

O DIREITO À Educação de Jovens e Adultos em Municípios mineiros: ENTRE PROCLAMAÇÕES E REALIZAÇÕES

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles – UFJF

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

Agência Financiadora: CAPES

1. Apresentação

Em um contexto como o brasileiro, em que sobreleva-se a necessidade (e o problema) de proteger a Educação de Jovens e Adultos – EJA enquanto “direito”, visto que as políticas públicas educacionais dos anos 90 levaram à transferência de responsabilidade aos Estados e Municípios, destacadamente com a Emenda Constitucional 14 e a Lei 9.424/96 (Fundef), o presente estudo enfatizou a dimensão político-social da EJA, a partir de uma análise multi-focada que a observa em sua inter-relação com as seguintes dimensões: cidadania/direito; contexto histórico (social, econômico e cultural); reformulação do Estado (face à crise do Estado Nacional e as propostas políticas descentralizadoras e focalizadoras).

No estudo empírico proposto interessou compreender “como os sistemas municipais de ensino vêm enfrentando o problema da Educação de Jovens e Adultos, tendo em vista que, segundo a Lei 9.424/96, 15% dos impostos ou 60% dos recursos vinculados à educação estão comprometidos com o Ensino Fundamental regular¹”.

Para tanto, investigamos, a partir de entrevistas e análise documental, as políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos desenvolvidas por dois Municípios mineiros que implantaram seus Sistemas Municipais de Ensino, entendendo que a instalação de um sistema próprio exigiu, ao menos em teoria, um considerável grau de autonomia. Tais Municípios, aqui denominados Alfa e Ômega, tiveram suas Políticas Públicas de Educação de Jovens e Adultos avaliadas no que se refere às categorias “concepções”, “espaço”, “tempo”, “trabalho”, “financiamento” e “direito”, tendo sido percebidas significativas nuanças quanto à atuação e proposições.

Acreditando nas potencialidades da Educação de Jovens e Adultos, esperamos contribuir com os estudos da área de Políticas Públicas de EJA a partir da relação sociedade-direito/cidadania.

¹ Ressalve-se que a adjetivação “regular” empregada ao longo do texto é uma tentativa de diferenciar a Educação de Jovens e Adultos, que também compreende Ensino Fundamental e Ensino Médio, da Educação Básica ofertada a crianças e jovens que estão na faixa-etária tida por “regular”, ou seja, 7 a 14 anos, mas isso não significa que a oferta da EJA não deva ser regular. Ao contrário, o que se defende neste trabalho é a necessidade de políticas públicas contínuas, sistemáticas e consistentes.

2. O direito à Educação de Jovens e Adultos

Consideramos que a proteção dos direitos (social no caso da educação) implica, necessariamente, na presença do Estado. Ou, dito de outra forma, que a ampliação do direito à educação é correlata à ampliação das obrigações do Estado.

Os direitos sociais obrigam o Estado, como representante da inteira coletividade, a intervir positivamente na criação de institutos aptos a tornar possível o acesso à instrução, o exercício de um trabalho e o cuidado com a própria saúde (BOBBIO, 2000: 507).

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder – os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, ampliação dos poderes do Estado (BOBBIO, 1992: 72).

Dessa forma, passando por um momento de indiferenciação da Educação de Jovens e Adultos no interior do movimento em prol da educação, chegamos a década de 1920, quando do movimento dos renovadores e da população em prol da ampliação do número de escolas e da melhoria de sua qualidade, exigindo que o Estado se responsabilizasse definitivamente pela oferta do serviço, onde começa a se estabelecer um clima favorável à implementação de políticas públicas de educação para pessoas jovens e adultas.

A ampliação das responsabilidades do Estado irá intensificar-se a partir de 1940, quando pode ser compreendida no quadro de expansão dos direitos sociais de cidadania em resposta à presença das massas, que se urbanizavam e pressionavam por mais e melhores condições de vida. Os direitos sociais, antes presentes nas propostas liberais, concretizavam-se agora em políticas públicas como estratégias de incorporação em mecanismos de sustentação política dos governos. Dessa forma, a extensão das oportunidades educacionais, por parte do Estado, a um conjunto cada vez maior da população servia como mecanismo de acomodação de tensões que cresciam entre as classes sociais nos meios urbanos, além de prover qualificações mínimas à força de trabalho para o bom desempenho dos projetos nacionais de desenvolvimento, propostos pelo governo federal (PAIVA, 1985).

