

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO RJ: ESTUDOS DA REGIÃO METROPOLITANA

ANDRADE, Eliane Ribeiro – UNIRIO

PAIVA, Jane – UERJ

GT: Educação de Pessoas Jovens e Adultas /n.18

Agência Financiadora: FAPERJ

1. CONTEXTO DA PESQUISA

O artigo apresenta as primeiras análises de dados referentes ao eixo investigativo “novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local”, subprojeto articulado a outro mais amplo de pesquisa, realizado plurinstitucionalmente, agrupado pelo tema das políticas públicas de juventude e da educação de jovens e adultos - EJA. Pesquisadores do país, vinculados a universidades públicas, comunitárias e a uma organização não-governamental, desenvolvem atividades de pesquisa e documentação em 10 estados, visando à compreensão das concepções, formulações e ações nas áreas aludidas.

O campo das políticas públicas de educação e escolarização de jovens e adultos conformou-se no Brasil em meados do século XX (BEISIEGEL, 1974, 1997), estando, portanto, mais institucionalizado que o terreno emergente das políticas de juventude.

Embora os direitos educativos formais da população jovem e adulta tenham se alargado no período de redemocratização da sociedade e do Estado brasileiros, posterior a 1985 (CURY, 2000) as políticas educacionais para esse grupo social se situaram no âmbito do que Martins (1997) classificou como processos de inclusão precária e marginal, território particularmente vulnerável à redefinição dos papéis do Estado e das organizações sociais, das fronteiras entre a responsabilidade pública e privada, entre as políticas sociais compensatórias e a filantropia, movimentos estes que informam o comportamento dos agentes públicos governamentais e não-governamentais na formação das políticas públicas do período recente.

Apesar de a Constituição de 1988 trazer avanço nesse campo, ao reintroduzir o direito de todos ao ensino fundamental independente da idade — o que não ocorria desde 1934 — o preceito da lei máxima, no entanto, não se fez prática para a extensa

maioria de cidadãos não-alfabetizados e/ou não-escolarizados. A idéia de não se ter feito prática associa-se à forma como o governo federal, de 1988 para cá, trata a educação de jovens e adultos: extinção da Fundação Educar, em 1990, e com ela o que havia de política organizada em torno da EJA; constituição de um Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, nascido morto; oito anos de governo Fernando Henrique, de política centralizadora do MEC, consoante com o receituário neoliberal para a América Latina, com lógica econômica priorizando quase exclusivamente o acesso ao ensino fundamental de crianças, em tempos de “escassez”, por excesso de regulação externa dos recursos. O reconhecimento pela quase universalização desse nível de ensino, entretanto, expunha, ao final do segundo mandato de FHC, o equívoco de uma política estreita que de um lado alargara amplamente o acesso, mas não conseguira, porque para além do possível da escola, garantir a permanência dos alunos nem conseguir seu sucesso, ou seja, o aprender a ler autonomamente, como leitores críticos e criativos, nem a escrever, como autores de seu próprio discurso. A opção por alguns sujeitos de direito confrontava-se com o texto constitucional, mantendo-se à margem os silenciados analfabetos e subescolarizados jovens e adultos.

Os fatos históricos que definem esse quadro, associados à forma de conduzir a política federal na área criaram, para as municipalidades, ao contrário da costumeira tendência geral de abandono, uma necessidade de respostas às demandas dos cidadãos, que não mais contavam com serviços de atendimento, até então existentes como *supletivo*, de fortes traços compensatórios. Apesar da quase ausência de recursos federais na área, os municípios conseguiram, pelas alternativas criadas, oferecer atendimento com recursos próprios, que em muitos casos já ultrapassa dez anos de ação na área. O registro e a existência de ações locais de âmbito municipal podem ser verificados, ainda que de pequena monta em número de atendidos e quase sempre sem vínculo com qualquer base de dados que oriente as escolhas/metast etc., mas questionam-se essas ações como políticas públicas, pela forma como surgem e como são implantadas/implementadas, de modo geral.

O que vale afirmar, e isto é significativamente demonstrado pela forma como os Fóruns de EJA¹ articulam parcerias e revelam suas práticas, é que as ações de

¹ Desde 1996, o primeiro Fórum de Educação de Jovens e Adultos nascia no Rio de Janeiro, quando dos encontros preparatórios para a V Conferência Internacional de Educação de Adultos, em Hamburgo, julho

atendimento à EJA estão na base local, de uma ou de outra forma, com o concurso do poder público e/ou da sociedade civil, por meio de ONGs, instituições religiosas, dentre outras iniciativas que mantêm a sociedade mobilizada e atenta à ausência do poder público em relação a um contingente tão expressivo de população. Esta constatação impulsiona os estudiosos a compreender melhor como se dão as ações políticas no contexto local, especialmente traduzidas pelo papel do poder público.

