

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**Rosemary Aparecida Santiago**

**A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO**  
**BRASIL**

**Campinas**

**2005**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**TESE DE DOUTORADO**

**A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL**

Autora: Rosemary Aparecida Santiago

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Rosemary Aparecida Santiago e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 28/02/2005.....

Assinatura:.....

**Orientador**

COMISSÃO JULGADORA:

---

---

---

---

---

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
da Faculdade de Educação/ UNICAMP**

Sa59g Santiago, Rosemary Aparecida.  
A gestão da educação de jovens e adultos no Brasil / Rosemary Aparecida Santiago. – Campinas, SP: [261p.], 2004.

Orientador : José Roberto Rus Perez.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação de jovens e adultos. 2. Alfabetização de adultos.  
3. Gestão educacional. 4. Educação e Estado. 5. Política e educação. 6.  
Políticas públicas. I. Rus Perez, José Roberto. II. Universidade Estadual  
de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

05-261-BFE



## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. José Roberto Rus Perez, pela orientação e paciência, com quem compartilhei momentos desta produção.

Às Prof<sup>as</sup> Dr<sup>as</sup> Maria Evelynna Pompeu do Nascimento e Sonia Giubilei pelas críticas e sugestões, durante o Exame de Qualificação, as quais possibilitaram a finalização do meu estudo.

Ao Prof. Dr. Robinson Janes e à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Clara Di Pierro pela leitura, análise cuidadosa e sugestões para a continuidade do meu estudo.

Aos demais professores e ao Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar, Coordenador da Pós-Graduação, que, de algum modo, colaboraram na realização deste trabalho.

A todos que contribuíram com a pesquisa direta ou indiretamente. A Margarete Rose do Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos – CEREJA do Programa Alfabetização Solidária – PAS pela atenção e por ter viabilizado contato com as pesquisadoras do Programa.

À minha mãe Benedita, ao meu pai Santiago e irmãos, Roseli e Reginaldo pelo apoio e carinho.

Aos amigos e amigas que acompanharam e compartilharam muitos momentos deste estudo.

Em especial, ao meu esposo Carlos Henrique e aos meus filhos, Victor Henrique e Sofia Pethra, que souberam esperar, dando amor e carinho, fortalecendo-me e tornando possível a concretização deste trabalho.



## RESUMO

As três últimas décadas do século XX são, reconhecidamente, parte de um contexto no qual ocorrem profundas transformações econômicas, políticas e sociais e se observa um profundo e intenso debate sobre reformas do Estado, da economia e da sociedade.

A partir desse contexto, esta pesquisa busca interpretar as políticas públicas de educação de jovens e adultos, ao examinar criticamente as relações entre os âmbitos Estado e Sociedade Civil, no atendimento das demandas por serviços sociais de educação. A pesquisa faz uma retomada da história da educação de jovens e adultos expondo a precariedade da oferta educacional para os primeiros anos de escolaridade com ênfase na formulação e implementação de políticas públicas de educação. Aborda ainda os conceitos de parceria, público, privado e público não estatal, explicitando os elementos que provocaram mudanças no enfoque do debate da relação entre Estado e Sociedade e destacando a tendência das reformas para a construção de um novo modelo de Estado, que estimula a *parceria* entre Estado e Sociedade Civil, levando a novos padrões de gestão dos serviços públicos.

Apresento o Programa Alfabetização Solidária – PAS como objeto de estudo, uma iniciativa que se utiliza da parceria entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil, universidades e empresas, no período de 1996 a 2002. Utilizo para o estudo o referencial teórico e metodológico da análise de políticas públicas para realizar os apontamentos sobre a história da educação de jovens e adultos no Brasil e, em seguida, examinar os novos padrões de gestão das políticas educacionais. Finalmente, é analisado o processo de implementação do Programa, buscando identificar suas inovações, seus limites, seus conflitos com base nas categorias de análise previamente definidas levando em conta sua gestão financeira e pedagógica e seu papel social.

Trata-se de mostrar que as reformas imprimidas pelo Estado na última década do século XX apresentaram a crise do Estado como tema central e sua reforma como elemento indispensável para o fortalecimento da Sociedade Civil. Assim, o que se observa, neste contexto de ressignificação da visão de Estado e Sociedade Civil, é a ocorrência de distintas práticas de parceria e diferentes concepções do que possam representar para a gestão e implementação de políticas públicas de educação.





## **ABSTRACT**

The last three decades of the XX century are, recognizably, part of a context in which deep economical, political and social transformations have occurred, promoting an intense debate about reforms in the State, economy and society.

From this context, this research aims at interpreting the public policies on young and adult education by examining critically the relations between the State and Civil Society, specifically on the attendance of the demands for social services in education. The research presents a historical overview of young and adult education, pointing out the precarity of the educational offer in the first years of scholarity with emphasis on the formulation and implementation of public policies in education. It also approaches the concepts of partnership, public, private and non-state public, eliciting the elements that provoked changes on the focus of the debate concerning the relation State and Society as well as pointing out the tendency of the reforms for the constructions of a new model of State, which stimulates the partnership between State and Civil Society, leading to new standards of public service management.

As an object of this research, the Programa de Alfabetização Solidária – PAS (Solidary Literacy Program) is presented. This is a program that is a result of a partnership among public and civil organizations, universities and business companies from 1996 to 2002. The theoretical and methodological ground is the analysis of public policies to discuss some aspects about the history of young and adult education in Brazil and, on the sequence, to examine the new standards of educational policy management. Finally, the process of implementing the program is analyzed, trying to identify its innovation, limits, conflicts, having as a basis the analysis categories previously defined and considering its economical and pedagogical management and its social role, as well.

The research aims at showing that the reforms conducted by the State in the last decade of the XX century presented the crisis of the State as a central theme and the need to reform as an indispensable element to the empowerment of the Civil Society. Thus, in this context of resignifying the vision of the State and Civil Society, it is observed the occurrence of diverse practices of partnership and different conceptions of what they may represent for the management and implementation of public policies in education.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
1. Contextualização do estudo.....	01
2. Objeto de estudo.....	05
3. Os objetivos e hipóteses do estudo.....	06
4. O referencial teórico.....	09
5. O percurso metodológico.....	13
<b>CAPÍTULO 1 - A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>17</b>
1. A questão política do analfabetismo de jovens e adultos no Brasil.....	17
1.1 Uma breve retomada dos direitos do cidadão no Brasil.....	18
2. A educação de jovens e adultos no Brasil como política pública: entre o oficial e o real..	22
2.1 A histórica luta da educação como direito.....	23
2.1.1 O século XIX e o princípio do debate da organização de um sistema educacional.....	24
2.1.2 A luta política e a consolidação de um sistema nacional de educação.....	28
2.1.2.1 A Primeira República e a luta pela educação.....	29
2.1.2.2 A Segunda República e a luta política por uma educação pública e gratuita.....	32
2.1.2.3 As diretrizes e os programas de educação de jovens e adultos no período de 1930 a 1960.....	33
2.1.2.4 Iniciativas, projetos e programas de educação de jovens e adultos nas décadas de 1960 a 1970.....	37
2.1.3 O reinício do debate teórico e político sobre a educação de jovens e adultos analfabetos e a educação popular: novos programas e atores sociais no campo educacional (1985-2002).....	44
2.1.3.1 O papel do Estado no que tange à luta pela universalização da escola pública e a Constituição Federal de 1988.....	48

2.1.3.2 O Ano Internacional da Alfabetização e a Comissão de Ano Internacional da Alfabetização – CNAIA.....	52
2.1.3.3 A Conferência Mundial sobre Educação para Todos no Ano Internacional da Alfabetização.....	53
2.1.3.4 A Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 e a gestão da educação de jovens e adultos.....	56
2.1.3.5 A V Conferência Internacional de Educação de Adultos - V CONFITEA.....	59
2.1.3.6 A política e a gestão da educação de jovens e adultos no PNE de 1993 e nos projetos de 1998 a 2000.....	62
3. Participação popular, política pública e a gestão da educação de jovens e adultos no Brasil.....	68

## **CAPÍTULO II – PADRÕES DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL.....**

1. Um breve olhar sobre o Estado e as políticas públicas.....	78
1.1 Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas no Brasil.....	84
2. Novas configurações da Sociedade Civil no Brasil: o público, o privado, o público não-estatal e a educação.....	90
2.1 Público, privado, público não-estatal.....	92
2.2 A política educacional para jovens e adultos analfabetos: a esfera pública, a esfera privada e a esfera pública não-estatal.....	93
2.2.1 Os atores do setor privado: empresas e Instituições de Ensino Superior (IES).....	98
2.3 O Público não-estatal.....	101
2.3.1 O Terceiro Setor: construção real e teórica.....	104
2.3.1.1 A legislação que regulamenta o Terceiro Setor no Brasil.....	108
2.3.1.2 O Terceiro Setor: ampliação dos seus objetivos e atuação.....	110
3. Novos padrões de gestão nas propostas de políticas públicas de educação.....	111
3.1. A <i>parceira</i> e a <i>descentralização</i> como marcos contratuais ou caminhos mais democráticos e participativos de gestão das políticas públicas educacionais.....	113
4. Interesses político e social <i>versus</i> economicista e gerencial na gestão de políticas públicas da educação.....	117

<b>CAPÍTULO III – O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA E SEU PAPEL SOCIAL: OS SEUS PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO.....</b>	<b>121</b>
1. O programa Comunidade Solidária e o Programa Alfabetização Solidária.....	121
1.1 Estrutura do Programa: seus atores, competências e responsabilidade de cada parceiro...	127
2. Os processos de implantação do programa.....	130
2.1 A implantação do PAS.....	130
2.1.1 Os canais de informação e divulgação.....	130
2.1.2 A seleção dos sujeitos implementadores – executores e beneficiários: professores, coordenadores, coordenador municipal, alfabetizadores e alfabetizandos.....	132
2.1.3 A capacitação do Coordenador Municipal e dos Alfabetizadores.....	134
2.1.4 Apoio e infra-estrutura das Instituições de Ensino Superior e Prefeituras.....	135
2.2 A implementação do PAS: o Projeto Piloto e a expansão do programa.....	136
2.2.1 O início do programa: o Projeto Piloto em 1997.....	136
2.2.2 A extensão do PAS aos Grandes Centros Urbanos.....	137
2.2.3 A expansão do PAS à atuação internacional.....	139
3. A parceria e a gestão financeira do Programa Alfabetização Solidária.....	140
3.1 Distribuição, aplicação dos recursos e prestação de contas.....	142
3.1.1 Os critérios utilizados para prestação de contas.....	144
3.2 A demonstração de receitas e despesas do Programa no período de 1997 a 2003.....	146
4. A parceria na gestão pedagógica do programa.....	148
4.1 A gestão da proposta Político-Pedagógica do PAS: construção, acompanhamento e avaliação.....	150
4.1.1 A construção do referencial teórico-metodológico do material didático e do processo de formação dos educadores.....	150
4.1.1.1 O referencial teórico-metodológico.....	150
4.1.1.2 Material didático.....	156
4.1.1.3 A atendimento educacional – alunos alfabetizados, evasão do PAS e prosseguimentos nos estudos.....	158
4.1.1.4 O processo de formação dos educadores de jovens e adultos.....	162

4.1.2 Atuação e acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas Instituições de Ensino Superior (IES) e pelo Município.....	164
4.1.2.1 As Instituições de Ensino Superior.....	166
4.1.2.2 Os municípios.....	169
4.1.2.3 Os outros atores e sua participação no PAS.....	174
4.1.3 O significado, as formas e os instrumentos de avaliação adotados pelo PAS.....	175
4.1.4 Instrumentos utilizados no processo de monitoramento e avaliação geral do PAS.....	179
4.1.5 Avaliação da aprendizagem.....	181
4.1.6 A avaliação externa do Programa (NEPP-UNICAMP).....	182
5. Papel e eficiência social do PAS.....	184
6. Principais inovações, impactos, dificuldades e limitações do programa.....	185
6.1 Quanto à dimensão da gestão financeira do PAS.....	186
6.2 Quanto à dimensão da gestão político-pedagógica.....	186
6.3 Quanto à dimensão da democratização do ensino: participação social e gestão democrática.....	190
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>195</b>
1. As relações entre Estado e Sociedade Civil na implementação das políticas públicas na história da educação de jovens e adultos analfabetos.....	195
2. A parceria e as novas formas de gestão e sua configuração para a concretização da política pública de educação de jovens e adultos analfabetos.....	197
3. A relação entre Estado e Sociedade Civil no contexto da década de 1990 e o Programa Alfabetização Solidária (PAS).....	205
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>209</b>
<b>ANEXO - Documento que normatiza o funcionamento da AAPAS.....</b>	<b>219</b>





## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

### Quadros

<b>Quadro 1</b>	Setores e Atores envolvidos no PAS.....	129
<b>Quadro 2</b>	Meios e canais de divulgação e informação do PAS no município, atores e sujeitos.....	131
<b>Quadro 3</b>	Dados de atendimento do Projeto Piloto Grandes Centros Urbanos do Rio de Janeiro e São Paulo – 1º Semestre de 1999.....	139
<b>Quadro 4</b>	Distribuição dos recursos financeiros enviados pelo PAS.....	143
<b>Quadro 5</b>	Resumo de indicações para prestação de contas .....	145
<b>Quadro 6</b>	Evolução da aprendizagem (1999) .....	152
<b>Quadro 7</b>	Conhecimento de Língua Portuguesa – Língua Oral (2000).....	153
<b>Quadro 8</b>	Conhecimento da língua Portuguesa – Leitura (2000) .....	153
<b>Quadro 9</b>	Conhecimento de língua Portuguesa – Escrita (2000) .....	153
<b>Quadro 10</b>	Conhecimento de Matemática – Geometria (2000) .....	153
<b>Quadro 11</b>	Conhecimento de Matemática – Medidas (2000) .....	154
<b>Quadro 12</b>	Auto-avaliação dos Alfabetizadores, Coordenadores Municipais e Monitores de Apoio Pedagógico.....	176

### Gráficos

<b>Gráfico 1</b>	Área Principal de Atividades.....	110
<b>Gráfico 2</b>	Alunos Atendidos no período de 1997 a 2002 .....	159
<b>Gráfico 3</b>	Alfabetizadores Capacitados no período de 1997 a 2002 .....	164
<b>Gráfico 4</b>	Municípios atendidos pelo Programa no período de 1997 a 2002 .....	171
<b>Gráfico 5</b>	Empresas, Instituições Solidárias e Governos Estaduais Parceiros .....	174



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Indicadores demográficos e econômicos e taxas de alfabetização entre 1900 e 1970 .....	32
<b>Tabela 2</b>	Analfabetismo na faixa de 15 anos e mais – Brasil 1900 a 2000.....	72
<b>Tabela 3</b>	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – 1996 a 2001.....	73
<b>Tabela 4</b>	Matriculas na Educação de Jovens e Adultos no Brasil e no Nordeste por Redes de Ensino 1997 – 2001.....	95
<b>Tabela 5</b>	Brasil: Evolução do Programa Alfabetização Solidária – Módulos I e II de 1997.....	137
<b>Tabela 6</b>	Demonstração das Receitas e Despesas dos exercícios de 2000 a 2003.....	146
<b>Tabela 7</b>	Sistema de acompanhamento do curso de alfabetização utilizado pela Prefeitura, segundo o Prefeito Municipal, 1998.....	180
<b>Tabela 8</b>	Situação Geral de aprendizagem – inicial e final – dos alunos de 21 municípios.....	182



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPAS	Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária
ABC	Ação Básica Crista
ABE	Associação Brasileira de Educação
AEC	Associação de Educação Católica do Brasil
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ARIN	Assessoria de Relações Internacionais
ASAD	Assessoria Administrativa
ASES	Assessoria Especial
ASJU	Assessoria Jurídica
ASRH	Assessoria de Recursos Humanos
BIRD	Banco Mundial
CEAA	Campanha Nacional de Educação de Adultos e Adolescentes
CEREJA	Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos
CNAIA	Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEJA	Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos
CNER	Campanha Nacional de Educação Rural
COEJA	Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos
COES	Coordenação de Ensino Supletivo
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONFITEA	Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CPC	Centro Popular de Cultura
DEAS	Diretoria de Acompanhamento
DECA	Diretoria de Captação
DEMA	Diretoria de Monitoramento e Avaliação
DEOP	Diretoria Operacional
DEPE	Departamento de Projetos Especiais
DNE	Departamento Nacional de Educação
DPLA	Diretoria de Planejamento
DSU	Departamento de Ensino Supletivo
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEJA	Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos
FENEN	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino Superior
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNEP	Fundo Nacional de Ensino Primário
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GCAP	Gerência de Contabilidade e acompanhamento de projetos

GDIS	Gerência de Distribuição
GEAC	Gerência de Acompanhamento
GEAD	Gerência Administrativa
GEAI	Gerência de Articulação Institucional
GEAV	Gerência de Avaliação
GECA	Gerência de Capacitação
GEMO	Gerência de Monitoramento
GEMP	Gerências de Empresas
GETA	Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização
GINF	Gerência de Informática
GGOV	Gerência de Relações Governamentais
GPAN	Gerência de Pagamento e Análise
GPES	Gerência de Projetos Especiais
GPOR	Gerência de Planejamento e Orçamento
GSOL	Gerência Solidária
GSUP	Gerência de Supervisão
GESU	Gerência de Superintendência
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituto de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MCP	Movimento de Cultura Popular
MEB	Movimento de Educação de Base
MNCA	Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
NUCOM	Núcleo de Comunicação
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSPNES	Organização de Serviços Públicos Não Estatais
PAS	Programa de Alfabetização Solidária
PGCU	Programas Grandes Centros Urbanos
PN	Programa Nacional
PLANFOR	Plano Nacional de Formação do Trabalhador
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SEF/MEC	Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SEPS	Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Grau

UEE	União Estadual dos Estudantes
UNDIME	União dos Dirigentes do Ensino
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade de Campinas
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

# INTRODUÇÃO

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

As três últimas décadas do século XX são, reconhecidamente, parte de um contexto no qual ocorrem profundas transformações econômicas, políticas e sociais e se observa um profundo e intenso debate sobre reformas do Estado, da economia e da sociedade.

A crise econômica mundial que ocorre em meados dos anos setenta coloca em questão o *Welfare State* e sua capacidade de administrar, organizar e financiar as políticas públicas e a intervenção estatal como suporte estrutural de viabilização das economias capitalistas. Neste contexto, os analistas econômicos e cientistas sociais, na análise da situação, indicam como objetivos da reforma implementada pelo Estado, por um lado, reduzir ou minimizar o Estado ou a tese em defesa do Estado mínimo, por outro, reconstruir o Estado (Bresser Pereira, 1999). Quando se trata da tese do Estado mínimo, o que se defende é uma menor intervenção do Estado no mercado. No que tange à tese da reconstrução do Estado, tem como finalidade o fortalecimento democrático do Estado, tendo como pontos centrais desta reforma: a descentralização, a privatização e a publicização (Castells, 1999; Barreto, 1999). Desta forma, no que tange à esfera política, passa a ser central o tema da reforma do Estado.

Na esfera econômica, as transformações são marcadas pela intensificação do processo de globalização da economia mundial e, conseqüentemente, da adoção de novos padrões de organização da produção. A revolução tecnológica, base da globalização da economia, que acelera o ritmo do desenvolvimento econômico, não se deu de forma igual nos diferentes países (Castells, 1999). Aos países periféricos cabe consumir de maneira parcial o progresso da terceira revolução tecnológica (Fiori, 1995).

A sociedade, considerada parte imprescindível para o surgimento de um novo pacto social, passa a participar como parceira do Estado. O grau de sua representação é visto como a garantia de um Estado democrático ou não (Sachs, 1999; Santos, 1999). Toda a sociedade sofre a influência do conjunto de decisões do setor econômico em interação com a produção histórica e cultural do homem. Nesse sentido, o estudo da relação Estado/sociedade deve considerar as



condições histórico-estruturais do desenvolvimento de uma dada sociedade. No atual contexto, na esfera social, dissemina-se a idéia de democracia participativa. Assim, a participação compõe o que se denomina de novas formas de controle social (Bruno, 1997).

A presença de uma política educacional que responda às demandas decorrentes das transformações na economia, na política e na sociedade, diante de novos modos de produção e desenvolvimento tecnológico, impõe análises e estudos sobre a complexidade da sua formulação e implementação. Nesta perspectiva, destaco que na dissertação de mestrado<sup>1</sup> direcionei meus estudos para os temas como parceria, política de convênios, relação entre Estado e Sociedade Civil, privatização e democratização da educação. No entanto, não foram esgotadas as minhas inquietações, pois foi encontrado um número reduzido de pesquisas que abordavam a questão da política de convênio no Ensino Fundamental, o que me levou à continuidade da pesquisa neste campo, focando a educação de jovens e adultos analfabetos. Em face desta constatação, acredito que a relação entre Estado e Sociedade Civil e a construção de uma política pública que seja democrática continuou e continua merecendo uma atenção por parte da academia, especialmente dos pesquisadores que se dedicam à política educacional.

É fundamentada nesta necessidade de debater a relação entre Estado e Sociedade Civil e a construção da política pública de educação que se destaca também a temática sobre o público e o privado na educação. Há que se salientar que assume vários contornos, entre eles o que se apresenta como parte do debate que envolve a gestão educacional e a dinamização do sistema escolar. Mesmo que no nível da discussão da escola e não de programas educacionais, gostaria de destacar que Tedesco (1991) defende que o eixo deste debate não se localiza no quesito do caráter privado ou estatal dos estabelecimentos. O eixo central é, atualmente, o estilo de gestão que caracteriza um ou outro setor. Para Tedesco (1991), o setor privado possui uma forma de gestão que possibilita eficiência, criatividade e flexibilidade, significando um ganho produtivo para o sistema escolar. O único problema, identificado pelo autor, é o de que a escola privada está dirigida para os setores privilegiados. Sendo assim, para que houvesse a superação da ineficiência do setor público na prestação de serviços educacionais e da exclusão da população carente no recebimento de serviços eficientes, criativos e flexíveis, o autor indica duas formas de ação. A primeira caracteriza-se pela definição de uma estratégia destinada a introduzir democratização no

setor privado; a segunda, pela definição de uma estratégia destinada a introduzir o dinamismo da oferta privada no setor público.

Como se pode notar, o deslocamento da discussão do público-privado do caráter financeiro-econômico para o caráter da eficiência da gestão educacional não é algo unicamente observado por este autor, mas também por outros estudiosos como Campos (1995), que, ao tratar do caráter público dos convênios na prestação de serviços educacionais, demonstra a intensificação deste tipo de estratégia como uma forma de garantir às iniciativas da sociedade civil, com apoio governamental, que respondam às necessidades educacionais populares e ainda possam mobilizar-se para reivindicar a melhoria dos serviços prestados diretamente pelo setor público. Logo, esta estratégia relaciona-se muito mais com a questão da implantação dos projetos e/ou programas e da gestão dos equipamentos e serviços, sua eficiência e eficácia, do que propriamente com o seu financiamento.

Decorrente da aceitação de uma “nova” mentalidade, percebe-se a convergência de argumentos para a defesa da descentralização, da privatização, de novas formas de gestão, de controle local e comunitário, como propostas centrais no campo educacional (Paiva e Warde, 1993), mesclando-se com aquelas que, em nome do neoliberalismo e da eficiência, sugerem uma maior intervenção direta da comunidade e das famílias no processo educativo e na gestão educacional. A descentralização, por exemplo, fundamenta-se em diversos argumentos, entre eles a garantia de mais democracia, permitindo à população a participação nas decisões tomadas por órgãos centrais do governo por meio de comissões, associações ou conselhos; de desburocratização dos sistemas centralizados associada ao melhor uso das tecnologias de informação; de mais eficácia dos serviços oferecidos à população (Casassus, 1995). A mesma pode ganhar um significado também como “estratégia de desestruturação de setores econômicos e de serviços de caráter estatal” (Félix Rosar, 1997, p. 106), revelando a outra face da política, denominada neoliberal.

Com relação à privatização, vemos que aparece na proposta neoliberal como uma idéia reguladora que acentua o primado e a superioridade do privado sobre o público. Assim, manifesta-se de diferentes formas: como transferência da propriedade e gestão do que é público para o setor privado (empresas); permanência da gestão e da propriedade no âmbito estatal, mas

---

<sup>1</sup> SANTIAGO, Rosemary A. *Educação: uma contribuição ao estudo da política de convênios no campo educacional*

ajustando o espaço público aos padrões do privado; financiamento de serviços privados. A privatização é considerada uma estratégia que tem como papel diluir as responsabilidades do Estado administrativa e financeiramente (Morales, 1999; Starr, 1993).

Partindo desta rápida introdução sobre um novo cenário delineado nos últimos trinta anos do século XX, entendo que a análise das políticas educacionais deve estar engendrada na discussão da reconstrução do Estado brasileiro. O projeto brasileiro de mudanças, referente ao período deste estudo – 1996 a 2002 -, consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado em 1995, que propõe a concretização de uma política governamental situada num contexto de mudanças e de implantação de um novo modelo de gestão que tem como finalidade ultrapassar os obstáculos criados pela administração burocrática. O paradigma que está presente é o pós-burocrático. A proposta inclui a transferência das atividades públicas para organizações de propriedade pública que não pertençam ao Estado, denominadas “organizações sociais”<sup>1</sup> (Barreto, 1999; Bresser Pereira, 1999). Neste Plano Diretor, o Estado subdividiu-se em quatro setores para atender às reformas do Estado e da sociedade. O primeiro setor refere-se ao Núcleo Estratégico; o segundo, às atividades exclusivas do Estado; o terceiro, aos serviços não-exclusivos do Estado (ou serviços competitivos); e, o quarto, à produção de bens para o mercado (Barreto, 1999).

