Fórum Municipal de Educação de Araraquara*, como ação inicial e preparatória para o desenvolvimento do princípio da gestão democrática do ensino.

Participaram das atividades do Fórum aproximadamente 170 pessoas, em sua grande maioria funcionários, professores e diretores da rede municipal e estadual, mas também houve a presença de pais de alunos, representantes de

¹¹ O Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA – foi implementado em todas as unidades da UNESP que possuíam licenciatura (sete campi). Cada unidade contava com um coordenador e um vice-coordenador e com cinco alunos bolsistas (modalidade extensão), que deveriam desenvolver atividades de pesquisa e de educador/ monitor. No início de suas atividades foi realizado um curso de capacitação com todos os monitores educadores selecionados e seus representantes de unidade. As capacitações e investimentos na formação dos bolsistas perduraram até meados de 2003, quando houve uma redução acentuada nos recursos disponíveis para o programa e redução no número de bolsas. O projeto continua com suas atividades atualmente, em parceria com a EMBRAER, estendendo seu raio de ação para um município vizinho, Gavião Peixoto.

organizações não governamentais, de escolas particulares, representantes da Diretoria Regional de Ensino, do Conselho Tutelar, e de vereadores e deputados.

O *Fórum Municipal de Educação* foi organizado em dois dias de trabalho. No primeiro dia aconteceram a inscrição dos participantes e a abertura solene, além da conferência proferida pelo deputado federal Ivan Valente sobre Políticas Públicas em Educação.

No ato da inscrição, os participantes escolhiam um Grupo Temático (GT) para participarem das discussões e encaminhamentos que seriam tomados e apresentados como propostas na *Conferência Municipal de Educação*. No segundo dia de atividades do *Fórum*, foram estabelecidos e delegados os afazeres que competiriam aos participantes. As tarefas contemplavam as trocas de experiência entre os integrantes dos grupos, como também a escolha de seus coordenadores e relatores.

Os grupos temáticos foram montados sem observação prévia de quantos deveriam ser seus membros, dessa forma, alguns contaram com participação massiva e outros, como o GT Temas Transversais e o GT EJA, contaram com número muito reduzido de participantes.

Os Grupos Temáticos no total finalizaram quinze e se dividiram nas seguintes temáticas:

- *Ensino Fundamental (subdividido em avaliação e municipalização);*
- *Educação Complementar;*
- *Educação Infantil;*
- *Escola Inclusiva;*
- *Gestão Democrática da Educação;*
- *Ensino Médio;*
- *Educação ambiental e Temas Transversais;*
- *Financiamento da Educação;*
- *Democratização do acesso, do sucesso e da permanência;*
- *EJA;*
- *Formação de Educadores (Habilitação e Formação Continuada), Estatuto do Magistério, Plano de Carreira.*

Durante o mês subsequente à chamada do Fórum, foram acrescentados mais quatro grupos temáticos:

- *Arte –Educação;*
- *Alternativas ao Trabalho Infantil;*
- *Escola e Violência;*
- *Escola Rural.*

A principal diretriz do Fórum Municipal de Educação, ou seja, o compromisso repassado pelo poder público e assumido pelos participantes dos grupos temáticos, foi o de se buscar desenvolver estudos diagnósticos para sistematizar a situação educacional do município. Cada grupo temático ficou responsável por realizar o estudo situacional do tema, estabelecer diretrizes e propostas para a Conferência.

No segundo dia, 7 de abril de 2001, no primeiro encontro dos representantes dos grupos temáticos e início das atividades práticas, o GT – EJA contou apenas com a presença de dois participantes escritos: a professora responsável pelo núcleo EJA na *Secretaria Municipal de Educação* e a autora do presente trabalho, então estudante de Ciências Sociais.

A Secretária Municipal de Educação, responsável técnica pelo grupo, alterou essa situação através da convocação de todos os professores que atuavam nas salas do núcleo EJA, os quais ficaram condicionados a participarem das reuniões e discussões do GT ocorridas semanalmente até o mês junho. A participação dos professores amarrou-se ao *Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo*, e a reunião do GT se tornou parte integrante do trabalho pedagógico.

O GT – EJA buscou agregar a participação de outros dois projetos que realizavam ações na educação de jovens e adultos – o PEJA e o PROEJA –, mas tanto um como outro optou pela não participação.

O projeto desenvolvido na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – PEJA – declarou que sua não participação era justamente pelo fato de a Secretaria Municipal de Educação engessar o processo de discussão democrático, a partir de orientações que forçavam os professores a participarem das discussões do GT, e também pelo fato de todas as reuniões obrigatoriamente acontecerem dentro da Secretaria Municipal de Educação e girarem em torno da pauta apresentada pelo responsável técnico do GT.

Já a irmã Edith, responsável pelo trabalho no PROEAJA, declarou sua não participação nas reuniões do GT pelo fato de estar participando de discussões que estavam sendo realizadas junto às entidades filantrópicas paralelamente aos GTs.

Também ocorreram algumas reuniões juntamente com o quadro técnico da Secretaria e os coordenadores e relatores dos grupos temáticos – membros de todos os 15 GTs. A finalidade desses encontros era sondar e afinar as propostas de cada GT que seriam levadas para a Conferência Municipal de Educação, e também discutir a minuta do *Regimento Interno da Conferência*.

A minuta foi discutida e votada por 66 membros representativos do Fórum, entre os quais se encontravam o quadro técnico da Secretaria municipal de Educação, os coordenadores e os relatores dos GTs.

O processo seguinte foi divulgar e fazer a chamada pública para a realização da I Conferência Municipal de Educação, enfatizada como essencial para a construção de uma sociedade mais democrática.

O tema da *I Conferência Municipal de Educação* era “Educação para a Cidadania” e sua organização baseou-se em três eixos principais: democratização do acesso; da gestão; e do conhecimento, como podemos ler na *Carta de boas vindas aos participantes da Conferência Municipal de Educação*, assinada pelo prefeito em 28 de junho de 2001.

“A educação, como processo social de formação do indivíduo, representa a condição decisiva para a construção da cidadania e para o estabelecimento de uma nova relação entre homens e mulheres, entre o cidadão e a cidade, e entre a coletividade e o meio ambiente.

Uma administração democrática e popular tem o dever de romper com os mecanismos e métodos tradicionais de gestão educacional, envolvendo nessa mudança todos os segmentos interessados no encaminhamento de soluções para cada setor.

Com essa perspectiva a atual gestão administrativa do município de Araraquara apresentou como proposta de seu Programa de governo a realização, já nos primeiros meses, da Conferência Municipal de Educação, compromisso que agora se torna realidade... e com a expectativa que esse encontro represente a expressão dos anseios e necessidades educacionais no nosso Município, indicando as diretrizes, metas e propostas que deverão orientar a gestão pública na área de educação [...]. avançando mais uma etapa na consolidação de uma gestão pública participativa”.

O objetivo da Conferência era ampliar o debate e a mobilização social em torno das questões atinentes à educação, buscando a construção coletiva de diretrizes para o sistema municipal de educação. Objetivava-se realizar a análise situacional, primeira etapa realizada pelos GTs e pelo quadro técnico da secretaria, avaliar os projetos e programas desenvolvidos no município, sistematizar propostas para a construção do Plano Municipal de Educação e definir e sugerir propostas de políticas públicas, além de encaminhá-las para o conhecimento ao poder público.

No Art. 3º do regimento interno da *Conferência* podemos perceber que os GTs se re-alinharam em: *Gestão Democrática da Educação, Financiamento da Educação, Formação de Educadores, Plano de Carreira e Estatuto do Magistério, Escola Inclusiva, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Movimento de Alfabetização – MOVA e Educação de Jovens e Adultos, Educação Complementar, Ações Complementares e projetos especiais, Temas Transversais versus Intervenções Pontuais, Escola e Violência, Escola Rural, Alternativas ao Trabalho Infantil, Arte-Educação.*

Segundo o Art. 8º do Regimento Interno da Conferência Municipal de Educação, eram participantes os observadores, convidados e delegados, mas só tinham o poder de votar os delegados regularmente credenciados, sendo impossível votar através de procuração, conforme complementa o parágrafo único do mesmo artigo.

O observador era qualquer cidadão participante, conforme explicitado no Art. 10º, e o convidado era qualquer profissional ou dirigente com atuação na área de educação que pudesse qualificar a discussão conforme esclarecido no Art. 11º.

Como cada GT foi montado sem definição prévia de quantos seriam seus participantes, essa aresta foi solucionada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação através da fixação de 25 delegados, no máximo, por cada GT.

No total, somaram-se 384 delegados, mas não houve registros para os observadores e convidados. No Art. 9º. do Regimento Interno, foi estabelecido quais seriam os delegados na conferência. Como podemos ver, a maior parte de delegados se constituiu pela própria equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação e também por servidores de outras associações. Eram delegados com direito a voto:

- No máximo 25 representantes de cada grupo temático;
- Um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- Um representante da Coordenadoria de Participação Popular;
- Um representante de cada projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação;
- Dois coordenadores municipais da Secretaria Municipal de Educação;
- Um representante da Secretaria Municipal de Cultura;
- Um representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- Um representante da Secretaria Municipal de Assistência social;
- Um representante da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;
- Um representante da divisão regional de ensino de Araraquara;
- Um representante docente de cada universidade (uma universidade pública e três universidades privadas);
- Um representante discente de cada universidade;
- Um representante de cada unidade escolar da rede particular de ensino;
- Um representante de cada conselho de escola (municipal ou estadual);
- Um representante do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP – com sub-sede em Araraquara;
- Um representante do Centro do Professorado Paulista – CPP/ Regional Araraquara;
- Um representante da Associação Paulista de Supervisores de Ensino – APASE/ Araraquara;
- Um representante da União dos Diretores do Magistério Oficial – UDEMO;
- Um representante do Sindicato dos Servidores Públicos de Araraquara e Região – SISMAR;
- Um representante da Associação de Professores Aposentados do Magistério Público do Estado de São Paulo – APAMPESP;
- Um representante da Associação dos Funcionários e Servidores da Educação – AFUSE;
- Um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Um representante do Conselho Tutelar;

- Um representante da Câmara Municipal;
- Um representante do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Araraquara;
- Um representante de cada entidade social, com programas voltados para a educação de seus beneficiários;
- Até 10% do quadro de servidores de cada unidade escolar municipal e estadual.

Cada grupo temático tinha 20 minutos para apresentar suas propostas e mais 20 minutos para esclarecimentos e debates, os quais eram realizados através de destaques que poderiam ser pedidos pelos delegados, observadores e convidados. Cada destaque não poderia ultrapassar dois minutos de pergunta e a resposta do GT também condicionava-se a 2 minutos para respostas.

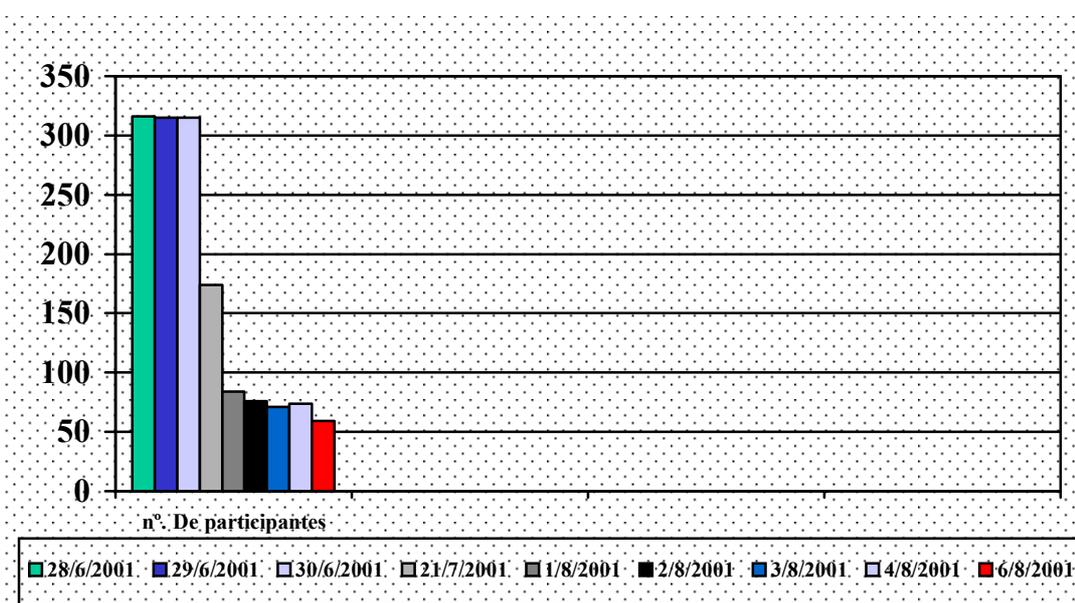
Após o segundo período de 20 minutos utilizados pelos esclarecimentos e destaques, as propostas eram votadas pelos delegados. A votação era apurada por maioria simples, isto é, metade mais 1 e dava-se através do levantamento dos crachás de cada delegado após a leitura de cada proposta.