O projeto nacional propõe pesquisas intensivas nas regiões metropolitanas dos 10 estados envolvidos, para conhecer e organizar ampla base de dados e subsidiar a compreensão das políticas públicas realizadas em áreas de grande concentração urbana, na esfera municipal, o que significa dizer que, ao se optar pelas ações do poder municipal, não se levará em conta a gama de outras ações jurisdicionadas no município, desenvolvidas por ONGs, igrejas, associações, sindicatos etc., a não ser quando em parceria direta com o poder público, para cumprir suas próprias metas. Toma-se como objeto de política pública apenas a ação do poder municipal, deixando de fora todo o esforço que vem sendo organizado há anos pela sociedade, quase sempre sem a participação do poder municipal, no sentido de suprir o Estado nos vazios de atendimento que impõe a enormes parcelas populacionais. Sem dúvida, em se tratando de EJA, este é um limite importante, pelo fato de a área, historicamente, ter sido realizada com o importante concurso da sociedade civil, seja por entidades de ampla política nacional, seja por organizações sociais/instituições de âmbito não educacional² em resposta a chamamentos de campanhas, planos etc.

No caso do Rio de Janeiro, a investigação cobriu 20 municípios, com uma população de 10.894.156 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2000. O projeto local teve, como objetivos, em coerência com a pesquisa nacional, a construção de uma base de dados que permitisse descrever e conhecer as ações desenvolvidas pelo executivo municipal para a escolarização de jovens e adultos; o exame de como se constituíram os diversos programas de atendimento sob o impacto das reformas de ensino recentes, os mecanismos adotados para sua estrutura, financiamento e funcionamento; a análise dos desenhos e concepções de relacionamento entre o poder

1997. Expressam posições em Encontros Nacionais (ENEJAs) e atualmente, são 22 estaduais e cinco regionais.

² Veja-se o Banco do Brasil, com o BBeducar, de muitos serviços prestados em regime de voluntariado.

público e entidades da sociedade civil nesse atendimento; a verificação de como a juvenilização tem sido considerada em políticas e processos pedagógicos dessa área.

Na primeira fase, a base de dados abarcou os dois eixos temáticos da pesquisa: políticas de juventude e EJA. Coletadas a partir de um questionário comum a todos os estados, e tratadas por meio do programa Access com interface Delphi ou SQL, as informações foram obtidas, diretamente, nos organismos públicos, pelo trabalho de campo de bolsistas de iniciação científica, promovendo entrevistas com professores responsáveis pela rede local, dirigentes e gestores. Quando realizadas com os principais gestores, visaram a colher informações em maior profundidade e identificar concepções sobre o campo referido e não apenas fazer um inventário das políticas.

Organizados e constituindo, atualmente, uma significativa rede de informações até então não disponível entre os pesquisadores da área, os dados parecem contribuir para melhor mapear as políticas públicas e, em seguida, confrontá-las com as formulações que estão postas desde Hamburgo, quando da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (pensando-se ser este um importante e recente marco).

Para a segunda fase prevêem-se estudos de caso focalizados, mas admite-se que esta etapa já sugere novos estudos, intervenções, assessorias e revisão das ações estratégicas na área. Seguramente aponta, em muitos casos, os grandes desafios que cercam a EJA, até que ela se faça, concretamente, direito para todos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EJA: QUESTÕES ATUAIS

Segundo numerosos estudos, o modo como se deu a expansão da oferta de vagas observada nas últimas décadas e a progressiva incorporação de segmentos populares à escola pública não assegurou à maioria das crianças e adolescentes a permanência e a progressão com êxito na aprendizagem, o que se articulou à cultura da repetência para caracterizar o sistema educacional brasileiro pelo fracasso escolar e seu alunado por acentuada defasagem idade/série. Resultado desse processo, um numeroso grupo de jovens com baixa escolaridade, marcados por experiências escolares descontínuas e negativas, somou-se ao enorme contingente de adultos que não teve acesso à escolarização na infância e adolescência, compondo uma legião de cidadãos que demanda novas e mais adequadas oportunidades educacionais. Esse processo tem sido eficiente para explicar a relativa “juvenilização” do alunado nos programas educacionais originalmente desenhados para acolher adultos (fenômeno este percebido

há pelo menos duas décadas), e certa indiferenciação das políticas públicas recentes de aceleração de aprendizagem e regularização do fluxo escolar com relação àquelas de educação de adultos, entre outros fatores determinantes.

No campo da educação de jovens e adultos, novos problemas se agregam à histórica insuficiência de oportunidades de escolarização frente à demanda social, e à já diagnosticada inadequação dos modelos pedagógicos ao perfil sociocultural e cognitivo dos educandos.