É no setor de serviços não-exclusivos do Estado que se insere a educação entendida como um serviço competitivo e não-exclusivo do Estado. Neste setor, o Estado atua simultaneamente com instituições públicas não-estatais e, também, privadas. Com a transferência destes serviços para o setor público não-estatal, inclusive o educacional, visa-se superar a rigidez burocrática e garantir maior autonomia e responsabilidade para seus dirigentes (Barreto, 1999). Mantém-se como sua função a promoção e financiamento, parcial ou total, das atividades sociais e científicas. A educação ganha um novo contorno: sua função social de produção de conhecimento passa a ser compartilhada com outros espaços, setores público não-estatal e privado, para o atendimento a um consenso de promoção de reformas educativas em busca da universalização da educação básica. É com base nesta subdivisão da organização do Estado, atendendo a um novo

---

brasileiro – 1980 – 1995. São Paulo: PUC-SP, 1998.

<sup>1</sup> As organizações de propriedade pública que não pertençam ao Estado, denominadas de “organizações sociais”, são entendidas como uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público (Bresser Pereira, 1999).

modelo administrativo, que ganha ênfase a construção de uma política de atendimento a jovens e adultos analfabetos, concomitantemente à promoção de ações dirigidas à educação em busca da melhoria da qualidade de vida desta população.

## **2. O OBJETO DE ESTUDO**

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já na segunda metade dos anos 90, foram concebidos e implementados três programas federais de formação de jovens e adultos de baixa renda: o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR); o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Programa Alfabetização Solidária (PAS). Os programas apresentavam dois traços comuns: nenhum deles era coordenado pelo Ministério da Educação e todos foram desenvolvidos em regime de parceria, envolvendo diferentes instâncias governamentais, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa (Di Pierro, 2000). Entre eles, o Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi escolhido para análise de seu desenho, implementação e ação parceira.

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) é um dos programas desenvolvidos pelo Programa Comunidade Solidária<sup>2</sup>. O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto Lei 1.366, de 12/01/1995, no início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, com o propósito de desempenhar uma função que visa facilitar, mobilizar, catalisar energias e recursos do que propriamente executar diretamente programas e projetos sociais (CARDOSO, 1997).

A proposta de ter como objeto de estudo o Programa Alfabetização Solidária – PAS, inserido no campo teórico das políticas públicas de educação de jovens e adultos analfabetos e a parceria com diversos atores sociais como estratégia para sua gestão administrativa, financeira e pedagógica no contexto das transformações econômicas, políticas e sociais na década de noventa, século XX, sustenta-se na necessidade de examinar o seu desenho e implementação tendo em vista compreender como é concebida a parceria que ocorre entre diversos atores sociais e qual o

---

<sup>2</sup> O Programa Comunidade Solidária responsabilizou-se por coordenar três programas: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária.

seu papel social. Embora entre os seus objetivos apareça a busca da consolidação do modelo solidário reforçando as capacidades institucionais locais de modo a ampliarem as oportunidades de trabalho e as possibilidades de prosseguimento dos estudos dos alfabetizados, no meu entendimento ainda se colocam como desafios a universalização desta modalidade de educação e o seu reconhecimento como parte da educação básica e como um direito social, dada a caracterização do PAS como um programa de ação suplementar, emergencial e focalizada no atendimento educacional do público-alvo jovens e adultos analfabetos.

### **3. OS OBJETIVOS E HIPÓTESES DO ESTUDO**

O presente estudo busca interpretar o enfoque da parceria dado às políticas públicas de educação, em especial a educação de jovens e adultos, e, ainda, examinar criticamente as relações entre os âmbitos Estado e Sociedade Civil, no atendimento das demandas por serviços sociais como o educacional.

É fato, portanto, que houve uma mudança no enfoque dado à relação entre público e privado, pois enquanto antes da década de 1990 era central a questão do financiamento – com a garantia do repasse de recursos públicos para as instituições privadas sem fins lucrativos –, nos anos 1990 ganha centralidade a questão da flexibilidade, eficiência e eficácia da gestão, buscando a desburocratização estatal. Desse modo, reafirmo que o debate sobre público e privado deve constituir-se como ponto crucial de análise dos processos de gestão e administração de políticas e programas num contexto de reforma da atuação do Estado na provisão de serviços sociais.

Diante da mudança do enfoque dado para a relação entre Estado e sociedade, Telles (1995) indaga sobre qual seria o lugar da questão social no cenário político brasileiro. A resposta dada a esta pergunta é que definirá a concepção do novo aparato institucional para a prestação de serviços sociais. Diante da rearticulação das forças políticas, econômicas e sociais em torno de um projeto de sociedade, há a necessidade de sustentação conceitual, política e institucional para a efetivação de uma nova parceria estabelecida entre Estado e sociedade (Barreto, 1999).

Esta forma de encarar as interações estabelecidas entre o Estado-sociedade, público-privado, mercado-direitos sociais explicita a complexidade da análise que será investida sobre o

problema da administração dos serviços sociais. Inserida nestas intrincadas relações, encontra-se a proposta da gestão parceira dos programas direcionados para a educação de jovens e adultos, envolvendo a ação estatal na modalidade de mediador do relacionamento entre os setores públicos e privados.

Acredito que, ao prosseguir com este estudo sobre *parceria* que ocorre na relação entre Estado e Sociedade Civil, estarei explicitando os limites entre público e privado, contribuindo para o estudo das políticas públicas de educação e de gestão educacional. Tanto a definição das políticas educacionais quanto o tema de gestão educacional estão em pauta no contexto atual, em que a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação apontam para questões como parceria, possibilitando o compartilhamento de responsabilidade entre Estado e Sociedade Civil; projetos pedagógicos, com vistas a tornar eficientes o ensino e a aprendizagem; a autonomia e gestão democrática, para a melhor qualidade dos serviços educacionais e gestão dos sistemas educacionais e das escolas, como relevantes num contexto que pretende, em princípio, depositar enorme esperança na educação como garantia da sustentabilidade do crescimento dos países latino-americanos e qualificação dos recursos humanos, possibilitando a capacidade da entrada desses países no mercado competitivo (Casassus, 1996).

Neste sentido, algumas indagações decorrentes de leituras realizadas nesta área e mais especificamente na modalidade de ensino de educação de jovens e adultos conduziram a buscar nesta pesquisa:

- a) Retomar a história da educação de jovens e adultos expondo a precariedade da oferta educacional, com destaque nos primeiros anos de escolaridade, com ênfase na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas à educação de jovens e adultos analfabetos.
- b) Expor os conceitos de público, privado e público não-estatal e explicitar os elementos que provocaram a mudança de enfoque do debate da relação entre público e privado, Estado e sociedade, com vistas a explicitar as diferentes concepções de parceria com a finalidade de aprofundar o debate sobre novas formas de gestão da educação<sup>3</sup>, tendo como foco as

---

<sup>3</sup> Como o significado do termo Gestão da Educação pode ter tratamento diferenciado ora como gerência, ora como coordenação do processo político-administrativo, neste estudo entendo Gestão da Educação como a coordenação, a organização e a execução do projeto político-pedagógico e financeiro das propostas de políticas públicas de educação, com ênfase nos processos de formulação, implantação e implementação das mesmas.

que ocorrem fora do sistema escolar, ou seja, no âmbito das “organizações sociais”, identificando, analisando e apontando perspectivas, problemas e limites na gestão de programas destinados à educação de jovens e adultos.

- c) Reconstituir o processo de formulação e implementação do Programa Alfabetização Solidária com vistas a desvelar as relações entre interesses, “organizações sociais” e agências estatais produtoras de políticas públicas.

Algumas questões iniciais deram sentido ao estudo, como também possibilitaram no processo da pesquisa a busca por diversos teóricos que com seus estudos ajudassem a respondê-las e a dar conta da compreensão do meu objeto de estudo.

- a) Quais as relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil na implementação de políticas públicas dirigidas à educação de jovens e adultos?
- b) Que conceitos de parceria, de público, privado e público “não-estatal” fundamentam a relação Estado e Sociedade Civil no contexto da década de noventa?
- c) A parceria é um instrumento que se insere nos princípios de democratização da gestão, de universalização do atendimento educacional e/ou da eficiência e dinamização da gestão de políticas públicas?
- d) Há novas formas de relacionamento entre Estado/sociedade? Quais são elas e como se colocam para a concretização da política pública dirigida à alfabetização de jovens e adultos analfabetos?

Para o desenvolvimento desta pesquisa parti, inicialmente, da seguinte hipótese:

***“A parceria, no final do século XX, década de noventa, pode ser a estratégia destinada a concretizar os princípios da universalização, da gestão democrática, da privatização e/ou da publicização no campo educacional brasileiro.”***

Durante o desenvolvimento do estudo, das leituras realizadas e da análise dos documentos, outras hipóteses surgiram. Sendo assim, entendo que a pesquisa ganhou novos rumos, que possibilitaram que a tese contemplasse as hipóteses que diziam respeito ao tema da gestão educacional.

Como outras hipóteses que surgiram no decorrer da pesquisa, diante das leituras e maior contato com o meu objeto, aponto as seguintes:

- 1) No final do século XX, década de 90, a parceria entre Estado e Sociedade Civil pode ser caracterizada como uma proposta que viabiliza a participação social numa perspectiva democrática de gestão de políticas públicas.
- 2) Na década de 1990, a gestão de programas dirigidos à educação de jovens e adultos, desenvolvida em parceria, proposta pelo Poder Público, busca o compartilhamento de responsabilidades entre Estado e Sociedade Civil numa lógica economicista e gerencial.

#### **4. O REFERENCIAL TEÓRICO**

O espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas envolve uma abordagem que considere as teorias contemporâneas que analisam, sobretudo, a democracia, o Estado e a Sociedade Civil. As correntes que marcam a nossa escolha teórica são a história e a teoria social contemporânea, concomitantemente com o pensamento da ciência política no âmbito da análise do processo de formação de políticas governamentais (*policy-making*) e da sociologia que trata da emergência de uma nova noção de cidadania, considerando a emergência dos movimentos sociais e a constituição de sujeitos sociais ativos (Dagnino, 1994).

A interpretação e compreensão do porquê e do como ocorre a mudança de enfoque na relação entre público-privado, Estado–Sociedade Civil, e a ênfase no público não-estatal na reforma do Estado devem ser realizadas com base numa investigação científica e num referencial teórico construído com a finalidade de demonstrar a hipótese e as questões iniciais do estudo.

Parto de algumas concepções preliminares a fim de situar o meu referencial teórico com o intuito de esclarecer o caminho escolhido para a análise do meu objeto de estudo, ou seja, o Programa Alfabetização Solidária como uma política pública de educação de jovens e adultos e a sua gestão em parceria entre setores públicos e privados.

Fundamentada em Claus Offe, que oferece uma teoria do político, ou uma abordagem política sobre o Estado ampliado, incorporando a luta de classes para a compreensão das transformações nas formas políticas, que definirei o meu campo de análise sobre as relações entre Estado e sociedade. Na sua visão o Estado capitalista somente pode funcionar na medida em que esconde a sua natureza e aparenta ser representante dos interesses gerais e comuns da sociedade



como um todo. Para isso, o Estado capitalista mantém constantemente um processo de reconciliação e compatibilidade entre a acumulação e a legitimidade na sua estrutura burocrática. Como bem lembra Carnoy, o Estado está constantemente tentando cumprir sua função de acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém sua legitimidade (1994, p. 180). Introduce-se nesse movimento a luta de classes que, ao ver de Claus Offe, tem de ser a base tanto para as crises na acumulação quanto para as crises de legitimidade.

No que se refere à Sociedade Civil, recorro à teoria gramsciana, que a concebe como a superestrutura representando o complexo de relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual (Carnoy, 1994). É considerada uma esfera específica, que tem legalidade própria, é o espaço do consenso (Coutinho, 1994). É na Sociedade Civil que a classe social dominante exerce o controle sobre a outra classe social, a dominada. Este controle se dá por meio de uma liderança moral e intelectual, articulando os interesses das outras classes sociais, num processo denominado hegemonia (Carnoy, 1994).

Para compreensão da tendência de um consenso na necessidade da participação política nas decisões, mas, prioritariamente, na execução de políticas públicas, deve-se explicitar a aceção de democracia na contemporaneidade. A democracia, neste caso, a constitucional, é um feito “liberal”, formulada num momento histórico, século XVIII, que buscava superar as relações assentadas num governo das minorias, num governo denominado absolutista. A classe social em ascensão, burguesia, argumentava em favor da necessidade de garantir direitos iguais de participação política para todos os cidadãos, direitos humanos, civis e políticos e de servir aos interesses da maioria da população. São razões que asseguram a adoção de regimes democráticos a fim de transformar sujeitos em cidadãos. É a sociedade civil se constituindo com sujeitos políticos coletivos (Coutinho, 1994).

A democracia coloca-se ainda como um projeto que depende da ação de sujeitos coletivos e individuais na luta pelos seus direitos, pela participação ativa e, por consequência, por cidadania. Há uma dificuldade de conceituação de democracia, como também há uma dificuldade de compreender o que seja participação popular, qual se coloca como uma palavra-chave que, por um lado, sustenta uma proposta de democratização, por outro, devido a sua abrangência e indefinição, pode configurar-se como retórica (Benevides, 2000).

O significado de democracia ainda não se concluiu, ela surge como forma de governo ou um conjunto de regras e instituições caracterizadas por procedimentos que visam proporcionar e facilitar a participação de forma mais ampla das pessoas interessadas em decisões coletivas. De acordo com Bobbio (1987), numa perspectiva liberal, ele destaca que a democracia pode ser compreendida em dois sentidos: formal e substancial. A democracia formal diz respeito à forma do governo, que respeita as regras e instituições; a democracia substancial caracterizada pelos fins e valores, conteúdos que indicam a um grupo político como agir, o que possibilita a definição de ser ou não democrático.

Entretanto, cabe lembrar que os movimentos sociais, dentre as diversas formas de organização, são um exemplo de ação de pessoas que, de forma coletiva, buscam concretamente a participação tendo em vista um processo democratizador das relações sociais, políticas e econômicas. A democratização ocorre tanto no âmbito do político como no âmbito da sociedade. Ou melhor, no Estado democrático e no conjunto da sociedade, com sujeitos que participam coletiva e individualmente.

O alargamento de uma democracia política para uma democracia social deu margem para a ação dos sujeitos coletivos representados por organizações, associações, sindicatos e partidos. No caso brasileiro, é preciso reconhecer que as organizações associativas representantes de diversos grupos têm-se multiplicado e se tornado parte integrante e importante da vida política nacional. Governar tendo em vista a presença de organizações sociais implica cada vez mais intermediar os diversos interesses representados por estes sujeitos coletivos. Na relação Estado-sociedade, a sociedade civil organizada coloca-se como a protagonista na conquista e construção da democracia e de um Estado democrático.

No Brasil, final do século XX, período de transição democrática, no qual se multiplicam os interesses pela constituição de numerosas associações, é que nasce uma Sociedade Civil complexa e dotada de grande potencial político (Nogueira, 2000/2001). Este redimensionamento da sociedade civil no seu conceito e papel político não pode, no entanto, levar a uma visão dicotômica das relações entre Sociedade Civil/Estado. Pretendo entender a relação entre estes dois atores e não colocá-los em posições contrárias, mas, sim, dialéticas. A relação Estado/sociedade, determinada por condições histórico-estruturais, é considerada aqui como *locus* de realização das políticas públicas.

A compreensão da educação como uma política pública social articulada com o planejamento mais global da sociedade, que dá visibilidade e materialidade ao Estado, é mais uma forma de proceder à análise teórico-crítica nesta pesquisa. Neste sentido, torna-se pertinente destacar a concepção de política social de Santos: “...chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (1987, p. 37). A política social ganha um sentido metapolítico, como uma política de ordem superior, justificando o ordenamento de *escolhas trágicas*<sup>4</sup>. A definição de uma política social de forma abrangente sugere a necessidade de elencar, de forma clara, os problemas que devem ser enfrentados e razoavelmente equacionados tendo como objetivo aumentar a probabilidade de eficácia das políticas destinadas a campos específicos escolhidos.

Diante deste contexto de crise e transformações, a educação, como uma das principais políticas sociais, tem sido discutida por autores como Paiva (1991). Ante o esgotamento do modelo de Estado de Bem-Estar Social adotado, crise do *Welfare State*, assiste-se ao surgimento de novas exigências e desafios para o sistema educacional. A educação é tratada “como uma entre outras áreas das políticas sociais...” (Paiva, 1991, p. 182), embora apresente uma história mais longa que as outras áreas e funções de grande amplitude. A educação integra a pauta de direitos sociais e tem sido de fundamental importância no processo de construção dos direitos civis e políticos conquistados ao longo do século XX e de contribuição para o desenvolvimento político-econômico e social.

Portanto, não é de estranhar que a educação seja colocada como uma das soluções para a crise, na medida em que busca atender às necessidades do sistema produtivo e promover alternativas para a ocupação do tempo livre e para a integração dos que estão fora do sistema produtivo, estimulando, por meio da difusão de técnicas, as microiniciativas, a produção cultural e o auto-emprego. A sua centralidade ganha força ao ser associada diretamente ao desenvolvimento econômico, num momento que coincide com o fim do keynesianismo. Isto porque, no mundo da livre-concorrência, vence o mais capaz, recebe melhor diferencial de salários aquele que mais educação possui e o que dispõe de um bem, considerado raro, no que diz respeito ao seu tipo e qualidade (Paiva, 1991).

---

<sup>4</sup> De acordo com Abranches (1987) e este autor, *escolha trágica* pode ser compreendida como uma escolha que, em essência, implica na escolha de um princípio de justiça, consistente e coerente, “cuja superioridade em relação a outros princípios possa ser demonstrada” (Santos, 1987, p. 38).

É preciso insistir que a educação ganha o sentido de centralidade na definição dos rumos econômicos num momento em que a crise do sistema educacional tem evidenciado a crise do Estado brasileiro. Sendo assim, entram em cena as reformas educacionais como alternativas capazes de atender às necessidades básicas de serviços educacionais.

A compreensão da educação como direito e política pública social é de fundamental importância diante da necessidade que há de reivindicar a sua universalização, colocando em debate o consenso presente no campo educacional na defesa da sua centralidade para o atendimento às exigências de uma nova era em conexão estreita com o desenvolvimento econômico, numa sociedade globalizada.

O exame do nosso objeto de estudo adquire sentido na medida em que se concebe a educação enquanto direito, encara-se o exercício da cidadania coletiva como uma forma de conquistar este direito, projeta-se a consolidação de um processo de democratização neste cenário em que a esfera pública ganha um novo sentido, o Estado apresenta-se numa perspectiva mais ampliada e as relações entre Estado e Sociedade Civil são redimensionadas.

## **5. O PERCURSO METODOLÓGICO**

Esta pesquisa insere-se na análise de políticas públicas, considerando as formas que regem a relação Estado/sociedade para a concretização da política pública para a educação de jovens e adultos. Constituiu como parte do estudo a análise do processo de formulação, com um recorte sobre a tomada de decisão, no plano legal e sobre a implementação, estudo da parceria do Programa Alfabetização Solidária com diferentes atores da sociedade. O enfoque sobre as formas de representação de interesses no processo de implementação do Programa possibilita visualizar a articulação dos interesses entre os parceiros, suas formas e a compreensão da política pública como não exclusiva do plano estatal, não o eximindo da responsabilidade de garantir a sua formulação e implementação.

Desta forma, analisei os dados, identificando as determinações fundamentais e secundárias do problema de pesquisa, discutindo os conceitos, as categorias, as mediações e as contradições dos fatos que constituem a problemática examinada. E, finalmente, organizei os

dados analisados, discutidos e categorizados de forma a dar coerência à exposição da problemática estudada e seus resultados, considerando os diferentes elementos que a explicam.

Escolhi o período de 1996 a 2002 para o meu estudo, por contemplar o momento do surgimento do Programa Alfabetização Solidária (PAS) e sua atuação durante todo o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Outro motivo que me levou à escolha deste período foi o fato do crescimento das iniciativas do Terceiro Setor no Brasil, e o Programa Alfabetização Solidária (PAS) representar uma dessas iniciativas, na década de 1990.

Para um exame do PAS e a caracterização da sua estrutura e gestão financeira e pedagógica utilizei fontes secundárias, ou seja, bibliografias e documentos sobre o Programa. Para a reconstrução histórica do Programa Alfabetização Solidária, elaboração do seu perfil e sua análise, utilizaram-se as fontes documentais, tais como: Estatuto da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, Relatórios de avaliação, Relatórios de atividades e os Princípios Orientadores para a elaboração de proposta político-pedagógica.

No estudo, procurei definir as categorias de análise que foram utilizadas diante da contextualização do problema que situa a **parceria** no debate sobre a crise estrutural do Estado e sua reforma; os conceitos de **público, privado e público não-estatal** que norteiam e fundamentam a relação entre Estado e Sociedade Civil; a **participação da sociedade** e a **democratização** das ações desenvolvidas pelo PAS.

Neste sentido, estabeleci como categorias de análise para proceder à investigação do objeto de estudo o que segue: parceria; publicização – público e/ou público não-estatal; privatização – privado e/ou público não-estatal; participação; gestão democrática; gestão compartilhada. A parceria, como forma de articular a relação Estado/sociedade, é tomada como eixo e encontra-se circundada pelas categorias de análise: publicização, privatização, participação, gestão democrática e compartilhada.

Com vistas a atingir os objetivos propostos pela pesquisa, contribuir com a produção do conhecimento na área de políticas públicas dirigidas para a educação de jovens e adultos analfabetos e a sua formulação e implementação, foi realizado, em primeiro lugar, o levantamento da produção teórica sobre gestão, parceria e educação de jovens e adultos. Para este levantamento, recorri aos arquivos das bibliotecas da USP, UNICAMP, PUC-SP; aos serviços oferecidos de levantamento bibliográfico como o Sistema Dedalus – SIBI da USP, via páginas da

*web internet*, o que também me auxiliou neste levantamento; às referências bibliográficas em dissertações, teses, artigos e livros; a publicações como: Proposta Curricular para Educação de Jovens e Adultos e a Série Estado do Conhecimento sobre Educação de Jovens e Adultos<sup>5</sup>.

Os dados referentes à demanda e ao atendimento de educação de jovens e adultos analfabetos foram coletados a partir de publicações da Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC, das páginas *web* na internet do Ministério da Educação – MEC, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Incluem-se, também, textos de teses e artigos sobre o assunto.

Apesar de ter como proposta inicial a realização de entrevistas com os sujeitos participantes do programa, este procedimento foi realizado apenas com uma das pesquisadoras do Programa, num curto espaço de tempo que não possibilitou o fechamento das questões. A mesma prontificou-se a receber o roteiro e, na medida em que houvesse tempo disponível, responderia. Não houve nenhum retorno, foi possível neste único contato obter informações sobre a concepção de *parceria* e sobre o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO como parceira do Programa.

Para exposição do estudo, escolhi a subdivisão em três capítulos.

No **Capítulo I**, realizo apontamentos sobre a histórica da educação de jovens e adultos, demonstrando a precariedade da oferta educacional para os primeiros anos de escolaridade, desde o século XIX até os dias atuais e apresento um quadro da situação educacional no Brasil, com ênfase na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas à educação de jovens e adultos.

No **Capítulo II**, realizo um breve olhar sobre o Estado Moderno a fim de contribuir para a compreensão da evolução da sua concepção e dos desafios que cercam a relação entre Estado e Sociedade Civil; exponho a configuração das três esferas – pública, privada e pública não-estatal – e interesses entre os atores que deles participam. Apresento e analiso os conceitos e caracterização da esfera pública não-estatal e, nesta, a atuação do Terceiro Setor como ponto fundamental do desvelamento dos interesses, sejam políticos, econômicos, sejam somente administrativos, da implementação da estratégia de *parceria* utilizada pelo Poder Público. Por

---

<sup>5</sup> É uma publicação organizada por Haddad (2002) que compõe um conjunto de produção do MEC/Inep/Comped.

fim, examino os novos padrões de gestão nas propostas de políticas públicas com base nestas novas configurações da Sociedade Civil.

O *Capítulo III* traz o objeto de estudo, a caracterização e análise do Programa Alfabetização Solidária - PAS, como ocorre a sua formulação, o envolvimento das esferas públicas e privadas. Exponho, também, seus processos de implantação e implementação e analiso suas inovações, seus limites e seus conflitos com base nas categorias de análise previamente definidas levando em conta sua gestão financeira e administrativo-pedagógica e seu papel social.

Na *Conclusão*, apresento as principais conclusões decorrentes da análise imprimida no decorrer da pesquisa. Indico ainda a necessidade de mais estudos enfocando a gestão de programas educacionais, que ocorre na relação entre Estado e Sociedade Civil com o intuito de contribuir com outros pesquisadores no estudo da educação como política pública.

## **CAPÍTULO I**

### **A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Neste capítulo, realizo apontamentos sobre a história da educação de jovens e adultos EJA, demonstrando a precariedade da oferta educacional para os primeiros anos de escolaridade, desde o final do século XIX até os dias atuais. O século XIX foi escolhido como recorte por terem nele ocorrido as primeiras iniciativas de industrialização no Brasil e por entender que é a partir deste momento histórico que se sente a necessidade da criação de um sistema público de instrução no país, a partir da proposição da instrução pública assumida pelo Estado, do debate em torno da legislação educacional e da busca de condições reais para sua viabilização e concretização. É somente no final do século XIX que temos, também, o acesso aos primeiros dados estatísticos de analfabetismo que na população brasileira para pessoas de todas as idades era de 85% da população e na população brasileira de quinze anos e mais o índice era de 65%<sup>6</sup>. Em princípio, com estes apontamentos, apresento um quadro da situação educacional no Brasil, com ênfase na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas à educação de jovens e adultos - EJA.