Cada proposta aprovada na finalização do trabalho de cada GT no transcorrer da Conferência deveria ser novamente votada e apurada conjuntamente na plenária final. Todas as propostas aprovadas na plenária final seriam sistematizadas pela Secretaria Municipal de Educação e encaminhadas ao poder público.

A *1ª Conferência Municipal de Educação* foi organizada para acontecer nos dias 28, 29 e 30 de junho, mas acabou se estendendo. Um dos motivos apontados pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação foi a falta de preparo e de experiência participativa que comprometeram diretamente a realização da conferência. Outro motivo que podemos certamente assegurar como responsável pelo prolongamento dos dias da Conferência foi o fato de que alguns grupos, como o de gestão democrática, plano de carreira, financiamento da educação, educação infantil, ao apresentarem suas propostas, ampliaram muito o tempo para esclarecimentos e debates, na tentativa de afinar o que o grupo pretendia com o que a Secretaria poderia acatar enquanto proposta favorável. Nesse sentido, os grupos de maior representatividade engoliram o tempo de outras temáticas que não eram percebidas como significativas e representativas.

A falta de preparo apontada pelo quadro técnico da Secretaria não pode de forma alguma ser assinalada em relação aos participantes e deve ser estendida ao próprio quadro técnico que também não seguiu rigorosamente o regime interno de funcionamento da Conferência, o que representou o esvaziamento dos delegados a cada nova chamada para votação, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 7: Delegados (número de votantes) na I Conferência Municipal de Educação



Fonte: Secretaria Municipal de Educação.

O GT – EJA, durante as reuniões e discussões no período que antecedeu a conferência, passou a se chamar GT EJA – MOVA, e as propostas encaminhadas foram:

- A ampliação para 5ª a 8ª séries como meta de estudo pela SME, a qual deveria ser atendida de forma progressiva;
- A descentralização das salas do núcleo EJA para os bairros da cidade;
- Implantação do MOVA (principal objetivo da Secretaria Municipal de Educação);
- Garantia de coordenação e supervisão do MOVA pela SME;
- Identificação e listagem dos projetos de alfabetização em andamento.

As propostas passaram com tranquilidade pela votação, e a principal diretriz foi a implantação do MOVA, que era vislumbrada como a melhor alternativa para

garantir a alfabetização da população analfabeta ou pouco escolarizada. Vale ressaltar que nem mesmo os professores do núcleo EJA participaram da votação ou mesmo estiveram presentes no dia. A irmã Edith, representante do PROEAJA, bem como os demais representantes de entidades e associações filantrópicas, votaram com grande simpatia a proposta de criação do Movimento de Alfabetização de Araraquara, como também as demais propostas. Somente os representantes do Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA –, convidados pela coordenadora e pela responsável técnica do GT, votaram contra todas as propostas, porque entenderam que as mesmas foram pensadas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação e, dessa forma, como era praticado nas reuniões e discussões do GT, não eram propostas articuladas fora da secretaria, mas se configuravam em propostas da própria secretaria.

No balanço das ações implementadas, a partir da I Conferência, foram supridas as seguintes diretrizes:

- Descentralização das salas do núcleo EJA para os bairros da cidade;
- Implantação do MOVA e garantia de coordenação e supervisão do MOVA pela SME.

O *Fórum Municipal de Educação* foi novamente chamado pela *Secretaria Municipal de Educação* e pelo *Conselho Municipal de Educação*, em abril de 2003, com objetivo central de analisar a situação educacional do município após a realização da I Conferência Municipal de Educação. A partir da sistematização dos projetos educacionais ou com interfaces na educação, desenvolvidos dentro do município, tanto pela secretaria como nas entidades assistenciais, filantrópicas e nas universidades, pretendia-se verificar a situação da política educacional municipal frente às orientações da agenda nacional. A temática da II Conferência era “*Escrever juntos o Plano Municipal de Educação*”.

Para tanto, no dia 24 de abril, realizou-se a primeira atividade que foi a apresentação do balanço da execução das propostas encaminhadas na I Conferência, pela Secretária Municipal de Educação. Em seguida foi proferida palestra sobre o *Plano Municipal de Educação: Desafios do Planejamento Participativo*.

No dia 25 de abril foram organizados e reorganizados os grupos temáticos, definindo seus coordenadores e relatores. Também foi entregue a cada GT o cronograma das atividades de trabalho e os tópicos que deveriam estruturar a

análise situacional de cada temática. Nessa primeira etapa já era perceptível que o seguimento dos trabalhos dos GT's seria bem mais fechado e direcionado pela *Secretaria Municipal de Educação*.

No tocante a educação de jovens e adultos, era evidente o distanciamento das duas ações levadas a cabo pela *Secretaria Municipal de Educação* – o núcleo EJA e o MOVA . Em contrapartida o PROEAJA, que no *I Fórum* aparecera como elemento neutro, se encontrava agora totalmente alinhado ao MOVA e emergia como sua principal parceria.

As reuniões dos GT's aconteceram de acordo com o cronograma definido pela *Secretaria Municipal de Educação* e pelo *Conselho Municipal de Educação*. Também foram realizadas reuniões entre os representantes dos GT's, e representantes da *Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação, do governo municipal, da Diretoria Regional de Ensino, ONG's* e das instituições universitárias. Buscou-se sempre garantir pelo menos a presença de um representante de cada uma dessas instituições. A pauta desses encontros era voltada para a análise e debate das diretrizes implementadas a partir da I Conferência.

A partir do levantamento das prioridades municipais, foram elaboradas as diretrizes e as metas que deveriam ser atendidas em cada etapa da educação básica e em suas modalidades de ensino. Cada GT teve suas propostas votadas previamente, em pré-plenárias que antecederam a II Conferência Municipal de Educação. A análise situacional da temática, bem como as metas e diretrizes votadas nas pré-plenárias eram encaminhadas à *Secretaria Municipal de Educação* com vistas à sistematização do documento que constituiu a versão preliminar do *Plano Municipal de Educação*.

O *Plano Municipal de Educação para o decênio 2004 / 2013* foi aprovado pela LEI Nº 6.208, em sessão ordinária em 09 de novembro de 2004. Com relação à educação de jovens e adultos foram elencadas 22 metas necessárias para a ampliação e melhoria da educação de jovens e adultos no município, quais sejam:

Quadro 5: Metas do Plano Municipal de Educação (2004-2013) – modalidade: Educação de Jovens e adultos

Metas	Em andamento	Realizadas
No prazo de um ano da vigência deste plano, complementar dados sobre projetos de alfabetização desenvolvidos na cidade (empresas, igrejas, associações de bairros, etc.);	X	
Ampliar os projetos já desenvolvidos (nas redes regulares de ensino – estadual e municipal, bem como projetos de alfabetização desenvolvidos por empresas, ONGs e universidades), visando beneficiar, até 2005, mais 2.000 jovens e adultos analfabetos do Estado e ampliar progressivamente esse atendimento até 2013, alfabetizando pelo menos 1000 jovens e adultos por ano;	X	
Assegurar a oferta de programas de escolarização de jovens e adultos, para o término das quatro séries iniciais do ensino fundamental, de modo a atestar o término dessa etapa a pelo menos 1.000 alunos por ano;	X	X
Disponibilizar pelo menos 1.000 vagas por ano (na rede regular de ensino ou em projetos em parceria, abrangendo empresas, ONGs e universidades) para os alunos promovidos para 5ª série;	X	X
Promover, anualmente, um seminário (uma semana de debates e avaliação) sobre todos os projetos desenvolvidos em Araraquara, pelas redes regulares e projetos em parceria;	X	
Assegurar, com a colaboração das instituições de ensino superior e outras instituições formadoras, que o sistema estadual e o sistema municipal de ensino mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela, e habilitados para, no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de combate ao analfabetismo;		X
Manter os projetos que facilitam parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos;		X
Estabelecer parcerias para viabilizar a oferta de cursos de Educação de Jovens e Adultos no período diurno;		X
No prazo de 1 ano de vigência deste plano desenvolver projeto de pesquisa junto aos alunos de todas as escolas de ensino fundamental, para que os alunos identifiquem e disponibilizem os dados para um sistema central, sobre as pessoas analfabetas ou com escolaridade inferior a quatro séries, em suas residências, visando induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa	X	

população;		
No prazo de 2 anos, completar esses dados por meio de um cadastro geral para o município de Araraquara;	X	
Reorganizar, criar ou fortalecer, nos sistemas estadual e municipal de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos;	X	X
Estimular a concessão de créditos curriculares aos estudantes de educação superior e de cursos de formação de professores em nível médio que participarem de programas de educação de jovens e adultos;		X
Assegurar o sistema já existente de certificação de competências para prosseguimento de estudos, pelos sistemas estadual e municipal de educação;		X
Utilizar os recursos de educação à distância para potencializar os cursos presenciais na oferta de cursos para certificação de 8ª série do ensino fundamental;	X	
Buscar parcerias para associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional;		X
Manter os programas já existentes de alfabetização e escolarização nas unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, preferencialmente aliados com formação profissional;	X	
Realizar em todos os sistemas de ensino, a cada dois anos, avaliação e divulgação dos resultados dos programas de educação de jovens e adultos, como instrumento para assegurar o cumprimento das metas deste Plano;	X	
Realizar levantamentos, em parceria com universidades, institutos de pesquisa e ONGs sobre o grau de escolarização da população nos diferentes setores;	X	
Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos, estabelecendo parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município;	X	
Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais, de sorte que sua clientela seja beneficiária de ações que permitam ampliar seus horizontes culturais;	X	
Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as políticas de saúde, para os programas e projetos de Educação de Jovens e Adultos, visando diagnóstico e atendimento oftalmológico;	X	
Observar, no que diz respeito à educação de jovens e adultos, as metas estabelecidas para o ensino fundamental, formação dos professores, educação à distância, financiamento e gestão, educação tecnológica, formação profissional.	X	

Fonte: ARARAQUARA. Plano Municipal de Educação (2004-2013).

Podemos perceber que as metas e propostas presentes no *Plano Municipal e Educação (2004-2013)* coincidem com as orientações já presentes nos

encaminhamentos da *I Conferência Municipal de Educação*. Novamente o ponto crucial é o direcionamento para a realização de parcerias e convênios.

As metas realizadas são as mesmas que já haviam sido estruturadas desde 2001 e estão assinaladas nas duas frentes em andamento, uma vez que, segundo os dados da Secretaria Municipal de educação, encontravam-se ainda em processo avaliativo.

Quanto à ampliação de vagas, através da ampliação dos convênios e projetos já desenvolvidos, podemos asseverar que o principal convênio continua sendo entre o MOVA e o PROEAJA. Como veremos no tópico seguinte, o MOVA estendeu a certificação da alfabetização a um grande número de pessoas, mas esses mesmos educandos certificados pelo MOVA acabavam voltando para as salas de aula do núcleo EJA, o que constrangeu diretamente as metas de certificação e promoção de pelo menos 1000 educandos para a 5ª. Série do ensino fundamental.

Os seminários e avaliações propostos para estabelecer critérios para melhoria da qualidade da educação oferecida para essa clientela, aconteceram na forma de reuniões pedagógicas fechadas. Nem mesmo os participantes do GT EJA-MOVA foram convidados a participar das reuniões que ficaram restritas aos professores do núcleo EJA e aos monitores do convênio MOVA-PROEAJA, diretriz excludente e totalmente contrária ao princípio da gestão democrática veiculada pelo poder público em Araraquara.