O pólo dinâmico das políticas públicas de educação e escolarização de jovens e adultos vem se deslocando progressivamente para a esfera local de poder, em processos combinados de desconcentração, descentralização, participação e inovação, ainda por ser adequadamente estudados, o que justificou o privilégio concedido por este projeto à esfera municipal de governo. No caso das políticas de educação de jovens e adultos, porém, essa prioridade convive com a ação indutora da União para muitos programas de escolarização de jovens e adultos ainda em curso (*Alfabetização Solidária*, Programa de Educação na Reforma Agrária - PRONERA, *Recomeço* – atual *Fazendo Escola*, Telecurso 2000 etc.). São iniciativas das esferas federal e estadual de governo que, no entanto, nem sempre se realizam, no plano municipal, em ações coordenadas com seus governos.

No âmbito local, as secretarias de educação estão sendo pressionadas pela demanda crescente de jovens que voltam a procurar a escola, principalmente no nível médio, para atender à exigência de certificação imposta pelo mercado. Essas secretarias vêm-se estranguladas pela falta de verbas, particularmente pela impossibilidade de utilização das verbas do FUNDEF para as antigas classes de ensino supletivo, e pela histórica falta de experiência em lidar com esse problema, até há pouco situado na competência de órgãos federais ou estaduais. Acresce-se a isso a tradicional descontinuidade das gestões político-administrativas que, via de regra, abandonam as políticas e experiências anteriores, à assunção de um novo partido ao poder, e a dificuldade de coordenação das diferentes iniciativas realizadas em seu território.

O escopo deste trabalho não admite a análise ampla das políticas públicas, pela impossibilidade de tratar todos os dados já recolhidos pela pesquisa. Assim, optou-se por fazer um recorte de duas grandes categorias, apenas, com as quais se podem perceber questões relevantes destacadas da base de dados.

3. REVELAÇÕES DOS DADOS

Oito anos já se passaram desde a promulgação da LDBEN - Lei nº. 9.394/96, em que a EJA se legitima como modalidade de ensino, e quatro anos desde a aprovação do Parecer 11/2000 da CEB/Conselho Nacional de Educação, estabelecendo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos e os sistemas de ensino continuam tentando promover as mudanças necessárias que atendam as exigências legais e sociais.

Dois caminhos de compreensão dos dados serão seguidos neste artigo: o primeiro, analisando informações do Censo IBGE 2000, possibilitando entender a complexidade da região pesquisada e a questão da escolaridade/analfabetismo; o segundo, focalizando os modelos e concepções de programas e projetos oferecidos, os tipos de financiamento, a estrutura, os recursos didáticos utilizados e as formas de avaliação dos alunos. Estes dados, principalmente, mostram, mais pela ausência do que pela presença, quanto a EJA ainda precisa caminhar para conquistar a sua efetiva institucionalidade, incorporando-se definitivamente aos sistemas de ensino. Trazem algumas revelações que mais confirmam o conhecimento da realidade da EJA do que surpreendem os pesquisadores e estudiosos da área. No entanto, passa a ser possível afirmar, com base formal, alguns aspectos recorrentes. Para apresentá-los, organizaram-se algumas categorizações, incluindo quadros descritivos que favorecem a compreensão e a posição comparativa entre eles.

3.1 Complexidade do contexto regional

A área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ é de 5.693 Km², correspondendo a 13,0% do território do estado do RJ. Entretanto, concentra 75,7% da população do estado. A densidade demográfica da região – 1909,7 hab/km² – é extremamente alta quando comparada à média do interior do estado – 91,5 hab/km² – e ainda mais alta se comparada à média nacional de 20 hab/km².

A população total que ocupa este espaço urbano é de 10.894.156 habitantes distribuídos nos 20 municípios. A criação da RMRJ completou trinta anos em 2003, confirmando a característica concentradora no que diz respeito aos aspectos demográficos e econômicos frente ao restante do estado. Demograficamente, um em cada três moradores deste estado mora na capital e três em cada quatro fluminenses residem na região metropolitana. Economicamente, a concentração é evidenciada

quando se observa que quatro em cada cinco reais do estado são produzidos nesta região. Também a oferta de emprego e a geração de renda expressam a tendência concentradora no núcleo central da região metropolitana. Os municípios circunvizinhos à cidade do Rio de Janeiro se desenvolveram com fortes relações de dependência econômica com a capital do estado. Mesmo Niterói, tendo sido capital, continua dependendo dos empregos do Rio, mas se beneficia por não carregar o lastro de uma periferia essencialmente pobre, já que o município de São Gonçalo, vizinho, faz bem este papel, o que em regra significa gerar pouco imposto e demandar muitos serviços. Comparativamente, por exemplo, à situação de São Paulo ao instituir sua Região Metropolitana, com um entorno — o ABCD, que sempre produziu bens e gerou empregos de qualidade e em quantidade, no caso do Rio de Janeiro essa situação é singularmente oposta. (CARNEIRO, 2001).