#### **1. A QUESTÃO POLÍTICA DO ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL.**

Para que a análise do analfabetismo como questão política e a construção da educação de jovens e adultos como política pública social no Brasil se realizem meu recorte teórico pressupõe um percurso pela história da educação que entrelace: o oficial e o real; projetos de reforma educacional e luta política; interesse particular e interesse geral; educação pública e educação popular.

Em princípio, cabe explicitar que a acepção de política pode ser entendida como práxis, espaço, governo e sistema de regras. É uma palavra de origem grega, que vem do termo *polis*, que diz respeito a cidade, urbanidade, civilidade. A política solicita uma difícil concessão: que os

---

<sup>6</sup> De acordo com Maria Luisa Santos Ribeiro (1992), p. 74-75.



indivíduos e os grupos saiam de si mesmos, moderem-se, ultrapassem-se e coloquem-se da perspectiva dos demais. O grande desafio para a política é criar as condições para que os indivíduos passem da defesa dos interesses particulares para a construção e a defesa do interesse geral (Nogueira, 2001).

Tal perspectiva nos leva à sua acepção, em primeiro lugar, como práxis que nos remete à sua compreensão como resultado das ações humanas criando as condições para sua existência na sociedade. É, portanto, teoria e prática, estabelecendo uma relação entre ação e reflexão constante neste processo de sua proposição, organização, atuação e construção, individual ou coletivamente. Em segundo lugar, ela define-se ainda como um espaço no qual os indivíduos e grupos buscam o reconhecimento desta condição de autônomos na produção de conhecimentos e determinação da conduta, das orientações e das opções dos demais, o que permite associá-la a um campo de luta, de disputa pelo poder de mando, comando e tomada de decisões. Em terceiro lugar, como governo que admite associá-la à idéia de administração, coordenação, ordenação, execução, representação e mobilização com vistas a garantir que os caminhos e as metas planejados pelo governo possam ser consolidados.

Ao tratar do analfabetismo como questão política, discorro sobre todos os aspectos que estão presentes na acepção de política. Trato, assim, dos aspectos **teóricos, práticos, administrativos e legais no decorrer da história da educação e, inserido nesta, do analfabetismo**. A construção histórica dos direitos dos cidadãos no Brasil e, neste contexto, a luta pelo direito ao acesso a uma educação de qualidade são pontos centrais para desenvolver a exposição histórica.

### **1.1 Uma breve retomada da construção dos direitos do cidadão no Brasil**

Ter como ponto de partida e foco principal a discussão via a construção histórica dos direitos dos cidadãos no Brasil justifica-se diante da busca interminável, no decorrer dos tempos, da construção da democracia no Brasil, e, por consequência, da construção da educação como direito de todos os cidadãos.

O primeiro ponto a ser destacado é que a idéia de direitos foi construída historicamente. Segundo T. H. Marshall, a cidadania desenvolveu-se na Inglaterra com muita lentidão. No século XVIII, surgiram os direitos civis; depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos; por fim, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Há que se observar que no Brasil não se aplica o modelo inglês (Carvalho, 2002).

Carvalho (2002) chama atenção para duas diferenças importantes no caminho para a construção das idéias de direito e cidadania. A primeira é a que se refere ao tratamento dado com maior ênfase a um dos direitos, o social, em relação aos outros e a segunda está relacionada à seqüência em que os direitos foram adquiridos numa ordem na qual o direito social precedeu os outros direitos.

Para este autor, uma alteração na lógica apresentada no processo de construção tal qual se apresentou na Inglaterra afeta a natureza da cidadania. O autor mostra que, no Brasil, primeiro, vieram os direitos sociais; depois, os direitos políticos e, finalmente, os direitos civis, que surgem como base dos outros direitos na seqüência descrita por Marshall, que continuam sendo motivo de luta para torná-los acessíveis. Entre eles, destaco o da igualdade perante a lei, a meu ver tão necessária diante das injustiças sociais.

No Brasil Colônia, a escravidão ocupa lugar de destaque no debate sobre democracia e emancipação política, considerada um dos fatores mais negativos para a conquista de direitos e construção da cidadania. Num momento histórico, em que a grande propriedade predominava e a escravidão estava presente em toda a sociedade, deparamo-nos com uma dificuldade concreta de educação para todos e de formação de futuros cidadãos. Sublinha-se, ainda, que a independência não significou avanço nem político, nem econômico, nem social, nem cultural. Houve, sim, uma aliança entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra, podendo ser considerada como uma independência negociada.

Mesmo diante de aspectos tão negativos, não significa que houve ausência de manifestações. Verifica-se que a partir da extinção do tráfico negreiro, em 1850, aparecem projetos emancipacionistas, tendo em vista a libertação dos escravos. Em 1885, estão de um lado os escravistas e de outro os abolicionistas. Nesta época, são quase 800.000 escravos, numa população total que não ultrapassava 14 milhões (Prado Jr., 1980). Além disso, as eleições começam a ocorrer a partir de 1822, ampliando e garantindo à população o exercício dos direitos

políticos. Não irei detalhar a forma como ocorreram as eleições, mas sabemos que a lei brasileira resultante da Constituição outorgada em 1824, que regeu o país até o fim da Monarquia, permitia que os analfabetos votassem. Com a proclamação da República, em 1889, os brasileiros tornavam-se cidadãos; no entanto, a maior parte da população não tinha noção do que era governo representativo e o que significava o ato de escolha. Como já mencionado, convivíamos com 85% de analfabetos. É a partir de então que se decide pela restrição de voto ao analfabeto. O analfabeto só reconquista o direito ao voto, pela primeira vez na história da República, em 1985, período da redemocratização do Brasil.

Somente no século XX, assistimos a uma acelerada expansão dos direitos sociais, em primeiro lugar; os políticos, em segundo lugar; e os direitos civis, em último. Esta expansão, embora acelerada, teve seus altos e baixos devido aos regimes políticos se intercalarem entre democráticos e autoritários. Os direitos civis, entre eles o da igualdade, são os que menos avançaram, como veremos a partir de dados educacionais, que demonstram claramente a desigualdade de acesso à escola e sua relação direta com as desigualdades sociais e econômicas.

Muito resumidamente, exporei o processo de construção e expansão destes direitos no decorrer do século XX, partindo da década de 1930. O ano de 1930 é considerado o ano que traz, em si, uma característica de aceleração de conquista dos três direitos, sendo assim, uma marca que divide a história do país. Os direitos sociais avançam com a criação de um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Outra iniciativa foi a vasta legislação trabalhista e previdenciária, completando-se com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

A primeira experiência que pode ser considerada como democrática, na qual o voto popular é estendido à maior parte da população, ocorre após 1945 e dura até a implantação do Regime Militar em 1964. Os direitos civis passam pela dificuldade da sua garantia na vida real, sendo precário o seu exercício. Durante os regimes ditatoriais, a população foi privada da liberdade de expressão do pensamento e de organização popular. Mesmo quando o regime ditatorial promoveu a organização sindical o fez articulado e vinculado aos interesses com o Estado (Carvalho, 2002).

A retomada do direito ao voto foi um dos primeiros ganhos neste período. Como marca do fim do Regime Militar, em 1985, numa escolha ainda indireta foi eleito o primeiro presidente após vinte anos do Golpe de 1964, Tancredo Neves. Em decorrência da sua morte, quem assume

a presidência é o seu vice, José Sarney. Neste mesmo ano, foi aprovada uma emenda constitucional concedendo o direito de voto aos maiores de 16 anos e aos analfabetos, além de restabelecer as eleições diretas para a presidência, em 1989. Este grande passo no processo democrático é resultado da reconquista dos direitos políticos, do ressurgimento dos movimentos sociais, da retomada do direito ao voto e da elaboração e aprovação da Constituição de 1988.

Um dos mais importantes ganhos foi com certeza o direito de voto concedido aos analfabetos. Como veremos adiante, o número de analfabetos neste período havia se reduzido de forma considerável tendo em vista a alta taxa de analfabetismo no início do século XX. Entretanto, diante da grande desigualdade social e econômica no atual contexto social verifica-se que na prática a conquista dos direitos civis ainda se apresenta como um grande desafio e os direitos sociais encontram-se ameaçados (Carvalho, 2002).

O desconhecimento dos direitos civis pela população em geral é revelado pelos dados medidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que revelam que apenas 20% das pessoas que sofrem alguma violação de seus direitos recorrem à polícia para realizar queixa. Quanto aos outros 80%, não fazem uso por não acreditarem na sua eficácia ou temerem a polícia (Carvalho, 2002).

O que se observa nesta breve retomada histórica da construção da cidadania é que a antecipação dos direitos sociais, tal como aparecem, como doação do Estado, não se caracterizou como uma conquista e, conseqüentemente, como o exercício de cidadania, mas, pelo contrário, a cidadania neste ponto de vista apresentava-se como passiva e receptora da ação do Estado. Isto faz com que a educação seja muitas vezes encarada como um favor, e não como um direito. Enfim, o percurso histórico desvela a precária situação do exercício de cidadania e, assim, a necessidade que se impõe de garantir e assegurar à população, primeiro, o conhecimento de seus direitos, principalmente os civis; segundo, o exercício dos três: sociais, políticos e civis; por fim, **a questão política do analfabetismo** como um dos obstáculos para a participação política, para a organização social, ampliação e garantia dos direitos do cidadão.

## **2. A educação de jovens e adultos no Brasil Como Política Pública: entre o oficial e o real.**

Para se entender a relevância da abordagem da educação de jovens e adultos analfabetos como política pública, é preciso considerar que, no contexto atual, um desafio que ainda se coloca é o reconhecimento desta área como modalidade da educação básica, mesmo após a alteração de sua concepção de suplência para modalidade de ensino na legislação. Tanto no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 quanto no Parecer nº 11/2000, do Conselho Nacional de Educação, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares da EJA, deixa clara a sua especificidade no processo ensino e aprendizagem, no processo de formação de professores, no currículo e nos métodos e sua inserção como modalidade da educação básica.

Esta modalidade recebe uma abordagem, conceituação, denominação, tratamento e lugar diferentes no decorrer da história da educação e da educação popular. Nesse sentido, cabe delimitar que a denominação e sua abordagem como educação de adultos é predominante neste percurso histórico, sendo que a denominação educação de adultos e adolescentes somente irá aparecer com a Campanha Nacional de Educação de Adultos e Adolescentes – CEAA, que vigorou no período de 1947 a 1963.

A lei 5.692/71, de reforma do ensino primário e secundário, revoga alguns artigos da primeira Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. No seu Capítulo IV, artigo 24, a educação de adultos e adolescentes caracteriza-se como Ensino Supletivo que terá por finalidade “suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria”. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 e da nossa LDB 9.394/96 é que a denominação educação de jovens e adultos aparece e modifica o seu tratamento e o seu conceito sendo compreendido como modalidade de ensino na educação básica. Portanto, ainda é necessário que haja o reconhecimento desta área enquanto modalidade da educação básica e a superação de seu tratamento como um estudo supletivo.

Nesta perspectiva, a denominação educação de jovens e adultos só será utilizada a partir do processo de redemocratização política e social do país, ou seja, a partir de 1985, que contextualizo expondo as diversas propostas que qualificam as políticas públicas de educação de jovens e adultos. Antes deste período utilizarei a denominação educação de adultos e educação de

adultos e adolescentes, de acordo com os programas, a legislação e o contexto histórico em que se desenvolvam.

## **2.1 A histórica luta de construção da educação como direito**

Fundamentada teoricamente na história da educação e da educação popular, apresento a história da educação de jovens e adultos dividida em três fases:

**Primeira fase:** no século XIX, anterior à proclamação da República, período em que não há uma vinculação dos debates sobre a democratização da educação com a luta política implementada pela participação popular, mas ocorria, sim, solicitação apresentada sob a forma de projetos de reforma do ensino de forma isolada de pessoas envolvidas com a política, com a finalidade de ampliação do atendimento educacional.

**Segunda fase:** após 1889, ano da Proclamação da República, quando a idéia de que o povo como governante e dirigente de seu próprio destino impõe a necessidade de democracia, inclusive em nível educacional. Neste período, a educação de adultos apresenta-se, primeiro, com uma visão marginal diante dos outros níveis de educação; num segundo momento, é percebida como uma educação independente, merecendo um tratamento específico e diferenciado.

**Terceira fase:** A partir de 1985, período de redemocratização do país, no qual os debates sobre a ampliação das oportunidades educacionais adquirem uma relevância substancial nos meios acadêmicos e políticos. Período em que a educação ganha centralidade, e a educação dos jovens e adultos é debatida nos meios acadêmicos com maior intensidade. Um período no qual a realização de parcerias entre a Sociedade Civil e o Estado ganha ênfase e se apresenta como uma forma de superar o analfabetismo.

### *2.1.1 O século XIX e o princípio do debate da organização de um sistema educacional*

O ideal da escolarização elementar das massas é disseminado pelo mundo desde a Revolução Industrial, no século XVIII, que passa a fazer do urbano o modo de vida das pessoas. Diante deste novo modo de vida, surge também a preocupação com o desenvolvimento socioeconômico das nações. O alto índice de analfabetismo e a falta de escolas para o atendimento à demanda por educação são problemas identificados na época, colocando como desafio a busca da educação universal.

No Brasil, no momento em que a Família Real vem para o Rio de Janeiro, modificações consideráveis e significativas ocorrem e direcionam para a independência. Entre elas, o incremento do comércio e um pequeno surto industrial, o que leva a um início de processo de urbanização. Com a sua vinda, a organização de um sistema de ensino tornou-se necessária devido à demanda educacional da aristocracia portuguesa e a necessidade de preparação das pessoas que ocupariam novos cargos técnico-burocráticos. Os cursos criados eram dirigidos para a elite, em nível superior, com caráter meramente utilitarista.<sup>7</sup> No que diz respeito à educação elementar, ainda não se viam progressos; predominava o ensino privado realizado nas casas da elite, com preceptor. Além disso, deparamo-nos com duas questões que não favorecem a visão da educação como prioridade: a primeira diz respeito à predominância do modelo econômico agrário-exportador dependente e início da estruturação do modelo agrário-comercial exportador dependente<sup>8</sup>; a segunda, à grande população rural analfabeta composta sobretudo por escravos. A educação, sua democratização e atendimento a toda a população, não era encarada como uma necessidade social e econômica.

É somente a partir da Constituição outorgada em 1824, que vigorou durante sessenta e cinco anos do regime imperial, que concretamente se observa uma preocupação oficial com a educação elementar, conforme se constata em um de seus artigos: “A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos”.<sup>9</sup> Para demonstrar esta preocupação de apresentar um plano de instrução

---

<sup>7</sup> Os cursos criados foram: Medicina, Agricultura, Economia Política, Química e Botânica e os cursos das Academias Militares.

<sup>8</sup> Conforme Maria Luisa Santos Ribeiro, *História da educação brasileira: a organização escolar*, p. 37.

<sup>9</sup> Constituição Política do Império do Brasil, 1824, Título VIII – Das Disposições Gerais e Garantia dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, art. 179, § 32, in Fernando H. Mendes de Almeida, *Constituições do Brasil*, p. 49 *apud* Xavier, 1980, p. 36.

pública para todo o Império, recorro a Xavier (1980), que em um dos capítulos do seu estudo procura evidenciar o problema de desajuste entre as propostas de criação de um sistema de educação nacional no período pós-Independência e as condições reais de concretização das mesmas. Xavier (1980) mostra que o deputado Romualdo de Seixas (Bahia) expõe a situação de sua província, em uma das sessões da Câmara dos Deputados, em 1826, em resposta à questão sobre a estatística da situação do ensino em todo o país, afirmando: “...não há uma só escola de primeiras letras, sendo a população de mais de 20 mil habitantes” (Annaes do Parlamento Brasileiro: Câmara dos Deputados, 1826, p.141-142 *apud* Xavier, p. 37).

Este pequeno relato demonstra a gravidade do quadro educacional da época. Houve, juntamente com o diagnóstico da situação concreta, uma proposta de soluções via legislação. Uma dessas propostas era a lei resultante do projeto de Januário da Cunha Barbosa (1826), na qual se verificava a presença de idéias como a abordagem da educação como dever do Estado, a distribuição racional, por todo o território nacional, das escolas dos diferentes graus e da necessária graduação do processo educativo (Ribeiro, 1992, p. 44).

Com a aprovação do Ato Adicional de 1834, ocorre a descentralização do sistema de ensino e é delegado às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária. Ao Governo Central coube responsabilizar-se pela educação dos filhos da elite, com a garantia do ensino superior. Esta foi a medida mais marcante para a educação, pois, por um lado, impulsionou as províncias a abrirem as escolas elementares; por outro, esta descentralização do sistema de ensino sem a garantia dos recursos financeiros provocou uma desigualdade no atendimento educacional observada até hoje, pois as províncias carentes de recursos nada podiam realizar no sentido de garantir a educação primária para a população. Vejam a observação abaixo:

A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar (Romanelli, 1988, p. 40).

Entretanto, pode ser verificado que no Segundo Império ocorria um interesse crescente pela educação popular e algumas iniciativas destinadas ao atendimento escolar dos adultos já eram observadas. Como o sistema era descentralizado, Paiva (1983) lembra que são precárias as



informações sobre o período, pois as províncias eram responsáveis pela oferta do ensino elementar, e, na medida em que havia interesse pela instrução, buscavam-se medidas que atendessem às necessidades educacionais.

Dois aspectos podem ser considerados como incentivadores do desenvolvimento dos sistemas de ensino, principalmente no Centro-Sul do país: primeiro, o deslocamento do eixo econômico do Norte-Nordeste para o Centro-Sul do país; segundo, os imigrantes europeus que se preocupavam com a educação dos seus filhos e, assim, deram origem ao seu próprio sistema de ensino (Paiva, 1983).

O surgimento da nação brasileira, o seu processo de desenvolvimento histórico, a sua reorganização no campo social, cultural, político e econômico impunham exigências à organização educacional que oficialmente são percebidas por meio de leis, mas concretamente, como observado, não encontram condições favoráveis para a implantação do ensino primário e secundário oferecido pelo Poder Público. Entretanto, é a descentralização do sistema de ensino e a imposição de uma reorganização do sistema educacional que permitiu, no século XIX, o início de tentativas em busca de uma educação pensada e executada em nível nacional.

De acordo com os dados do Anuário Estatístico do Brasil, de 1936 (*apud* Ribeiro, 1992), o índice de analfabetismo da população brasileira para pessoas de todas as idades é de 85%, e, entre os de quinze anos ou mais, esse percentual é de 65%. Os políticos, nesta época, é que organizavam e lideravam as campanhas proclamando a necessidade da difusão da escola primária e defendendo o combate ao analfabetismo. Para exemplificar tal fato, várias iniciativas foram tomadas com o intuito de garantir a qualidade e organização do ensino. Dois projetos de reforma foram aprovados neste período: o de 1851, reforma de Couto Ferraz, que fazia referência à abertura também de classes para adultos; e o de 1878, de Leôncio de Carvalho, que enfatizava a necessidade de promover a criação de cursos elementares noturnos.

A partir da segunda metade do século XIX, observa-se a crescente tentativa de incentivo à industrialização, a sociedade brasileira desenvolve-se em base urbano-industrial e ocorre o deslocamento do eixo econômico do Norte-Nordeste para o Centro-Sul. É neste período que de forma mais perceptível o analfabetismo, politicamente, constitui-se num problema para a integração do país no contexto social em que ocorrem as primeiras iniciativas de industrialização e urbanização, pois o domínio da leitura e da escrita torna-se elemento indispensável para esta

integração. A educação de adultos encontra, neste período, respaldo legal e passa a ser um dos três aspectos tido como importantes da educação, mesmo, ainda, se desenvolvendo de forma precária e irregular.

Um obstáculo colocado neste período, que dificulta avanços no processo de implantação da educação nacional e, conseqüentemente, da expansão da cidadania e constituição da democracia, é o impasse entre o oficial e o real. Este obstáculo era conseqüência da proposta liberal que proclamava a necessidade da educação primária, elaborando propostas que atendessem à Constituição de 1824, que se apresentavam de acordo com o contexto econômico, político e social da época. O que se apresentava nestas propostas era uma intenção de sua implantação, por este motivo ela ocorre de forma frágil, demonstrando claramente um sistema de ensino que se preocupava muito mais em manter uma educação de primeiras letras a baixo custo, do que de fato sua concretização em resposta às necessidades reais da população por educação.

Um primeiro diagnóstico sobre a educação elementar, explicitando a realidade educacional brasileira, é realizado e apresentado no parecer-projeto de Rui Barbosa. Apresentava-se como um parecer e um projeto de reforma educacional. Preocupava-se com a melhoria qualitativa do ensino e colocava-se contrário ao voto do analfabeto. Acreditava que esta posição impulsionaria a decisão de democratização do ensino, incluindo no sistema educacional o atendimento aos adultos analfabetos, que seriam os futuros eleitores. O impedimento ao voto do analfabeto venceu; no entanto, nada de concreto ocorrera para a ampliação do sistema educacional e atendimento da população analfabeta. Há que se destacar que as idéias presentes neste projeto, como o chamamento dirigido ao governo para assumir a difusão da educação elementar e a atenção para uma política educacional de âmbito nacional, são fatores iniciais que se mostram impulsionadores para a realização de uma educação de âmbito nacional.

Como a difusão do ensino elementar está colocada em pauta, por exigências legais e pelos princípios liberais em voga, depara-se com um outro fato que marca a história da educação popular, a quem cabe a sua oferta? É ao Poder Público, pois sua oferta deve ser gratuita, obrigatória e contar com o auxílio do Governo Central? A intervenção estatal no sistema de ensino não fora aceita pacificamente por todos os políticos interessados na questão educacional. Os católicos manifestam a sua posição contrária a esta intervenção, pois pretendem entregar o ensino exclusivamente à Igreja. Paiva (1983, p. 74) lembra que: “A discussão na época pouco tem a ver com a situação educacional brasileira; na verdade era o debate europeu que ecoava em nossa terra”.

Neste sentido, percebe-se que há um distanciamento entre a legislação proposta, os objetivos proclamados pelo liberalismo e o que a realidade concreta demonstrava: uma educação que não constituía meta prioritária e a realização de um atendimento educacional que não onerasse os cofres públicos. Esse distanciamento e a dualidade público X privado, Estado X Igreja, marcam definitivamente a organização do sistema educacional brasileiro, bem como uma série de deficiências, qualitativa ou quantitativamente, resultantes destes fatores e da ausência de um sistema nacional de educação.

Os dados estatísticos sobre o analfabetismo e a sua permanência ao longo da nossa história demonstram o distanciamento e o abandono que sofreram as políticas públicas para o campo educacional brasileiro. Observa-se, nesta fase, que as iniciativas individuais se colocam como única maneira de elaborar projetos de lei que atendessem a um projeto de educação nacional. Ainda, a conquista de direitos sociais faz-se via decretos que são elaborados na instância estatal. Neste sentido é que, concordando com Carvalho (2002), reafirmo de que somente a partir de 1930 se pode falar na conquista de direitos sociais.

### ***2.1.2 A Luta Política e a Consolidação de Um Sistema Nacional de Educação***

O período que antecede a guerra representa a continuidade em relação ao Império; o que a sucede, apresenta um quadro de contestação e luta por recompor o poder político, por modificar a posição relativa ocupada pelos grupos econômicos na estrutura política do país (Paiva, 1983, p. 79).

A passagem do Regime Monárquico para o Regime Republicano é uma das marcas, em nossa subdivisão temporal, para o entendimento sobre o que ocorre no sistema educacional brasileiro. A outra marca é a questão da luta política, do movimento social e as reivindicações em favor da educação para todos que ocorre a partir do século XX, mais precisamente a partir da década de 1910, final da Primeira República. Os movimentos no campo educacional buscam, por um lado, a difusão quantitativa do ensino, por outro lado, a sua qualidade. Em geral, os movimentos preocupam-se, em primeiro lugar, com a educação das crianças e, marginalmente, com a dos adultos. Neste sentido, é possível a subdivisão, quanto ao tratamento teórico e político

da educação de adultos, em dois momentos: primeiro, com uma visão marginal; segundo a percepção da educação de adultos como uma educação independente.

No entanto, deve-se destacar que em meados do século XIX há uma série de movimentos por escola. São os trabalhadores em busca da escolarização que deveria estar acompanhada de mudanças no campo econômico e social, justiça e igualdade, questões que não estavam na agenda da Primeira República (Hilsdorf, 2003). Entre os movimentos estão os socialistas que defendiam uma educação politizante para o trabalhador; os libertários, que organizaram escolas leigas, livres e privadas; os comunistas, em busca da escola unitária; o movimento negro, registrando um esforço em criar escolas no interior de um projeto próprio para as populações negras.

No entanto, na literatura acadêmica dá-se visibilidade aos movimentos dos liberais e católicos. É a partir da década de 1920 que entram em cena os primeiros profissionais da educação, sendo seus principais representantes: Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Paschoal Lemme. A principal ação deste período foi a fundação da Associação Brasileira de Educação – ABE, por Heitor Lira, com a finalidade de promover o debate sobre reformas e pensamentos educacionais, suas contradições e seu conteúdo intelectual. Era o primeiro espaço concreto de reunião de profissionais da educação, que ocorria por meio de Conferências em nível nacional.

Como nenhum movimento ocorre isoladamente, em sendo assim tem-se a presença dos católicos como um grupo social que trava um embate ideológico com os pioneiros. E novamente a pergunta: “a quem cabe o controle das escolas?” Por um lado, os pioneiros da educação, defensores da escola pública, gratuita, obrigatória e laica; por outro lado, a Igreja Católica, que tem atuação marcante neste período no sentido de reaproximar o Clero do Estado leigo. A Igreja Católica era participante da ABE por meio dos educadores de linha católica escolanovistas.