Isto posto, passamos à apresentação de como foi criado e articulado o Movimento de Alfabetização de Araraquara – MOVA – frente aos demais projetos que desenvolviam ações na modalidade de educação de jovens e adultos.

4.2.1 Movimento de Alfabetização – MOVA: concepção original e novas reconfigurações

O MOVA – Movimento de Alfabetização – foi concebido e idealizado por Paulo Freire, em sua atuação como secretário da educação na gestão Luiza Erundina entre os anos de 1989 e 1992.

O MOVA-SP foi instituído em 29 de outubro de 1989, na Câmara Municipal de São Paulo, através do Decreto nº. 28.302, de 21 de novembro de 1989 e formalizava uma parceria entre os governos e representantes da sociedade civil, que conjuntamente buscavam equacionar o problema do analfabetismo.

O programa enfrentou resistências principalmente daqueles que entendiam que o movimento popular deveria apenas “reivindicar” educação e não participar de sua gestão.

Entendendo que Educação é dever do Estado, mas que pode ser articulada aos Movimentos Sociais Populares “que contribuiriam diretamente para o sucesso do projeto, o objetivo geral do MOVA-SP era possibilitar ao educando jovem e adulto o processo construtivo de ampliação do conhecimento”.

Dava-se origem, assim, a uma concepção nova de programa de educação de jovens e adultos: a parceria entre Estado e organizações da Sociedade Civil. Mas como o novo não nasce do velho de forma pacífica, percebeu-se, muito cedo, que o Estado operava com outra lógica e não estava “preparado” para administrar uma “parceria”.

As dificuldades foram enormes para respeitar, na prática, a autonomia dos movimentos, quer fosse no campo administrativo-financeiro, quer fosse no campo político-pedagógico.

O município de São Paulo empreendeu esforços e conjugou diferentes programas atuantes nessa questão. Houve um esforço na ampliação do número de vagas existentes e no oferecimento de um ensino de qualidade aos seus educandos, mas a particularidade dessa gestão foi a implementação, junto ao Plano Educacional “de emergência”, do MOVA (Movimento de Alfabetização).

O MOVA-SP foi parte estratégica da ação cultural voltada para o resgate da cidadania e da identidade histórica dos trabalhadores, que visava contribuir para a constituição de uma alternativa democrática e popular em nosso país. Foi um programa estabelecido a partir de um convênio entre o Poder Público, representado pela Secretaria Municipal de Educação, e os Movimentos Populares que já desenvolviam experiências nessa área ou mesmo os movimentos que pretendiam desenvolvê-las.

O termo “*movimento*” foi empregado no sentido de mobilização e engajamento dos setores organizados da sociedade, de apoio aos grupos que já desenvolviam trabalho de educação de jovens e adultos. Objetivava-se, através do movimento, desenvolver um processo de alfabetização que possibilitasse aos educandos uma leitura crítica da realidade, e como elemento reforçador, incentivo à participação popular e à luta pelos direitos sociais do cidadão. Também se buscou avigorar e ampliar o trabalho dos grupos populares que já trabalhavam com

alfabetização de jovens e adultos na periferia da cidade ressaltando o direito básico à educação pública e popular.

A principal diretriz do projeto era a de ampliar o acesso e as condições de permanência das camadas populares na escola. Segundo Portela (2001), o dever do Estado para com a educação se torna inócuo se não for acompanhado da respectiva provisão de recursos públicos para sua efetivação. Dessa forma, o convênio Secretaria Municipal de Educação e Movimentos Populares foi bem sucedido, e o Poder Público buscou garantir os recursos (a infra-estrutura) necessários para o desenvolvimento dos projetos.

No contexto de crise econômica pelo qual passava o país, os movimentos populares se encontravam em sérias dificuldades, tornando-se cada vez mais difícil dar continuidade ao trabalho, até então subsidiado pela Fundação Educar. O apoio governamental aos grupos populares é legítimo, porque as ações implementadas pelo Estado nas questões relacionadas à EJA eram insuficientes.

O saldo do MOVA foi o fortalecimento das organizações da Sociedade Civil, que constituiu o “*Fórum dos Movimentos Populares de Educação de Jovens e de Adultos*”. Segundo Pontual (1995), esta parceria representou um momento inédito na arena política, porque tanto o Estado como os Movimentos Sociais mantiveram relativa autonomia e conseguiram desenvolver uma ação conjunta com resultados bastante expressivos.

Em 1993 (gestão Maluf), o projeto foi encerrado dentro do âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, mas o trabalho continuou seu caminho com o *Instituto Paulo Freire*, o *Núcleo de Trabalhos Comunitários* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e com a *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), através do *Instituto de Alfabetização, Cultura e Educação* (IACEP).

O MOVA-SP foi gestado e articulado pela sociedade, através dos movimentos populares. Onde havia iniciativa na alfabetização de jovens e adultos o MOVA-SP institucionaliza as ações que eram desenvolvidas pelos movimentos e, apesar da colocação de projeto apartidário, sua incidência deu-se basicamente nas prefeituras petistas.

Para o fortalecimento do movimento, a partir de 2001 passaram a acontecer os encontros nacionais dos MOVAs¹². Esse processo foi idealizado no I Fórum Social Mundial, pois até aquele momento as reuniões eram esporádicas e por falta de espaço aconteciam na Comissão de Assuntos Educacionais do PT – AED –, o que marcava o MOVA como um instrumento do PT, coincidência que era um complicador, porque o MOVA era apartidário, não governamental, não confessional, verdadeiramente plural.

A principal diretriz do Grupo Temático EJA/ MOVA foi a criação do Programa MOVA, Movimento de Alfabetização – Araraquara, instituído através da Lei Municipal Nº 5.748, de 21 de dezembro de 2001.

O MOVA – Araraquara em suas diretrizes gerais também visou institucionalizar as demais atividades desenvolvidas no campo da educação de jovens e adultos, com o objetivo de estimular ações comunitárias voltadas para a alfabetização e educação de jovens e adultos, ficando assim estabelecido:

Artigo 2º - O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Educação, fica autorizado a celebrar convênios e respectivos termos aditivos, com entidades, sociedades, associações e instituições regularmente constituídas e cadastradas junto ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos de Araraquara - MOVA-ARARAQUARA, objetivando ação conjunta para atender jovens e adultos que não completaram a 4ª (quarta) série do 1º (primeiro)

¹² O 1º Encontro Nacional dos MOVAs, MOVA-Brasil, herdeiro da Educação Popular, ocorreu de 26 a 28 de outubro de 2001, em Porto Alegre. Os principais objetivos do primeiro encontro eram retomar os compromissos internacionais e nacionais com a Educação e a Alfabetização de Jovens e Adultos; avaliar os impactos dos acordos nas políticas públicas de EJA das administrações populares; e também resgatar a história da Educação Popular latino-americana. Ao encampar o MOVA como uma ação educativa comprometida com a continuidade e com a recriação das idéias freirianas, promovendo o intercâmbio de experiências entre os movimentos de alfabetização, o objetivo maior era a sistematização para reafirmação e construção de novos MOVAs. “Reafirmando a Educação Libertadora: Concepção de Alfabetização e Cultura” foi o tema do 2º Encontro Nacional dos MOVAs, realizado no final do primeiro semestre de 2002, sediado pelo MOVA-Regional do ABC Paulista. Foi deliberado no encontro que os próximos deveriam ser espaços de trocas de experiências e apresentação de comunicações. O 3º Encontro Nacional dos MOVAs, realizado entre os dias 10 e 12 de agosto de 2002, em Goiânia, girou em torno do tema “Os MOVAs enquanto Política Pública de Educação de Jovens e Adultos.” Foram estabelecidos como objetivos específicos debater o papel do Estado, da Sociedade Civil e dos sujeitos participantes do MOVA; promover troca de experiências em Educação Popular, fortalecendo as práticas pedagógicas nele empreendidas; refletir o papel dos MOVAs na formação político-pedagógica dos educadores populares. Objetivava-se também reafirmar os MOVAs fortalecendo-os como política pública e como mecanismo de fortalecimento e defesa da Educação Popular. O tema do 4º Encontro Nacional do MOVA Brasil e I Encontro Estadual do Fórum da EJA/ MS foi “MOVA-Brasil na política pública da Educação de Jovens de Adultos”, realizado em Campo Grande. As questões norteadoras desse encontro foram: (a) o papel do poder público no financiamento da EJA; (b) como reafirmar a articulação e continuidade dos trabalhos dos MOVAs na EJA, fortalecendo a Educação Popular.

grau, nas diferentes faixas etárias a partir dos 14 (quatorze) anos de idade, que residam ou trabalhem no Município de Araraquara.

Parágrafo Único - Poderão ser concedidos auxílios e subvenções a entidades, sociedades, associações e instituições conveniadas, no valor a ser fixado, no termo próprio, por classe de alfabetização a ser criada. [grifos nossos]

As atividades educacionais do Movimento de Alfabetização de Araraquara - MOVA seriam realizadas através do convênio entre a Secretaria Municipal de Educação e pessoal voluntário através das entidades, sociedades e associações, conforme ratificado no Art. 3º. da lei que o instituiu.

O parágrafo primeiro desse mesmo artigo define que os voluntários atuariam como monitores de classe e para tanto poderiam [...] *“receber ajuda de custo, bolsa-auxílio, para fins de despesas com locomoção, alimentação e despesas eventuais de aquisição de material pedagógico e educacional para a sua formação”*.

A coordenação do projeto MOVA – Araraquara seria indicada pela Secretaria Municipal de Educação, sendo função do coordenador do projeto realizar o acompanhamento pedagógico e técnico, além de fiscalizar as ações desenvolvidas e os convênios estabelecidos, conforme ratificado no Art. 5º. Parágrafo Único.

Artigo 5º - A Secretaria de Educação indicará os representantes que deverão exercer a Coordenação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos de Araraquara - MOVA-ARARAQUARA.

Parágrafo Único - Incumbirá à Coordenação a que se refere este artigo, a realização e o acompanhamento técnico pedagógico do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos de Araraquara - MOVA-ARARAQUARA, bem como a fiscalização da execução dos convênios a que se refere o artigo 2º desta lei.

No Art. 6º da Lei Municipal Nº 5.748/01 foi definido como seria executada a citada lei, ficando vinculada à disponibilidade de recursos financeiros, como podemos ver:

As despesas decorrentes da celebração da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente, suplementadas, se necessário, observada a disponibilidade de recursos financeiros.

Como podemos observar, o principal mecanismo para a ação do MOVA – Araraquara é a celebração de convênios e parcerias com entidades e associações que desenvolvam atividades educativas para esse público em questão e, conforme

explicitamos no tópico anterior desta seção, o projeto mais amplo de educação de jovens e adultos em Araraquara era o Projeto de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos – PROEAJA.

O *Projeto de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos de Araraquara*, PROEAJA, é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos por ser uma entidade de caráter beneficente. Sua missão exclusiva é promover atividades assistenciais e prestar à população um serviço social da mais alta relevância. Como cumpria todas as exigências legais das Leis Municipais N.º. 3.638/1989, N.º.5.172/1999 e N.º.5.556/2000, foi, portanto, declarada de utilidade pública pelo Decreto N.º 8.203, de 03 de dezembro de 2004.

A parceria entre o MOVA e o PROEAJA iniciou-se em 2002. O termo de Convênio foi celebrado entre o município de Araraquara, por intermédio de sua Secretaria de Educação, e a entidade PROEAJA, em 26 de março de 2002. A celebração oficial da parceria deu-se pela assinatura do termo de convênio, com o objetivo de contribuir para a erradicação do analfabetismo no município e a escolarização de jovens e adultos a partir dos 14 anos de idade, que não completaram a quarta série do ensino fundamental e que deveriam trabalhar ou residir em Araraquara.

O convênio firmado obedeceu aos termos da Lei Federal N.º. 8666/1993, que foi atualizada pela Lei N.º 8883/1994, que dispõe sobre a celebração de contratos de prestação de serviços junto ao setor privado, conforme previsto na Constituição Federal, Artigo 37, XXI, combinado com o Artigo 117, da Constituição do Estado de São Paulo.