O Censo apontou mudanças na tendência de decréscimo na taxa média de crescimento populacional das décadas de 70 e 80. Pode-se observar a retomada do crescimento da população nessa região, assim descrita: dos 20 municípios apenas três mantiveram a tendência anterior de estagnação do crescimento — Nilópolis, continuando a perder população e Niterói e Paracambi, refreando ainda suas taxas médias de crescimento populacional. Os municípios com maior população residente na área rural apresentaram maior taxa de crescimento no período de 1991/2000. Apesar de o município do RJ concentrar 53,8% da população da R.M. do estado, essa concentração é menor do que a verificada em décadas anteriores, assinalando-se que, entre 1940 e 2000, a concentração populacional da região caiu de 79,1% para 53,8%.

A análise da evolução da densidade demográfica dos municípios evidencia que aqueles com maior proximidade da capital tiveram maior adensamento, expressando maiores demandas de planejamento público no que se refere à infra-estrutura urbana. Pelos mesmos dados, quatro municípios — Mangaratiba, Paracambi, Guapimirim e Tanguá — contam com população inferior a 50 mil habitantes.

A diferença entre os municípios que compõem a RMRJ fica bem retratada quando se trabalha com os rendimentos médios da população de Niterói e Japeri (média de rendimentos mais alta e mais baixa), o primeiro superior quatro vezes em relação ao segundo. O percentual de pessoas consideradas pobres na RMRJ é de 24,7% em 1992, reduzindo-se para 22,8% (2,38 milhões de pobres) em 2001. A redução desses índices

ocorreu em todas as regiões metropolitanas do país, tendo o Rio de Janeiro a queda mais baixa (só equivalente aos índices de Salvador). No mesmo período, contudo, houve um aumento do percentual de indigentes de 7,8% para 8%, o que significa cerca de mais 20.000 pessoas abaixo da linha da pobreza.

Os dados sobre analfabetismo no RJ indicam que 6,27% da população residente em domicílios particulares permanentes é analfabeta. Do total da população analfabeta, 8,4% são jovens de 15 a 24 anos, e na região, 2,4%. O município que apresenta o maior percentual de analfabetos nesta faixa etária, em relação ao total, é Guapimirim, seguido de Japeri e Queimados.

O índice de 17,41% de pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes com quatro anos de estudo é o maior dentre as demais frações relativas à escolaridade. Em segundo lugar estão os responsáveis com 11 anos de estudo (16,55%). Tanguá apresenta o maior percentual de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo – 17,81% — seguido de Japeri – 15,6% e Guapimirim – 15,2%. Niterói, confirmando os indicadores superiores frente ao quadro geral da região, é o município com menor percentual de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes sem instrução ou com menos de um ano de estudo.

No ano de 2000 a média de anos de estudo das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes cresceu em relação a 1991 – de 6,5 para 7,1 anos de estudo.

3.2 Contexto dos projetos de EJA

Nenhum dos projetos apresentados como de EJA, pelos gestores entrevistados, foi excluído, mesmo que, entre eles, estivessem modelos que do ponto de vista da atual legislação não fossem considerados como parte da modalidade, citando-se como exemplo o ensino regular noturno de ensino fundamental. Para retratar este contexto, organizaram-se duas tabelas, uma com as ofertas de atendimento, refletindo as diferentes visões de EJA com as quais os municípios têm operado; outra com a síntese dos documentos considerados para implementação de políticas de EJA, segundo os gestores municipais.

3.2.1 Ofertas de atendimento

O atendimento de EJA tem sido basicamente presencial; dos 39 projetos, apenas dois se identificaram como não-presenciais, estando ambos vinculados diretamente ao atendimento supletivo.

Os projetos têm características bastante diversas. As ofertas de alfabetização *stricto sensu* são, no todo, contraditórias. Uma não expressam a preocupação com a garantia de continuidade dos alunos no sistema; guardam modelos de ensino regular noturno³ reproduzidos do ensino regular para crianças e jovens da faixa obrigatória; e oferecem atendimento de cursos supletivos presenciais para o ensino médio; outras, apontam para a continuidade; preocupam-se com o atendimento aos jovens, às mulheres e à população de zona urbana com características rurais.

No geral, categorizaram-se as ofertas obedecendo à diversidade que o próprio campo indicou. Assim, os 39 projetos foram organizados em 20 categorias, cujas diferenças podem, *a priori*, parecer pequenas, mas uma análise mais atenta desvendará a produção de novos sentidos para a área.