Historicamente, observa-se que a Educação de Jovens e Adultos no Brasil foi tratada mais do ponto de vista dos “deveres” do que dos direitos. Tardaram as iniciativas oficiais para protegê-la e as primeiras que o fizeram reforçaram a idéia do “dever” do analfabeto em alfabetizar-se, visto que ele era o “cancro” que emperrava o

desenvolvimento do País. E um indivíduo tido como imaturo e incapaz não pode ser plenamente reconhecido como cidadão.

Em nosso entender, o projeto higienista de Getúlio Vargas e mais tarde o projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek reiteram essa idéia de “dever” do analfabeto; este que, nem de longe, se aproximava dos padrões exigidos pelo projeto de “modernização” da sociedade brasileira.

Aliás a ideologia comunitarista característica na história da relação entre capital e trabalho no Brasil, que vem justificando uma política controladora das manifestações autônomas de participação da classe trabalhadora, traz como consequência uma concepção romântica do social, cuja ênfase recai na igualdade moral de todos, igualdade mais de deveres do que de direitos. O indivíduo é visto como parte de um todo moral no qual deve ser inserido. A cidadania é vista como a aceitação da obrigação moral para o convívio harmônico com os outros (VIANNA apud ARROYO et al, 2002: 56-59).

Nesse sentido, é mister considerar que as condições sócio-econômicas e político-culturais brasileiras conduziram a um caminho evolutivo dos direitos distinto daquele assinalado por Marshall (1967), invertendo a cronologia e a lógica da sequência por ele descrita:

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. *A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo* (CARVALHO, 2003: 219-220).

Complementa o próprio autor

(...) houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros (...) (CARVALHO, 2003: 12).

Isso não significa que só exista um caminho possível para a cidadania, mas, evidentemente, é diverso o produto final, o tipo de cidadão e, logo, de democracia gerada. Duas sérias consequências, que se desdobram em múltiplas outras, são apontada por Carvalho (2003: 220-224): a excessiva valorização do Poder Executivo e a visão corporativista dos interesses coletivos.

Enfim, essa concepção nega aquela outra da tradição clássica liberal, de cidadania vinculada à direitos, de liberdade do cidadão, cultivada, civilizada, dirigida pela razão, pelo uso do pensamento, pelo cálculo utilitário. O respeito ao interesse geral só tem sentido como garantia da satisfação dos interesses individuais. Ao contrário, na

tradição educativa que predomina nos séculos XIX e XX, a liberdade e a cidadania se vinculam à obrigação moral.

Consideramos que o sistema Paulo Freire e os movimentos por ele influenciados são a semente do que pode ser considerado a noção de direito em Educação de Jovens e Adultos. Eles repudiam a idéia de analfabeto como “grande mal” e introduzem o paradigma da conscientização política em substituição à mera alfabetização. Além disso, enfatizam o aspecto cultural, característico do grupo ao qual a EJA se destina. Ressalve-se que os consideramos “sementes”, mas não ainda expressões, porque o quadro de renovação pedagógica por eles assinalados deve ser considerado dentro das condições gerais de efervescência política daquele momento histórico. Vários grupos buscavam formas de sustentação política para suas propostas junto às camadas populares. A educação, de maneira privilegiada, era a prática social mais adequada a tais mecanismos, tendo em vista sua face pedagógica e suas características de prática política. A economia brasileira crescia e se internacionalizava. Como pano de fundo de uma nova forma de pensar a Educação de Adultos estavam as diversas propostas ideológicas, em especial as do nacional-desenvolvimentismo, as do pensamento renovador cristão e as do Partido Comunista. Elevada à condição de educação política, através da prática educativa de refletir o social, a Educação de Adultos ultrapassava as preocupações existentes com os aspectos pedagógicos do processo ensino-aprendizagem. Concomitante, mas contraditoriamente, criaram-se as condições para o desenvolvimento e fortalecimento de alternativas autônomas próprias de setores das camadas populares.

Com o fechamento do governo em 1964, a educação será concebida sob o signo do limite e do controle. Os movimentos e programas de Educação e Cultura Populares são reprimidos, seus dirigentes perseguidos e seus ideais censurados. Mas a escolarização básica de jovens e adultos não poderia ser abandonada pelo Estado porque tratava-se de um dos canais mais importantes de mediação com a sociedade, bem como seria difícil conciliar a manutenção dos baixos níveis de escolaridade da população com a proposta do governo de um “grande país” frente às comunidades nacional e internacional.