Em sua cláusula primeira, delineou-se a constituição do objeto do convênio, sendo a transferência de recursos financeiros ao PROEAJA, cadastrado junto ao MOVA, usada para atender a adultos e jovens nas séries iniciais do Ensino Fundamental, visando sua escolarização e continuidade de estudos. O trabalho realizado pelo PROEAJA deverá ser consoante às diretrizes sociais, pedagógicas e de trabalho elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação.

As obrigações da Secretaria foram fixadas na cláusula terceira:

- II –manter o quadro de monitores compatível às especificações:
 - a) ser do município, preferencialmente do bairro em que atuar como monitor;

- b) ter concluído ou estar cursando o último ano do magistério, ou ter experiência comprovada em programas de alfabetização de adultos;
 - c) ter participado do curso de formação inicial oferecido pela Secretaria;
 - d) participar das atividades de formação permanente promovidas pela Secretaria;
- V – apresentar, semestralmente, até o quinto dia útil do mês subsequente, o demonstrativo de mês a mês, da correta aplicação dos recursos financeiros transferidos, compatível com o Plano de Trabalho, devidamente acompanhado de relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas no semestre (...);
- VI – prestar contas nos moldes das instruções específicas e editadas pelo Tribunal de Contas de São Paulo, com base no Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal e, no Art. 32, parágrafo único da Constituição do Estado de São Paulo, até 28 de fevereiro do ano subsequente, dos recursos repassados durante o exercício anterior;
- VI. 1 – o PROEAJA quando da prestação de contas, deverá recolher ao erário municipal os eventuais saldos dos recursos repassados e não aplicados dentro do período aprazado (...);
- VI. 2 – o descumprimento do prazo estipulado para a prestação de contas, assim como para se efetuar o recolhimento, se for o caso acarretará a suspensão do registro junto à Secretaria, inclusive os provenientes das aplicações financeiras.

A cláusula terceira do termo de convênio define as competências de cada parte. A Secretaria deveria transferir ao PROEAJA, mediante repasse mensal, os recursos financeiros consignados no convênio, como também deve assessorar, orientar e fiscalizar a implantação e o desenvolvimento do objeto do convênio, indicando parâmetros e requisitos mínimos para as atividades desenvolvidas, elaboradas em parceria. Os recursos repassados pela Secretaria devem ser aplicados integralmente na alfabetização.

Cabe ao PROEAJA facilitar o acompanhamento, a supervisão e a fiscalização do convênio, especialmente para assegurar a qualidade do trabalho desenvolvido e a adequada aplicação dos recursos financeiros transferidos.

O PROEAJA deve apresentar semestralmente a cada quinto dia útil do mês subsequente o demonstrativo mês a mês, prestar contas específicas e editadas pelo *Tribunal de Contas do Estado de São Paulo* com base no Art. 70, parágrafo único, da *Constituição Federal* e Art. 32 parágrafo único da *Constituição do Estado de São Paulo*, até 28 de fevereiro do exercício subsequente dos recursos repassados durante o exercício anterior. Os recursos e valores a serem repassados mensalmente pela Secretaria Municipal de Educação ao PROEAJA serão previstos

dentro do Plano de Trabalho e devem obedecer as formações de sala a partir de 10 alunos no mínimo e no máximo 20 matriculados por classe.

Na cláusula sétima, item II, ficou estabelecido que o repasse das parcelas mensais terá como base o número de salas de aulas de alfabetização e será efetuado após mês vencido.

4.4 MOVA - Araraquara: política compensatória, laços de amizade e cooptação

Neste tópico buscamos fazer uma análise síntese do ciclo das ações políticas desenvolvidas pelo poder público, representado, em nosso estudo, pela Secretaria Municipal de Educação. Para tanto apresentamos as fases que compuseram o percurso da escolha da educação de jovens e adultos enquanto assunto pertinente para a agenda política, isto é, enquanto problema.

Cabe-nos aqui explorar as categorias chave discutidas na primeira seção deste estudo para que assim possamos entender como se realizou, no plano local, os preceitos de uma nova administração, de um padrão de ação estatal baseada na publicização dos serviços sociais.

E na tentativa de mensurarmos o alcance da política implementada pela Secretaria Municipal de Araraquara a partir dos três “Es” – eficácia, eficiência e efetividade – retomamos o tópico anterior nos atentando para o desenho política, isto é, do projeto MOVA – Araraquara, buscando problematizar sua formulação e implementação.

Entendemos que a formulação e a implementação de políticas visam às ações distributivas de direitos buscando garantir o equilíbrio do pacto social, através do oferecimento de serviços e extensão de direitos à população, bem como a manutenção e preservação das relações.

Em tese, toda política surge de um problema concreto sendo o propósito central da política intervir no sentido de apontar estratégias para a solução dos problemas. Mas entre o problema e a ação política existe o programa de ação governamental. Isto é, para que o problema se torne uma política, faz-se necessário adentrar a agenda de governo. Um problema tem que ter sido eleito como tal pelo próprio governo, o que leva ao fato de que a agenda governamental não tem necessariamente correspondência direta com os problemas apresentados na esfera social.

Ao adentrar a agenda, o problema deve constituir-se enquanto um programa, isto é, efetivar-se enquanto formulação de ações e políticas, as quais serão desenvolvidas em diferentes fases e ciclos.

O desenho de cada fase e/ou ciclo corresponderá à formulação do programa, definindo suas pretensões, seus objetivos e regras e a forma como será operacionalizado para atender às suas finalidades.

Em Araraquara como vimos a Frente Democrática e Popular elegeu a Gestão Democrática da Educação como ponto central a ser articulado, buscado e implementado pela Secretaria Municipal de Educação. Esse tipo de gestão, democrática e participativa foi entendido e proposto já no programa de governo. Visava-se garantir o acesso ao ensino fundamental para toda população: crianças, jovens e adultos. A operacionalização desses objetivos iniciou-se como vimos, a partir do Fórum Municipal de Educação e das Conferências Municipais de Educação.

A diretriz nacional da política no campo da educação a partir da década de 1990, como vimos pautou-se pela descentralização para as esferas subnacionais, no caso da educação de jovens e adultos como assinalado na Seção Dois deste trabalho, essa já era a orientação dada a partir da criação Fundação Educar entendida como órgão de fomento e apoio técnico.

De acordo com a análise anteriormente apresentada, a partir da década de 1990, entrou em cena um novo conceito de ação política e de Estado, com conseqüências importantes no campo das políticas públicas que foram premidas pelas política fiscal e de ajustes das contas públicas.

O conjunto dessas novas orientações foi denominado neoliberalismo. A partir de então a centralização administrativa, nas mãos de uma comunidade política, foi vislumbrada como empecilho para o desenvolvimento de processos desencadeadores de participação política.

O preceito de Estado centralizado e provedor foi posto em “xeque” a partir das reformas que, no plano do discurso, se mostravam como o mecanismo essencial para a operacionalização de um novo tipo de Estado, baseado na racionalidade técnica administrativa gerencial, em detrimento do *status quo* vigente provedor e perpetuador de favores.

Pelo princípio da reforma estatal, era preciso reduzir o papel de executor ou prestador direto dos serviços do Estado, diminuindo suas ações como regulador,

provedor e até mesmo promotor dos serviços sociais essenciais para o desenvolvimento.

Entretanto, o que se pode constatar é que os próprios pressupostos de reestruturação estatal acabaram sendo associados às práticas clientelistas e patrimonialistas, invertendo o processo. Nossa estrutura burocrática não foi capaz de anular as formas estruturais de dominação não racionais historicamente existentes e que, vinculadas a certos graus de racionalidade administrativa, criaram um modelo híbrido de burocracia patrimonial como afirma Mendonça (2000). Esta tem sido a característica da escolha das parcerias políticas e parece se estender agora na escolha das parcerias de instituições para a ação pública.

Segundo Holanda (1995) as escolhas de homens públicos, no Brasil, sempre foram baseadas na confiança pessoal e na presença de valores patrimoniais. Nesta mesma linha, a escolha das fundações do terceiro setor também revelam e refletem muitas vezes a tendência patrimonial, o que ressalta a escolha orientada através da tradição e dessa forma, restrita ao campo dos interesses corporativos.

No caso das parcerias no campo educacional essa tendência também pode ser visualizada uma vez que as relações também se orientam em grande medida em relações domésticas', estruturadas burocraticamente entre dirigentes e os demais agentes/atores, não permitindo o princípio central da gestão democrática. Tão enfatizada no plano do discurso, a gestão democrática exige o envolvimento de todos os segmentos sociais que compõem a comunidade escolar na tomada das decisões como no processo de avaliação o que contrariaria toda gestão de caráter patrimonial ou doméstico.

O modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômica, aplicado nas diretrizes da reforma estatal, foi o mesmo utilizado na esfera educacional a partir de 1995. A educação, nesse aspecto, é concebida como um instrumento das políticas sociais de cunho compensatório, que visam à contenção da pobreza e não à alteração no quadro de produção e distribuição de riquezas.

Suas principais diretrizes foram a descentralização dos serviços para a esfera municipal, e a racionalização na redistribuição do gasto público em favor do ensino fundamental obrigatório, fase que permite um maior retorno da aplicação realizada. O imperativo da política educacional continua sendo o de formar os indivíduos para a empregabilidade, já que a educação básica é tomada como requisito indispensável ao emprego formal e regulamentado.

A descentralização dos serviços educacionais principal diretriz do *Ministério da Educação* através da política implementada pelo então ministro Paulo Renato Souza no campo da EJA mostrou-se ainda mais desastrosa aos municípios. A responsabilidade de fornecer essa modalidade de ensino foi entregue aos municípios, porém a infra-estrutura não foi fornecida, situação que se agravou ainda mais, como já referimos, com o veto presidencial que impediu a contagem dessa clientela no cômputo do Fundef.

A política educacional, no tocante a modalidade educação de jovens e adultos, tanto no plano federal como no plano municipal, baseou-se na estratégia do estabelecimento das parcerias entre a esfera pública e pública não estatal, leia-se esfera privada.

Os municípios constrangidos pela falta de recursos passaram a buscar alternativas que permitissem dar continuidade ao atendimento dessa demanda. O convênio com entidades, associações ou mesmo a educação à distância e a modalidade flexível, isto é, as telessalas se mostraram como escolha razoável no tocante a redução dos custos, abriu-se o campo das parcerias através do novo padrão de ação estatal baseado na publicização dos serviços sociais.

Como abordado na primeira seção, a *publicização* dos serviços *sociais e científicos* é realizada por meio de transferência de responsabilidade para o *setor público não-estatal*. Essa transferência baseia-se na promoção de parcerias com organizações sociais, as associações e ONGs, novo mecanismo que permitiu a otimização dos serviços. Essa alternativa de parceria público – privado integra, portanto, o processo de reforma macroeconômicas, iniciado na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso e que continua, enquanto diretriz central da política educacional, implementada pelo atual governo.

Assim a *publicização* é a produção não-estatal de bens públicos, por entidades situadas no âmbito do denominado terceiro setor. Nessa proposta, as organizações sociais de direito privado sem fins lucrativos são entendidas como públicas não-estatais e estabelecem parcerias com organismos governamentais com vistas à prestação de serviços sociais básicos.

Vale lembrar que o terceiro setor é um setor de serviços que não se orienta para a obtenção de lucro, “*suas atividades não são coercitivas nem voltadas para o lucro, visando atender as necessidades coletivas e, muitas vezes são necessidades públicas*” (COELHO, 2002, p. 40), Dessa forma o terceiro setor pode atender a

interesses de grupos bem como aos interesses da sociedade em geral na medida que seu escopo de alcance é ampliado.

O Estado passa a transferir competências que antes eram exclusivas da ação estatal, como a formulação de políticas públicas para o provimento das necessidades sociais para as parcerias com o terceiro setor, que permitiriam a participação de todos os agentes/atores políticos e sociais. Para Cardoso (1997) seria mais uma forma de ação para o enfrentamento dos problemas sociais, mas no plano do discurso esse novo re-direcionamento se sustenta na tentativa de trazer o cidadão para o centro das decisões, permitindo a ampliação da participação política e social e constituindo mecanismo chave para o processo de *accountability* (avaliação). E, o Estado burocrático e ineficiente, precário e corrupto poderia ser mais ágil, eficiente, eficaz quando suas atividades fossem articuladas e desenvolvidas junto ao terceiro setor.