#### *2.1.2.1 A Primeira República e a luta política pela educação*

No Brasil, no final do século XIX, ocorre o alargamento das possibilidades do desenvolvimento de suas forças produtivas e de seu progresso material. Com o advento da República, os primeiros anos do século XX assinalam para uma economia que dependeria do trabalho livre, após a abolição da escravatura. O quadro político da época é caracterizado pelo

domínio oligárquico estadual e tem à frente os fazendeiros de café. O controle político e econômico encontrava-se centralizado nas mãos das oligarquias agrárias, mesmo assim, o processo de industrialização continuava crescendo lentamente, com dificuldades no que tange à carência de capital e precário dinamismo interno do mercado. Com este controle nas mãos das oligarquias, impõe-se uma política em favorecimento das atividades agrário-comerciais.

Neste início do Regime Republicano até a ocorrência da Primeira Guerra Mundial, não há concretamente qualquer alteração que demonstre o rompimento com a organização política e econômica do Império. As alterações, inclusive com um quadro de contestação e luta política em busca de uma modificação substancial da posição política que assumia o grupo da oligarquia agrária, só são observáveis no período que sucede esta guerra. Logo, no campo educacional não há qualquer mobilização concreta em favor da democratização do ensino. Ocorre, sim, o crescimento da demanda e o precário atendimento nas cidades que apresentavam melhores condições políticas e econômicas. A educação não era sentida como necessidade pela população que vivia no campo, pois estava ligada às oligarquias que não se interessavam pela educação do povo.

No final da Primeira República, a expansão da economia traz um grande número de trabalhadores imigrantes. Economicamente, inicia-se a desintegração da grande propriedade agrária e, em contrapartida, há uma produção de gêneros exportáveis e de grande valor comercial nos mercados mundiais. O fato da presença de imigrantes no Brasil aumentou a pressão pela difusão do ensino com a finalidade de atender às necessidades educacionais de seus filhos. A expansão da escolarização é, desta maneira, sentida principalmente nos estados pertencentes à região Centro-Sul do país, que recebem a maior parte dos imigrantes. São Paulo é um exemplo disto, pois recebeu uma boa parte desses imigrantes incorporados como assalariados nas fazendas de café ou nas indústrias.

A proclamação da República traz em sua pauta a questão da democracia liberal com base no voto. A Primeira Constituição Republicana, de 1891, elimina o que denominamos de uma seleção social pela renda e traz em seu conteúdo a seleção pela instrução, pois exclui os analfabetos do processo eleitoral. A expectativa que se tinha com esta exclusão é que houvesse por parte dos representantes políticos a preocupação de expandir a educação para que os analfabetos tivessem acesso à formação e participassem, quando letrados, do processo eleitoral.

Isto não só não ocorreu, como, por um lado, fortaleceu a discriminação social em relação aos analfabetos tidos como incapazes, e, por outro lado, propiciou que todas as futuras constituições mantivessem esta decisão legal de exclusão dos analfabetos como eleitores. Somente em 1988, praticamente um século após, é que é revista e revertida esta decisão.

Diante do quadro acima apresentado, a idéia da construção de uma identidade nacional e do sentimento de pertencimento a um Estado nacional brasileiro fica prejudicada, pois, fazendo minhas as palavras de Carvalho, “a República significou um fortalecimento das lealdades provinciais em detrimento da lealdade nacional” (2002, p. 81). A cidadania que exerciam, naquele final de século XIX e início de século XX, caracterizava-se por uma participação limitada a pequenos grupos, que, ao se manifestarem, buscavam demonstrar o seu ódio ao estrangeiro, sobretudo ao português.

A mobilização intelectual da época deu-se em duas vertentes: uma mobilização que ocorreu na primeira fase do período republicano com uma preocupação quantitativa que conduz ao “entusiasmo pela educação”; uma mobilização que se apresenta por volta da década de 1920 com uma conotação mais qualitativa que conduz às reformas realizadas pelos “profissionais da educação”. A ABE é a principal instância de debates sobre o campo educativo. Há uma dedicação às questões relacionadas com a educação dirigida à maioria em contraposição à educação pensada e realizada para as elites.

O “entusiasmo pela educação” tem como ponto de partida o analfabetismo e a atenção especial para a democratização do ensino. Acreditavam que um dos problemas da ampliação da base eleitoral fosse exatamente a questão do analfabetismo e a difusão do ensino possibilitaria a superação deste problema e, conseqüentemente, a recomposição do poder político por parte do grupo ligado ao desenvolvimento urbano-industrial. É, enfim, um período de luta política contra o preconceito ao analfabeto, contra o analfabetismo e a favor do ensino primário integral.

A mobilização intelectual em torno do pensamento educacional brasileiro na década de 1920 é realizada inicialmente tendo como base as idéias que chegam da Europa e, posteriormente, dos Estados Unidos. O movimento reformador apresentou ao longo deste período preocupações ligadas aos métodos pedagógicos e à administração educacional. A mesma é implementada por “profissionais da educação” que não possuem formação específica, são autodidatas que se dispõem a estudar sobre educação, dando opiniões e atuando sem dar a devida

importância ao aspecto político da questão educacional. A finalidade do movimento consiste em oferecer soluções para a administração das escolas, para a formação de professores, para a elaboração de currículos e métodos e para a organização dos cursos em geral (Paiva, 1983). As reformas apresentam um significado de tecnificação do campo pedagógico com base no “neutralismo tecnicista”. Esta visão presente no movimento é questionada pela Revolução de 1930 permitindo a alguns educadores, entre eles Anísio Teixeira, comprometerem-se com os ideais democráticos e uma atuação política no campo educacional.

### 2.1.2.2 A Segunda República e a luta política por uma educação pública e gratuita

A evolução dos direitos e a aceleração das mudanças sociais, políticas e econômicas acontecem a partir de 1930. É a partir desta década que se percebe visivelmente a queda do índice de analfabetos de quinze anos ou mais (**Tabela 1**) e presencia-se, também, a construção de um pensamento educacional brasileiro, marcando decididamente o século XX.

**Tabela 1**

#### **Indicadores demográficos e econômicos e taxa de alfabetização entre 1900 e 1970**

<b>Especificação</b>	<b>1900</b>	<b>1920</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>
População total	17.438.434	30.635.605	41.236.315	51.944.397	70.119.071	94.501.554
Densidade demográfica	2,06	3,62	4,88	6,14	8,39	11,18
Renda per capita em dólares	55	90	180	-	236	-
% de população urbana	10	16	31	36	46	56
% de analfabetos (de 15 anos e mais)	65,3	69,9	56,2	3 50,0	39,5	33,1

*Extraída de Otaiza Romanelli (1988) baseada em Lourenço Filho, **Evolução da Taxa de Analfabetismo de 1900 a 1960**. R.B.E.P., nº 100. Fundação I.B.G.E. **Brasil: séries Estatísticas Retrospectivas**.*

Tendo como parâmetros os dados sobre densidade demográfica, população total, renda per capita e população urbana, observa-se que a taxa de alfabetização, no período de 1900 a 1920, aumentou. O crescimento da taxa de alfabetização é notado a partir de 1940. É somente entre o

período de 1950 e 1960 que a taxa de analfabetismo experimenta seu maior progresso ao alcançar uma redução significativa. O índice de analfabetismo passa de 50,0%, em 1950, para 39,5%, em 1960.

Este é um dos pontos que torna o século XX especial em matéria de educação, além do fato da construção de um pensamento educacional brasileiro autônomo. Este período constitui-se, ainda, como um período rico em idéias, debates e propostas com diferentes abordagens no campo da política de educação de jovens e adultos analfabetos. Portanto, farei um percurso de apontamentos históricos que parte do debate oficial e percorre um caminho retomando registros legais e/ou teóricos com vistas a demonstrar o que ocorreu, como se concretizaram tais propostas nos âmbitos do oficial e do real, com destaque para o contexto sócio-político-econômico.

### *2.1.2.3 As diretrizes e os programas de educação de jovens e adultos no período de 1930 a 1960*

A educação no Brasil consolida-se como uma questão nacional a partir de 1930. Esta década é marcada por cinco relevantes fatos da memória educacional brasileira: o primeiro, a organização de intelectuais, escrita e divulgação do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932; o segundo, a criação do Ministério da Educação e Saúde; o terceiro, a percepção da Educação de Adultos de forma independente e autônoma; o quarto, a elaboração da Constituição de 1934, exigindo que se firme uma Lei de Diretrizes e Bases e seja elaborado o plano nacional de educação e, o quinto e último fato, o golpe que instituiu o Estado Novo, em novembro de 1937, liderado por Getúlio Vargas, introduzindo uma política educacional articulada com o projeto de um Estado autoritário.

O analfabetismo é visto como um dos principais problemas da nação num clima marcado pela revolução de 1930. Como resultado de ser visto como um problema específico do campo educacional, a primeira iniciativa de educação de adultos nasce da organização de um Serviço de Educação de Adultos no Departamento Nacional de Educação. No Governo do Presidente Gaspar Dutra (PSD), o serviço foi autorizado pelo Ministério da Educação e Saúde, em janeiro de 1947, ocupado pelo Ministro Clemente Mariani, e se encarregou de concretizar a Campanha Nacional de Educação de Adultos, cuja preparação se inicia ainda no contexto acima, ou melhor, na década de 30 e nos tempos do Estado Novo. A Campanha de Educação de Adultos teve como idealizador



o educador Lourenço Filho, que a concebeu como um amplo movimento de mobilização nacional em favor da educação de adultos.

O período de 1930 a 1945 é marcado por dois momentos políticos diferenciados: a Segunda República e o Estado Novo. A Segunda República caracteriza-se como um período de ideais democráticos no campo político, econômico e educacional. Os intelectuais liberais reivindicavam a reforma eleitoral e a ampliação das oportunidades educacionais. O movimento da Escola Nova e o nascimento do *Manifesto de 32* influenciaram a Assembléia Constituinte e a Constituição de 1934, indicando às reformas educacionais resolver os problemas do ensino vinculado às reformas econômicas. As diretrizes e a política educacional brasileira eram fixadas mediante legislação, atendendo às reivindicações que partiram do movimento de intelectuais ligado ao campo educacional.

É possível verificar que a melhoria qualitativa do ensino obteve maior atenção por parte do Governo do que as reivindicações de caráter quantitativo. Justifica-se este procedimento, pois a ampliação do número de vagas implicava maior investimento, e os recursos financeiros dos estados eram limitados. Mesmo identificando-se o aumento quantitativo da rede de ensino, o mesmo deveu-se às orientações dos renovadores de caráter qualitativo dadas ao poder público estadual. Houve ainda o auxílio da União no final do período da Segunda República que beneficiou tão somente os estados que pertenciam às zonas de imigração.

O movimento dos renovadores passou a inserir a luta e reivindicação pela expansão quantitativa do sistema de ensino, num primeiro momento, numa perspectiva educativa e, num momento posterior, de forma mais radical, numa perspectiva política, encarando a educação relacionada com a sociedade e à vida política. É nesse momento que o movimento renovador declina e inicia-se uma nova fase dentro do campo educacional.

Na prática, a política nacional só se efetivou a partir do Estado Novo, sob novas orientações que correspondiam ao apoio dado, pelos novos técnicos em educação, ao novo regime. A estatística do ensino especificando ensino primário comum e ensino supletivo contribuiu para a tomada de consciência sobre os altos índices de analfabetismo presente no Censo de 1940; além disto, é atribuída uma relevância à educação de adultos nunca antes verificada. Com a redemocratização do país, a educação de adultos ganha maior atenção e, em meados de 1945, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP recomenda a ampliação

das redes estaduais de ensino supletivo. Observa-se com maior clareza a distinção entre ensino elementar e educação de adultos a partir de 1946, quando foi lançada uma Campanha Nacional de Educação de Adultos e Adolescentes – CEAA. Neste momento, é possível identificar o objetivo do seu lançamento: sedimentar o poder político e as estruturas socioeconômicas da época influenciadas pelas condições internacionais com as ocorrências da repressão às esquerdas marxistas, do fechamento do Partido Comunista e da Guerra Fria.

As medidas e os procedimentos adotados pelo Poder Público estavam definidos em “Convênios Especiais” celebrados entre o Ministério da Educação e Saúde e os Estados e Territórios. Os convênios delineavam as seguintes competências: à *União* cabiam o planejamento geral, a orientação técnica e o controle global dos serviços, bem como a prestação de auxílio financeiro e o fornecimento de material de leitura; as *unidades federadas* comprometiam-se em criar um Serviço, ou Comissão, com a incumbência de superintender as atividades e instalar, prover com pessoal docente e fazer funcionar as classes de ensino supletivo previstas para seus respectivos territórios no planejamento geral da Campanha.

A partir de 1948, os “Acordos Especiais” celebrados obrigavam os Estados e Territórios a instalar os cursos acrescidos em núcleos de populações rurais, e pelo menos um deles em cada escola rural construída com os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário – FNEP. Havia a preocupação de criar as “Missões Rurais de Educação de Adultos”. Assim, constitui-se, em 1950, a primeira “Missão” reunindo um médico, dois agrônomos, um veterinário, uma enfermeira e educadora sanitária, uma especialista em economia doméstica, um assistente social e dois funcionários operacionais (um operador de rádio e cinema e um motorista). Ao dispor de recursos próprios para se desenvolver, a educação de adultos ganhou autonomia enquanto educação elementar.

A CEAA tinha, ainda, como finalidades melhorar os índices do analfabetismo no Brasil em âmbito mundial e preparar mão-de-obra alfabetizada para atuar nas indústrias. Para Lourenço Filho, a Campanha contribuiria para combater o marginalismo. Em um de seus pronunciamentos, afirma:

devemos educar os adultos, antes de tudo, para que esse marginalismo desapareça, e o país possa ser mais coeso e mais solidário; devemos educá-los para que cada homem ou mulher melhor possa ajustar-se à vida social e às preocupações de bem-estar e progresso social. E devemos educá-los porque essa é a obra de defesa

nacional, porque concorrerá para que todos melhor saibam defender a saúde, trabalhar mais eficientemente, viver melhor em seu próprio lar e na sociedade em geral (*apud* Paiva, 1983, p. 179).

Atendendo a uma democracia liberal de combate às ideologias estranhas, a educação de adultos, do ponto de vista político, passa a fazer parte de um quadro de organização social como elemento indispensável para o ajustamento social da população analfabeta.

Nesta perspectiva é que se considera a possibilidade de somente falar na existência de uma política nacional no Brasil a partir da década de 1940, quando ocorrem ações mais sistematizadas em nível nacional. No mundo do sistema, o Estado aumenta, significativamente, as suas responsabilidades e atribuições, permitindo a expansão dos direitos sociais de cidadania, a partir de 1940. No mundo real, a taxa de analfabetismo corresponde a 56,2% (**Tabela 1**), retratando assim o déficit educacional com mais da metade da população, na década de 40, ainda analfabeta.

Por uma série de questões, entre elas as irrisórias vantagens oferecidas ao professor, desmotivando-o na realização do seu trabalho, a partir de 1954, a CEEA começa a declinar. Em razão deste declínio realiza-se, em 1958, o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, que visava buscar novas diretrizes para a educação de adultos. Este Congresso serviu para o estímulo ao desenvolvimento de novas idéias e novos métodos educativos para adultos e reintroduziu no debate educacional a necessidade de refletir sobre o social na elaboração das idéias pedagógicas, considerando a vinculação do processo educativo com a vida em sociedade. Ao final do Congresso, redige-se uma Carta de Princípios com o intuito de indicar diretrizes ao Governo como caminho a subvenção aos movimentos privados. Neste sentido, as medidas do Governo de Jânio Quadros, década de 1960, atenderão a estas diretrizes subvencionando movimentos privados com financiamento público. A Igreja, que já desenvolvia alguns trabalhos dedicados à educação da camada mais elitizada, neste período começa a interessar-se também pela educação da população pobre e desprovida deste direito. No campo da educação de adultos, isto se traduziu na criação do Movimento de Educação de Base – MEB e da Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo – MNCA.

#### *2.1.2.4 Iniciativas, projetos e programas de educação de jovens e adultos nas décadas de 1960 e 1970.*

A proposta da criação de um movimento educativo sob a responsabilidade da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB aparecia em uma carta, datada de novembro de 1960, dirigida ao presidente eleito. Ao mesmo tempo em que indicava o financiamento público a programas privados também explicitava o interesse da Igreja pela educação popular. Para tanto, os recursos seriam fornecidos pelos Convênios estabelecidos entre as emissoras católicas, que possuíam o sistema de educação pelo rádio, e o MEC.

O presidente Jânio Quadros aceitou a proposta e, pelo decreto nº 50.370, de 21 de março de 1961, determinou que o governo federal forneceria recursos para a realização do Movimento de Educação de Base – MEB. Para cumprir o decreto, foi assinado o convênio entre o MEC e a CNBB. Estava, assim, estruturado um movimento, de inspiração cristã, encarregado de promover o ser humano realizando uma educação do povo, sem com isto evangelizar ou catequizar. O trabalho educativo desenvolvido pelas escolas radiofônicas deveria garantir a conscientização, a mudança de atitudes e a instrumentação das comunidades, preparando o ser humano para a participação na vida econômica, social e política do país. Atuar sobre as comunidades rurais e comprometer-se com a transformação social eram mais alguns dos objetivos perseguidos pelo MEB.

O MEB deveria atuar somente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, preocupando-se com a educação das populações rurais. Compunham o sistema de educação do MEB professores, supervisores, locutores e pessoas de apoio que se responsabilizavam pela preparação dos programas e sua execução. Tinha-se, ainda, a presença dos monitores, pessoas da comunidade que se encarregavam de provocar discussões sobre o tema da aula transmitida pelo rádio, além de verificar os exercícios e estimular os alunos para o estudo. Eram voluntários do movimento.

Para atuar nas regiões urbanizadas, é criada a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo – MNCA, pelo decreto nº 51.522, de 22 de agosto de 1961, não implantado durante o governo de Jânio Quadros. Foi retomado pelo governo de João Goulart por meio de um novo decreto datado de maio de 1962. Enquanto não era aprovado o Plano Nacional de Educação,

a MNCA foi uma forma de aplicar os recursos disponíveis para a educação de adultos. Ela incorporava as campanhas federais, como: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos – CEAA; Campanha Nacional de Educação Rural – CNER, Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo – CNEA, entre outras. Entre suas atividades, estava a identificação de todos os jovens analfabetos entre 12 e 21 anos como também a instalação e manutenção de cursos de alfabetização.

Neste ínterim, ocorre a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1961, e do Plano Nacional de Educação, em setembro de 1963, fixando objetivos a serem atingidos no período de 1963 a 1970. A aprovação do Plano Nacional de Educação determina a redistribuição dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário e a reorganização da MNCA, surgindo, em seu lugar, o Programa de Emergência. Este programa, que incluía em seus objetivos a alfabetização da população adulta, chegou a realizar alguns convênios com os estados, entretanto durou apenas seis meses. Os movimentos locais que se responsabilizaram por tratar exclusivamente da educação dos adultos cada vez mais ampliavam a sua participação e se multiplicavam pelos diversos estados.

Concomitantes a todo este movimento em prol da educação, os intelectuais, políticos e estudantes estavam preocupados em promover a participação política da população e a cultura popular. Em busca da transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas e de uma sociedade mais justa e humana, ligado à arte e ao teatro, nasce em 1961 o Centro Popular de Cultura – CPC. O trabalho com a alfabetização também passa a ser uma de suas atividades, mas somente a partir de 1963, chegando a elaborar material didático. Paralelamente aos CPCs e sob influência de idéias socialistas e cristãs, é criado, em maio de 1960, o Movimento de Cultura Popular – MCP, logo após a posse de Miguel Arraes na prefeitura municipal do Recife.

Os Movimentos de Cultura Popular - MCP atuavam em atividades mais amplas e sistemáticas, tendo a alfabetização e a educação de base como um de seus pilares. Este movimento tinha como finalidade desenvolver uma prática educativa ligada às artes e à cultura do povo. Suas atividades voltavam-se para o teatro, os núcleos de cultura popular; o incentivo às artes plásticas e ao artesanato, à dança e à música popular; às atividades educativas, tanto a educação de base quanto a alfabetização. Suas atividades procuravam valorizar a produção cultural da população, resgatando o significado do que produziam e levando-os, também, a

usufruir sua própria produção cultural. Enfim, o resgate da produção cultural, sua valorização e conscientização política e social proporcionariam a efetiva participação destas pessoas na vida política do país.

É uma fase de autonomia da educação de adultos, na qual assistimos a uma multiplicação dos programas voltados para a alfabetização de adultos e, juntamente com esta, ocorre uma maior organização política da população, caracterizando-os como dois aspectos importantes que evidenciam uma maior participação e consciência política e social por parte da sociedade. O analfabetismo é concebido como uma expressão da pobreza e do subdesenvolvimento econômico-social. Na visão marxista, o mesmo expressava a situação de classe das populações empobrecidas. Partindo desta visão, o ato de alfabetizar e o processo de alfabetização passam a ser encarados como uma forma de emancipação popular. No início do ano de 1964, houve preparativos para a realização do Programa Nacional de Alfabetização com o emprego do método Paulo Freire. Este método e o pensamento de Paulo Freire caracterizaram este período, pois praticamente todos os movimentos de educação popular haviam adotado as orientações do educador Paulo Freire no processo de alfabetização de adultos.

Na teoria de Paulo Freire, é possível perceber a influência da teorização isebiana<sup>10</sup>, pois havia a compreensão de que a eliminação do analfabetismo estava condicionada ao desenvolvimento da sociedade. Outra influência deste pensamento identificado nas posições de Paulo Freire é o atrelamento da sobrevivência da população à transformação do país de base agrícola para um país industrializado. O pensamento escolanovista é mais um elemento que influencia parte da intelectualidade liberal da década de 1950, pois os textos voltavam-se para a crítica da educação verbalista, da memorização.

Em contraposição à educação verbalista, a comunidade é, na perspectiva da Educação Libertadora de Paulo Freire, o ponto de partida para a produção do conhecimento. As situações de vida deveriam ser problematizadas a ponto de permitir aos educadores e educandos uma visão crítica da sua realidade. Buscava, enfim, a conscientização, denominação que chamou a atenção e envolveu os educadores com a concepção da Pedagogia Libertadora.

---

<sup>10</sup> O Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB foi criado em julho de 1955 pelo presidente Café Filho, adentrando nos governos seguintes: Juscelino Kubitschek e de João Goulart. O ISEB veicula os ideários da industrialização e nacionalismo como as principais diretrizes para o desenvolvimento nacional. A teoria isebiana conseguiu veiculação tanto na sociedade política quanto na sociedade civil (Ghiraldelli, 1990).

Paulo Freire, ao divulgar a sua teoria e as suas principais teses: o educando como sujeito; o educador como mediador do processo de aprendizagem; o ensino regionalizado; o ensino comunitário; o ensino relacionado à cultura e aos costumes da realidade de vida da população a ser educada; a pedagogia do diálogo; a conscientização; a educação como ato político, inova e traz esperança de superação das condições de vida paupérrima de grande parte da população que se estava deslocando para a cidade. O que Freire propôs diante de um contexto político de redemocratização e de busca de superação do analfabetismo, foi significativo, mesmo que tenha se constituído num elemento complementar às propostas de democratização do sistema fundamentado no pensamento pedagógico escolanovista, ou seja, como uma condição para o desenvolvimento da sociedade. Paulo Freire e seu pensamento educacional representaram, na época, o novo pensamento social da esquerda católica influenciando sobre a formação das futuras gerações de educadores.

Para os políticos pertencentes aos grupos de direita, estes aspectos de que se revestia o processo de alfabetização de adultos pareciam ameaçadores. Não surpreende, pois, que, após a Revolução de 1964, tem lugar um novo período na educação de adultos, desaparecendo de cena os programas destinados à educação dos adultos. Apenas o MEB é mantido por apresentar uma ligação com a CNBB.

Somente a partir de 1966 a educação de adultos passa novamente a ser objeto dos pronunciamentos dos políticos. Neste ano, o Ministro da Educação, Muniz de Aragão, declarava que o governo tinha como objetivo despertar a consciência dos brasileiros para o grave problema do analfabetismo. Na sua opinião, o analfabetismo era “uma chaga, mancha vergonhosa a desfigurar as faces da sociedade brasileira que se apresenta, no conceito dos povos, como constituída em grande parte por cidadãos incultos e ignorantes” (*apud* Paiva, 1983, p. 265).

A Cruzada da Ação Básica Cristã – Cruzada ABC, criada em 1962, por iniciativa do grupo evangélico Agnes Erskine de Pernambuco, recebe sua primeira doação do Governo brasileiro, via carta-convênio de setembro de 1966. Os recursos conseguidos por meio desta parceria eram provenientes de fundos dos empréstimos-programa da *United States Agency for International Development* – USAID. Com estes recursos, a Cruzada expandiu-se com atividades desenvolvidas na região Nordeste, na qual o movimento voltado para a educação de adultos havia, com maior intensidade, disseminado idéias que precisavam ser combatidas. Como resultado, vemos uma educação de adultos financiada pelo governo norte-americano e o

ajustamento aos anseios do governo da legitimação de uma coordenação supra-nacional das relações entre as nações.

Na visão da Cruzada ABC, o analfabeto é um “parasita econômico” e a educação o tornaria capaz de produzir e participar da vida em comunidade. Caracterizava-se como um programa defensor do financiamento público a entidades privadas, pois, a seu ver, a educação é de responsabilidade de todos, entidades públicas e privadas. Pretendia, em sua ação educacional, eliminar os efeitos ideológicos provocados pelos movimentos anteriores. Sua extinção, que ocorreu entre 1970 e 1971, deveu-se a uma série de motivos, entre eles a redução das doações de recursos feitas pelo Governo.