Em resposta, assistimos a criação da Fundação do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAF, em 1967, e a implantação do Ensino Supletivo, em 1971, ambos com princípios diversos daqueles preconizados por Paulo Freire e todos os

movimentos por ele influenciados; ambos sobrelevando os aspectos técnicos em detrimento dos políticos (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Mas é apenas no final dos anos 80, início dos anos 90 que o paradigma da EJA como direito se consolida no Brasil, definindo-se legal e socialmente quando a conjuntura política interna (“redemocratização”) acrescida da emergência de uma multiplicidade de eventos internacionais criam um campo fértil para essa interpretação (SOARES, 1999).

Todavia, a afirmação do direito à EJA no plano jurídico formal e na retórica do discurso social não é seguida de políticas públicas concretas (HADDAD, 1992). E, sob o pretexto de uma crise político-econômica do Estado de Bem-Estar Social – que, na verdade, serve para camuflar a força dos imperativos econômicos sobre o destino do planeta – a educação, destacadamente a de Jovens e Adultos, irá amargar recursos cada vez mais diminutos.

Na prática, o escopo da política educacional dos anos 80/90 e 2000 demonstraram uma progressiva indiferença do governo federal pela Educação de Jovens e Adultos a partir do pretexto de tornar prioridade (não seria exclusividade?) a Educação Básica “regular”.

Para complexificar a situação, as sanções impostas pela Emenda 14 e pela Lei 9.424/96 (FUNDEF) confirmam a tendência de esvaziamento/retração das políticas de EJA por parte do governo federal e implicam em pesadas conseqüências para os Municípios.

3. Educação de Jovens e Adultos e financiamento

O desafio de conceber a Educação de Jovens e Adultos como direito passa pela problemática de um contexto de renovação do Estado onde binômios como econômico versus social, focalizar versus universalizar, negar versus afirmar, excluir versus incluir colidem no discurso, mas parecem conduzir invariavelmente, na prática, a um caminho de esvaziamento da perspectiva de cidadania e do direito declarada na Carta Magna de 1988.

Com a supressão, pela Emenda Constitucional 14/96, do artigo que, no Ato das Disposições Transitórias Constitucionais, comprometia a sociedade e os governos a erradicar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental até 1998, o

governo federal viu-se desobrigado de aplicar com essa finalidade a metade dos recursos vinculados à educação.

Com a nova redação dada ao artigo 60 daquelas Disposições criou-se, em cada um dos Estados, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), reunindo a maior parte dos recursos públicos vinculados à educação em fundos estaduais contábeis para, posteriormente, redistribuí-lo entre as esferas de governo estadual e municipal, de modo proporcional às matrículas registradas no Ensino Fundamental regular. Na prática, isso implicou na municipalização do Ensino Fundamental sob o pressuposto de que o investimento mais eficaz dos recursos municipais nesse nível de ensino possibilitaria maior liberdade aos Estados para investir no Ensino Médio e possibilitaria à União investir no ensino superior (BRASIL, 1997).

A Lei 9.424/96, criada com vistas a operacionalização do Fundo, lastimavelmente sofreu vetos do presidente, dentre os quais o que impediu que as matrículas registradas no Ensino Fundamental presencial de jovens e adultos fossem computadas para efeitos de cálculo, não obstante o § 3º do art. 2º que estatui que “para efeito dos cálculos mencionados no § 1º, serão comutadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial”².

Na realidade fiscal e tributária brasileira, esse mecanismo representou a municipalização do Ensino Fundamental sob o pressuposto de que o investimento mais eficaz dos recursos municipais, nesse nível de ensino, possibilitaria aos Estados maior liberdade para investir no Ensino Médio e à União, no ensino superior.

Sobre o financiamento da Educação no Brasil, Nicholas Davies (2002) lembra que, sob pretexto da existência de uma crise fiscal e gerencial do Estado, as políticas governamentais propõem a redução dos gastos sociais e/ou redirecionamento para setores carentes, privatização e incentivo à participação da sociedade na manutenção de serviços públicos. O autor denuncia que o povo vem pagando um altíssimo montante de juros e/ou amortização do principal da dívida pública interna e externa, e que as Emendas Constitucionais e leis ordinárias vêm retirando recursos da Educação.

² Carlos Eduardo Baldijão (s/d) observa que, conforme aprovada em plenário, a Lei 9.424/96 incluía a contabilização das matrículas na educação de jovens e adultos para efeito de recebimento de dinheiro do FUNDEF.