Tabela 1- Projetos municipais, segundo tipo de oferta na EJA - 2003

Tipo de Oferta	Nº absoluto	Proporção (%)
Alfabetização/primeiro e segundo segmento do EF – regular	7	17,9%
Alfabetização e primeiro segmento do EF – regular	3	7,6%
Regular noturno com aceleração – alfabetização e EF	1	2,5%
Supletivo	3	7,6%
Supletivo com inovações produzidas pela SME	2	5,1%
Alfabetização da própria SME	2	5,1%
Alfabetização MOVA (para mulheres)	1	2,5%
Teleducação VIVA RIO (primeiro segmento do EF)	1	2,5%
Teleducação VIVA RIO (segundo segmento do EF)	1	2,5%

³ Assume-se a nomenclatura utilizada no cotidiano das redes — ensino regular noturno — embora desde a Constituição a expressão seja ensino noturno regular. Não se trata de um jogo semântico, invertendo palavras, mas porque atende a quesitos admitidos como o do trabalho do menor, o que obriga a pensar estratégia noturna de regular atendimento, para cumprir o dever da oferta de EF para todos.

Regular noturno – primeiro segmento do EF	3	7,6%
Regular noturno – segundo segmento do EF	2	5,1%
Regular noturno – primeiro e segundo segmento do EF	4	10,2%
Regular noturno – alfabetização e EF	1	2,5%
Regular noturno – alfabetização, EF e médio	1	2,5%
Brasil Alfabetizado	1	2,5%
AlfaRural	1	2,5%
BBEDUCAR	1	2,5%
Alfabetização via computador – inclusão digital Luz das Letras Alfa.com	2	5,2%
PEJ (Programa de Educação Juvenil) – alfabetização e EF	1	2,5%
Projetos considerados extraclasse	1	2,5%
TOTAL	39	100%

Fonte: Pesquisa JUVEJA – 2003

A primeira análise identifica novos arranjos no atendimento à EJA, como por exemplo, o fato de a maioria dos projetos (7) estar atrelada à alfabetização e aos dois segmentos do EF. Agregando-se a esses dados os projetos voltados para a alfabetização e primeiro segmento do EF (4), tem-se um atendimento significativo com as referidas características. O dado pode estar relacionado a múltiplos aspectos, como por exemplo, o fortalecimento de debates sobre o direito à continuidade, estimulados, entre outros, pela legislação, como pode ser o caso do Parecer CNE 11/2000, que reafirma explicitamente a necessidade de as ofertas de alfabetização garantirem o direito a uma escolaridade mínima, assim como, também, pelos movimentos de educadores vinculados à EJA que se têm multiplicado pelo Brasil nos últimos anos⁴.

No âmbito da alfabetização *stricto sensu*, encontra-se apenas um projeto do Programa *Brasil Alfabetizado* (MEC/Governo federal), refletindo as dificuldades de implementação do programa federal junto aos municípios⁵; dois de iniciativa das

⁴ Cf. nota 2

⁵ Para atingimento das metas em 2003, o MEC fez 144 convênios, realizados com instituições parceiras de metas elevadas. Para 2004, a estratégia consolida-se com o somatório de pequenos projetos municipais, além das metas fixadas com os parceiros para 2004, 2005, 2006.

próprias secretarias de educação; um originário de parceria com o Banco do Brasil (BBEducar); dois em parceria com ONG, ambos desenvolvendo a proposta de Telecurso oferecida pelo VIVA RIO. Ainda constatam-se dois projetos vinculados a segmentos específicos da população, um voltado para mulheres (portanto, com perspectiva de gênero) e um para população com características rurais. Merecem atenção dois projetos de alfabetização via computador, traduzindo a concepção de inclusão digital.

O Programa de Educação Juvenil – PEJ, da alfabetização ao final do EF, foi destacado dos demais que oferecem esse mesmo formato, considerando a especificidade e a amplitude do trabalho, reunindo aspectos culturais, esportivos, entre outros, com materiais, infra-estrutura etc. Em suma, por uma série de particularidades e condições de exceção frente a outros projetos, o PEJ foi destacado das outras ações.

De extrema relevância é a existência de número significativo de atendimento a jovens e adultos por meio do chamado ensino regular noturno - ERN (12), e o fato de que essa oferta está sendo tratada pelas secretarias como EJA. Sem dúvida, tal situação está relacionada a vários fatores, um deles o próprio perfil da população que o frequenta, muito mais identificado com o acúmulo político-pedagógico da EJA, do que com a origem pensada para esta alternativa, na legislação. Outro fator é a transformação de várias turmas dos cursos supletivos em ERN, de modo a receber recursos financeiros do FUNDEF. É interessante observar que na maioria dos projetos o ERN é organizado com novos arranjos de carga-horária, de currículo, metodologias e didática.

Em um município detectou-se um projeto de ERN em nível de ensino médio. Segundo a atual LDB, a última etapa da educação básica é de responsabilidade da esfera estadual, o que significa, nesse caso, assunção da responsabilidade pelo nível municipal, provavelmente pela ausência do poder estadual na oferta do ensino médio.