Concomitantemente às doações que o Governo Federal realizava à Cruzada ABC, foi criado, pela Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967, o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL. Antes da sua criação, foram assinados vários decretos no Dia Internacional da Alfabetização, 8 de setembro de 1967, que, em síntese,

- decreto nº 61.311 – previa a constituição de um grupo interministerial para estudar o desenvolvimento do “Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adultos”;
- decreto nº 61.312 – previa a utilização das emissoras de TV nos programas de alfabetização;
- decreto nº 61.313 – previa a constituição da Rede Nacional de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adultos;
- decreto nº 61.314 – previa a educação cívica nas instituições sindicais e a Campanha em prol da extinção do analfabetismo (Paiva, 1983).

O grupo interministerial, criado via decreto, teve como incumbência realizar um estudo e levantamento dos recursos necessários para desenvolver o “Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adultos”, elaborado pelo Departamento Nacional de Educação - DNE e anexado ao projeto do MOBRAL. O grupo estabeleceu a exclusão dos indivíduos de 10 a 14 anos dos programas de alfabetização de adultos em virtude da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Estabeleceu, ainda, que a alfabetização de adultos deveria vincular-se às necessidades políticas, econômicas e sociais daquele contexto (Paiva, 1983).



O MOBRAL foi lançado em 8 de setembro de 1970, um ano após a sua desvinculação do DNE. A sua presidência foi assumida por Mário Henrique Simonsen e apresentava as seguintes finalidades: a) promover a educação dos adultos analfabetos, financiando 1/3 do seu custo; b) cooperar com movimentos isolados de iniciativa privada; c) financiar e orientar tecnicamente cursos de nove meses para analfabetos entre 15 e 30 anos. Suas atividades deveriam priorizar os municípios que apresentavam maiores possibilidades de desenvolvimento socioeconômico. A perspectiva de atendimento era de 11.400.000 analfabetos entre 1968 e 1971, visando à extinção do analfabetismo até 1975.

Concretamente, é possível identificar dois eixos principais sobre a criação do MOBRAL e do Ensino Supletivo na época: as perspectivas de atendimento de um grande contingente de analfabetos, envolvendo os Estados, os Municípios e as entidades privadas para a sua implantação e implementação; e a intenção de colocar o sistema educacional a serviço do modelo de desenvolvimento fundamentado no Regime Militar. O primeiro permitiu que os governos estendessem os serviços de Educação de Adultos, mesmo que somente no plano formal, aos níveis do ensino fundamental e médio. Ocorre, assim, a ampliação do acesso à formação profissional. O segundo possibilitou que a Educação de Adultos passasse a compor o mito da sociedade democrática brasileira, “traduzido em uma linguagem na qual a oferta dos serviços educacionais para os jovens e adultos das camadas populares era a nova chance individual de ascensão social, em uma época de ‘milagre econômico’” (Haddad & Di Pierro, 2000). No âmbito legal, estavam colocados os limites da democratização de oportunidades educacionais na medida em que o Estado não assumia integralmente a responsabilidade pela oferta gratuita e sua expansão. No âmbito real, esta modalidade de educação é assumida pelas iniciativas privadas.

Como já mencionado anteriormente, o MOBRAL esteve vinculado ao Departamento Nacional de Educação – DNE até 1969. Na sua desvinculação, altera suas orientações, propondo-se à realização de uma campanha de alfabetização em massa. Beisiegel (1997, p. 234) destaca três características básicas do MOBRAL nesta nova fase.

Em primeiro lugar, assumiu uma posição de independência institucional e financeira face aos sistemas regulares de ensino e aos demais programas de educação de adultos. Em segundo lugar, articulou uma organização operacional descentralizada, apoiada em Comissões Municipais, incumbidas de promover a realização da campanha nas comunidades. Em terceiro lugar, centralizou as orientações do processo educativo. Uma Gerência Pedagógica central cuidava da

organização, da programação, da execução e da avaliação dos trabalhos, incumbindo-se, também, da orientação do treinamento do pessoal.

Estas idéias demonstram mudanças nas orientações da gestão do MOBRAL, num momento em que necessariamente era preciso haver o controle ideológico e doutrinário garantido por uma administração que centraliza a gestão, a execução e a avaliação dos trabalhos, e, ainda, por Coordenadores Estaduais e Regionais, após 1972, que se incumbiam de fazer as ligações entre a direção central e as Comissões Municipais. A opção por uma gestão centralizada predomina num período em que as relações políticas, sociais e econômicas eram reguladas pelo Estado, autoritário e controlador. O MOBRAL assume a característica de uma campanha de massa e o papel de entidade executora do programa de alfabetização.

Beisiegel (1997, p. 234-35) destaca que:

A partir de 1970, o MOBRAL atuou através do Programa de Alfabetização e do Programa de Educação Integrada, uma versão compactada das quatro séries do antigo ensino primário. Depois passou a atuar também mediante convênios celebrados com as Comissões Municipais e Secretarias de Educação e com outras entidades públicas e privadas: entre elas, a Cruzada Evangélica de Alfabetização, o Movimento de Educação de Base (MEB), o SENAC, o SENAI e a Fundação Padre Anchieta.

A aprovação da Lei 5.692/71, durante o Regime Militar no Brasil, reforça a presença de um Estado que se dedica a organizar a educação de adultos. Dois fatores demonstram que há uma abordagem diferenciada durante este período. O primeiro é que pela primeira vez, em termos legais, os artigos 24 a 28 dispõem sobre a regulamentação do ensino supletivo no sistema regular de ensino. O segundo refere-se à importância dada a esta educação num momento em que no discurso educacional busca-se a universalização e democratização da educação. O Estado, a sociedade, a política e a economia sofrem transformações profundas que exigem dos setores preocupados com a questão educacional que assumam novos compromissos com a educação, sua concepção, processos de ensino-aprendizagem e gestão.

Embora os estudos correspondentes às quatro primeiras séries do ensino de primeiro grau continuassem dependendo, prioritariamente, dos cursos mantidos pelo MOBRAL, no início da década de 1980, é importante ressaltar que houve outros movimentos de educação supletiva, sendo que entre os principais estão os Centros de Estudos Supletivos, instituídos nos primeiros

anos da década de 1970, que se inscreviam como um projeto de âmbito nacional elaborado pelo Departamento de Ensino Supletivo (DSU) do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

No âmbito estadual, a oferta de serviços do ensino supletivo foi marcada tanto pela diversidade de organização como de nomenclaturas dos programas. Na esfera do município, raramente foram criados órgãos específicos responsáveis pela suplência; suas ações restringiram-se aos convênios mantidos pelas prefeituras com o MOBREAL, com o intuito de desenvolver os programas de alfabetização.

### ***2.1.3 O reinício do debate teórico e político sobre a educação de jovens e adultos analfabetos e a educação popular: novos programas e atores sociais no campo educacional (1985 – 2002).***

Para estabelecer um recorte histórico-conceitual no estudo das políticas públicas de educação de jovens e adultos analfabetos, é de suma importância caracterizar política e socialmente as duas últimas décadas do século XX, 1985 – 1990, e o início do século XXI, mais precisamente os anos de 2001 e 2002, como um novo contexto para o pensamento e a prática das políticas educacionais. A Sociedade Civil e o Estado passam a ser focos de reflexão dos âmbitos políticos e acadêmicos.

O processo de abertura política, a redemocratização e as mudanças no campo econômico-político-social marcam a entrada em um novo cenário. Após o autoritarismo instalado no Brasil durante vinte anos, décadas de 1960 e 70, e a tendência que houve de uma educação atrelada à proposta do Governo Militar, inauguramos um novo período no qual se instala um processo democrático de sociedade que nos mostra a retórica participativa como um dos elementos constituintes da prática dos movimentos por educação.

Em 1984, com o objetivo de exigir o retorno das eleições diretas para presidente, milhares de pessoas saem às ruas, num movimento conhecido como “Diretas já”. Em 1985, é eleito, ainda de forma indireta, Tancredo Neves, o primeiro presidente civil, após a Ditadura Militar. É o marco do fim do Regime Militar e o início da redemocratização do país. Logo após sua eleição, Tancredo Neves morre e, em seu lugar, toma posse o vice-presidente José Sarney, que havia votado contra a emenda que propunha as eleições diretas e havia sido um dos líderes da ARENA,

partido que deu sustentação ao Regime Militar. Apesar de termos um governo composto por uma parcela significativa da elite política e administrativa própria do regime anterior, a Nova República instalou-se e trouxe com ela algumas mudanças e avanços: o retorno à legalidade dos partidos políticos extintos; volta à cena a representação estudantil, a União Nacional dos Estudantes - UNE; a censura é abrandada e ocorre a aprovação de uma emenda constitucional que restabelece o direito ao voto direto para presidente em 1985.

No entanto, a pasta da educação foi entregue a políticos que pertenciam ao Partido da Frente Liberal, delimitando, desta forma, o controle político na arena governamental (Meneguello *apud* Di Pierro, 2000). No período de 1985 a 1990 passaram pelo Ministério da Educação quatro ministros: Marco Antonio O. Maciel, de março de 1985 a fevereiro de 1986; Jorge Konder Bornhausen, de fevereiro de 1986 a outubro de 1987; Hugo Napoleão do Rego Neto, de novembro de 1987 a janeiro de 1989; Carlos C. Menezes Sant’anna, de janeiro de 1989 a março de 1990.

Como parte das iniciativas do governo de colocar a educação como uma prioridade entre as políticas sociais em junho de 1985, o Ministro da Educação Marco Maciel lançou para discussão o Programa “Educação para Todos” e no Senado foi aprovada a Emenda Calmon, que em 24/07/1985 foi sancionada. A proposta era elevar os recursos oriundos de impostos vinculados à educação para 18% do orçamento da União e 25% dos Estados e Municípios. Com a sua sanção, a partir de 1986, esta emenda passou a regular os orçamentos das três esferas de governo.

Como parte da discussão do Programa “Educação para Todos”, foi escrito o documento “Educação para Todos: caminho para mudança”, que tratava do atendimento de toda a população jovem e adulta não escolarizada como parte da educação básica, que na visão do Ministro “...extrapola os limites da ação meramente escolar e compreende ações educativas para outros segmentos da população brasileira que não tiveram acesso à escolarização ou dela ficaram alijados prematuramente” (Maciel *apud* Di Pierro, 2000:52).

De acordo com Di Pierro (2000), dois sintomas demonstram que a educação de jovens e adultos não é considerada como uma prioridade da política educacional deste governo. O primeiro observa-se pelo fato de no documento “Educação para Todos: caminho para mudança” não haver nenhuma proposta mais concreta, além de considerá-la como parte da educação básica, destinada à escolarização dos jovens e adultos e não fazer nenhuma menção ao MOBREAL ou ao

Ensino Supletivo. O segundo manifesta-se na reforma administrativa de 1986, que realizou mudanças, entre elas, a extinção da Subsecretaria de Ensino Supletivo que se encontrava no interior da Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus (SEPS), deixando de existir no MEC um órgão responsável pela coordenação de ações neste campo educacional. O ensino supletivo retorna à agenda governamental sob a responsabilidade de uma Coordenação de Ensino Supletivo (COES), do MEC, em 1989.<sup>11</sup>

Neste período de redemocratização política do país, o MOBRAL foi extinto e substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar), nos termos do decreto 91.980, de 25/11/85. Este decreto conferia à Fundação Educar a atribuição de *fomentar programas* destinados àqueles que não tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos. Com relação ao funcionamento do MOBRAL, as críticas são principalmente pelo péssimo resultado evidenciando sua precária eficiência. Segundo registros do MOBRAL, das 40 milhões de pessoas que se inscreveram nos cursos desde a sua criação, em 1967, até sua extinção, em 1985, somente 15 milhões foram certificadas; no entanto, técnicos do órgão admitiam que apenas 10% delas haviam se alfabetizado (Di Pierro, 2000).

Para a formulação de novas orientações para a educação de jovens e adultos, foi formada uma Comissão de Elaboração de Diretrizes Político-Pedagógicas da Fundação Educar<sup>12</sup> com especialistas indicados pelo MEC. Entre as diretrizes propostas pela Comissão, havia a reivindicação da oferta pública e gratuita do ensino de 1º grau de qualidade aos jovens e adultos; a proposta do estabelecimento de um plano nacional de educação de jovens e adultos que definisse a forma de articulação entre as três esferas de governo com vistas a assegurar a ampliação da oferta educacional, a promoção da formação específica e a profissionalização dos educadores de jovens e adultos, além de proporcionar o fomento à pesquisa sobre o tema.

---

<sup>11</sup> Segundo Maria Clara Di Pierro (2000), esta instância era hierarquicamente inferior do que se apresentava a Subsecretaria de Ensino Supletivo e apresentava sérias dificuldades como: não dispor de espaço físico, não gozar de autonomia financeira, equipe reduzida e a chefia não receber o adicional geralmente atribuído à função exercida.

<sup>12</sup> Conforme estudo de Di Pierro (2000), a Comissão era coordenada por José Cerchi Fusari, da SEPS/MEC, e formada por mais duas técnicas do MEC (Maria Tereza Piancastelli de Siqueira, da SEPS, e Zuleide Araújo Teixeira, do INEP), três técnicas da Fundação Educar (Ana Margarida de Mello Barreto Campello, Carmen Perrota e Helena Lewin), três professores universitários (Aldayr Brasil Barthy, da UNB; Betty Antunes de Oliveira, da UFSCAR; e Celso de Rui Beisiegel, da USP), dois representantes de organizações não governamentais (Kimiko Nakano, do IDAC, e Sérgio Haddad, do CEDI) e por uma representante da Associação dos Servidores da Fundação Educar (Nádia Rodrigues), e ainda participaram dois suplentes (Newton Duarte, da UFSCAR, e José Cândido Cavalcanti, do SENAR).

Quanto ao funcionamento e gestão, a Fundação Educar apresentou mudanças significativas com relação ao MOBRAL, pois se vinculava ao Ministério da Educação, subordinada à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus do MEC. A Fundação Educar atuava indiretamente, mediante apoio técnico e financeiro a prefeituras municipais ou associações da sociedade civil. Teve como diretriz a descentralização; e, neste sentido, caracterizou-se como um órgão de fomento e apoio técnico, atuando indiretamente em apoio aos municípios, estados e organizações da sociedade civil. O destino previsto para a Fundação era o seu desaparecimento após a absorção progressiva de suas atividades pelos sistemas de ensino supletivo estaduais e municipais.

A Fundação Educar assumiu a responsabilidade de articular, em conjunto, o subsistema de ensino supletivo, a política nacional de educação de jovens e adultos; promover a formação e o aperfeiçoamento dos educadores; produzir material didático e supervisionar e avaliar as atividades. A Fundação mantinha coordenações estaduais, responsáveis pela gestão de convênios e assistência técnica aos parceiros, que passaram a deter maior autonomia para definir seus projetos político-pedagógicos. Para tanto, dissolveram as Comissões Municipais do MOBRAL e as prefeituras, ao lado de empresas e organizações civis, passaram a constituir os principais parceiros da Fundação.

A transição do MOBRAL para a Fundação Educar parece ter sido mal conduzida no plano administrativo, normativo e institucional. Mantiveram-se a estrutura administrativa do MOBRAL e quase a totalidade dos recursos humanos, prevalecendo, em meio às propostas de mudanças, o continuísmo do MOBRAL. Os dados estatísticos demonstram esse continuísmo, pois dos 19,2 milhões de analfabetos absolutos registrados pelas estatísticas nacionais, somente 3,38% estavam sendo atendidos nas 27.546 classes mantidas pelos convênios. A mudança significativa foi a transformação da Fundação num órgão de fomento e apoio técnico e não executor direto das atividades e a sua subordinação ao MEC.

A extinção da Fundação Educar deu-se no dia da posse do presidente Fernando Collor de Mello, em 15 de março de 1990, por meio da medida provisória 251. Esta medida, ainda, colocava à disposição todos os funcionários da Fundação e suspendia os subsídios estatais aos órgãos públicos e entidades civis conveniadas à Fundação. As entidades civis tinham salas, professores e alunos, mas já não possuíam mais recursos para mantê-los. Ressalte-se que no

primeiro ano de gestão, as organizações civis eram responsáveis pelo atendimento de 21% dos alunos e, por adotarem metodologia diferenciada do padrão institucional, também se responsabilizavam pelas propostas de projetos “alternativos”<sup>13</sup> (Di Pierro, 2000).

### *2.1.3.1 O papel do Estado no que tange à luta pela universalização da escola pública e a Constituição Federal de 1988.*

Na gestão do Ministro Hugo Napoleão do Rego Neto, de novembro de 1987 a janeiro de 1989, duas medidas são tomadas com vistas ao reconhecimento da educação de jovens e adultos como uma modalidade de ensino da educação básica concluídas antes da votação da Constituição de 1988. A primeira foi a convocação de uma Comissão Paritária constituída por representantes de alto nível das três esferas do governo<sup>14</sup> para elaborar diretrizes de uma política nacional de educação básica de jovens e adultos, por meio da Portaria 173, de 08/03/1988. No documento, dava-se ênfase e conclamava o setor educacional a participar do processo de democratização da sociedade e havia o reconhecimento do reduzido investimento público na modalidade, a falta de articulação entre suas funções e entre elas e o sistema regular de ensino e, ainda, o não atendimento de grande parte da demanda para esta modalidade. Havia a recomendação da gestão democrática da educação de jovens e adultos, a implementação de um sistema dinâmico de informações estatísticas e documentais, como também o estímulo à pesquisa educacional aplicada (Brasil. MEC *apud* Di Pierro, 2000). A segunda foi a apresentação à Câmara de Ensino de 1º e 2º Graus em 15/03/1988 da Indicação nº 02, pela presidente e dirigente da Fundação Educar e membro do Conselho Federal de Educação, Leda Maria Chaves Tajra. A indicação dispunha sobre incentivos para que as universidades e cursos do magistério de 2º Grau incorporassem aos seus currículos conteúdos relativos à educação de jovens e adultos – disciplinas, habilitações

---

<sup>13</sup> Dentre algumas iniciativas inovadoras, uma se destacou a ponto de receber da UNESCO o Prêmio Nadja K. Kronpskaia, em agosto de 1988, o Projeto de Educação Básica da Baixada Fluminense (Andrade *apud* Di Pierro, 2000).

<sup>14</sup> A Comissão coordenada por Leda M. C. Tajra – Presidente da Fundação Educar – foi composta por duas técnicas da Fundação Educar, Carmen Perrota e Maria do Socorro Emerenciano Jordão; duas representantes das Secretarias do MEC, Myriam Cunha, da SEB, e Ieda Araújo L. Torres, da SEPS; cinco secretários estaduais, representando o CONSED – Jacy C. da F. Soares, BA; Srys M. Shessarenko, MT; Heloyana C. Moraes, PA; Silke Weber, PE; Celina Cordioli, SC; e cinco secretários municipais de educação, representando a UNDIME – Marisa T. Sari, Cachoeira do Sul/RS; Silvio L. da Silva, Diadema/SP; Manuel Couto, Fortaleza/CE; José E. Romão, Juiz de Fora/MG; e Edla de Araújo L. Soares, Recife/PE.

específicas ou cursos de especialização – e também organizassem programas de atendimento em educação básica de jovens e adultos ministrados pelos(as) estudantes de magistério e pedagogia sob a supervisão de um docente. Houve um parecer favorável à indicação que foi aprovado em 3/08/1988.

Além do documento elaborado pela Comissão, um outro documento foi elaborado por um Grupo de Trabalho, criado pela Portaria 561, de 21/11/1988, que tinha como finalidade orientar um futuro Plano Nacional de Educação. O documento tecia considerações sobre a condição social do analfabeto e indicava estratégias que reafirmavam as Diretrizes anteriormente elaboradas pela Comissão Paritária. O que vale ressaltar deste movimento que ocorreu e com relação aos documentos publicados antes e depois da aprovação da Constituição Federal de 1988 é o fato de que nas duas últimas décadas, 1980 e 1990, entre todos os textos já publicados eles são os que mostram diagnósticos com precisão e realizam análises e recomendações mais abrangentes e, entretanto, não saíram do papel (Di Pierro, 2000).

Havia, ao longo do ano de 1986, uma grande expectativa por parte da sociedade civil, representada pelas pessoas de forma individual, partidos políticos, entidades de classes, de como se daria o processo de elaboração da nova Constituição, pois a Assembléia Nacional Constituinte foi formada por 23 senadores eleitos em 1982, cujo mandato foi concedido pela emenda constitucional aprovada em 1985. No regimento aprovado pela Assembléia Nacional Constituinte, havia prevista a apresentação de emendas populares, tendo como exigência que as mesmas fossem assinadas por um número mínimo de trinta mil assinaturas, admitindo-se também a representação por delegados de entidades populares nas subcomissões que fossem formadas.

Durante este mesmo ano, a sociedade civil organizada esteve envolvida na elaboração de propostas para a nova Constituição. Merece ressalva a *IV Conferência Brasileira de Educação*, realizada em setembro de 1986, na qual as principais posições das pessoas envolvidas com as diversas organizações foram documentadas e registradas resultando no documento denominado Carta de Goiânia, na qual se propõem princípios básicos que possam garantir a todos os brasileiros o direito à educação pública em todos os graus de ensino. Após a repercussão da Carta de Goiânia, ocorreu outro evento, o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, promovido pela Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior –



ANDES e integrado por várias organizações sociais<sup>15</sup>. A Carta de Goiânia foi elemento de discussão e o Fórum elaborou um documento no formato de emenda constitucional que foi apoiada por 279 mil pessoas. Os pontos principais abordados no documento foram: a liberdade de manifestação pública de pensamento e de informação, sendo proibida toda forma de censura com relação ao ensino e à produção de saber; a destinação de verbas públicas exclusivas para o ensino público; a gestão democrática do sistema de ensino; o ensino público, gratuito e laico, em todos os níveis de escolaridade.

Num outro extremo, encontramos a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – FENEN, que, entre outras coisas, procurava garantir que o governo oferecesse bolsas de estudo para os alunos pobres estudarem em escolas privadas, contrapondo-se à defesa realizada pelo Fórum. A emenda proposta por esta entidade conseguiu o apoio de 41 mil pessoas. Entretanto, o maior apoio aos estabelecimentos privados foi conseguido pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, pela Associação de Educação Católica do Brasil – AEC e pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC com uma emenda que recebeu um número expressivo de assinaturas: 750 mil. Defendiam a proposta de apoio governamental aos estabelecimentos privados bem como a manutenção do ensino religioso nas escolas públicas.

Nesta perspectiva, vê-se que a reorganização pela qual passa a educação básica após a Constituição Federal de 1988, no capítulo próprio da educação, não pode ser ignorada para efeito de análise da política educacional. É, portanto, ponto de partida para a compreensão, de forma mais geral, da educação e de sua relação com a cidadania, o trabalho, o Estado e a Sociedade Civil e, nesse bojo, a política pública para o campo educacional. A Constituição Federal de 1988 aponta, num primeiro momento, para a criação de um novo conceito de educação básica que a Lei de Diretrizes e Bases 9.394, de 1996, define em seu artigo 21 como um nível de educação nacional, congregando três etapas do ensino: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

O artigo 22 estabelece os fins da educação básica:

---

<sup>15</sup> Integraram o Fórum as seguintes entidades: Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – ANDES; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED; Centro de Estudos Educação e Sociedade – CEDES; Associação Nacional de Profissionais de Administração Educacional – ANPAE; Confederação dos Professores do Brasil – CPB; Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT; Central Única dos Trabalhadores – CUT; Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras – FASUBRA; Ordem dos Advogados

A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Tanto o seu conceito quanto os seus fins são novos e amplos e incorporam os esforços dos educadores que buscavam, há muito tempo, uma educação que estabelecesse a articulação entre as diferentes etapas. A fim de não se restringir a uma formação que integre as pessoas somente ao mercado de trabalho, acrescenta a necessidade de uma formação que propicie o prosseguimento em estudos posteriores.

Além deste avanço perceptível na nossa legislação educacional, a Constituição de 1988, no artigo 208, estendeu a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. O artigo 60, das disposições transitórias, determinou que pelo menos cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 fossem aplicados na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental. Temos, ainda, o artigo 208, nos parágrafos 1º e 2º do item VII, que apresentam respectivamente que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito se caracteriza como direito subjetivo e que sua oferta irregular ou a não oferta pelo Poder Público implica em responsabilidade da autoridade competente.

O conteúdo da nossa Constituição Federal serve para demonstrar que a educação de jovens e adultos aparece incorporada ao Ensino Fundamental. Essa incorporação parece superar a idéia da visão de ensino supletivo, entendido como o ato de suprir, completar o que falta em termos educacionais. Esses dispositivos instituía, também, a obrigatoriedade da oferta de ensino fundamental gratuito a crianças, jovens e adultos e identificavam a fonte dos recursos necessários à sua implementação, além de fixarem as bases para a responsabilização das autoridades que não atendessem às determinações constitucionais (Beisiegel, 1997, p. 238). Desta forma, podemos considerar que estes dispositivos revelam o avanço em concepções e ações relativamente às décadas de 1970 e início de 1980, haja vista que tornam a oferta de educação de jovens e adultos obrigatória e responsabilizam as autoridades caso não atendam às determinações de oferta e aplicação de recursos.

### *2.1.3.2 O Ano Internacional da Alfabetização e a Comissão do Ano Internacional da Alfabetização – CNAIA*

Foi recomendada pela UNESCO à Assembléia Geral da ONU, em 1985, na 23ª Reunião da Conferência Geral da UNESCO a instituição do Ano Internacional da Alfabetização. A Assembléia Geral da ONU proclamou o ano de 1990 como o Ano Internacional da Alfabetização.

Foi no Ministério de Carlos C. Menezes Sant’anna, de janeiro de 1989 a março de 1990, que ocorreu a convocação da Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA), em setembro de 1989. Esta Comissão foi recomendada pelo Grupo de Trabalho coordenado pela Fundação Educar e nomeada pelo Presidente pelo Decreto 97.219, de 14/12/1988. O educador Paulo Freire ficou responsável, inicialmente, pela presidência da Comissão, que foi composta por dirigentes do MEC e da Fundação Educar, representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), professores universitários e representantes de organizações da sociedade civil.