Davies (2000: 166-7) destaca ainda a desigualdade de recursos disponíveis para a educação nas três esferas do governo frente à divisão das responsabilidades. O governo central, embora detentor da maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, relegando-a aos estados e Municípios, geralmente menos privilegiados. Mesmo com a redistribuição tributária promovida pela Constituição Federal de 1988 em favor dos Estados e dos Municípios, e com uma certa equalização dos recursos para o Ensino Fundamental no âmbito estadual, promovida pelo FUNDEF, é enorme a desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo frente às responsabilidades a serem assumidas.

Os dados estatísticos revelam que o governo federal não tem feito valer sequer a complementação de que reza a lei. O governo faz assim “cortesia com o chapéu dos Estados e Municípios”.

O fato é que a consequência direta do FUNDEF para a EJA é a marginalização pelo desestímulo para que a esfera pública ampliasse seu investimento no setor.

4. Educação de Jovens e Adultos e municipalidades

A municipalização da oferta de serviços de Educação Básica para jovens e adultos e programas de alfabetização constitui hoje uma evidência que se choca com um quadro caótico de carência, por parte das Prefeituras, de estruturas administrativas, instalações físicas, recursos humanos e experiência pedagógica para prover um ensino de qualidade.

Por outro lado, há o problema do compromisso político de cada governo com a modalidade tendo em vista motivos eleitoreiros, que são reforçados pelas pressões localizadas de demanda ou reivindicações locais. Daí a maneira pulverizada das ações, sobre as quais há pouco ou nenhum acompanhamento mais sistemático.

Daí nosso objeto de estudo ser a política de Educação de Jovens e Adultos no âmbito municipal, em função do interesse pela problemática que a municipalização acentuada do ensino, não acompanhada de proporcional aumento de

recursos (financeiros e técnicos), como ocorreu na década de 90, gera para sua viabilização.

Estudar a política municipal de EJA tem sua importância quando reconhecemos que o Município é a primeira instância educativa, e que é a partir dele que nos inserimos num país e num mundo do qual ele é integrante e integrador. Especificamente, nesses Municípios acreditávamos haver, ao menos em teoria, vontade política. Havendo essa vontade, haveria práticas educativas de jovens e adultos que apontassem para uma sociedade mais justa e igualitária?

Nesse sentido, o Município, e mais especificamente seu projeto educacional de Educação de Jovens e Adultos, é aqui entendido em sua dimensão política, o que nos leva a compreendê-lo como uma *arena social e política*, onde sobrelevam-se diferentes interesses, influências, argumentações, conflitos. Logo, a análise da gestão municipal não pode se furtar a uma reflexão sobre a conduta de seus sujeitos, o que extrapola a identificação de sua estrutura (pretensamente) racional e estável.

Partindo de um universo de 9 Municípios que implantaram seus próprios Sistemas de Ensino no período de 1997 a 2000³, escolhemos os dois Municípios para serem tomados como objeto de estudo com base em dados estatísticos dos Censos Escolares de 1999 a 2002 do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira – INEP, verificando a evolução das matrículas em cursos para jovens e adultos. Apesar das lacunas nas estatísticas apresentadas pelo INEP, o que reflete a falta de sistematização de várias experiências em curso e, logo, de seu acompanhamento, tomamos como referência os dados disponibilizados para agrupar aqueles nove Municípios anteriormente elencados em duas categorias, conforme o caráter do atendimento à EJA: público, quando o atendimento se fazia de forma crescente pela esfera pública, destacadamente pelas dependências estadual e municipal; e privada, quando o atendimento realizado pelo setor privado era equivalente ou superior ao público. Após, escolhemos os dois Municípios, um de cada grupo, que mais evidenciavam essa características. Além disso, esses dois Municípios apresentam características sócio-econômicas discrepantes, o que pode ser percebido pelos seus

³ A identificação desses municípios constitui resultado parcial da pesquisa “Autonomia Municipal: criação de sistemas municipais de ensino”, desenvolvida no Núcleo dos Estudos Sociais do Conhecimento e da Educação da UFJF, sob coordenação das Professoras Diva Chaves Sarmiento e Lucia Helena Gonçalves Teixeira, concluído em outubro de 2003.

Índices de Desenvolvimento Humano Municipal: 0,819 e 0,749⁴, em 2000. Por essa razão, nós os denominaremos Alfa e Ômega, respectivamente.

Ressalve-se, porém, que essa escolha não teve caráter amostral e não se reivindica representatividade para os resultados. Os Municípios têm caráter meramente ilustrativo, podendo ou não, sugerir aproximação com outras realidades. Na verdade, pela natureza qualitativa, que será adiante justificada, fica atribuído ao leitor ou usuário o papel de realizar suas próprias generalizações, e a nós o desafio de apresentar adequadamente os “dados”.