Ainda que diante de novas demandas os municípios apresentem algumas mudanças nas práticas de EJA, observa-se que as transformações são feitas de forma casual, sem planejamento, organização e articulação. Reflexo disso é o fato de a maioria dos responsáveis pelos projetos declararem não ter conhecimento do valor fixado na dotação orçamentária. Apenas duas fontes foram citadas – recursos próprios da prefeitura e do FNDE, e somente três responsáveis pela EJA nos municípios disseram ter conhecimento do valor dos recursos vinculados aos projetos na área. As ONGs,

empresas e sociedade civil, quando mencionadas, aparecem como parceiras na cessão de espaço físico, de equipamentos, capacitação e materiais.

No estudo, explicita-se que as municipalidades do RJ são os principais mantenedores dos projetos de EJA atualmente, embora com recursos bastante limitados. Nas entrevistas apareceram, de forma recorrente, as dificuldades para obtê-los, porque, de modo geral, os gestores ainda se encontram pouco sensibilizados para assumir esse direito constitucional. O que se pode notar é a falta de clareza quanto à responsabilidade de atendimento na EJA nos termos da legislação em vigor, enquanto na prática a obrigação está diluída nas esferas federal, estadual, municipal e ainda na sociedade civil como um todo. Mas, apesar do baixo atendimento nos municípios metropolitanos, os poucos recursos são, quase exclusivamente, da esfera municipal, como esforço do poder público para oferecer respostas às demandas locais. Nem sempre as alternativas, porque independentes de recursos e regras de aplicação, oferecem propostas mais adequadas às características do público a que se destinam, mantendo-se atreladas a concepções instituídas e superadas pelas novas formulações do campo. Em alguns casos, observam-se táticas de que os municípios lançam mão para conseguir recursos para a EJA. Incluindo-a em alguma outra categoria, como subterfúgio (como é o caso do ERN), cedem vez para a execução de ações freqüentemente inadequadas a jovens e adultos, mantendo estruturas formais, horários rígidos, duração extensa e inflexível, em troca de recursos adicionais e do encobrimento de uma política local de direito, pela submissão a regras de um poder central inconstitucional. Estas táticas, reconhecidas subrepticiamente pelo governo federal ao tempo do Ministro Paulo Renato, jamais foram questionadas, pelo fato de o próprio poder central descumprir, com a sua opção política, a Constituição, quando da aprovação da Emenda 14/96 (FUNDEF). No acordo de silêncios, deu-se margem para que vários subterfúgios fossem “tolerados”, desde que se levasse adiante a Lei do FUNDEF, francamente inconstitucional e discriminatória com os jovens e adultos.

Quase todos os projetos analisados vinculam-se às secretarias de educação, basicamente funcionando “a reboque” de algum órgão da própria secretaria, o que pode ser atestado pela presença de apenas três municípios com um setor destinado exclusivamente para a EJA. Deve-se lembrar que o Plano Nacional de Educação, de 2001, estabelece nos seus objetivos e metas “reestruturar, criar e fortalecer, nas

secretarias estaduais e municipais de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos”.⁶

a) Origem da ação e dos materiais didáticos

Várias são as origens das ações de EJA. Um município respondeu ter sido resultante do Programa *Alfabetização Solidária*, um outro do MOVA e um da extinta Fundação Educar (ex-Mobral).

No que se refere a materiais didáticos, 20 projetos mencionaram o material disponibilizado pelo MEC e elaborado pela ONG Ação Educativa — o *Viver Aprender*. A opção em utilizar o livro recomendado pelo MEC deve-se, principalmente, ao fato de o FNDE ter financiado, durante vários anos, a reprodução desses livros como uma das ações para a EJA. Apesar dessa indicação mais formal, também se assinala o uso de jornais, revistas, livros produzidos pelos alunos etc. como estratégias didáticas nas ações de atendimento.

b) Formação continuada de professores

A *formação continuada* de professores ainda vem sendo tomada como *capacitação*, na totalidade dos casos, talvez induzida pelo questionário, que assim indagava. Parece não serem percebidas diferenças entre as expressões e os conceitos que elas agregam, pois nenhum dos entrevistados faz qualquer objeção ao modo como se nomeia a ação. Sabe-se, inclusive, que até então as ações descritas nas Resoluções⁷ que definem os financiamentos as nomearam desse modo, o que certamente leva à generalização do termo, sem qualquer crítica ao conceito nele embutido. Mantendo-se a expressão corrente, assinala-se que no item *capacitação de professores* há a execução de modelos de formação bastante fragmentados. Entre os responsáveis pelas capacitações aparecem uma universidade estadual; duas particulares; SESI; MOVA estadual; uma ONG e o Programa BBeducar. Esse campo também pode ser interpretado por muitas ausências, pois os questionários não trazem informações suficientes e muitos gestores respondem evasivamente, admitindo não lembrar do tema tratado nas