Foi nesse contexto que as políticas públicas passaram a ser delineadas e equacionadas sob o cunho assistencialista e filantrópico, deixando de ser responsabilidade exclusiva da esfera estatal e assumindo o ordenamento de prestação de serviços.

Nesse sentido, as orientações das agências multilaterais não se limitaram ao cumprimento de funções técnicas e burocráticas, mas assumiram um caráter estritamente político, já que as políticas sociais implementadas foram correlatas de suas orientações, tornando a agenda política dos países subdesenvolvidos dependentes e vulneráveis às suas diretrizes.

Segundo Teixeira (2001) o surgimento de novos tipos de participação permitiria a construção e ampliação de uma nova cultura política que valorizaria a ação coletiva, a constituição de identidades, a criação e efetivação de direitos, o enfrentamento dos problemas cotidianos. Para, além disso, segundo Fernandes, R. (1997) as ações participativas, voluntárias e religiosas permitiriam a continuidade das práticas tradicionais de caridade, da filantropia e do mecenato. Nessa contraposição de formação de identidade e continuidade das práticas tradicionais, o sentido de uma participação ampliada com vistas inclusive à avaliação, se perde, na medida em que a combinação de nossa herança política patrimonialista com os princípios da racionalidade administrativa gerencial formou uma instituição híbrida nem pública nem privada, como já discutiu Uricoechea (1978), em o *Minotauro imperial*.

Em Araraquara, como vimos, a educação de jovens e adultos é oferecida pela secretaria municipal desde 1998, a rede estadual também oferece o ensino supletivo para as séries finais do ensino fundamental e ensino médio nas modalidades ensino regular e ensino de modalidade flexível (telessalas).

Em 2001 três projetos articulavam ações no campo da alfabetização de adultos o *Programa de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos -PROEAJA*, o *Programa de Educação de Jovens e Adultos - PEJA* e o núcleo de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria Municipal de Educação.

A partir de 2002 mais uma iniciativa do poder público local foi instituída para somar esforços na erradicação do analfabetismo do município, O MOVA - Movimento de Alfabetização de Araraquara, inspirado no MOVA - São Paulo, operacionalizado como a principal meta da I Conferência Municipal de Educação. Assim, a política desenhada para a educação de jovens e adultos em Araraquara, a partir do ano de 2001 constituiu-se na criação do MOVA, com o objetivo central era trazer para o espaço público as ações realizadas pela entidade filantrópica.

Até a criação do Movimento de Alfabetização de Araraquara – MOVA a maior ação desenvolvida na educação de jovens e adultos dava-se através do trabalho voluntário realizado pelo *Programa de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos* – PROEAJA, entidade filantrópica de fundo religioso.

O PROEAJA no ano de 2004 institucionalizou-se como uma ONG, passando a constituir uma instituição pública de direito privado e, portanto, apta ao recebimento de verba pública para sua manutenção da qual depende a realização do serviço de educação.

Dessa forma, deixou de fazer parte do campo dos movimentos sociais para ser uma instituição, aparentemente, vinculada ao Estado, no caso a prefeitura, constituindo-se em um braço da Secretaria Municipal de Educação e atuando como se fosse um órgão da administração pública municipal. Vale ressaltar que mesmo antes de sua institucionalização enquanto ONG o PROEAJA já se constituía como o principal parceiro das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação através do MOVA.

O MOVA - Araraquara integra a Coordenadoria Executiva da Secretaria Municipal de Educação que é o órgão responsável pelos projetos especiais, fato que indiretamente vincula e institucionaliza a ação voluntária ao poder público e a transforma em utilidade pública.

Através do convênio com MOVA e as ações antes engendradas pelo PROEAJA passaram gradativamente para o poder público, na figura da Secretaria Municipal de Educação. Nesse sentido foi à criação do MOVA que possibilitou ao projeto voluntário “PROEAJA” desenvolvido até então com o auxílio de parcerias privadas e fora dos muros institucionais, ir aos poucos se tornando conveniado a Secretaria Municipal de Educação.

Ilustramos na Tabela 3 abaixo, a evolução das matrículas na modalidade educação de pessoas jovens e adultas, no ensino fundamental, de 1999 a 2003. Procuramos apresentar os dados referentes às matrículas nos cursos oferecidos pela rede pública municipal e estadual, nos moldes presenciais e na modalidade flexível (telessalas) como também apontamos as atividades da esfera privada. Pode-se perceber que gradativamente as matrículas decresceram em geral, havendo aumento somente nas telessalas.

A esfera particular compreende aqui os cursos semipresenciais oferecidos em escolas de informática, de concursos, as quais não certificam, mas encaminham para a realização do exame supletivo “provão” garantido pela Secretaria Estadual de Educação de acordo com as Resoluções: Resolução SE nº 33/2002 e Resolução SE nº 116/2001, e pelas normas do Conselho Estadual de Educação, em especial na Deliberação CEE nº 18/2001 e nos Pareceres do CEE nº 797/2000 e nº 141/2001. Soma-se também ao item particular, no campo telessala, as salas conveniadas ao SESI.

Tabela 3: Educação de jovens e adultos - 1999 a 2003

Ano	EJA - Ensino Fundamental								Total
	Presencial				Telessalas				
	Est.	Muni.	Part.	Total	Est	Mun	Part	Total	
1999	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	1.978	176	-	-	-	-	-	-	-
2001	1.639	263	291	2.193	513	0	190	703	2.896
2002	607	189	64	860	628	0	186	814	1.674
2003	312	159	73	544	513	0	190	703	1.247

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Araraquara. MEC - Censo Escolar, 2004.

A Tabela 4 procura detalhar o número de matriculados, bem como o número de evadidos, de permanência e promoção na educação de jovens e adultos na esfera particular, no PROEAJA, no MOVA e no Núcleo EJA, não contabilizamos os

dados do PEJA, mas até o ano de 2004 o referido projeto oscilou entre 45 e 27 alunos matriculados promovendo nesse mesmo interregno 12 alunos.

Na tabela 4 a letra **M** corresponde a Matrícula, **Pr** corresponde a Promoção, a **E** a Evasão e **P** corresponde a Permanência, são consideradas promoções apenas àquelas referentes à conclusão da 4ª série de ensino fundamental, foram consideradas apenas as matrículas cadastradas no censo escolar e não as matrículas efetuadas no segundo semestre ou ao longo do ano.

Tabela 4: Matrícula, Permanência, Evasão e Promoção na EJA (séries iniciais/Ensino Fundamental) no sistema municipal, instituições privadas e comunitárias

Ano	Inst. Particulares			PROEAJA			MOVA				EJA-Município			
	M	E	Pr.	M	E	Pr.	M	E	Pr.	P.	M	E	Pr.	P.
2000		*	*	59	*	115						163	94	
	57			7										
2001	29	*	*	91	*	385					291	71	81	139
	1			0										
2002		*	*	12	*	*	1.085	319	316	450	203	94	90	19
	64			7										
2003		*		22	*	*	1.490	375	349	808				
				0										
Total						500	2.575	794	665	1258			265	

Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Censo escolar / PROEAJA, 2004.

Podemos constatar que durante o período de 2000 -2003 foram promovidos 1430 alunos, sendo 265 alunos do município, 500 do PROEAJA, 665 do MOVA com condições de seguir para a suplência de 5ª a 8ª série. Importante notar que das 1430 promoções desse período o PROEAJA e o MOVA, (entenda-se convênio MOVA com o PROEAJA) aprovaram 1.165 em contrapartida aos 265 aprovados no núcleo EJA.

Esses dados referendam o convênio e, conseqüentemente, o PROEAJA, como o principal instrumento de democratização de oportunidades e símbolo de eficiência e efetividade, corroborando com o preceito da publicização dos serviços até então próprios do poder público para entidades que melhor possam atendê-los.

O convênio realizado com o PROEAJA a partir do MOVA mostrou-se eficiente, já que antes da parceria, os louros dos projetos de educação vinculados a jovens e adultos eram colhidos pela ação voluntária do Programa de Educação e Alfabetização de Jovens e Adultos, essa situação foi alterada a partir do convênio estabelecido, quando o serviço de educação de adultos da *Secretaria Municipal de Educação* ganhou maior evidência e visibilidade.

Mas Apesar do elevado número de matrículas, não houve grande alteração no quadro, como apresentado na Tabela existe um grande número de evadidos e de alunos que permanecem no programa. Dessa forma, o programa se mostrou pouco eficaz.

Como resultado do processo de participação e consulta realizado no Fórum e na Conferência Municipal de Educação instituiu-se o Movimento de Alfabetização de Adultos, nos moldes do MOVA-São Paulo. Por meio dos convênios estabelecidos junto ao MOVA, assegurou-se um maior atendimento não pelo aumento dos recursos e do campo de ação do MOVA, mas por meio da cooptação de uma organização não estatal que já vinha efetivamente atendendo a um grande número de jovens e adultos.

Não ocorreu, de fato, uma ampliação do atendimento, mas uma transferência, para a esfera pública, da ação de maior representatividade local na alfabetização de jovens e adultos, representada pelo PROEAJA.

A efetividade de um programa é auferida quando a situação em tempo 0 é diferente da situação em Tempo 1. A eficácia é a relação estabelecida entre desenho e implementação, ou seja, avalia-se a forma como a política foi proposta, e se seus objetivos e normas foram atendidos. A eficiência é a medida entre os resultados, os produtos em relação ao custo total do programa.

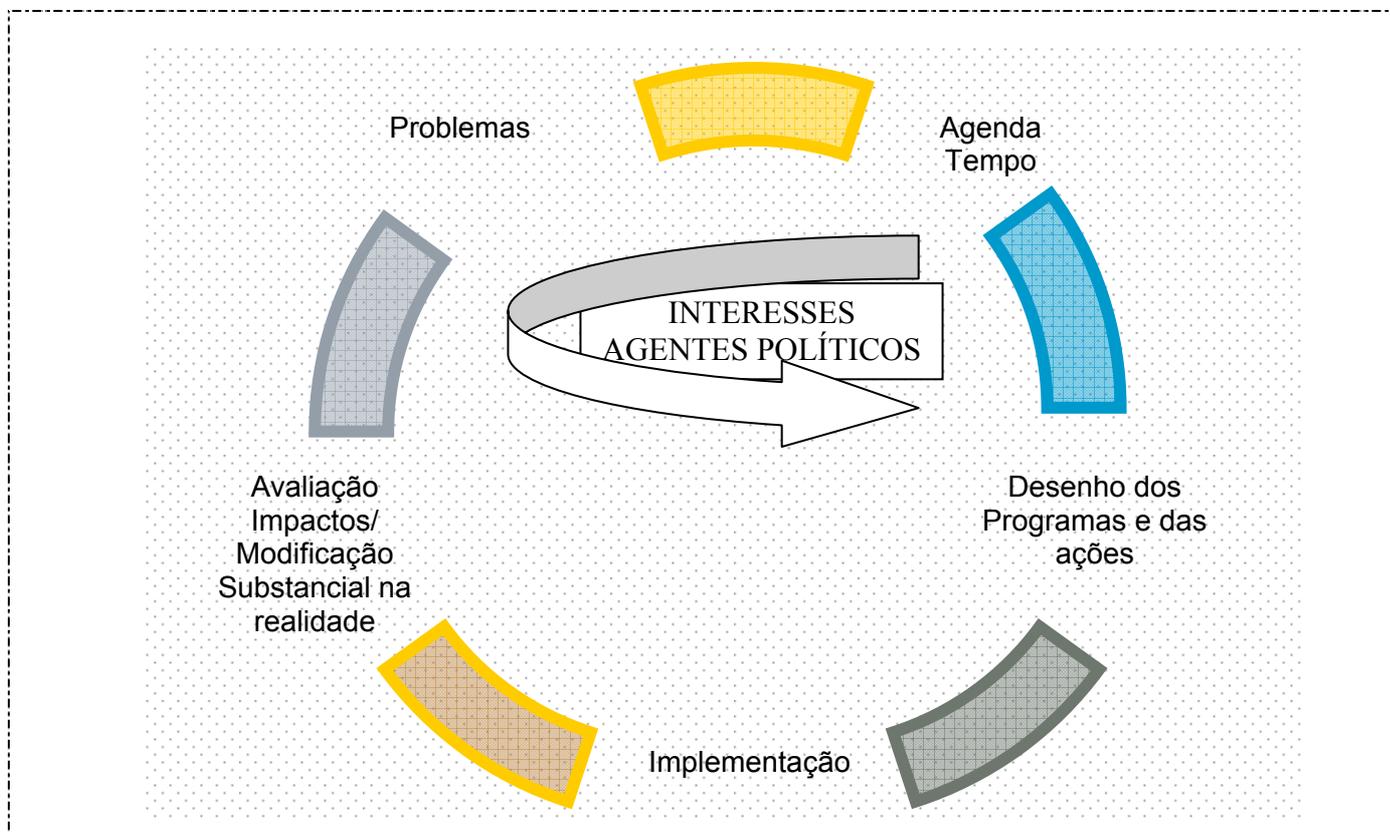
A Eficiência e Eficácia são medidas relativas, nesse sentido uma ação pode ser eficaz e eficiente ou ineficiente, pode ser eficiente e ineficaz, como também pode ser ineficiente e ineficaz, como vemos no quadro abaixo:

QUADRO 6: Eficácia e Eficiência

Desempenho	Avaliação
Eficaz e Eficiente	Os objetivos propostos foram atingidos com a menor utilização dos recursos disponíveis.
Eficaz, mas Ineficiente	Os objetivos foram alcançados, mas com maior consumo dos recursos do que o previsto.
Eficiente, mas Ineficaz	Os recursos foram utilizados conforme o estabelecido, porém os objetivos previstos não foram alcançados.
Ineficaz e Ineficiente	Os objetivos não foram alcançados e o consumo de recursos ultrapassou a previsão.