O documento divulgado pela Comissão intitulou-se “*Alfabetizar e Libertar*”. De acordo com Di Pierro (2000), sua divulgação foi escassa e não chegou a ser publicado pelo governo. Apresentava-se como um subsídio à discussão com a finalidade de contribuir para a formulação de uma política nacional de alfabetização e educação básica contando com a participação da sociedade. Delineou uma proposta metodológica participativa de consultas e assembléias a ser implementada ao longo do ano de 1990, primeiro no âmbito municipal, em seguida, no estadual e, por fim, no Congresso Nacional.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, em novembro de 1989, Paulo Freire renunciou à presidência da Comissão por incompatibilidade política com o novo governo, a qual foi assumida por José Eustáquio Romão. O documento foi entregue a Carlos Sant’Anna que o recebeu “com má vontade”, pois esperava por um programa de alfabetização, e não um plano de mobilização da população (Di Pierro, 2000).

Por um lado, percebe-se a preocupação do Estado em atender à demanda ainda excluída da educação de jovens e adultos tendo levado à convocação de Comissões e Grupo de Trabalho que de alguma maneira possam contribuir para a superação do déficit educacional na faixa etária

de 15 anos e mais, bem como a reivindicação da sociedade civil organizada de reconhecimento da educação de jovens e adultos, por meio das diversas iniciativas populares de educação de jovens e adultos. Por outro lado, ocorre também um movimento internacional que busca cada vez mais debater a alfabetização, e é nesse âmbito que encontramos a UNESCO propondo a instituição do Ano Internacional da Alfabetização concretamente instituído pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, e, ainda, a V Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFITEA, em 1997. São estes dois eventos que irei apresentar, destacando a sua importância para as políticas e gestão da educação de jovens e adultos no Brasil.

### *2.1.3.3 A Conferência Mundial sobre Educação para Todos no Ano Internacional da Alfabetização*

Na década de 1990, os rumos da educação são revistos e muito contribuem para isto as diretrizes elaboradas durante a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, no período de 5 a 9 de março de 1990. A reunião foi convocada pelas mais importantes agências de financiamento e auxílio à educação e ao desenvolvimento, ou seja, Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, entre outras. Foram realizadas previamente várias reuniões preparatórias regionalmente, e, em agosto de 1989, houve a Conferência Latino-Americana em Quito.

No caso do Brasil, houve uma preparação, apoiada pelo UNICEF, que culminou numa reunião de trabalho realizada em Brasília de 31/10 a 1/11/1989, contando com a participação de representantes de vários organismos sociais<sup>16</sup>. A participação do Brasil foi pouco expressiva, tendo como representante uma delegação formada por pessoas que haviam participado da preparação da Conferência, mas não tinha o aval do governo federal. A Conferência reuniu 1.500 pessoas, 33 organismos intergovernamentais, 125 organizações não-governamentais, institutos e fundações e 155 governos. Todos os participantes, inclusive o Brasil, assinam a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

---

<sup>16</sup> De acordo com Di Pierro (2000), participaram da reunião o Comitê Inter-agencial (BIRD, UNESCO, PNUD, UNICEF), consultores e oficiais de projetos do UNICEF, pesquisadores e dirigentes ou técnicos que relatam as

Partindo do que o artigo 1 da Declaração estabelece, que “cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” (ONU, 1992), o conteúdo da Declaração pauta-se, principalmente, em apresentar uma visão ampliada da educação que busca universalizar o acesso à educação e fomentar a equidade; dar atenção prioritária à aprendizagem; ampliar os meios (canais educativos e recursos) com vistas a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todos.

Entre os compromissos firmados encontram-se a democratização do acesso a todas as crianças, jovens e adultos à escola básica e a redução do analfabetismo até o final do milênio. Seu objetivo principal foi o de estimular os governos a assumirem os compromissos e promover ações neste sentido, desenvolvendo planos e políticas com vistas a atender os compromissos firmados. Um Fórum Consultivo, secretariado pela UNESCO, foi criado para acompanhamento e avaliação periódica dos compromissos.

Neste mesmo ano, no Brasil, ocorre a posse de Fernando Collor de Mello, que assume o governo no período de 1990-1992, primeiro presidente escolhido dentro das regras da nova Constituição. Sua posse ocorreu em 15 de março de 1990 e inicia um plano de modernização econômica e reforma administrativa.

Neste período, foram dois os Ministros da Educação: Carlos A. Chiarelli, de março de 1990 a agosto de 1991, e José Goldemberg, de agosto de 1991 a agosto de 1992. Uma das primeiras medidas deste governo foi a extinção da Fundação Educar pela Medida Provisória 251, que também teve o financiamento de suas atividades interrompidas com a supressão do mecanismo que facultava às pessoas jurídicas direcionar 2% do valor do imposto de renda devido às atividades de alfabetização de adultos.

Esta medida assumiu o compromisso em promover ações voltadas para a educação de jovens e adultos com o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, anunciado pelo então Ministro da Educação Carlos Chiarelli. O PNAC foi o instrumento utilizado como Plano de ação pelo Brasil para que o mesmo pudesse ser habilitado aos programas internacionais de cooperação técnica e financeira. Foi lançado em meio ao movimento de *impeachment* (impedimento) do presidente Fernando Collor. Ele atenderia às orientações da Declaração

---

experiências no ensino formal estadual e municipal, em escolas compensatórias e na educação de jovens e adultos. Não houve representante do governo federal.

Mundial de Jomtien; entretanto, em 1992, o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor dificultou o reconhecimento e a legitimação do Plano em âmbito nacional e internacional.

Segundo Beisiegel, “o PNAC planejou um ambicioso movimento de mobilização nacional, que deveria começar por reuniões nos municípios e culminar com uma grande reunião nacional” (1997:240). Ele referia-se à grande mobilização da sociedade a que levou este Programa. O PNAC contou com a participação das Universidades e de segmentos progressistas como o Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização – GETA.

No que diz respeito às Universidades, cabe destacar que essa sua inserção no PNAC possibilitou um debate em torno de qual seria o seu papel social diante do analfabetismo. Um dos grupos de trabalho abordou o tema *Universidade, Cidadania e Alfabetização*, resultando num texto que permitiu ao grupo concluir que a função da universidade diante dos desafios da alfabetização é de produção e disseminação de conhecimento e a formação inicial e continuada dos educadores. Como havia uma posição contrária que defendia que a sua função deveria ser de cessão de espaço físico e desenvolvimento de atividades de alfabetização de jovens e adultos com a participação de professores e alunos das universidades, procurou-se uma solução que contemplasse as duas posições, admitindo que as atividades diretas de alfabetização fossem consideradas como atividades de extensão.<sup>17</sup>

O Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização – GETA esteve à frente de uma série de encontros municipais, setoriais e estaduais e promoveram com o apoio da Prefeitura de São Paulo e do UNICEF o Congresso Brasileiro de Alfabetização, em São Paulo, no período de 14 a 16/09/1990. A mobilização do GETA foi reconhecida pelo governo federal, o que assegurou a sua participação nas comissões nacional e paulista do PNAC. Como neste período iniciaram-se as denúncias de corrupção, descrédito do governo federal, o processo de *impeachment* e internamente o PNAC passava por um desgaste, as comissões municipais e estaduais do Programa se desmobilizaram. Na gestão que se segue do ministro José Goldemberg, a prioridade foi conferida ao ensino fundamental de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos. Ao caminhar nesta direção, o MEC formaliza a sua intenção de não mais atuar na educação de jovens e adultos analfabetos. De acordo com o novo Ministro José Goldemberg,

alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazemos isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo (Jornal do Commercio, Rio de Janeiro, 12/10/1991).

O MEC, tendo como representante o ministro José Goldemberg, explicita a sua visão de não considerar a educação de jovens e adultos como responsabilidade do governo, como parte de uma política educacional. O governo deve investir na educação fundamental de crianças de 7 a 14 anos, e, ao mesmo tempo, houve redução dos recursos liberados e repassados aos estados, em 1991.

#### *2.1.3.4 A Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 e a gestão da educação de jovens e adultos*

Entretanto, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96, o quadro da Educação de Jovens e Adultos modifica-se apresentando contradições na sua normatização. Para compreendermos a presença de tais contradições, inicio com o destaque para a questão da supletivação do ensino. Vejamos os seguintes artigos:

Art. 4 – O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola.

Art. 38 – Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I – no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II – no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

No primeiro, art. 4, verifica-se que ocorre, como na Constituição, a inserção da educação de jovens e adultos no ensino fundamental e médio como educação escolar regular. No entanto,

---

<sup>17</sup> Conforme Di Pierro (2000), os convênios envolveram 69 instituições de ensino superior públicas e privadas no valor de Cr\$ 850 milhões.

no artigo 38, a idéia de suplência é retomada e, com um agravante, no que tange à faixa etária para os jovens submeterem-se aos exames, que está abaixo da média de idade dos concluintes do ensino regular no nível fundamental e médio. É uma medida que, como bem analisa Saviani (1997, p. 214),

por um lado, pode viabilizar mais cedo os estudos para aqueles cujas condições de vida e de trabalho impedem ou dificultam a freqüência ao ensino regular, mesmo noturno. Por outro lado, pode estimular o adolescente matriculado no ensino regular a abandonar a escola para, aos quinze anos, obter o certificado de conclusão do ensino fundamental mediante exames supletivos, aguardando os dezoito anos para prestar os exames supletivos do ensino médio.

Além deste prejuízo, a focalização de recursos financeiros apenas para o ensino fundamental e a exclusão da Educação de Jovens e Adultos deste fundo demonstram, novamente, a sua visão supletiva. Verifica-se, também, que o Estado responsabiliza-se apenas pelo fornecimento da certificação da formação, colocando mais uma vez nas mãos da sociedade a responsabilidade pelo processo educacional, garantindo apenas a avaliação do seu produto (Haddad, 1998). Sendo assim, a função formativa da educação é deixada de lado para que o objetivo de aceleração dos estudos dos jovens e adultos seja atendido.

Vale a pena examinar minuciosamente o artigo 4, exposto acima, relacionando-o ao artigo 37, o qual determina que

A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.  
§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

É um ganho significativo a preocupação em âmbito oficial de atribuir à educação escolar regular para jovens e adultos a garantia das características e modalidades próprias deste alunado, respeitando seus interesses, condições de vida e de trabalho. Este é um aspecto do ponto de vista pedagógico que se coloca como um avanço para a prática educativa, pois reconhece e reforça as especificidades curriculares, metodológicas e de conteúdo presente nesta modalidade de ensino.



Um outro aspecto, encontrado no artigo 38, parágrafo 2º, dispõe sobre o reconhecimento dos conhecimentos e habilidades adquiridos por meios informais pelos educandos. Ao analisar tal artigo, compreendo que o Poder Público não assume a responsabilidade total pela garantia da oferta educacional; reconhece as iniciativas informais de atendimento educacional aos jovens e adultos, que se caracterizam como compensatórias e filantrópicas, e apenas avalia os resultados de tais iniciativas. Esta forma de organização do sistema de ensino tem, muitas vezes, se desvinculado da prática educacional, reforçando a execução da educação de jovens e adultos por quaisquer instituições que queiram colaborar, “ajudar” a sanar o problema do analfabetismo.

Neste contexto, um dilema ainda vivido na educação de jovens e adultos analfabetos é a sua caracterização como atividade compensatória e com base na filantropia. Por um lado, a presença de programas compensatórios na oferta da alfabetização de jovens e adultos analfabetos representa a “normalização” da situação dos considerados excluídos e marginalizados, fruto das desigualdades sociais e econômicas; por outro, a filantropia permite aos empresários o mérito de protetor dos marginalizados e pobres e serve como mecanismo para legitimar o lucro e a exploração da atividade empresarial (Uhle, 1992, p. 276).

Enfim, a gestão, entendida como prática administrativa educacional, com a finalidade de construir coletivamente a organização das instituições educativas, formais e não formais, sofre as conseqüências dos problemas acima apontados. Ao atrelá-la a políticas compensatórias, ligadas à filantropia, submetidas à regulação do mercado, perde a sua característica principal de espaço político-pedagógico, que permite a reflexão, a tomada de decisão e a execução de novas políticas de educação. Em outras palavras, a gestão de políticas públicas, o processo de formulação e implementação de novas políticas públicas voltadas à educação, precisa vincular-se aos interesses sociais, ter um espaço público definido que permita a participação da sociedade civil nas decisões de caráter educativo.

Nesta perspectiva, de abrangência legal e real, a educação de jovens e adultos tem sido deslegitimada, esvaziada como política e como direito diante do crescimento de políticas que apresentam um desenho compensatório. A ênfase e o apelo a iniciativas de âmbito privado e a maior participação de novos atores como Universidades, empresas e ONGs na oferta de educação de jovens e adultos parecem estar cada vez mais presentes, seja na legislação, seja nas propostas governamentais, envolvendo a gestão parceira e os convênios como instrumentos que venham

garantir um atendimento menos dispendioso para o Poder Público. Neste sentido, três programas federais de formação de jovens e adultos de baixa renda foram implementados no governo de Fernando Henrique Cardoso. Todos eles foram desenvolvidos em regime de parceria, envolvendo diferentes instâncias governamentais, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa. São eles: o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR); o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Programa Alfabetização Solidária (PAS).

#### *2.1.3.5 A V Conferência Internacional de Educação de Adultos – V CONFITEA.*

A V Conferência Internacional de Educação de Adultos – V CONFITEA foi realizada em Hamburgo, Alemanha, no período de 14 a 18 de julho de 1997, organizada pela UNESCO, contou com a participação de mais de 1.500 pessoas. O Brasil esteve representado pela delegação, designada pelo governo brasileiro, composta por representantes do Ministério da Educação – Glória Areias Prado e Eunice Ribeiro Durham –; da UNDIME – Neroaldo Pontes de Azevedo –; do CONSED – Ramiro Wahrahftig–; e do MEB – Padre Leandro Rossa. Houve também a participação de brasileiros representando instituições de pesquisa, redes e organizações não-governamentais.

Os participantes da V CONFITEA assinam a Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos. A Declaração reafirma que só é possível obter o desenvolvimento justo e sustentável, a democracia, o desenvolvimento socioeconômico e científico quando o processo de desenvolvimento estiver centrado no ser humano e na existência de uma sociedade participativa, baseada no respeito integral aos direitos humanos. Inserida neste contexto, a educação de adultos é a chave para o século XXI, sendo entendida tanto como consequência do exercício da cidadania quanto como condição para uma plena participação na sociedade (Conferência, 1997).

O documento apresenta a educação de adultos como aquela que inclui a educação formal, a educação não-formal e a aprendizagem que se pode obter de maneira informal diante do conhecimento disponível numa sociedade multicultural, levando em consideração e reconhecendo os estudos baseados na teoria e na prática. Esta visão contempla a perspectiva de aprendizagem durante toda a vida exigindo, assim, complementaridade e continuidade dos

estudos. É, enfim, considerada um dos principais meios para que se aumente a criatividade e a produtividade num mundo que vem sofrendo rápidas transformações.

É essencial destacar os objetivos da educação de jovens e adultos que se firmam em desenvolver a autonomia e o senso de responsabilidade das pessoas e das comunidades; fortalecer a capacidade de lidar com as transformações que ocorrem na economia, na cultura e na sociedade como um todo; promover a coexistência, a tolerância e a participação crítica dos cidadãos dando às pessoas o poder de controlar os seus destinos e enfrentar os desafios com os quais se deparam.

Quanto ao papel do Estado, o documento destaca que está em transformação, pois não é apenas um mero provedor de educação de adultos, mas deve exercer a função de consultor, de financiador, monitorando e avaliando as iniciativas que envolvem novas parcerias entre o setor público, o setor privado e a comunidade. Tanto os governos como os parceiros sociais com vistas a garantir o acesso às oportunidades educacionais devem tomar e responsabilizarem-se pelas medidas necessárias e imprescindíveis para que a educação como direito seja uma realidade.

Houve mobilização da sociedade brasileira tanto para a preparação da participação do Brasil na V CONFITEA quanto na continuidade aos debates que lá se iniciaram. O Plano de Ação para o Futuro estabeleceu mecanismos para que de fato os debates continuem, entre eles estão previstas a divulgação da Declaração da V CONFITEA, a edição de um boletim eletrônico, atividades de pesquisa e uma série de eventos temáticos, regionais e internacionais (Di Pierro, 2000).

Para a preparação brasileira, ocorreram encontros regionais que mobilizaram diferentes agentes locais, pesquisadores, lideranças sociais, os responsáveis por educação de jovens e adultos nas redes públicas de ensino – estadual e municipal. Como resultados dos encontros foram elaborados documentos que diagnosticam e apontam diretrizes de políticas. Di Pierro (2000) lembra que em alguns casos esse processo resultou na constituição de comissões intersetoriais e, em outros, a preparação foi encarada de forma tecno-burocrática resultando em documentos elaborados nos gabinetes das secretarias de educação. Os subsídios possibilitaram a realização do Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, em Natal – RN, de 8 a 10/09/1996. Houve a participação de aproximadamente 60 pessoas – 20 membros da Comissão

Nacional de Educação de Jovens e Adultos – CNEJA<sup>18</sup>, 36 delegados eleitos nos encontros regionais para representar os estados, municípios, universidades e organismos civis, e convidados da SEF/MEC (Di Pierro, 2000). Foi neste Seminário Nacional, que contou com a presença do Ministro da Educação Paulo Renato Souza, da Presidente do Conselho da Comunidade Solidária Ruth Cardoso e do Governador do Rio Grande do Norte, que ocorreu o lançamento público do Programa Alfabetização Solidária. O lançamento foi uma surpresa para os delegados e membros da CNEJA. Observe-se que o conteúdo do documento aprovado pela plenária final refletira a discordância e a distância entre as autoridades do governo federal e a maioria dos delegados. Di Pierro (2000, p. 135) destaca o seguinte:

Estabelecido o dissenso, o desfecho do conflito operou-se pela ruptura: a Conferência Regional Preparatória à V CONFITEA, prevista originalmente para princípios de novembro de 1996, foi adiada unilateralmente pelo governo brasileiro para período posterior ao cronograma fixado pela UNESCO, a chefe da COEJA foi exonerada do cargo de confiança por ter permitido que a CNEJA liderasse o processo naqueles termos; o documento final de Natal foi adulterado em conteúdos substanciais e teve trechos inteiros substituídos por uma nova redação elaborada pela SEF/MEC, antes de ser remetido à UNESCO/OREALC.

Quanto à continuidade das discussões sobre a educação de jovens e adultos no Brasil, em atendimento a dar seqüência aos compromissos firmados na V CONFITEA só foi possível pela iniciativa tomada pelos representantes do CEAAL e da UNESCO no Brasil de articular-se ao CONSED e à UNDIME, atraindo, assim, os Ministérios da Educação e do Trabalho para promover um Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos. O encontro realizou-se em Curitiba, nos dias 29 e 30 de outubro de 1998, e contou com a participação de 150 pessoas, representantes das instituições promotoras, dirigentes e técnicos das secretarias estaduais de trabalho, dirigentes das redes estaduais e municipais de ensino, professores universitários e representantes de sindicatos, movimentos sociais e organizações não-governamentais. Além deste evento, houve a *Reunión Subregional para los Países Del Mercosur y Chile*, em Montevideú, Uruguai, de 17 a 20/11/1998, contando com a participação dos organizadores, de consultores e delegações nacionais, somando um número de quase cem pessoas.

---

<sup>18</sup> A CNEJA foi nomeada pela Portaria Ministerial 1181, de 12/08/1994, com a finalidade de subsidiar a formulação e implementação de políticas de educação de jovens e adultos.

Na análise de Di Pierro (2000), esses eventos, parte da estratégia regional de dar continuidade aos compromissos assumidos na V CONFITEA, “legitimam o anseio das esferas subnacionais de governo e das organizações da sociedade civil por estabelecer uma política nacional integrada de educação de jovens e adultos” (p. 144); no entanto, têm se mostrado pouco eficazes em influir sobre a política do governo federal brasileiro.

Como mostra de tal análise, o VI Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – VI ENEJA, que ocorreu em Porto Alegre – RS, no período de 8 a 11 de setembro de 2004<sup>19</sup>, continua apontando para as mesmas necessidades, ou seja, para a promoção da educação de jovens e adultos como um campo próprio nas políticas públicas, com especificidades; ampliação da perspectiva restrita de alfabetização para educação de jovens e adultos; apoio a propostas de inclusão da EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.<sup>20</sup>

#### *2.1.3.6 A política e a gestão da educação de jovens e adultos no PNE de 1993 e nos projetos de 1998 a 2000.*

O Plano Nacional de Educação é um documento que ao longo da história da educação tem indicado caminhos que possam contribuir para cumprir as diretrizes e metas, quantitativas e qualitativas, a serem alcançadas garantindo, assim, a superação e soluções dos problemas educacionais.

Pode-se afirmar que o Plano Nacional de Educação, de forma mais genérica, cumpre três objetivos: a) despertar a consciência nacional para a gravidade dos problemas educacionais e os desafios a serem enfrentados; b) assegurar conteúdos mínimos de aprendizagem para as crianças, jovens e adultos que atendam às principais necessidades da vida contemporânea; c) estabelecer diretrizes norteadoras da elaboração de políticas educacionais para os próximos anos que

---

<sup>19</sup> Foram responsáveis pela realização deste ENEJA o Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos do Estado do Rio Grande do Sul; a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do RS – UNDIME – RS; a Universidade de Cruz Alta/UNICRUZ; a Fundação de Atendimento Socioeducativo do RS – FASE-RS; EJA Universitário; Colégio Objetivo Pelotas; Diálogo Pesquisa e Assessoria em Educação Popular; PUC-RS; SESI/FIERG; o Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Secretaria de Educação; Prefeitura de Porto Alegre/Secretaria Municipal de Educação. Contou com o patrocínio do Ministério da Educação/SECAD; Fundação Abrinq; Natura.

cumpram os compromissos firmados como garantia da Educação para Todos (Brasil. MEC/SEF, 1993).

O documento intitulado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, traçava, com certeza, diretrizes para a elaboração de políticas educacionais em nível nacional. Por este conteúdo e pelo seu alcance na comunidade educacional, motivou a inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 1934, artigo 150, que dispunha sobre a responsabilidade de a União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”, e cabia ao Conselho Nacional de Educação a sua elaboração e sua aprovação ao Poder Legislativo, artigo 152.

Entretanto, esta indicação na lei não garantiu que tivéssemos o nosso primeiro plano neste período, mas houve a incorporação da idéia de um Plano Nacional de Educação em todas as constituições posteriores, com exceção da Carta Constitucional de 1937. Somente em 1962 é que se elabora um documento em atendimento às normas legais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1961 que se fazia referência a “plano de educação” no parágrafo segundo do artigo 92. Este documento procurou traçar as metas para um Plano Nacional de Educação, numa primeira parte, e estabelecer as normas de aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior, numa segunda parte (Horta *apud* Saviani, 1998, p. 78). Este primeiro Plano Nacional de Educação é aprovado pelo Conselho Federal de Educação.

No contexto do Regime Militar, os planos de educação faziam parte dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e recebiam a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura”. Ele era entendido como um instrumento que, correspondente à concepção tecnicista de educação, era de racionalidade tecnocrática (Saviani, 1998, p. 79).

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a idéia do Plano Nacional de Educação ressurge com força de lei. No Capítulo sobre Educação é o artigo 214 que contempla a obrigatoriedade.

---

<sup>20</sup> Foi escrita uma Emenda Constitucional pelo MEC e enviada para a Presidência que visa modificar o artigo 212 da Constituição Federal, dando uma nova redação aos artigos 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo um novo Fundo de Financiamento para a Educação, o FUNDEB.

O Brasil, como um dos signatários<sup>21</sup> do documento resultante da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, assume a responsabilidade de assegurar à sua população o acesso à educação e o seu reconhecimento como direito e buscar formas para concretizar uma política de educação para todos. Na Presidência da República temos Itamar Franco, 1992-1994, e no Ministério da Educação, no período de outubro de 1992 a dezembro de 1994, assumira o cargo de ministro Murílio de Avellar Hingel. O ministro assume o compromisso de elaborar o Plano Nacional de Educação e articula, sob sua coordenação, a composição de um Grupo Executivo constituído por representantes do próprio MEC, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Houve, ainda, a participação de dirigentes e especialistas vinculados a instituições de pesquisa e ensino na área de educação e de várias entidades.<sup>22</sup> O documento tinha como proposta servir como subsídio à participação do Brasil na Reunião Preparatória da Conferência de Nova Délhi, bem como servir de referência para os correspondentes planos estaduais e municipais (Brasil. MEC/SEF, 1993).

O Plano, ao tratar da Situação e Perspectivas da Educação Fundamental, ao mesmo tempo em que, por um lado, diagnosticava uma notável expansão quantitativa do sistema educacional e apontava para a necessidade de adaptá-lo “às exigências de um estilo de desenvolvimento economicamente eficiente, democrático e socialmente justo e equitativo” (Brasil. MEC/SEF, 1993, p. 9), por outro lado, demonstrava os efeitos do não acesso à escola básica e da reduzida escolaridade média da população maior de 15 anos. As estatísticas indicam a existência de 17,5 milhões de analfabetos formais, com idade superior a 15 anos, e a subescolarização de 18,8 milhões de pessoas que não completaram quatro anos de estudos. Nesse sentido, uma de suas metas globais é a de “ampliar o atendimento de jovens e adultos, priorizando a faixa de 15 a 29 anos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente a quatro séries para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subeducados” (Brasil. MEC/SEF, 1993, p. 18).