⁶ Lei n°. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

⁷ Na atual Resolução do FNDE para o Programa *Brasil Alfabetizado*, constata-se a mudança da expressão para *formação de alfabetizadores*.

capacitações. Muitos também afirmam que a capacitação é dada pelos próprios técnicos das Secretarias.

c) Questões metodológicas e de acompanhamento pedagógico e integração entre programas

Também foi encontrado um projeto considerado *extraclasse*, voltado para questões específicas de leitura. Sinaliza-se a pouca articulação da EJA com outros projetos da escola, parecendo por vezes se tratar de uma escola à parte. Projetos e programas da própria secretaria ou de outras — como é o caso do DST/Aids, bastante popular nas escolas brasileiras — não aparecem entre as respostas dadas. Cabe perguntar que tipo de articulação existe entre o sistema e a EJA. Embora surja em alguns projetos a referência ao incentivo à visita a museus e bibliotecas, não fica claro em que tipo de projeto ou planejamento tal atividade está inserida.

De forma recorrente, a carteira de estudante foi apontada como estímulo à participação do aluno no curso; em alguns, o vale-transporte e o vale-refeição; em um município uma bolsa de estudos. Entretanto, na maioria dos casos não existe incentivo à participação dos alunos.

Importante também é a falta de acompanhamento e registro do trabalho desenvolvido, observável no momento da realização das entrevistas. A maioria dos responsáveis pelos projetos convocava funcionários distintos, perguntando-lhes uma série de questões, muitas sem qualquer registro escrito como memória do trabalho realizado.

Quanto à certificação a grande maioria declara que acontece a partir de avaliação no processo, destacando-se dois projetos sem certificação, apenas com declaração de participação e aproveitamento. Nesse tópico surge quase com unanimidade um conjunto de instrumentos — provas, trabalhos, frequência, comportamento e auto-avaliação — para garantir a verificação dos resultados alcançados pelos alunos. Essas formas de avaliação ainda aparecem bem vinculadas a modelos mais tradicionais da educação regular, como por exemplo, *comportamento*, que parece ter como alvo, principalmente, os jovens alunos de EJA.

3.2.2 Fundamentos das políticas públicas

Nesta tabela visa-se a analisar os documentos utilizados pelos gestores e responsáveis por políticas públicas de EJA, em subsídio e fundamento à constituição dessas políticas. Ainda que o uso de documentos possa conferir um outro discurso sobre o campo estudado, sabe-se que, só como formulação, é insuficiente para mudar as práticas e as concepções subjacentes a estas novas formas discursivas.

Tabela 2. Documentos considerados para implementação de políticas de EJA, segundo gestores municipais.

Documentos, diretrizes e legislações	Nº absoluto	Proporção (%)
Constituição Federal	8	12,5
Plano Estadual de Educação	2	3,13
Plano Nacional de Educação – PNE	7	10,94
Plano Municipal de Educação	7	10,94
Declaração de Hamburgo (V CONFINTEA)	1	1,56
Conselho Estadual de Educação	10	15,6
LDBEN	13	20,32
Conselho Municipal de Educação	8	12,5
ECA	1	1,56
Parecer CNE 11/2000	5	7,82
PCNs de EJA	2	3,13

Fonte: Pesquisa JUVEJA - 2003

Pela variedade de documentos, percebe-se ser este um dado bastante interessante para ser aprofundado. A todos os entrevistados foi apresentada uma série de opções, dentre as quais o gestor poderia escolher mais de uma, sobre documentos, diretrizes e legislações considerados na elaboração das políticas municipais de EJA. O quadro, portanto, deve ser interpretado considerando que um mesmo município pode ter indicado vários documentos como resposta a essa pergunta.

Uma primeira análise demonstra que o documento da V Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA, referência mundial para a área;

o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; os Parâmetros Curriculares Nacionais para a EJA e os Planos Estaduais de Educação não têm sido considerados essenciais para a formulação e implementação de novas políticas. Tal constatação é de extrema relevância, principalmente no que se refere aos PCNs de EJA, os quais foram acompanhados de todo um processo de discussão com os municípios, a partir do projeto “Parâmetros em Ação”.⁸