A entrevista e a análise documental foram tomadas como principais instrumentos de “coleta de dados”. Em cada Município, entrevistamos o Secretário Municipal de Educação ou ocupante de cargo congênere, o Coordenador de Programa(s) de EJA e/ou Setor específico da modalidade de ensino por ela responsável e alguns professores e/ou supervisores de ensino das escolas. A análise incide sobre os diversos registros escritos que conseguimos coletar.

Muito sucintamente, podemos concluir que o trabalho de campo evidenciou que a efetividade do direito à Educação de Jovens e Adultos no âmbito da administração dos sistemas públicos municipais implica, necessariamente, na questão do financiamento – portanto, seria necessário que esse movimento de municipalização da EJA fosse financeiramente apoiado pelos Estados e pela União, direta ou indiretamente – mas não se reduz a ele.

Para além do problema dos recursos esta o caráter eminentemente político, as concepções que de fato orientam o processo.

Neste sentido, tomando como referência os estudos de caso realizados, destaca-se em Alfa o forte paralelismo da EJA em relação ao ensino para crianças e jovens na faixa etária regular; trata-se antes de “separar” os jovens fora da faixa-etária adequada, com distorção idade-série, e, de quebra, oferecer oportunidade para os adultos que desejam estudar, ofertando um ensino que não tenta para as especificidades deste público. Em Ômega, por sua vez, pode se falar de uma noção de Educação de Jovens e Adultos como direito de forma prospectiva, visto que os fins proclamados de educação para cidadania, com avaliação contínua e que considere qualidade em sua vertente sócio-política são ambíguos em relação aos “meios” de efetivação, destacadamente a segmentação disciplinar e a avaliação externa implicadas na metodologia empregada.

⁴ Conforme informações disponíveis em <http://www.undp.org.br/atlas/ranking/IDH_M>. Acesso em 28 de Novembro de 2003.

5. Considerações finais

Nascido colônia, o Brasil arrastou como herança uma formação social profundamente desigual e discriminatória, o que definiu um caminho sinuoso da constituição do “direito”, e dentro deste do “direito à educação” (CURY, 2000).

Nesse sentido, procuramos evidenciar que, historicamente, a Educação de Jovens e Adultos foi marcada pela contradição entre a afirmação, no plano jurídico, do direito formal da população jovem e adulta à educação básica, e sua negação, na prática, pelas políticas públicas concretas. Quando ensaiávamos, na virada da década de 50 para 60, um passo além no processo de “politização” da EJA com o movimento de Paulo Freire e todos os por ele influenciados, fomos violentamente castrados pela ditadura militar.

Mais recentemente, as mudanças políticas e legislativas no final da década de 80, início de 90, ensejaram que o quadro apresentasse mudanças em direção a uma democratização das oportunidades educacionais. A Constituição de 1988 estendeu aos jovens e adultos o direito ao Ensino Fundamental gratuito, cabendo às redes públicas a responsabilidade pelo atendimento educacional desta faixa-etária. Essas responsabilidades foram reiteradas pelo artigo 60 das Disposições Transitórias, que estabeleceu um prazo de dez anos para a concentração de esforços e recursos governamentais e da sociedade civil na universalização do ensino básico e “erradicação do analfabetismo”. A Carta Magna também compartilhou os encargos do Ensino Fundamental obrigatório e gratuito entre as esferas de governo, estabelecendo o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com uma divisão clara de responsabilidades

entre a União, os Estados e os Municípios, que acabou sendo remetida para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O cenário expresso no novo contexto constitucional faria supor uma ampliação substancial nos programas de educação básica de jovens e adultos. Isto ainda seria alimentado pelo movimento internacional comandado pelas Nações Unidas, que declarou 1990 como o “Ano Internacional da Alfabetização”, realizando na Tailândia a Conferência Mundial de Educação para Todos (SOARES, 2002).

Todavia, os bons augúrios da Constituição Cidadã e do contexto internacional foram mortos no governo Collor e definitivamente enterrados na era FHC. Nesse sentido, os mecanismos e formas da relação entre União, Estados e Municípios foram redimensionados a partir da EC 14, LDB 9.394/96 e legislação posterior. As modificações introduzidas na legislação educacional reafirmam os princípios gerais do direito à educação básica no país, porém restringindo sua efetividade ao Ensino Fundamental para a população na faixa etária de 6 a 14 anos. A igualdade de condições para acesso e permanência dos jovens e adultos é mitigada na LDB pela possibilidade de oferta de oportunidades educacionais apropriadas (§ 1º art. 37) e redução da idade para prestação dos exames de suplência (inciso I, § 1º, art. 38) (DUARTE, 2003: 238).