---

<sup>21</sup> Participaram da Conferência Mundial sobre Educação para Todos e subscreveram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem 1500 pessoas, 33 organismos intergovernamentais, 125 organizações não-governamentais, institutos e fundações e 155 governos. (Di Piero, 2000, p. 84)

<sup>22</sup> Conselho Federal de Educação – CFE; Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB; Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação – CNTE; Confederação Nacional da Indústria – CNI; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base –

Quanto às Linhas de Ação Estratégicas, vale ressaltar duas linhas:

*1ª) Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional na qual afirma que se faz*

necessária uma ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional, buscando descentralizar e integrar ações e possibilitar gestão articulada dos programas de educação fundamental. À União, principalmente através do MEC, serão atribuídos papéis de coordenação e articulação da formulação e avaliação das políticas nacionais, de indução a inovações e de apoio técnico e financeiro para corrigir diferenças, zelando pelo princípio da equidade no atendimento à escolaridade obrigatória (Brasil. MEC/SEF, 1993, p. 20).

*2ª) Sistematização da educação continuada de jovens e adultos*

No que se refere a esta linha, deixa clara a necessidade de estruturar e institucionalizar programas alternativos de educação continuada tendo em vista a redução do atual contingente de analfabetos entre 15-19 anos e elevar os níveis médios de escolaridade dos jovens e adultos subeducados. Para tanto, é preciso que sejam articulados amplos acordos

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 das clientelas a serem atingidas, sobretudo as de trabalhadores e as patronais (Brasil. MEC/SEF, 1993, p. 22).

Embora este Plano tenha sido aprovado e se propusesse a atingir estas metas e linhas de ação, a estatística do Censo do IBGE de 2000 aponta ainda para 16 milhões de analfabetos. Pode-se inferir que este Plano foi formulado mais em função do objetivo de atender às condições impostas pelos organismos internacionais para a obtenção de financiamento para a educação do que propriamente um esforço de superação das desigualdades educacionais.

No Governo Federal no período de 1995 a 1999, que tinha como presidente Fernando Henrique Cardoso e Paulo Renato de Souza como Ministro da Educação, foi divulgada uma proposta inicial do “Plano Nacional de Educação”, no final do primeiro semestre de 1997, que resultou no Projeto de Lei nº 4.173, de 1998. Este projeto, que tem como autor o Poder



Executivo, foi juntado, em 13 de março de 1998, a um outro Projeto de Lei nº 4.155/98, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998 pelo deputado Ivan Valente, representante no Congresso do Projeto elaborado pela sociedade. Os dois projetos foram distribuídos às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. O deputado Nelson Marchezan é o relator da Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

O PNE proposto pela sociedade foi elaborado pela Comissão Organizadora do II Congresso Nacional de Educação – II CONED. O documento sistematiza os resultados de uma série de discussões ocorridas em diferentes eventos realizados por organizações sociais (I CONED, Seminários Temáticos nacionais e locais).

O PNE Sociedade, resultante do Congresso Nacional de Educação – CONED, realizado em Belo Horizonte em 1997, é um documento que apresenta inicialmente as concepções de educação escolar e de educação, esta última sendo compreendida como um instrumento que viabiliza a formação ampla das pessoas, utilizada na luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social. A educação prepara as pessoas, individual e coletivamente, para assumirem a responsabilidade de construir um projeto de inclusão social, permitindo o acesso e a permanência na escola, e de qualidade social no qual a escola possui padrões de excelência no atendimento educacional (CONED, 1997).

De forma geral, os dois projetos destacam como objetivos a erradicação do analfabetismo, a elevação do nível de escolaridade, a melhoria da qualidade de ensino e a democratização da gestão de ensino. Entre as metas propostas pelo PNE/Sociedade e PNE/MEC gostaria de destacar as referentes a três aspectos: gestão educacional; financiamento e a modalidade de ensino educação de jovens e adultos.

Com relação à gestão educacional, o PNE/MEC centra-se nos eixos produtividade, eficiência e racionalização de recursos, tendo como objetivo a redução do gasto público com educação. O significado de participação também é um outro aspecto, pois na meta 19 propõe “valorizar a participação da comunidade na gestão, manutenção física e melhoria do funcionamento das escolas, incentivando o trabalho voluntário...” (Saviani, 1998, p. 101). Ressalta-se a participação voluntária no funcionamento das escolas, e não aparece uma concepção da gestão que envolve a população na tomada de decisões, gestão democrática. A única instância de decisão mencionada diz respeito ao Conselho da Escola, não havendo nenhum outro mecanismo de participação da

comunidade na gestão. No caso do PNE/Sociedade, a participação na gestão pressupõe a participação nas decisões, permitindo a todos os setores da sociedade participarem da gestão da escola. Neste ponto de vista, reafirma-se o Estado enquanto implementador e garantidor dos direitos sociais, descentralizando as decisões e criando mecanismos e espaços de participação. Entre os mecanismos estão a eleição de dirigentes e a constituição de Conselhos deliberativos, representativos e normativos (Saviani, 1998).

No que tange ao financiamento, vale ressaltar que, enquanto o Projeto da Sociedade Civil indica para a alocação de “recursos financeiros públicos necessários aos programas de erradicação do analfabetismo, tomando como referência o custo de R\$ 1.000,00 por aluno/ano...” (CONED, 1997, p. 51), o Projeto do Executivo propunha “Estabelecer Programa Nacional de apoio financeiro e técnico administrativo da União para a oferta, nos Municípios mais pobres, de Educação de Jovens e Adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao Ensino Fundamental” (Saviani, 1998, p. 118).

A Educação de Jovens e Adultos é o tema que mais chama a atenção, pois a proposta que venceu o PNE da Sociedade e que foi publicada em 2000 assinala que

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalização uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização. Dada a importância de criar oportunidades de convivência com um ambiente cultural enriquecedor, há que se buscar parcerias com os equipamentos culturais públicos, tais como museus e bibliotecas e privados, como cinemas e teatros (...), as metas que se seguem, imprescindíveis à construção da cidadania no País, requerem um esforço nacional, com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os municípios e a sociedade organizada (Brasil. MEC, 2000).

Esta proposta, primeiro, enfatiza a parceria entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil e, segundo, atrela a universalização com uma formação equivalente a oito anos de escolaridade do ensino fundamental à contribuição da sociedade civil que deve estar mobilizada para este fim. A proposta que aparecia no PNE da Sociedade colocava o enfrentamento do analfabetismo e sua erradicação sob a responsabilidade e com financiamento do poder público e a garantia do acesso ao ensino fundamental gratuito àqueles que não freqüentaram a escola na

idade esperada. No último texto do PNE/MEC, há uma dependência da mobilização da sociedade para que seja erradicado o analfabetismo e universalizada a formação de oito anos de escolaridade.

Outra posição que diverge neste tema é com relação à oferta de cursos equivalentes às quatro séries iniciais e às quatro séries finais do ensino fundamental. De acordo com o PNE da Sociedade, a proposta busca “garantir, em 5 anos, a conclusão de estudos equivalentes aos primeiros 4 anos do ensino fundamental a 50% da população que teve sua escolaridade interrompida, e, em 10 anos, a conclusão de estudos equivalentes aos 8 anos do ensino fundamental a toda a população de 14 a 35 anos” (CONED, 1997, p. 52). Enquanto a proposta final publicada em 2000 propõe “assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalentes às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade” (Brasil. MEC, 2000).

Concluindo, a parceria entre Estado e Sociedade Civil parece ser uma proposta consensual dos documentos oficiais para enfrentar a questão do analfabetismo, pois se enfatiza a necessidade da contribuição e participação da sociedade para a universalização da formação de oito anos de escolaridade, deixando claro que isto só ocorrerá mediante a mobilização social.

### **3. PARTICIPAÇÃO POPULAR, POLÍTICA PÚBLICA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL.**

Para além de um discurso oficial sobre educação, alguns teóricos, como Carlos Rodrigues Brandão, Celso de Rui Beisiegel e Vanilda Paiva, empenharam-se em compreender este novo contexto histórico, início da década de 1980, rediscutindo o conceito de educação popular e, concomitantemente, o significado político da educação de jovens e adultos neste âmbito. Há que se destacar, nesta discussão, três pontos relevantes. Primeiro, o papel do Estado no que tange à luta pela escola e pela escola pública, ressaltando ainda a sua atuação em programas não-escolares ou não-formais. Segundo, a democratização do ensino que implica a democratização da sociedade, da vida política e a democratização das instituições responsáveis em gerir a educação. Terceiro, a educação de jovens e adultos ora como iniciativa do Estado que assume a forma de educação que atende a um público pertencente às camadas populares, ora como iniciativas

alternativas ao Estado, de setores progressistas da sociedade civil. É nesse sentido que encontraremos a noção de educação popular que pode estar, num primeiro momento, associada a uma educação concebida por “elites intelectuais” com vistas à preparação do povo para a realização de certos fins – movimentos de cima para baixo, e, num segundo momento, a um outro tipo de atuação educativa do Estado atendendo às reivindicações educacionais entre as coletividades urbanas – movimentos conduzidos de baixo para cima (Beisiegel, 1984).

Tanto Beisiegel quanto Brandão (1984) concordam que a educação popular é precisamente definida não pelo tipo de sujeito a que se dirige, mas pelo tipo de projeto político-pedagógico a que serve. Enfim, segundo Beatriz Costa, quando trata da proposta de educação popular e as questões mais gerais que possibilitam a sua existência, a autora afirma que a questão “...não é que a EP comece ou leve as camadas populares a começarem um movimento de resistência e de luta; e sim que ela se inscreva dentro do movimento já existente como uma prática que se propõe a contribuir para a sua dinamização” (*apud* Brandão, 1984, p. 194).

Tendo em vista uma educação popular que contribua para o desenvolvimento crítico das camadas populares da população, o conhecimento, apreensão, compreensão e explicação dos fatos cotidianos da vida social, a educação de adultos deve se inscrever no âmbito da luta política por participação popular e educação como direito de todos e dever do Estado, isto é, no âmbito da luta e exercício de uma cidadania coletiva. Trata-se de imprimir às diversas iniciativas, projetos e programas de educação de jovens e adultos analfabetos a necessidade de enunciar os seus objetivos ao público interessado.

Neste sentido, devo considerar dois debates: primeiro, o debate político da escola sendo revalorizada como parte da “educação popular” ao se destacar o relevante papel social da escola pública, no embate muito presente entre política privatista e política pública ou escola pública *versus* escola privada; segundo, o debate, também, político sobre a educação popular e o seu papel no contexto da redemocratização, incluindo a questão da participação popular na reivindicação da inclusão educacional, na busca da escolarização, da universalização do ensino. Vemos, assim, nos grandes centros urbanos o fenômeno, primeiro, das escolas comunitárias, décadas de 1960 e 1970, com o intuito de atender a uma demanda por educação não contemplada pelo Estado, devido a ausência de escolas públicas. Como consequência, a procura de respostas à ausência de escolas públicas possibilitou o fortalecimento da mobilização social e o crescimento de grupos organizados na busca por atender à demanda por educação em geral e educação de

jovens e adultos. O surgimento das escolas comunitárias e das iniciativas comunitárias de educação pré-escolar, de ensino fundamental e de educação de adultos coincide com a entrada em cena, em meados da década de 1970, dos movimentos sociais, atores integrantes do processo de reorganização da sociedade civil.

Logo, a ausência do Estado no atendimento educacional proporcionou o surgimento de uma série de iniciativas populares em busca da escolarização da população. Alguns estudos<sup>23</sup> que abordam as iniciativas populares em busca de suprir explicitam o papel da Igreja no sentido de estimular a mobilização e a organização popular. Por um lado, faz sentido então afirmar que, no embate sempre presente entre Estado e Igreja, a Igreja aproximou-se da educação popular, no entanto, aliando-se ao setor privado empresarial, defendendo a democratização do ensino por meio do financiamento público ao ensino privado. No entanto, o embate público *versus* privado foi minimizado pelo considerável contingente de militantes católicos participantes do MEB e de outros movimentos que se associaram ao Estado. Como exemplo, antes de 1964, encontramos o trabalho desenvolvido por educadores católicos que unem o pensamento da Igreja ao pensamento escolanovista, entre eles Paulo Freire, que conquistaram espaço de atuação e ampliaram o alcance da educação popular, além de proporcionar a “politização” desta educação para a população adulta. Após o Golpe de 1964 e durante a Ditadura Militar, há um aprofundamento da politização dos religiosos ao assimilar as idéias procedentes do movimento de educação católica não-escolar, o que levou as escolas católicas e confessionais a se beneficiarem do que se esperava do processo de privatização que ocorria no ensino, desenvolvendo uma argumentação moderna em defesa de uma política privatista, apresentando a escola pública ou para todos, como diversa da estatal, assumida tão somente pelo Estado (Paiva, 1984).

A escola, ao voltar a integrar o campo da “educação popular”, faz com que a reivindicação do financiamento público à escola privada se fortaleça, movimento que de certa forma dificultou a democratização do ensino, na medida em que o Estado ao subvencionar iniciativas privadas de educação transferiu à sociedade a responsabilidade tanto física como pedagógica da oferta educacional. Acredito que um outro movimento, o da abertura política, veio a reorientar a organização em torno do campo educacional, pois, além de tirar o monopólio das

---

<sup>23</sup> Para uma visão mais geral sobre os movimentos sociais e educação, podemos recorrer a Paiva (1984), a Campos (1991), a Santiago (1998) que abordam, numa revisão bibliográfica de teses e dissertações, a temática da política de convênios, buscando entender como os estudos tratam a relação entre educação, movimentos sociais, Estado e Igreja.

mãos da Igreja, fortaleceu outras iniciativas de caráter não-formal ou não-escolar. Iniciamos a década de 1980 com o surgimento de novos atores, entre eles, as Organizações Não-Governamentais e ainda o denominado Terceiro Setor.

No campo da discussão da democratização educacional, o que parece ser visível é que as iniciativas populares provocaram, no processo de abertura política, e mais precisamente após a extinção da Fundação Educar, a elaboração de políticas públicas em parceria entre Estado e sociedade que dessem conta de atender à demanda por educação de jovens e adultos. Algumas iniciativas, como o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do município de São Paulo MOVA-SP, são exemplos da demanda da sociedade por políticas públicas que têm retorno na medida em que há diálogo, negociação e construção com a participação popular, por meio da sociedade organizada. Neste exemplo, a participação dos movimentos populares fazia-se intensa, por meio de canais de participação que possibilitavam a participação mais direta na gestão do Projeto. Um aspecto apontado como positivo por Pontual (1995) foi a possibilidade criada das entidades poderem conhecer o trabalho uma das outras, superando o isolamento dos movimentos e de seu trabalho e de melhor se articularem em nível regional e da cidade, o que as fortaleceu na medida em que algum nível de articulação permaneceu entre elas assegurando a continuidade do trabalho.

É possível identificar o reconhecimento, mesmo que insignificante por parte do Poder Público, da necessidade de formular e implementar políticas públicas de educação de jovens e adultos. As ações desenvolvidas nesta área têm se caracterizado pela escassez de recursos próprios, por um reduzido alcance no atendimento, pela falta de continuidade nas campanhas, pelas ações pontuais e dispersas dos programas e projetos, pela gestão compartilhada entre o Poder Público e a sociedade civil, pela não formação docente e acúmulo de experiências pedagógicas no ensino e, também, pelo baixo rendimento com altas taxas de evasão e repetência.

Vejamos com mais precisão ou de maneira mais concreta como ao longo do século XX ocorrem, muito lentamente e aos poucos, avanços no atendimento educacional aos jovens e adultos. A **Tabela 2** retrata que houve mudanças consideráveis na taxa de analfabetismo, principalmente a partir da década de 1940; no entanto, a queda desta taxa não foi seguida por uma queda do número absoluto de analfabetos. De fato, a queda do número absoluto só ocorre nesta última década, no período de 1990 a 2000.

**Tabela 2**

**Analfabetismo na faixa de 15 anos e mais Brasil – 1900-2000**

Ano	População de 15 anos de idade e mais (em milhões)		
	Total	Analfabeta	Taxa de analfabetismo
1900	9.728	6.348	65,3
1920	17.564	11.409	65,0
1940	23.648	13.269	56,1
1950	30.188	15.272	50,6
1960	40.233	15.964	39,7
1970	53.633	18.100	33,7
1980	74.600	19.356	25,9
1991	94.891	18.682	19,7
2000	119.533	16.295	13,6

**Fonte:** IBGE – Censo Demográfico

Importante lembrar que esta taxa de analfabetismo de 13,6%, correspondente a um número absoluto de 16.295.000, está associada ao conceito utilizado pelo IBGE que considera alfabetizada a “pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhece”. Em contrapartida, na maior parte do mundo, o conceito de analfabeto funcional é que tem sido comumente utilizado, o qual considera alfabetizada a pessoa que tem quatro anos de estudo concluídos, logo é analfabeto quem não possui os quatro anos de estudos. Se este fosse nosso parâmetro, o número de analfabetos no nosso país passaria a ser de 30 milhões de brasileiros, considerando a população de 15 anos ou mais (Pinto *et alii*, 2000).

Outro fator que também deve ser considerado é o das desigualdades sociais e regionais. As regiões que apresentam menor desenvolvimento econômico e social são as que também apresentam as piores taxas de analfabetismo. Apresento a seguir a **Tabela 3** que mostra a taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – 1996/2001 (Pinto *et alii*, 2000).

**Tabela 3**  
**Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – 1996/2001**

Unidade geográfica	Ano		
	1996	1998	2001
<b>Brasil</b>	<b>14,7</b>	<b>13,8</b>	<b>12,4</b>
Norte	12,4	12,6	11,2
Nordeste	28,7	27,5	24,3
Sudeste	8,7	8,1	7,5
Sul	8,9	8,1	7,1
Centro-Oeste	11,6	11,1	10,2

**Fonte:** IBGE – PNADs de 1996, 1998 e 2001 *apud* Pinto *et alii*, 2000.

Observa-se, a partir da Tabela acima, que a maior concentração de taxa de analfabetismo encontra-se no Nordeste brasileiro, que em número absoluto representa quase 8 milhões de analfabetos, o que corresponde a 50% do total do país.

Diante do exposto sobre a história da educação de jovens e adultos, com destaque para a questão política do analfabetismo no Brasil, com ênfase na construção dos direitos sociais, políticos e civis e a abordagem dada às políticas públicas realizo mais algumas considerações:

1) Há indicações de que houve no século XIX, e mesmo no século XX, um real distanciamento entre a legislação proposta, os objetivos proclamados pelo liberalismo e a realidade concreta, demonstrando que a educação de jovens e adultos não constituiu meta prioritária do Estado. Seu atendimento sempre teve como pressuposto não onerar os cofres públicos. Esse formato marca definitivamente a escola elementar brasileira por uma série de deficiências, seja qualitativa, seja quantitativamente, evidenciando o distanciamento e o abandono que sofreu a educação popular no Brasil.

2) É notadamente observável que somente a partir da década de 1940 ocorrem ações mais sistematizadas em nível nacional. Logo, no âmbito mais formal verifica-se que o Estado aumenta, significativamente, as suas responsabilidades e atribuições, permitindo a expansão dos direitos sociais de cidadania, a partir dessa década. No âmbito do real, a taxa de analfabetismo corresponde a 56,2%, retratando assim que não há uma redução significativa, pois o déficit



educacional continua presente com mais da metade da população na década de 1940 ainda analfabeta.

3) As décadas de 1950 e 1960 demonstraram a possibilidade da autonomia pedagógica e política na educação de jovens e adultos. Houve a multiplicação dos programas voltados para a alfabetização de adultos e, juntamente com esta, ocorre a organização política da população, aspectos importantes que evidenciam uma maior participação e consciência política e social por parte da população. A mudança na concepção de analfabetismo como uma expressão da pobreza e do subdesenvolvimento econômico-social em oposição à sua visão como doença social permitiu avançar para uma concepção do ato de alfabetizar e do processo de alfabetização como uma forma de emancipação popular.

4) Na década de 1970, as políticas públicas propostas envolvem os Estados, os Municípios e as entidades privadas para a sua implantação e implementação; percebe-se, também, a clara intenção de colocar o sistema educacional a serviço do Regime Militar com a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL e sem tem como finalidade o atendimento a um grande contingente de analfabetos. Em contrapartida, na década de 1980, assistiu-se a uma mobilização social pela redemocratização da sociedade o que levou ao reinício do debate teórico e político sobre Educação de Jovens e Adultos Analfabetos. É nesse contexto que sociedade civil e Estado também, passam a ser focos de debate e reflexão de atores e agentes políticos e acadêmicos. Há uma preocupação de apresentar a educação como prioridade entre as políticas públicas e assistimos às seguintes iniciativas: o lançamento do Programa “Educação para Todos” pelo Ministério da Educação, em 1985 e, ainda, a aprovação da Emenda Calmon; a extinção do MOBRAL e a criação da Fundação Educar, em 1985; a elaboração de propostas de princípios básicos no sentido de garantir a educação pública para todos os brasileiros tanto para a elaboração da Constituição Federal de 1988, quanto para a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 – Lei nº 9.394/96 e a participação mais ativa da sociedade nestes processos; a instituição pela UNESCO do Ano Internacional da Alfabetização e a preparação e participação do Brasil na Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, em 1990 e na V Conferência Internacional de Educação de Adultos – V CONFITEA, em Hamburgo, Alemanha, 1997. Foram acontecimentos e

movimentos que representaram um avanço para a Educação de Jovens e Adultos que passou a ser vista com maior atenção, ganhando relevância no âmbito das políticas públicas no Brasil.

5) Considero, ainda, que as iniciativas do Ministério de Educação destinadas à oferta de educação de jovens e adultos, na segunda metade da década de 1990, correspondem à introdução de uma nova ótica do papel do Estado resultando na formulação e implementação de programas que têm como característica principal a gestão compartilhada entre Estado e Sociedade, mais especificamente utilizando-se da parceria, que envolve as diferentes instâncias governamentais, as organizações da sociedade civil e as instituições de ensino e pesquisa.

6) Porém, há que se observar que esta relevância e debate no âmbito dos diversos setores da sociedade, ainda não foi suficiente para a garantia de um maior atendimento educacional, sugerindo que as mudanças têm ocorrido no âmbito do oficial com a aprovação de leis como a L.D.B. 9.394/96 e o P.N.E. – 2000, que propuseram a erradicação do analfabetismo. As metas e diretrizes aprovadas parecem mais preocupadas em atender às condições impostas pelos organismos internacionais.

7) Embora haja o reconhecimento pelo Poder Público da necessidade de realizar um processo de formulação e implementação de novas políticas públicas voltadas à E.J.A., as iniciativas neste sentido ainda são insuficientes e distantes dos interesses sociais, levando à consideração de que é preciso recursos financeiros próprios para esta modalidade e um espaço público que permita a participação da sociedade civil nas decisões de caráter educativo.

8) Por fim, levando em conta estes aspectos e considerando as mudanças no âmbito de atuação do Estado, acredito que se impõe a necessidade de realizar efetivamente o que a legislação determina – estender o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, aos jovens e adultos que não o tiveram em idade própria. Na medida em que isto venha a ser garantido, haverá a legitimação da educação de jovens e adultos como política e como direito, em contraposição ao crescimento de políticas que apresentam um desenho compensatório.

Apresentarei no próximo capítulo um breve olhar sobre idéias e conceitos de Estado, Sociedade Civil, Setor Público, Setor Privado, Setor Público Não-Estatal e, finalmente, o Terceiro Setor, com a finalidade de compreender a *parceria* como estratégia que compõe o atual quadro de reformas do Estado e reconfiguração da Sociedade Civil e, conseqüentemente, das reformas de alguns setores, como é o caso da educação.

## **CAPÍTULO II**

### **PADRÕES DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL**

Neste capítulo, num primeiro momento, apresento um breve olhar sobre o Estado Moderno a fim de contribuir para a compreensão da evolução conceitual de Estado e Sociedade Civil e dos desafios que cercam a relação entre estes dois âmbitos. Num segundo momento, introduzo de forma breve as discussões sobre as novas configurações da sociedade civil a fim de apresentar e analisar os conceitos e caracterização das esferas pública, privada e pública não-estatal. Exponho, ainda, a inserção de uma rede de novos atores sociais no denominado Terceiro Setor, que na atual conjuntura estão em busca de novas formas de solidariedade social. Apresento os interesses políticos e sociais ou economicistas e gerenciais da implementação da estratégia de *parceria* proposta pelo Poder Público. Exponho a presença das diferentes esferas e dos diferentes atores sociais visando à compreensão dos conceitos e das distintas práticas de *parceria* na atual conjuntura que compõem o atual quadro de reformas do Estado e das novas configurações da Sociedade Civil.

Finalmente, apresento e examino novos padrões de gestão nas propostas de políticas públicas. Existe a tendência das reformas para a construção de um novo modelo de Estado que abre para a possibilidade da *parceria* entre Estado e Sociedade Civil, impondo novos padrões de gestão dos serviços considerados públicos. Esta tendência tem sido observada na prestação de serviços educacionais e nas propostas de políticas públicas para educação de jovens e adultos, por meio de programas educacionais dirigidos para esta modalidade. Tais propostas vêm sendo veiculadas via documentos oficiais como a Declaração de Hamburgo – V CONFITEA e o Plano Nacional de Educação.

## 1. UM BREVE OLHAR SOBRE O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a compreensão da relação Estado e Sociedade Civil, da constituição da esfera pública da sociedade e do atual debate sobre a esfera pública-estatal, realizo, inicialmente, uma breve retomada sobre a evolução do conceito de Estado e Sociedade Civil. Entendo que há diversos estudos que têm se debruçado sobre o conceito de Estado e Sociedade Civil, e, por este motivo, proponho-me, primeiro, a situar tal debate e a demonstrar a escolha teórica que realizo que admite a desigualdade de classes nas sociedades capitalistas e consideram a articulação e mediação das relações sociais hierárquicas e contraditórias realizadas pelas instituições que compõem o Estado e a Sociedade Civil. Nesta perspectiva, apresento a visão “ampliada” de Estado associada ao processo de formação de políticas públicas tendo como escolha as formulações de Claus Offe, que se propõe à análise da “crise de legitimidade” do Estado.