Fonte: TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de Ongs: principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

Podemos sintetizar as ações da Secretaria Municipal de Educação a partir do esquema abaixo:



1. Problema: Diminuir a amplitude da entidade voluntária na promoção da educação de jovens e adultos.
2. Agenda/ Desenho dos Programas: Através da I Conferência Municipal de Educação instituir o projeto MOVA.
3. Implementação: ocasionou a cooptação do PROEAJA que se tornou um braço da própria Secretaria Municipal de Educação.
4. Avaliação:

Procuramos, nesta seção, caracterizar o município de Araraquara, bem como seu sistema educacional, principalmente a partir dos novos contornos que são assumidos em 2001, isto é, focalizamos o discurso do governo sobre a gestão democrática, enfatizada como questão *sine qua non* para a participação da sociedade nas tomadas de decisão do governo.

O espaço empírico de nossa investigação nos permitiu vislumbrar que a falta de recursos orçamentários fez com que as esferas subnacionais na tentativa de continuarem promovendo a educação de jovens e adultos precisaram buscar alternativas para dar continuidade as suas ações e a publicização dos serviços sociais foi na maioria das vezes o caminho escolhido.

A Frente Democrática e Popular buscou articular uma política educacional voltada para gestão democrática e participativa, mas esbarrou em severas dificuldades como a falta de “preparo técnico” para instrumentalizar eficientemente as esferas participativas, exemplo disso é a diferença na realização da primeira para a segunda Conferência Municipal de Educação.

A parceria entre a ONG PROEAJA e o MOVA -Araraquara é um exemplo concreto de *cooptação* do serviço voluntário pela Secretaria Municipal de Educação, não se tratando da institucionalização do público, como asseverado por Ruth Cardoso (apud Carrion, 2000), mas sim da institucionalização da esfera privada “pública não-estatal” pela esfera pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode verificar, o analfabetismo ainda incide em 11,2% da população brasileira e as tentativas para a sua erradicação sempre estiveram presente, com maior ou menor prioridade, na agenda política.

Em 1915 foi realizada a primeira campanha de educação de adultos. Nos anos de 1930 o ensino noturno regular foi aberto em alguns estados para o atendimento desta clientela, porém, somente a partir da década de 1940 essas iniciativas ganharam força através da criação do Fundo Ensino Primário. Entre os anos de 1947 e 1958 duas campanhas foram realizadas: a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos e Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo.

Os anos de 1960 foram marcados por dois projetos: primeiramente o Programa Nacional de Alfabetização, baseado no método Paulo Freire e o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL.

Com o fim do regime militar as atividades no campo de jovens e adultos foram transferidas para a Fundação Educar. Em 1990 iniciou-se o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, mas as principais iniciativas desta década foram os três projetos desenvolvidos na gestão Fernando Henrique Cardoso: o Programa de Alfabetização Solidária; PRONERA; PLANFOR. Esses projetos foram sucedidos na gestão Luis Inácio Lula da Silva pelos projetos Recomeço, Fazendo Escola e o Programa Brasil Alfabetizado.

Porém, se ainda que em grande número, essas sucessivas iniciativas concentradas na erradicação do analfabetismo não conseguiram atingir o objetivo esperado, certo é que avançamos bastante, visto que até os anos de 1960 mais de 50% da população era analfabeta.

Como a reforma educacional foi coadunada e condicionada pela diretriz econômica, a eficiência e a eficácia foram suas concepções norteadoras. Nesse sentido, o modelo da reforma educacional não diferiu dos parâmetros adotados pelas demais reformas como a ocorrida na previdência e saúde, caracterizadas igualmente por uma política de descentralização da gestão e do financiamento, da publicização dos serviços, antes públicos estatais, Verifica-se o mesmo processo de entrada da esfera privada nas questões de caráter público.

Buscou-se racionalizar os gastos para redistribuí-los entre os níveis de ensino e as esferas subnacionais, norte necessário para se alcançar as categorias

propostas na reforma por meio de orientações que visavam diminuir a defasagem série/idade, melhorar o fluxo escolar, ampliar o ensino fundamental universalizando-o e, finalmente, enxugar o índice de analfabetismo a 8%.

A indução do governo federal sempre foi ponto crucial para a Educação de jovens e adultos, uma vez que definia e implementava a política educacional, desenhava e desenvolvia, a partir do co-financiamento, os programas realizados pelos Estados em convênio com os municípios ou com organizações civis.

Os Estados foram e ainda são, na história da educação brasileira, os principais provedores do ensino supletivo. Segundo o censo escolar de 2001, os estados assumem praticamente a totalidade das matrículas no ensino médio e aproximadamente 50 % no ensino fundamental.

A participação dos municípios na oferta de ensino para esta demanda iniciou-se em 1990 com a extinta Fundação Educar, momento em que o governo federal deixou de atuar nesse campo. Os municípios receberam a delegação para atuar nesse campo sem nenhuma discussão precedente. No ano de 1986 as matrículas no ensino fundamental no nível municipal correspondiam a 7,5%. Essa taxa passou no ano de 1995 para 23,7%, no de 1998 para 30,2 %, e em 2001 atingiu a cifra de 37,4%.

O Fundef constituiu a principal diretriz da reforma educacional, responsável pela operacionalização das diretrizes federais de desconcentração do financiamento e gestão do ensino básico em favor dos estados e municípios focalizando o ensino fundamental para crianças e adolescentes.

Em um primeiro momento os jovens e adultos foram incluídos como beneficiários do fundo, situação que foi alterada pelo veto presidencial que condicionou diretamente a liberdade de estados e municípios na realização dos gastos com a educação. Buscou-se então a inserção dos educandos dessa modalidade de ensino nas salas de aceleração, computando-os no censo escolar como ensino fundamental em geral. Em decorrência, as estatísticas sobre o atendimento de jovens e adultos perderam o grau de confiabilidade uma vez que não expressam mais claramente o atendimento e nem mesmo a participação das esferas de governo.

A reforma educacional operacionalizou a descentralização da oferta e do financiamento, bem como flexibilizou o direito subjetivo conquistado na Carta Magna. Dessa forma, a União, representada pelo MEC, continuou a frente na fixação dos

referências curriculares bem como na formação dos professores e na criação de programas os quais, indiretamente, condicionam as demais esferas de governo no recebimento das transferências de recursos.

Em tempos de redução de recursos, a eficácia da política condiciona-se à descentralização, determinando políticas públicas sociais focalizadas em regiões caracterizadas por um maior grau de desigualdade dentro do território nacional e em grupos em que o desenvolvimento da política tem um maior impacto. O princípio da universalidade foi rompido pelo viés da equidade, o que acarreta uma segmentação das políticas públicas sociais, as quais se caracterizarão pelo assistencialismo e pelo cunho compensatório.

A principal diretriz da reforma educacional foi a contenção de gastos e alternativa apresentada para o atendimento da demanda e prestação dos serviços foi a privatização dos setores não exclusivos do Estado. Esta política permitiu a apropriação dos recursos públicos pela esfera privada, que vem ocupando as lacunas deixadas pela esfera estatal, uma vez que o mercado educacional se mostra atraente aos investimentos do setor privado.

Na educação de adultos esse mecanismo pode ser percebido no incentivo da realização das parcerias entre a esfera pública e privada. As ações do governo federal nesse interregno se mostraram compensatórias, longe de configurar uma política pública de universalização da educação básica para esse público.

Isto posto, podemos assinalar que apesar do analfabetismo sempre ter sido um problema presente na agenda brasileira, a educação de adultos, embora afirmada como direito constitucional, não dispõe de verba específica a ela destinada nunca tendo constituído, realmente, uma prioridade na agenda governamental. Não se pode constatar um continuum de ações que configurem uma política pública efetiva para esse público, o que demandaria recursos financeiros disponibilizados e assegurados continuamente.

A idéia de educação de adultos tanto no nível federal, estadual como municipal, é reduzida à alfabetização e por isso os convênios com organizações não estatais são priorizados, porque permitem, em curto espaço de tempo, responder estatisticamente de forma favorável.

Neste sentido, em conformidade com os objetivos apresentados inicialmente para este estudo, pudemos constatar que as propostas para a educação de jovens e adultos implementadas a partir de 2001, em Araraquara, estão em inteira

consonância com as diretrizes e orientações delineadas pela política educacional desde a década de noventa.

O poder público, representado pela Secretaria Municipal de Educação, ao invés de fortalecer o núcleo EJA da própria secretaria e que contava com professores concursados e habilitados para o ensino fundamental, buscou solucionar a questão pela ótica da maior eficiência econômica.

Como resultado do processo de participação e consulta realizado no Fórum e na Conferência Municipal de Educação instituiu-se o Movimento de Alfabetização de Adultos, nos moldes do MOVA-São Paulo. Por meio dos convênios estabelecidos junto ao MOVA, assegurou-se um maior atendimento não pelo aumento dos recursos e do campo de ação do MOVA, mas por meio da cooptação de uma organização não estatal que já vinha efetivamente atendendo a um grande número de jovens e adultos. Não ocorreu, de fato, uma ampliação do atendimento, mas uma transferência, para a esfera pública, da ação de maior representatividade local na alfabetização de jovens e adultos, representada pelo PROEAJA.

Essa alternativa seguiu a tendência da publização dos serviços e como resultado, em Araraquara, é o setor público não-estatal que atende a maior demanda de alunado na alfabetização de adultos.

Teria sido de suma importância para uma avaliação deste tipo de política de transferência das responsabilidades do Estado para a esfera não estatal a análise dos dados de matrícula, evasão e financiamento tanto da Secretaria Municipal de Educação como no PROEAJA. Entretanto, este material não foi totalmente disponibilizado e os poucos a tivemos acesso apresentam-se desconexos com muitas imprecisões.

A pesquisa permitiu que constatássemos os contornos patrimonialistas e clientelistas da formulação e implementação dos projetos de alfabetização, principalmente no convênio celebrado entre o MOVA e o PROEAJA.

A racionalização dos gastos é a premissa básica para o estabelecimento do convênio, mas as relações estabelecidas entre as instituições se afastam do campo da impessoalidade exigida por uma ação política baseada na eficiência e racionalidade.

Pode-se constatar que parte da dificuldade na obtenção dos dados devia-se ao fato das relações estarem baseadas em laços pessoais, muitas vezes assumidos informalmente, nem sempre documentados, mas firmemente assegurados por laços

de confiança pessoal. Neste sentido, se a discrepância das informações constituiu um obstáculo para a pesquisa, por outro lado permitiram compreender os laços sociais que efetivamente vinculavam as instituições.