Conforme a tabela, os documentos mais utilizados são a LDBEN (13) e as Resoluções do CEE (10), documentos que deliberam de forma legal as ações da área, contemplando, de modo geral, formulações de acordos internacionais e de leis maiores. Dos 20 municípios, apenas 13 recorrem à LDBEN, texto básico e obrigatório a todas as instituições que desenvolvem qualquer atividade educacional. Seguindo, aparecem os Conselhos Municipais (08), a Constituição Federal (08), o Plano Nacional (07) e o Plano Estadual (07) de Educação. Por fim, o Parecer CNE 11/2000, sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, do CNE, cujo relator, Professor Jamil Cury, desenvolveu seu relatório a partir de audiências públicas e reuniões com os Fóruns de EJA em todas as regiões do país, foi declarado importante, por apenas cinco gestores, para a formulação de políticas públicas. O Parecer mobilizou muitos educadores e dirigentes quando de sua formulação. Não apenas isso o faz importante, mas toda a fundamentação da EJA que traz, enquanto modalidade educativa, esclarecendo, ao recorrer a documentos básicos referenciais, a mudança de paradigma na área. Apesar de ter desencadeado, com sua formulação, ampla discussão nos estados/regiões, possibilitando a socialização do conhecimento sobre novas concepções e conceitos, e pondo em cena pública a área e seus modos de pensá-la politicamente, entretanto, parece ser de restrita circulação e difusão nos meandros da política municipal. Sem dúvida, sua consulta é exigência fundamental para qualquer gestor e equipes de secretarias, e a frágil intimidade com a existência desse texto, mais uma vez, explicita que a prática de EJA é feita de forma contingencial, sem reflexão, sem planejamento e sem articulação com o sistema como um todo. Em alguns municípios fica claro que o

⁸ Não se atribui juízo de valor quanto ao fato de serem, ou não, os PCNs, referências para a área, apenas se faz uma constatação. A forma política do governo anterior, regulando nacionalmente os segmentos e modalidades de ensino deveria colocá-los em posição de destaque.

gestor nem mesmo sabia o que significava Parecer Cury ou CONFINTEA, apenas um deles mostrando conhecimento seguro sobre do que se tratava.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se observa, analisando os dados de atendimento e, principalmente, comparando-se com a demanda potencial, é que a política pública de EJA é sempre uma política de migalha, uma espécie de “sobra”, para a qual não se prevêem nem metas compatíveis com o dever do Estado com o direito da cidadania; nem recursos orçamentários dignamente; nem espaço próprio nas escolas — tanto estão em escolas em que o poder da direção admite o turno noturno, sem levar em conta as necessidades de horário dos demandantes quanto, quando lá estão, impõem condições inadequadas aos sujeitos, como cadeiras e carteiras pequenas, próprias para crianças, em ambientes tipicamente infantis, sem recursos do mundo jovem e adulto; nem a integração com o projeto político-pedagógico do ensino regular, permanecendo como um “apêndice”, de acentuado desvínculo com a proposta educacional dos demais segmentos (o que também leva a pensá-la em um turno único, em que rotineiramente não há atendimento, sem considerar, por exemplo, a existência de mães de família, de mulheres analfabetas / desescolarizadas, que desejam / só podem ir à escola quando os próprios filhos lá estão); nem a incorporação dos espaços / ambientes educativos já conquistados, como bibliotecas, salas de informática, de vídeo etc.

Apesar de todos os avanços conquistados na área, percebe-se a distância do lugar que ocupam, no âmbito de seminários, congressos, academias, pesquisas, para o lugar da prática, em que se realizam cotidianamente. Isto se reproduz, freqüentemente, no próprio âmbito municipal, em que o poder local, quando esclarecido, não consegue fazer as formulações ganharem práticas renovadas no cotidiano das escolas. O desafio de aproximar o debate internacional e nacional das esferas locais ainda está posto, porque afinal é nesse espaço que a ação acontece e ganha vida: professores reais, alunos reais e uma educação que se vem mostrando bastante frágil frente às novas exigências sociais.

Diante de tantas constatações e necessidades, nesse campo de intensa luta que tem sido o do direito à educação de jovens e adultos cabe, por fim, perguntar como têm sido aplicados os 25% da educação, como sua distribuição tem-se dado, e mais do que indagar o por quê a EJA não se inclui no plano estratégico da educação brasileira,

impõe-se perguntar até quando o poder político dos mandatários municipais, estaduais, central manterá a cidadania subjugada como não-direito, ao tempo em que no mundo todo a educação é tratada como direito humano fundamental.

5. REFERÊNCIAS

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: ANPEd, n. 4, jan.-abr. 1997, p. 26-34.

_____. *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.

BRENNER, Ana Karina, FREITAS, Bruno Peres, CARRANO, Paulo. *Análise de dados municipais – IBGE/Censo 2000*. Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003. (mimeo).

CARNEIRO, Alcides José de Carvalho. *O Rio e sua região metropolitana: um resgate de 60 anos de informações demográficas*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Instituto Pereira Passos, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação de Jovens e Adultos*. Brasília, Distrito Federal: Conselho Nacional de Educação, Parecer nº. 11/2000.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus, 1997.