Quanto à descentralização da gestão, consideramos que ela ocorre num contexto de engessamento da capacidade de investimento dos Estados e Municípios, significando antes a “democratização dos problemas”, com a transmissão aos Estados e, destes, aos Municípios e unidades escolares, da responsabilidade e do ônus para resolvê-los sem que se forneça a essas instâncias os meios necessários para tanto.

Realçamos neste trabalho os problemas suscitados pela escassez dos meios, o que nos conduziu à discussão sobre o financiamento. Afinal, o dever do Estado para com a educação é inócuo sem que seja seguido da respectiva provisão de recursos

públicos para sua efetivação. Assim, a discussão sobre o direito de todos à educação implica necessariamente no equacionamento das fontes de recursos para o seu financiamento, fundamental para o escopo das políticas praticadas.

Sobre a temática do financiamento, levantamos dois pontos nevrálgicos:

a) a prioridade colocada no financiamento do Ensino Fundamental contradiz o texto Constitucional de 1988, que afirma ser dever do Estado garantir a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, obrigatório e gratuito, *inclusive para os que a eles não tiveram acesso na idade própria*, ensino médio, atendimento educacional especializado aos portadores de necessidades especiais) (SANTOS, 2003: 214); b) o veto presidencial ao inciso que determinava que as matrículas da EJA fossem contabilizadas para fins de recebimento de recursos do FUNDEF discrimina os alunos no Ensino Fundamental pela idade, contradizendo o preceito da garantia de atendimento nesse nível para aqueles que não tiveram acesso na idade própria (ibid: 217).

Neste contexto, a municipalização da oferta de serviços de educação básica para jovens e adultos e programas de alfabetização constitui hoje uma evidência que se choca com um quadro caótico: grande parte das prefeituras não dispõe de estruturas administrativas, instalações físicas, recursos humanos e experiência pedagógica para prover o ensino de qualidade à população jovem e adulta (DI PIERRO, 1992); por outro lado há o problema do compromisso político de cada governo com essa modalidade de ensino, tendo em vista motivos eleitoreiros, reforçado pelas pressões localizadas de demanda ou reivindicações locais. Daí a maneira não uniforme e pulverizada das ações, sobre as quais há pouco ou nenhum acompanhamento.

Ressalve-se que o trabalho de campo, tomando como referência os estudos de casos de Alfa e Ômega, evidenciou que a efetividade do direito à educação de pessoas jovens e adultas no âmbito da administração dos sistemas públicos

municipais implica necessariamente na questão do financiamento – portanto, seria necessário que esse movimento de municipalização da educação básica de jovens e adultos fosse financeiramente apoiado pelos Estados e pela União – mas não se reduz a ele. Para além do problema dos recursos está o caráter eminentemente político, as concepções que de fato orientam o processo.

Nesse sentido, os Municípios pesquisados demonstraram significativas nuances quanto à atuação e proposições. Em Alfa, é forte o paralelismo da EJA em relação ao ensino regular; trata-se antes de “separar” os jovens fora da faixa-etária adequada, com distorção idade-série, e, de quebra, oferecer oportunidade para os adultos que desejem estudar, ofertando um ensino que não atenta para as especificidades da clientela. Em Ômega, por sua vez, pode se falar de uma noção de Educação de Jovens e Adultos como direito de forma prospectiva, visto que os fins proclamados de educação para cidadania, com avaliação contínua e que considere qualidade em sua vertente sócio-política são ambíguos em relação aos “meios” de efetivação, ou seja, metodologia empregada na efetivação dos cursos (destacadamente a segmentação disciplinar e a avaliação externa do TC 2000).

Enfim, consideramos ser patente, no caso da descentralização de políticas públicas via transferência de responsabilidades para Estados e Municípios, a implementação de medidas complementares e compensatórias por parte dos governos central e estadual no apoio aos Municípios que estão a instalar seus Sistemas de Ensino.

Num mundo urgido por injunções mundializantes dos processos econômicos, o Brasil necessita responder ao desafio de democratizar-se sem perder a modernidade. Mas o problema é que aqueles que até agora usufruíram dos bens da modernidade só aceitam a democratização se não houver perda de seus privilégios. Por

outro lado, os que propõem a democratização desconfiam dos aspectos da modernidade dada sua conotação historicamente elitista e discriminatória.