Através do convênio MOVA-PROEAJA pudemos deduzir que a apropriação da esfera pública pela esfera pública não-estatal, leia-se privada, pode ser vislumbrada como dado conclusivo, uma vez que a ONG PROEAJA é parceira tanto do poder público tanto de empresas privadas e seus recursos orçamentários são provenientes de seus diversos parceiros e suas fontes orçamentárias são somadas e alocadas juntamente para serem distribuídos para a realização de suas ações pedagógicas e administrativas.

Dessa forma, podemos constatar a persistência da máxima de que no Brasil, durante tempos,

[...] o município foi considerado o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos, o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p.129) é reafirmada.

A apropriação privada do patrimônio público, infelizmente, não é novidade, mas uma marca de nossas instituições políticas. O Estado, as políticas públicas e o quadro administrativo foram amoldados a interesses particulares, e nesse sentido, os laços coronelistas e clientelistas ainda não foram rompidos decisivamente por nenhuma reforma do aparelho público.

Isto posto, sentimo-nos obrigados a refletir sobre a constituição dos assuntos da agenda política supostamente desenhada com o intuito de diminuir as mazelas e as degenerescências sociais, mas também esquematizada para continuar atendendo ao modelo patrimonialista de apropriação da esfera pública pela privada, assim:

“[...] comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador à concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implementação de instituições consonantes com aquelas finalidades” (ARRETCHE, 1996, p.49).

A orientação de que a educação é constitucionalmente um direito assegurado a todos os cidadãos não logrou a efetivação de educação para todos os brasileiros,

até porque cidadãos é um eufemismo diante a formação de nossa sociedade, na qual a educação plena sempre foi um privilégio para uma elite. A bem da verdade, a educação para todos passa a ser vislumbrada como objetivo no governo Vargas, nos tempos de Capanema, vinculada diretamente à esfera do trabalho, do chão de fábrica. Educar significava, grosso modo, ampliar a produção.

Um célere levantamento da política educacional no tocante a educação de jovens e adultos nos permitiu evidenciar que nem o aspecto legal constitucional foi completamente atendido, uma vez que a educação básica atendeu somente a universalização de uma etapa de ensino, o fundamental, e mesmo assim precariamente.

Claro que não podemos deixar de reconhecer a universalização como um avanço significativo em um país que, em tempos de globalização, ainda não havia conseguido promover a educação básica para todos. Porém o avanço deu-se somente em termos quantitativos e estatísticos. Um novo problema se desdobrou em outros mais graves, pois a universalização do ensino não garantiu a permanência, limitando-se a uma política de acesso que contribuiu para o mascaramento da conjuntura, elevando os dados estatísticos e contornando internacionalmente a situação desastrosa na qual o país estava mergulhado.

Podemos concluir, a partir de sua trajetória histórica, que a política desenvolvida para a erradicação do analfabetismo no Brasil é um processo inconcluso, portanto, ainda está em construção.

Esse é ponto central de nosso trabalho avaliar a política educacional buscando entender suas orientações e correlações, seus avanços e retrocessos. A política educacional, especificamente, a política implementada na promoção da educação de jovens e adultos, atende eficazmente os princípios escritos na Constituição e na LDBEN 9394/96?

A educação de jovens e adultos a partir da Lei Saraiva sempre esteve presente nos discursos e na agenda educacional, mas por que? O analfabetismo entendido como um problema estrutural decorrente da estrutura econômica, cultural, social foi abordado durante o longo dos anos enquanto uma patologia social atrelada ao atraso no desenvolvimento do país, os adultos analfabetos representavam o resquício de uma sociedade arcaica e subdesenvolvida, dessa forma, contrariando o grau de desenvolvimento econômico do país, uma vez que nações com o mesmo desenvolvimento econômico já haviam resolvido essa questão há muito tempo.

No Brasil, ainda hoje, o analfabetismo é presente e não retrata somente uma população com faixa etária avançada, mas marca também a vida de muitos jovens, a educação de adultos acaba sendo um refugio ao atendimento de “adolescentes problemas”, os quais a escola formal deixa de atender repassando sua demanda a EJA. Fato esse que prejudica a formação de identidade para essa modalidade de ensino, mas também corrobora diretamente para a precarização do ensino, na medida que a escola deixa de cumprir sua função específica que é ensinar e passa a “supletivizar” o ensino.

Por isso mais importante que a explicação da legislação é entendê-la enquanto campo de luta política, segundo Dallari (1986) “a eficácia das normas constitucionais dependem de dois fatores: os políticos e os jurídicos”. Hoje, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” Bobbio (1992).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. & CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. IX, n 1, p. 124-147, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo e: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARARAQUARA. **Decreto Nº 8.203**, de 03 de dezembro de 2004, declara o PROEAJA de utilidade pública.

_____. **Discurso de posse**. In. 1ª. ATA Sessão Solene de Abertura da 14ª. Legislatura, 01, de janeiro de 2001

_____. **Lei Municipal Nº 5.748**, de 21 de dezembro de 2001, Institui o MOVA.

_____. **LEI Nº 6.250/2005**, institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos e dá outras providências.

_____. Relatório da coordenadoria pedagógica sobre as atividades núcleo EJA, 2001. mimeo.

_____. **PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2004-2013)**. Prefeitura do Município de Araraquara. Secretaria De Educação, Conselho Municipal de Educação Fórum Municipal de Educação, versão final da II Conferência Municipal de Educação, 2004.

_____. **Programa de Governo “Frente Democrática”, 2001-2004**. Araraquara: São Paulo. Mimeo.

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. 4ªed. Brasília: UNB, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, p.44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. **Processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Campinas, SP: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1998. (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).

AVELAR, Lúcia. Clientelismo de estado e política educacional. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, 1996.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo. Orçamento geral da união: educação. Brasília:1998, mimeo.

BARRETO, Carla A. Educação de jovens e adultos: da patologia social ao direito público subjetivo. **MATIZ – Revista de Ciências Humanas e Aplicadas**. Ano 2, nº 2, Matão, 1º semestre, 2006, p. 119-135

BEISIEGEL, Celso de Rui. "A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil". In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) **A gestão democrática da educação. Desafios contemporâneos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular – um estudo sobre a educação de jovens e adultos**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1974.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e educação popular: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil**. São Paulo: Ática, 1982.

BIANCHETTI, Roberto G. Modelo neoliberal e políticas educacionais. Questões da nossa Época. 2ª edição, São Paulo: Editora Cortez, 1999.

BIZELLI, José Luis. As Armadilhas do governo local: a tentativa de reforma administrativa em Araraquara. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BORNHEIM, Geril: Natureza do Estado Moderno. In: NOVAES, Adauto (org.). **A Crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: Gênese e Estrutura do campo Burocrático. In: **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. tradução: Mariza Correa – Campinas, SP: Papyrus, 1996.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. Brasiliense: São Paulo, 1995.

BRASIL. "**Lei nº 9.394** de 20.12.96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional". Brasília, *Diário Oficial da União*, 23.12.96.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer 05/97**. Aborda a questão da denominação "Educação de Jovens e Adultos" e "Ensino Supletivo", define os limites de idade fixados para que jovens e adultos se submetam a exames supletivos.

_____. Conselho Nacional de Educação. Faz referência às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer 11/99**. Aborda o objeto da portaria ministerial nº 754/99.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº1**, de 5 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação e Jovens e Adultos.

_____. **DECRETO nº 99.240**, de 7 de maio de 1990. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2099.240-1990?OpenDocument

_____. MARE. “Plano diretor da reforma do aparelho do Estado”. Documento da Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado. Brasília:1995.

_____. Ministério da Educação. "**Lei nº 9.424 de 24.12.96**. Dispões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério". Brasília, *Diário Oficial da União*, dez. 96.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **DECRETO nº 87.062**, de 29 de março de 1982. Disponível em: http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/decreto_87062.asp

_____. Emenda Constitucional 14, de 12/09/96, publicada no DOU em 13/09/96.

_____. MARE. “A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Vol. 1. Brasília: MARE, 1997.

_____. MEC. Portaria SECAD/MEC Nº. 22/2004. Anexo I.

_____. MEC. Portaria SECAD/MEC Nº. 24/2005. Anexo I.

_____. MEC. Portaria SECAD/MEC Nº. 93/2006. Anexo I.

_____. Ministério da Educação . **Plano Nacional de Educação**, Brasília: 2001.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. Ministério da Educação. LEI nº. 9.394/96 - Diretrizes e Bases Da Educação Nacional. Brasília: 1996.

_____. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação, Brasília: 2001.

_____. Parecer 12/97 do Conselho Nacional de Educação – elucida dúvidas sobre cursos e exames supletivos e outras.

_____. **PORTARIA Nº. 932**, Brasília, 2000.

_____. **REFORMA N. 5.692/71**. Reforma da Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE – CEB N. 01**, de 5/7/2000.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 19/2004**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e os procedimentos para a transferência de recursos financeiros do Brasil Alfabetizado aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE. Vol. 1. Brasília: MARE, 1997.

_____. **Organizações Sociais**. Cadernos MARE. Vol. 2. Brasília: MARE, 1997.

_____. A reforma da administração pública. In: BRESSER PEREIRA, L C e SPINK, P. **Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial**. São Paulo, FGV, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A SOCIAL-DEMOCRACIA**. O que é, o que propõe para o Brasil? 1ª edição São Paulo, março de 1990. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/doc/socdem.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2001.

CARRION, Rosinha M. Organizações privadas sem fins lucrativos. A participação do mercado no terceiro setor. Tempo sócia; Ver. Sociol. USP, São Paulo, 12 (2), 2000, p.237-255.

CASÉRIO, Vera Mariza Regino. **Educação de jovens e adultos: democratização da educação e superação do analfabetismo**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2001.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**. Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2002.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMAZI, L., WARDE, M. J. e HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo: Cortez, 1988.

COSTA, Vera L Cabral. (Org.). **Gestão Educacional e Descentralização**. Novos padrões. São Paulo: Cortez Ed./ Fundap, 1997.

CUNHA, Luis Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a nova ordem constitucional. Revista da Associação Nacional de Educação. São Paulo. N. 12, p. 5-9, 1989.

_____. A educação nas constituições brasileiras. In. STEPHNOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. **Histórias e Memórias da educação no Brasil**, vol. III: séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 35, n. 124, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. (1986), Constituição para Valer. In. COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **A Cidadania que não Temos**. São Paulo, Brasiliense

DAMATTA, Roberto Augusto . Explorações: Ensaio de Sociologia Interpretativa. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1986.

_____. Reflexões sobre o Público o Privado no Brasil: Um Ponto de Vista Perverso. Cadernos de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 3, 1993.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Verbas da educação: o legal x o real**. Rio de Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2000.

DELORS, Jaques (org.) **Educação: Um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da comissão de educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1996.

DI PIERRO, Maria Clara, JOIA, Orlando & RIBEIRO, Vera M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos CEDES**, vol.21, n. 55, p.58-77, Nov 2001.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio . Escolarização de jovens e adultos. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 14, p. 108-130, 2000

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa** (USP), São Paulo, p. 321-338, 2001.

_____. Educação de jovens e adultos no Brasil: questões face as políticas públicas recentes. **Em Aberto**, INEP, Brasília, v. 11, n. 56, p. 22-30, 1993.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, 2005.

_____. Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil. **Alfabetização e cidadania**, São Paulo, v. 17, p. 11-23, 2004.

_____. A educação de jovens e adultos na reforma educacional brasileira: uma breve revisão da bibliografia sobre as políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In: SPOSITO, Marília Pontes; HADDAD, Sergio. **Juventude e educação: uma análise da produção de conhecimento**. São Paulo: [s.n.], 1998

_____. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999**. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. **O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999**. Caxambu, 2000. 30 p. Reunião Anual da ANPEd.

DICIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN. Verbetes. "Alfabetización, Analfabetismo, Analfabeto". Santillona, Madrid, España, 1995.

DRAIBE, S M. "Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas." In: **SEMINÁRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS**, realizado em 2000, São Paulo promovido pelo IEE/PUC-SP.