Uma “solução possível” – e que anda às soltas nas mentes de muitos governantes e nos bastidores políticos – é o argumento de “deixar à morte a incumbência de dar cabo dos adultos analfabetos e deseducados como solução natural”, afinal é um “desperdício” de recursos já escassos. Indignados, cabe-nos apenas registrar que se trata de uma falácia pedagógica e política. Afinal, inexiste, na história da educação mundial, país que tenha tido sucesso na universalização da educação básica de seu povo que não tenha estendido o acesso e a conclusão a todas as faixas etárias da população. Além disso, há provas da contribuição da universalização da educação básica escolarizada para a diminuição da mortalidade infantil, para a elevação da taxa média de vida, para a produtividade do sistema econômico, para a socialização dos processos políticos decisórios.

Por outro lado, a forma de estancar a fonte geradora de analfabetos – assegurar escola de qualidade para as crianças, não tem sido cumprida. E mesmo que tivesse, não seria razão adequada para justificar o “genocídio” de milhões de analfabetos e um contingente ainda maior de brasileiros com baixa escolaridade.

É evidente, pois, que não se obtém solução do problema da educação de jovens e adultos sem uma política de oferta abrangente e de qualidade para a educação básica regular (HADDAD, 1998). Tal ação, no entanto, não se deve realizar em detrimento da EJA, como normalmente vem ocorrendo.

Queremos crer que quase nenhum educador deste País acredita hoje que campanhas emergenciais de alfabetização de adultos possam significar um instrumento efetivo de democratização de oportunidades educacionais como quer acreditar o governo com a aposta no “Programa Brasil Alfabetizado”.

Embora tenha havido um esforço nacional de ampliação formal dos direitos educacionais e, no interior desse esforço, uma progressiva e permanente ampliação dos direitos de educação dos jovens e adultos, acrescido dos documentos e acordos no âmbito dos organismos internacionais, isto não se traduziu em uma efetiva política nacional de superação do analfabetismo e de universalização da educação básica entre jovens adultos pouco escolarizados. Mesmo com uma gradativa queda nos índices de analfabetismo, o número bruto de analfabetos cresce. Isso sem contar com o contingente de “analfabetos funcionais” gestados no fundamento “oculto” da nova política de avaliação do rendimento escolar: promoção automática.

De qualquer forma, não se pode deixar definir a Educação de Jovens e Adultos como parte constitutiva do sistema da Educação Básica, com todos seus componentes estruturais. Ela não pode ser colocada paralelamente ao sistema, quer de forma compensatória, quer complementar, mas precisa ser entendida como modalidade de ensino voltada para um público específico.

Do contrário, como mui apropriadamente interpretado por um dos sujeitos do trabalho de campo, a EJA não passa de “carro alegórico”; um monte de ferro velho adornado, que faz vista aos olhos, num desfile que se repete esporadicamente.

Advirta-se, porém, que é inócuo realizar um projeto educativo desvinculado de outras medidas destinadas a resolver ou pelo menos atenuar problemas sociais como o desemprego, os baixos salários, a falta de habitação, saúde, transporte, cultura entre outros. De maneira análoga, não se “combate o analfabetismo” sem combater suas causas: condições precárias de vida dos jovens e adultos trabalhadores. Portanto, para além de uma questão puramente pedagógica, o analfabetismo constitui-se uma questão fundamentalmente política, por tratar-se da negação de mais um direito ao lado da negação de tantos outros (GADOTTI, 2001).

Não obstante o futuro pouco promissor assinalado e a época carente de ética e onde a competição feroz prepondera sobre a solidariedade e a cidadania, firmemos nossa crença na utopia enquanto compromisso histórico, lembrando-nos do grande defensor da Educação Popular:

Como presença consciente no mundo, não posso escapar a responsabilidade ética no meu mover-se no mundo. Se sou puro produto de determinação genética ou cultural ou de classe, sou irresponsável pelo que faço no mover-se no mundo e se careço de responsabilidade não posso falar em ética. Isto não significa negar os condicionamentos genéticos, culturais, sociais a que estamos submetidos. Significa reconhecer que somos seres condicionados mas não determinados. Reconhecer que a História é tempo de possibilidade e não de determinismo, que o futuro, permita-se-me reiterar, é problemático e não inexorável (FREIRE, 1998: 21).

Se pudermos atribuir a este trabalho algum mérito, sê-lo-á a contribuição para o estudo da Educação de Jovens e Adultos no âmbito das municipalidades, reflexão esta assaz necessária num contexto onde o discurso de “educação para todos” colide com um processo de descentralização negligente e de crescente desinteresse do Estado no provimento do ensino de qualidade para a maioria da população.