DURKHEIM, E. A educação como processo socializador: função homogeneizadora e função diferenciadora. In: PEREIRA L. & FORACCI, M. M. **Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação**. 13ª. Ed. São Paulo: Nacional, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª. Ed, revista. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FÁVERO, Osmar et al. Políticas Educacionais no Brasil: desafios e propostas. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, n. 83, p. 5-14, 1992.

FÁVERO, Osmar. Lições da história: os avanços de sessenta anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições do analfabetismo do Brasil. In: Inês Barbosa de Oliveira; Jane Paiva. (Org.). **Educação de Jovens e Adultos**. 1 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FAYOL, HENRI. **Administração Industrial e Geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaios de Interpretação Sociológica, 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Marcos A. O; SILVA, Mauro J. **Direito tributário**. São Paulo: Fisher & Associados, 2005. – (Para Aprender Direito)

FERNANDES, Maria Alice (coord.) O gasto social das três esferas de governo. Brasília: IPEA, 1998. Texto para discussão N. 598.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público** – O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Damara, 1994.

FERRARO, Alceu Ravello. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? **Educação e Sociedade**. vol.23, n..81, p.21-47, Dez 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO**. Verbetes. "Educação." Editora Novas Fronteiras, s/d.

FISHER, Tânia. (Org.). **Gestão contemporânea**. Cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4ª. Ed. São Paulo:Fundação Editora da UNESP, 1997.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil**: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar de ler e escrever desde as Catarinas Paraguaçu, Filipinas, Madalenas, Anãs, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos – 1534 -1930. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 27ª edição, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

_____. **Política e educação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997. (Coleção Questões da nossa época, v. 23)

_____. **Pedagogia do oprimido**. 41ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FUNDAP. **Novas formas de gestão dos serviços públicos**. A relação público privado. São Paulo: 1997.

GADOTTI, Moacir (Org.). Estado e educação popular: políticas de educação de jovens e adultos. **Revista Paixão de Aprender**, n. 5, outubro 1993. Porto alegre: SMED

_____. **Pensamento pedagógico brasileiro**. São Paulo: Ática, 1987.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. Notas sobre a construção do Estado-Nação e a educação pública. **Pro-Posições**, Campinas, v. 3, n. 2 (8), julho de 1992.

GENTILI, P & SILVA, T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

GERMANO, José Wellington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Editora Cortez, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. Questões da nossa Época. 3ª edição, São Paulo: Editora Cortez, 1999.

HADDAD, S. (Org.) **Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)**. Brasília: INEP/Ministério da Educação, 2002. (Série do Conhecimento)

HADDAD, Sérgio, (Coord.). **O estado da arte das pesquisas em educação de jovens e adultos no Brasil**: a produção discente da pós-graduação em educação no período 1986-1998. São Paulo: Ação Educativa, 2000.

_____. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria, (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Caminhos da institucionalização: cooperação internacional, estado, filantropia. **Cadernos de Pesquisa - CEBRAP**, São Paulo, n. 6, p. 55-84, 1997.

HADDAD, S, e PIERRO, Maria Clara. Di. Educação básica para adultos: um direito. **Revista de Educação Municipal**. São Paulo: Cortez, v. 1, nº. 1, p. 33-36, jun, 1988.

_____. **Diretrizes para uma política nacional de educação de jovens e adultos**. Brasília: MEC, 1994.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. 5ª. Ed – Instituto Liberal: Rio de Janeiro, 1990.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª. ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. “Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal”. In: **Revista de Administração Pública**, v. 32, nº 2, março/abril de 1998.

KLIKSBERG, B. Desigualdade na América Latina: o debate adiado. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

KRUPPA, Sônia Maria Portela. **Educação popular de jovens e adultos: a difícil construção de uma política**. 1998, mimeo.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, **Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: nova Fronteira, 1997.

LOCKE, J. **II Tratado sobre o governo civil**. 2ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MAPA DO ANALFABETISMO NO BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2003.

MARCÍLIO, Maria Luiza. História da escola em São Paulo e no Brasil. IMESP: São Paulo, 2005.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Vicente. **Aspectos Jurídico-Educacionais da Carta de 1824**. Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Disponível em: <http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/carta-1824.htm>. Acesso em: 21 de Abril de 2007.

MELLO e SOUZA, Alberto de. “Crise do Estado e Descentralização Educacional no Brasil: Resistências, Inovações e Perspectivas” In: **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília, nº. 10, 1-31, dez, 1993.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In. RICO, Elizabeth .M. (Org.). **Avaliação de políticas Sociais**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

RICO, Elizabeth .M. (Org.). **Avaliação de políticas Sociais**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MENDONÇA, Erastos Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; 2000. (Dissertações e Teses LaPPlanE)

MIRANDA, Marília Gouvêa. **O novo paradigma do conhecimento e as políticas educativas na América Latina**. Caxambu: ANPED, 1996, mimeo.

MONLEVADE, João. Financiamento da educação na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases. In. BRZEZINSKI, Iria, (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. – 2º. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

MORGAN, Garreth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NEPP. **A experiência de descentralização de recursos no ensino fundamental**, Campinas: NEPP, 1998.

NOGUEIRA, Marco A. **Sociedade civil, Estado e politização**. In: Seminário Internacional Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro: Setembro/ 2001.

NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. Estado nacional, democracia e instrução pública: pontos de referência para uma reflexão sobre o ideário educacional do Brasil. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro: vol.1, n.3, 31-40, abr/jun, 1994.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado Capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro:

OLIVEIRA, Marta Kohl de. **Jovens e adultos como sujeitos do conhecimento**. Caxambu: Reunião Anual da ANPEd, setembro de 1999.

OLIVEIRA, Romualdo P. (org.) Política educacional: impasses e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela, ADRIÃO, Teresa. (Org.) **Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. 5ª. Ed. – São Paulo: Edições Loyola, 1987.

_____. Um século de educação republicana. **Pro-Posições** - Revista Quadrimestral da Faculdade de educação. Unicamp. Vol 1, n. 2, julho. Campinas: Cortez Editora, 1990.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla B. (Orgs.) **História da Cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

PLANK, David N. Política **Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2000.

PONTUAL, Pedro. **Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina: a experiência do MOVA-SP**. Dissertação (Mestrado em História e Filosofia da Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

PRADO Jr., Caio. **Evolução política do Brasil – Colônia e Império**. 16ª. ed. Editora Brasiliense: São Paulo, 1987.

RADAR SOCIAL 2005. Brasília: IPEA, 2005.

RADAR SOCIAL 2006. Condições de vida no Brasil. Brasília: IPEA, 2006.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 1996; PNUD/IPEA, 1996.

RISCAL, Sandra A. & GANDINI, Raquel P. C. A Gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In. ANDRADE, Dalila O. & ROSAR, Maria de F. **Política e gestão da Educação**. São Paulo: Autêntica, 2002.

RISCAL, Sandra A. **Racionalidade técnica e capitalismo**. 2006, MIMEO.

_____. A. "As Reformas da educação, a flexibilização do trabalho e as orientações das Agências Internacionais". In GEMAQUE, Rosana Maria de Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes. **Políticas Públicas educacionais - O governo Lula em Questão**. Belém: Editora CEJUP. 2006. p. 49-76.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação **Resolução SE nº 116/2001**, Secretaria Estadual de Educação. Dispõe sobre os exames supletivos de Educação Básica na rede estadual de ensino.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação CEE nº 18/2001**. Secretaria Estadual de Educação. Altera a Deliberação CEE nº 14/2001.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 141/2001**.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 797/2000**.

_____. Conselho Estadual de Educação **Resolução SE nº 33/2002**, Secretaria Estadual de Educação. Estabelece critérios para a expedição de certificados de conclusão de candidatos que obtiveram declaração de eliminação de componentes em Exames Supletivos, São Paulo.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação, LDB**. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. A política educacional no Brasil. In. STEPHNOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. **Histórias e Memórias da educação no Brasil**, vol. III: séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Educação, trabalho e cidadania: a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico. São Paulo, **Perspectiva**, vol. 14, n. 2, p.65-71, jun, 2000.

SILVA, N. Da inadequação do termo analfabetismo: da necessidade de novos conceitos para a compreensão do ensino e aprendizagem da leitura e da escrita em Língua Portuguesa. **Pátio**, Rio Grande do Sul, v. 29, p. 44-46, 2004.

SILVA, Paulo V. e Luiz Pedone. "Formação de Políticas de Governo: o caso brasileiro". In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 2, n. 2, maio/agosto, 1988.

SILVA, Rose Neubauer da; ESPOSITO, Yara Lúcia. **Analfabetismo e subescolarização: ainda um desafio**. São Paulo: Cortez, 1991.

SMITH, A. **A riqueza das nações** – Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Leôncio; GALVÃO, Ana Maria de A. Uma história sobre a alfabetização de adultos no Brasil. In: STEPHNOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. **Histórias e Memórias da educação no Brasil**, vol. III: séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SOARES, S (et al). **Os jovens adultos de 18 a 25 anos: retrato de uma dívida da política educacional**. Brasília: IPEA, 2003. Texto para Discussão N. 954.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar a política. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp/Enap// Imprensa Oficial – SP, 1999.

SOUZA, José Maria Viana de. **A ideologia da cidade modelo**. São Carlos, SP: Editora Compacta, 2003.

_____. **Araraquara 170 anos de política**. São Carlos, SP: Editora Compacta, 2003.

_____. **Araraquara sua história política**, Especial O Imparcial, Araraquara, 1999.

SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de Administração Científica**. 8ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global, limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. **Questão social: afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 4, p. 85-95, out./dez 1996.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de Ongs: principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

TFOUNI, Leda Verdiani. **Adultos não alfabetizados: o avesso do avesso**. Campinas: Pontes, 1988.

TOMMAZI, L.,WARDE, M. J. e HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In. DE TOMMAZI, L.,WARDE, M. J. e HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

UNESCO. **Marco Estratégico da UNESCO no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

_____. **EDUCAÇÃO PARA TODOS: O COMPROMISSO DE DAKAR.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acessado em 14, de agosto de 2002.

_____. **EFA Observatory, Education for All Indicators,** 2004.

_____. **DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA,** 2001. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127510por.pdf>, acessado em 14, de agosto de 2002.

_____. **DECLARAÇÃO DE HAMBURGO.** Disponível em <http://www.cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/downloads/arquivos/450/download450.pdf>, acessado em 14, de agosto de 2002.

_____. **DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI.** Disponível em http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decnovadelhi, acessado em 14, de agosto de 2002.

_____. **DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAGEM** Disponível em http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien, acessado em 14, de agosto de 2002.

_____. **A UNESCO e os desafios do novo século.** Brasília: UNESCO, 2002.

_____. Mensagem do Diretor geral da UNESCO, Koichiro Matura por ocasião do Dia Internacional da Alfabetização 8 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.unesco.org.br/noticias/opiniao/disc_mat/2006/mqdiaalfabetiza/mostra_documento. Acesso realizado em: 10 de dezembro de 2006.

_____. **Relatório Conciso de Monitoramento Global de Educação para Todos da UNESCO,** 2006.

_____: **The dividends of learning: World Bank, support for education,** 1990.

URIOCOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial; a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX.** Rio de Janeiro e São Paulo: Difel, 1978.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Brasília: IPEA, 1996. Texto para Discussão N. 405.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história: Foucault revoluciona a história.** 4ª ed. Brasília: Unb, 1998.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro: Record, 1997.

_____. **Os argonautas da cidadania.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIERO, Anézia, SIQUEIRA, Janes Fraga e VIEGAS, Moacir Fernando. As políticas públicas e as concepções de educação de jovens e adultos no Brasil no contexto da reestruturação capitalista. In: **Reflexão e Ação**, Vol. 7, n. 02, Santa Cruz do Sul: julho/ dezembro, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 1 e Vol 2, 4ª. Ed. Brasília- DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

_____. "A `Objetividade' do Conhecimento nas Ciências Sociais". In CONH, Gabriel (org.) Max Weber: Sociologia, São Paulo, Ática, 1989.

WEFFORT, Francisco. Educação e política: reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da Liberdade. In. FREIRE, Paulo. **Educação como Prática de Liberdade**. 28ª Ed, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

WERTHEIN, Jorge. (Org.). **Educação de adultos na América Latina**. Campinas: Papyrus, 1985.