Com o estudo de duas realidades – Alfa e Ômega – esperamos que tenha se sobressaído a tensão implicada na relação EJA e Município, não certamente na completude de seus problemas, mas pelo menos na unidade de sua perspectiva.

Dadas a parcialidade e a provisoriedade de toda investigação, aqui acrescidos o problema do “tempo” e do número de “pesquisadores” envolvidos em sua realização, diversas questões ficam em aberto, destacadamente: a) a problemática do financiamento, que requer maiores entradas em outras dependências administrativas do Município que não a Secretaria Municipal de Educação e, sobretudo, maior “tempo” e preparo técnico para coletar e analisar um conjunto de dados, por vezes divergentes, fornecidos pelos Tribunais de Contas da União e do Estado; b) um acompanhamento mais melindroso sobre o “peso” da EJA e seu processo de regulamentação nos Conselhos Municipais de Educação, órgãos normativos dos Sistemas Municipais de Ensino; c) a problemática da constituição de turmas de Ensino Médio de EJA, fruto da pressão exercida pelos alunos que estão concluindo o Ensino Fundamental; d) os efeitos mortais que a extinção do FUNDEF, em 2006, podem gerar na EJA, visto que, caso não haja mudanças, os Municípios voltam a assumir suas redes com os recursos que dispunham antes da criação do Fundo só que agora com um número imensamente maior de alunos matriculados no Ensino Fundamental.

Enfim, embora a relação educação/empregabilidade/competência seja alardeada no atual contexto de mercado, inúmeros exemplos e evidências de nossa

experiência teórica e concreta demonstram que a proclamada “era dos direitos” ainda está longe de se realizar no Brasil, não passando de boas intenções, das quais está “pavimentado o caminho para o inferno”. Proclamamos os direitos do homem em nossa Constituição de 1988, incluindo os sociais (educação, trabalho e saúde), e enfrentamos agora o problema de como protegê-los. Para além da esfera do mercado, há ainda o aspecto social, de formação do homem, de constituição da cidadania, o que não se restringe a um discurso sobre empregabilidade e competências, esvaziado da dimensão social, histórica e política do País.

Apesar das contradições e pontos negativos evidenciados e frente à nossa impossibilidade de entender todas as questões envolvidas na problemática, esperamos que permaneça a possibilidade de um mundo mais democrático, mais igual, mais livre, mais solidário, mais bonito, mais humano.

Referências bibliográficas

ARROYO, Miguel. Educação e Exclusão da Cidadania. In: BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** 10 ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 31-80. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 19).

Autonomia Municipal: a criação dos Sistemas Municipais de Ensino. Relatório Final. Não impresso.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo. A situação da educação no Brasil. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/relatorioDhe.htm>> Acesso em: 27 de janeiro de 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério:** guia para sua operacionalização. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. São Paulo, FPFL-Cepam, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: VEIGA, Cynthia Greive; FARIA FILHO, Luciano Mendes; LOPES, Eliane Marta Teixeira (orgs.). **500 Anos de Educação no Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: TEIXEIRA, Lucia Helena G. (org.). **LDB e PNE**: Desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002. 143 p. (Cadernos Anpae; Ano 1, n.º 1, agosto de 2002).

_____. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: Velhos e Novos Desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 16, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2000.

DI PIERRO, Maria Clara de. Educação de jovens e adultos no Brasil: questões face às políticas públicas recentes. **Em Aberto**, Brasília, ano 11, n. 56, p. 22-30, out./dez. 1992.

DUARTE, Marisa R. T. Limites à educação básica: expansão do atendimento e relação federativa. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas de educação básica. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Educação de jovens e adultos**: teoria, prática e proposta. 4 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001. (Guia da Escola Cidadã, v. 5).

HADDAD, Sérgio (org.). **O Estado da Arte das Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos no Brasil**: a produção docente no período 1986-1998. São Paulo: Ação Educativa, 2000. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em 15 de dez 2002.

_____. Tendências atuais na educação de jovens e adultos. **Em Aberto**, Brasília, ano 11, n. 56, p. 3-12, out./dez. 1992.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, n.º 14, p. 108-130, mai./ago. 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, UFMG, 2000.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1985. (Temas Brasileiros II: IBRADES)

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE,

Marisa R. T. (orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas de educação básica. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SOARES, Leôncio. **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. (Diretrizes curriculares nacionais)

_____. Processos de inclusão/exclusão na educação de jovens e adultos. **Presença Pedagógica**, v. 5, n. 30, p. 25-33, nov./dez. 1999.