O surgimento do Estado Moderno, no século XVIII, apresenta à sociedade uma nova configuração do Estado, como Estado-nação em contraposição ao Estado representado no período feudal. Essa nova configuração de Estado ocasionou a mudança da relação entre Estado e sociedade. Teórica e politicamente, aquele passa a ser preocupação central e objeto de estudo para diversos pensadores nas áreas do conhecimento da sociologia e da ciência política. Teóricos como Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes fundamentam, naquele momento, as concepções políticas do Estado, as quais superam a organização da sociedade do Antigo Regime. No entanto, quando se trata da concretização de novos valores, só é possível afirmá-la após as revoluções liberais, das quais a mais célebre é a Revolução Francesa, de 1789, concluindo o processo de transição do feudalismo para o capitalismo. Dentre os novos valores, destaco: o liberalismo, preconizando a não intervenção do Estado na economia; a propriedade privada, como direito do indivíduo; os direitos do homem, consubstanciados na liberdade de pensamento, no direito à participação e decisão política; a democracia. Vemos, assim, marcada a distinção entre Estado, mercado (instituição econômica) e Sociedade Civil; esfera pública e esfera privada.

John Locke e Jean Jacques Rousseau, no século XVIII, em seus estudos sobre política apresentam conceitos diferenciados de Sociedade Civil e Estado. O primeiro pensador concebe Sociedade Civil como um meio de os homens regularem-se e formarem uma sociedade naturalmente justa e equitativa com vistas a proteger sua propriedade. O segundo considera a

propriedade como a origem do mal e da desigualdade, e a Sociedade Civil é uma descrição real e produto da voracidade do homem rico e poderoso que a concebeu para atender aos seus interesses. O Estado, para ambos, é a representação da *vontade geral* e seu poder reside no povo, na cidadania, que por meio de um contrato social renuncia à sua liberdade em favor do Estado, enquanto o Estado trata todos os cidadãos igualmente. Essas idéias foram desenvolvidas durante os séculos XVII e XVIII, na Inglaterra, num processo de mudanças políticas, sociais e econômicas. Formaram a base do surgimento da teoria clássica do Estado liberal e refletem as lutas políticas que ocorreram na Inglaterra e na França.

Como não poderia deixar de situar as idéias de Hegel e Marx sobre Estado e Sociedade Civil, busco as referências em Coutinho (1994) e Carnoy (1994) para poder apresentar tais concepções. Para Hegel, a idéia de Estado está diretamente relacionada ao reino da universalidade, pois o Estado consistiria na esfera da universalização (Coutinho, 1994). Ele é a transcendência para uma sociedade baseada em uma coletividade idealizada, por conseguinte é eterno e não histórico (Carnoy, 1994). Em contraposição à idéia da universalidade do Estado está a Sociedade Civil (reino da particularidade), pois seria representada pela esfera das relações econômicas, o reino dos indivíduos atomizados e particularistas (Coutinho, 1994).

Tomando como ponto de partida as concepções de Estado e Sociedade Civil desenvolvidas por Hegel, Marx, ao realizar a sua crítica a essas concepções, apresenta a sua noção de Estado. Segundo Coutinho (1994), Marx mostra o caráter puramente *formal* dessa universalidade de Hegel:

se o Estado pode aparecer como o reino do universal, em contraste com a esfera econômica da pura particularidade, isso resulta do fato de que o homem da sociedade moderna está dividido em sua própria vida real. Por um lado, ele é o *bourgeois*, o indivíduo concreto que luta pelos seus interesses meramente particulares; por outro, aparece como o *citoyen*, o homem abstrato da esfera pública, que pautaria sua ação por interesses gerais e universais (Coutinho, 1994, p. 18).

Logo, o que queria nos mostrar é que essa divisão impedia que o Estado pudesse, de fato, representar efetivamente uma vontade geral, pois o homem que vive na “Sociedade Civil” ou no reino da particularidade, ao se colocar como representante do interesse geral (reino da universalidade – Estado), formaria uma casta burocrática que defenderia apenas os seus interesses particulares. O Estado não passaria de uma aparência que oculta a dominação de uma casta

burocrática. Para Marx, o Estado é visto como um organismo que exerce uma função precisa no que concerne à garantia da propriedade privada, assegurando a reprodução da divisão da sociedade em classes. Em sendo uma expressão política de uma determinada classe social, nesse sentido, o Estado garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários, sobre os trabalhadores diretos (Coutinho, 1994).

O Estado é para Marx um Estado de classe: “não é a encarnação da Razão universal, mas sim a entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os *interesses comuns de uma classe particular*” (Coutinho, 1994). Na sua obra escrita em 1845, “A ideologia alemã”, aparece essa nova concepção de Estado de forma clara, vejamos:

Na medida em que a propriedade privada se emancipou da comunidade, o Estado alcançou uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas ele não é mais do que a forma de organização que os burgueses criam para si, tanto em relação ao exterior quanto ao interior, com a finalidade de garantirem reciprocamente suas propriedades e seus interesses (*apud* Coutinho, 1994, p. 19).

Para Carnoy (1994), Marx colocou o Estado em seu contexto histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história. Nesta perspectiva, o Estado é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção, e não o representante do bem comum, da coletividade da sociedade, colocando-se acima dos interesses particulares, como aparece na visão de Locke e Rousseau. Na visão de Marx, o Estado é “um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista” (Carnoy, 1994, p. 67).

Coutinho (1994), ao mostrar a atualidade dos conceitos de Estado na reflexão de Marx, toma Gramsci como um dos principais protagonistas para retratar sua reflexão crítica sobre noções de contrato e vontade geral dos pensadores Rousseau e Hegel, tendo como finalidade explicitar sua teoria do Estado. No recorte que realizo, busco os conceitos de Estado “ampliado” em Gramsci e a sua relação com o conceito de Sociedade Civil, exponho também a relação presente na teoria de Gramsci entre o conceito de hegemonia e esfera pública da sociedade.

Nesta perspectiva, o autor destaca que Gramsci, referindo-se ao “Gramsci da maturidade”, ao vivenciar sua principal experiência de vida entre a Revolução Russa de 1917 e sua prisão<sup>24</sup>, ele

---

<sup>24</sup> A prisão de Gramsci ocorreu em novembro de 1926. Ele realiza escritos entre os anos de 1929 e 1935 resultando nos “Cadernos do Cárcere”, obra em que se fundamenta Coutinho para expor as idéias sobre Estado e Sociedade Civil de Gramsci.

se empenhou em dar conta, teoricamente, de uma intensa socialização da política que resultou, dentre outros acontecimentos, da criação de grandes partidos políticos, do sufrágio universal e da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos de classe e de profissão. A luta política é ampliada devido ao surgimento de novos sujeitos e a esfera política “restrita” própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais,

...cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista *ampliada* do Estado (Coutinho, 1994, p. 53).

Identifica-se, assim, uma nova concepção tanto de Estado, a partir da teoria “ampliada” do Estado, quanto de Sociedade Civil. Para a teoria política moderna, esta concepção de que o poder estatal contemporâneo se difunde pelo conjunto da Sociedade Civil para além dos aparelhos repressivos e coercitivos é certamente decisiva. Ainda, partindo de Coutinho, Gramsci mostra que

...onde a sociedade civil se desenvolveu, onde a luta política não mais se concentra apenas em torno do Estado *stricto sensu*, do Estado-coerção, mas sim difunde pela sociedade civil – e onde a dominação, portanto, tem de se basear também no consenso, na hegemonia –, em tais formações sociais, chamadas por ele de “ocidentais”, torna-se muito mais premente a necessidade de um tipo legal-formal de legitimidade (1994, p. 117).

É a partir da teoria “ampliada” do Estado trazida por Gramsci que são fornecidas importantes pistas para refletir sobre o tipo específico de crise de legitimidade que tem lugar no capitalismo contemporâneo. Em Gramsci é superada a relação dicotômica entre Estado e Sociedade Civil, pois a Sociedade Civil eleva-se ao *status* de sociedade política, ou seja,

Ela é formada pelo conjunto do que chamou de “aparelhos privados de hegemonia” e tem sua gênese nos processos de socialização da política, que foram ao mesmo tempo causa e efeito de uma crescente complexificação dos mecanismos de representação dos interesses e do mundo dos valores (...) Gramsci deu-se conta de que os grupos e classes sociais, sem seu processo de auto-organização e de defesa dos próprios interesses, criam aparelhos “privados” de hegemonia (Coutinho, 1994, p. 137-138).

De acordo com Gramsci, os aparelhos são “privados”, por duas razões: a) pressupõem de seus membros uma adesão voluntária, contratual; b) têm um inegável papel nas relações de



poder, a determinação do modo pelo qual se constitui a *esfera pública* da sociedade (Coutinho, 1994).

Notadamente, a sociedade capitalista foi se tornando cada vez mais complexa, o que demandou um aprofundamento de abordagens setoriais que pudessem dar conta de atender aos seus vários níveis que adquiriram maior autonomia e tornaram-se mais específicos. Toda esta complexidade vem seguida de uma mais complexa estratificação social, na qual as formas de consciência social e política também se complexificam. No meu entendimento e para efeito de análise, a relação Estado/sociedade, determinada por condições histórico-estruturais, é considerada aqui como *lócus* ou o espaço de realização das políticas públicas.

Por este motivo, situo Claus Offe tomando como base, primeiro, a visão de Estado deste autor expressa em Carnoy (1994) e, em seguida fundamentada em Offe (1999), num texto que resume algumas trajetórias dominantes de mudança social e mostra algumas opções básicas para as instituições da sociedade.

Claus Offe oferece uma abordagem política sobre o Estado numa concepção também “ampliada”, incorporando a luta de classes para a compreensão das transformações nas formas políticas. Na visão de Offe, o Estado capitalista somente pode funcionar na medida em que esconde a sua natureza e aparenta ser representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo. Para tanto, o Estado capitalista mantém constantemente um processo de reconciliação e compatibilidade entre a acumulação e a legitimidade na sua estrutura burocrática. Como bem lembra Carnoy, “o Estado está constantemente tentando cumprir sua função de acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém sua legitimidade” (1994, p. 180). Introduce-se nesse movimento a luta de classes que, ao ver de Claus Offe, tem de ser a base tanto para as crises na acumulação quanto para as crises de legitimidade que têm lugar no capitalismo contemporâneo. Offe utiliza o conceito de “déficit de legitimidade”, num entendimento de que a crise não é resultante somente de dificuldades econômicas, mas também destas levarem à perda de legitimidade, que na visão de Gramsci corresponde à “crise de hegemonia”.

Claus Offe argumenta que o Estado é composto por aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Este autor sustenta os pontos de vista de Marx e as interpretações realizadas por Max Weber sobre a relação da burocracia com a

Sociedade Civil, o que permite a Offe a ênfase na autonomia relativa do Estado, pois a burocracia, neste processo, torna-se o mediador “independente” da luta de classes, inerente ao processo de acumulação capitalista. No seu ponto de vista, o Estado passa a ser a principal arena da crise e o espaço onde ela se resolve ou se agrava, pois surgem contradições pertinentes aos diversos papéis mediadores que assume (Carnoy, 1994).

Identifica-se em Offe uma análise que ao mesmo tempo em que oferece uma teoria específica do político também privilegia as funções do aparelho administrativo do Estado e suas intervenções econômicas de forma direta ao relacionar-se com os vários atores na arena política. É a estrutura em transformação das relações de capital que permite concretamente derivar as funções e modos de funcionamento do aparelho do Estado (Carnoy, 1994). Essa concepção de Estado marca a contraposição do mesmo com Gramsci, pois ele retira as funções ideológicas e repressivas do Estado na sua análise das políticas governamentais, enquanto Gramsci analisa o Estado nos seus aspectos ideológicos e repressivos.

Segundo Carnoy,

Para Offe, o Estado se desenvolve, nas sociedades capitalistas, como resposta a crises periódicas que surgem da contradição básica da produção capitalista: a crescente socialização da produção (a incorporação do trabalho à produção, na forma de trabalho assalariado) e a continuidade da apropriação privada (extração do excedente pelos capitalistas) (...) Offe vê o Estado como um mediador das crises capitalistas – um administrador de crises. (1994, p. 169).

É este Estado que se coloca como o administrador das crises que também deve legitimar-se perante a sociedade. Na visão de Claus Offe, para legitimar-se o Estado deve estabelecer-se enquanto representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo. Enfim, Offe entende que o “Estado somente pode *funcionar*, como um Estado capitalista, na medida em que utiliza símbolos e fontes de apoio que *escondem* sua natureza, como um Estado capitalista” (*apud* Carnoy, 1994, p. 173). A sua legitimação, portanto, depende de um simbolismo de que é possível a participação de todos legitimando-se aos olhos da população que lhe deu poder. Nesta perspectiva, o Estado apresenta um movimento permanente de tentar cumprir sua função de acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém sua legitimidade.

Offe (1999), resume algumas trajetórias dominantes de mudança social a que todos nós estamos expostos e discute sobre os agentes, denominados cidadãos, e suas formas de ação, denominada por ele de civilidade, tendo como foco o debate contemporâneo sobre o desenho

institucional da relação Estado-sociedade. E é sobre esta relação que destaco alguns elementos que contribuem para o estudo das políticas públicas.

Com relação ao desenho institucional, Offe destaca que

As antigas opções de desenho são monísticas, baseando-se no Estado, no mercado ou na comunidade para garantir em última instância a ordem social e a coesão. (...) Esses são três componentes da ordem social em precária relação entre si: de um lado, eles se baseiam um no outro, já que cada componente depende do funcionamento dos outros dois; de outro, entretanto, a sua relação é antagônica, já que a predominância de um deles põe em risco a viabilidade dos outros dois (1999, p. 128).

De forma resumida, o que Offe pretende demonstrar com sua análise é o fato de que qualquer desenho institucional monolítico ou que se baseie em apenas um desses padrões – Estado, mercado e comunidade – tende a ignorar ou a destruir as contribuições que podem advir dos outros dois componentes, como também não pode se apoiar em apenas dois dos padrões – Estado-comunidade, comunidade-mercado, Estado-mercado. Em suma, é preciso de todos os três padrões da ordem social, evitando, inclusive, que um se sobreponha ao outro. Para o autor, o problema de desenhar e defender a relação entre Estado-sociedade está em conseguir “tolerar um processo de desenho processual, reajustamento e sintonização fina de uma mistura rica e adequada na qual os três blocos da ordem social tenham papéis variáveis que se limitem entre si” (Offe, 1999, p. 130).

### **1.1 Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas no Brasil.**

...essa tradição clássica no pensamento social brasileiro, a qual produz uma avaliação dualista de nossa formação em que, grosso modo, as causas de nossos males advém de um desajuste em que “falta poder público e sobra poder privado”, não realiza uma mera e automática identificação entre o público e o reino das virtudes e entre privado e o dos vícios. Ou seja, uma reflexão mais atenta nos conduz à percepção de que tanto os vícios como as virtudes estão presentes nos dois lados da moeda, que se mostra mais complexa para ser analisada e “solucionada”. (...) que, exatamente por essa razão, tal avaliação se esforça por produzir fórmulas combinatórias entre o público e o privado, o “legal” e o “real”, reinventando suas fronteiras mas trabalhando na direção de sua manutenção, quer porque qualquer outro resultado fosse impossível, quer porque fosse também indesejável (Gomes, 1998, p. 501-502).

No Brasil, as idéias sobre Estado, Sociedade Civil, esfera pública e esfera privada surgem tardiamente com a Proclamação da República, século XIX, e com uma construção dos direitos do cidadão numa lógica que pouco contribuiu para que se produzisse um sentimento de nação e identidade própria, pois a participação na política nacional era limitada a pequenos grupos pertencentes à elite. Logo, falar em Estado-Nação no Brasil não tem o mesmo sentido que o Estado-Nação constituído nos séculos XVII e XVIII na Europa. A consolidação de um sentimento de nação e a constituição de uma identidade própria ocorre somente no século XX, marco para o Brasil do avanço no processo de construção de uma sociedade democrática. Entretanto, é necessário o registro de que desde o período colonial vêm ocorrendo manifestações cívicas e movimentos políticos como: revoltas civis, motins e conflitos como reações de brasileiros contra o domínio colonial.

No século XVIII houve quatro revoltas políticas, sendo que três delas foram lideradas pela elite dominante. Destacando-se como a revolta mais politizada, a Inconfidência Mineira (1789) inspirava-se no ideário iluminista e teve como líderes militares, fazendeiros, padres, poetas e magistrados. A Revolta dos Alfaiates (1798) é considerada a mais popular, envolveu militares de baixa patente, artesãos e escravos, caracterizando-se como uma revolta mais social e racial que política.

Após a independência (1822), século XIX, o principal obstáculo para a expansão dos direitos, principalmente os civis, foi a manutenção da escravidão. A escravidão só foi abolida em 1888. Além da escravidão, a existência da grande propriedade que exercia grande poder sobre algumas áreas do país foi outro fator que limitou o avanço no processo de construção dos direitos de cidadania. Neste período, após a independência, registram-se revoltas de natureza diversa, entre elas a de Canudos, considerada uma revolta messiânica, ocorrida na Bahia. Teve como líder Antonio Conselheiro que visava criar uma comunidade de santos. A comunidade foi totalmente destruída em nome da República e de um pensamento secular.

Entretanto, a aceleração das mudanças sociais e políticas é registrada a partir do século XX, no período de 1930-45. Este período é marcado pela idéia de reconstrução da Nação, apresentando nas décadas que precedem a Revolução de 1930 um movimento da Sociedade com bases e interesses divergentes, como: os velhos oligarcas, o movimento operário, as elites civis e os “tenentes”. O Estado compromete-se com as diferentes forças sociais assegurando-se de que

nenhuma assuma o controle das forças políticas. O Estado apresentava como componentes o autoritarismo e o nacionalismo, marcas do Estado Novo de Getúlio Vargas (Hilsdorf, 2003). As ações estatais neste período buscaram conciliar o modelo de desenvolvimento econômico com políticas sociais que tivessem a capacidade de contribuir para o processo de acumulação de capital regulando os conflitos gerados pela industrialização.

Logo, as políticas sociais brasileiras caracterizam-se por um padrão de intervenção social do Estado que tem como marca de consolidação o período autoritário acima mencionado. O Estado apresenta um modelo fundamentado pela extrema centralização financeira e decisória ao nível federal; ausência de participação social e política nos processos decisórios e de mecanismos de controle sobre as ações governamentais; tendência à privatização do aparelho burocrático na articulação entre o público e o privado; inserção de interesses particularistas no aparelho produtor de políticas sociais; estrutura tributária de caráter regressivo, além de um padrão de financiamento problemático que impede a formação de políticas mais redistributivas (Draibe, 1986; Silva, 1986 *apud* Castro, 1991).

Além de um processo tardio de formação de um Estado nacional, um fato histórico, que ocorre na segunda metade do século XX e que pode ser também destacado como um elemento inibidor de um maior avanço tanto na construção dos direitos quanto na consolidação de uma participação popular e democrática, foi o Regime Militar implantado a partir de 1964 e finalizado apenas vinte anos depois. A ditadura implantada pelo Regime Militar em termos políticos foi antidemocrática; em termos econômicos, possibilitou o desenvolvimento econômico atendendo às imposições para a internacionalização da sua economia e dinamização dos setores agrícola e industrial. No tocante ao aspecto social, construíram-se novos comportamentos e padrões de participação da sociedade. Há que se destacar o lado negativo, o aumento da miséria e o papel do Estado como único agente de desenvolvimento e regulação da sociedade (Nogueira, 2004).

Vale lembrar que a condição de ser democrático, governo da maioria, não se caracteriza como objeto potencial de decisão coletiva de maiorias por estar definido constitucionalmente, pois é preciso mais do que defini-lo legalmente, colocar em prática os princípios democráticos assegurando a participação real da população em pontos que interferem na consolidação da igualdade de direitos e equidade (Offe, 1999).

A partir da década de 1970, observa-se que o Estado “já consolidado em relação à sociedade entra em crise fiscal, ao mesmo tempo em que sua estratégia de intervenção no econômico e no social é colocada em questão” (Bresser Pereira, 1999, p. 68). A crise que se inicia com a falência do “milagre brasileiro” provoca a divisão do bloco de sustentação do regime e a emergência de novos atores da Sociedade Civil ganhando nova articulação resultante do descontentamento da população pertencente às camadas médias e trabalhadoras. O retorno à democracia parecia ser a forma para a superação desta fase de tensões e conflitos.

O cenário de redemocratização política e econômica está desenhado a partir de 1980, apresentando uma nova maneira de articulação entre Estado e Sociedade Civil. Estabelece-se um quadro de retomada da luta política por meio de maior participação da sociedade que vê concretizado, após o movimento de “Diretas já”, o direito ao voto e o desejo de decidir o seu destino e o destino do país. Pela elaboração da Constituição de 1988, Constituição “Cidadã”, a população vê realizada a busca de uma sociedade mais democrática.

No entanto, foi na década de 1990 que o Brasil “consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático” (Nogueira, 2004:39). Nesse sentido, esta última década do século XX apresentou-se como marco do processo teórico e político de rediscussão, redifinição do papel e reconceitualização de Estado, Sociedade Civil e democracia. Nesse contexto, encontra-se a redefinição também das relações entre Estado e Sociedade Civil, dos padrões de gestão de políticas públicas, incluídas as políticas educacionais.

No que diz respeito à construção conceitual de Sociedade Civil, para Bresser Pereira (1999) ela aparece com um conceito que abrange todas as classes sociais, constituindo-se por cidadãos individualmente, por empresas e por organizações do Terceiro Setor, entidades representativas, organizações públicas não-estatais de serviços (escolas, hospitais e entidades de assistência social) e organizações públicas não-estatais de controle social (ONGs; movimentos sociais e associações de base – Terceiro Setor). Ela é a dimensão política da sociedade e, sendo assim, ela exerce o papel de agente da reforma nas sociedades democráticas.

Ao tratar da questão da democratização e dos direitos dos cidadãos, Bresser Pereira (1999) considera a existência no plano da Sociedade Civil de

(...) uma luta democrática e republicana para que esta assuma o papel de defensora dos direitos de cidadania, ao invés de se reduzir a uma elite que busca capturar o Estado para seus interesses privados. (...) Na medida em que a

sociedade civil se fortalece e se democratiza, logra transformar-se em agente estratégico da defesa dos direitos de cidadania e do interesse público. (...) Através da democratização da sociedade civil e do aprofundamento da democracia é possível ir além desse consenso legal, e, aos poucos, ir construindo um conceito substantivo de interesse público (p.106).

Logo, é por meio desta visão abrangente de Sociedade Civil, na qual todos os atores sociais parecem buscar a democratização da sociedade, defender os direitos de cidadania e do interesse público, que Bresser Pereira (1999) admite a necessária competitividade entre as organizações para a prestação de serviços subsidiados pelo Estado. A crise do Estado<sup>25</sup> não pode ser ignorada e as reformas como a privatização, a abertura comercial, o ajuste fiscal, a reforma gerencial da administração pública, e mesmo a reestruturação do mercado de trabalho se tiverem um caráter pragmático e se contribuírem para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento do Estado e do mercado, e não para o simples predomínio do segundo sobre o primeiro, serão, provavelmente, necessárias e progressistas (Bresser Pereira, 1999, p. 79).

Numa outra perspectiva, Oliveira (1999) analisa que a crise do Estado apresenta-se sob dois ângulos. O primeiro diz respeito à relação insatisfatória entre Estado e Sociedade Civil, e o segundo pauta-se na multiplicação dos movimentos da sociedade. O primeiro ângulo apresenta-se como uma consequência do segundo, ou seja, na medida em que ocorre a multiplicação das organizações da sociedade, há uma busca maior por concretização de suas necessidades e seus direitos diante de um Estado que não se considera o único responsável pela garantia dos direitos sociais e das necessidades básicas da população, pois se tem cada vez mais intensificado uma visão de coordenação ou, com mais precisão, um papel que lhe cabe como fator compensatório dos desequilíbrios do mercado (Bresser Pereira, 1999). Nesta perspectiva, a Sociedade Civil ganha um novo significado e importância na consolidação de uma sociedade democrática.

Offe (1999), ao abordar o novo desenho das relações entre Estado, mercado e comunidades, afirma:

Questões de reforma institucional são convencionalmente postuladas em termos da determinação de quais esferas da vida deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, por trocas contratuais no mercado, ou por autogoverno e por comunidades de responsabilidade e associações no interior da sociedade civil. (...)O Estado, o mercado e a comunidade representam os modos ideais-típicos nos

---

<sup>25</sup> Segundo Bresser Pereira (1999), a crise dá-se nas suas três formas principais: o Estado de Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista.

quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações (p. 127-128).

Diante das idéias expressas por estes autores, considero que a interação existente entre Estado, sociedade e mercado é analisada de ângulos diferenciados, fundamentados a partir de perspectivas teóricas diversas. Essas três análises possibilitam compreender a complexa relação entre estes diferentes âmbitos e sua centralidade para a definição do modelo adotado pelo governo. Há como consenso entre os autores de que se está vivendo a crise e a reforma do Estado, e que esta não se dá de forma isolada, envolvendo, portanto, a Sociedade Civil e o mercado. A reforma do Estado visa incrementar o seu desempenho, além de tornar o Estado menos burocrático e dispendioso. Alguns aspectos se sobressaem nas reflexões teóricas sobre a reforma, tanto dos que se colocam a favor deste movimento quanto dos que o olham com desconfiança.

Nestes termos, observamos que Offe (1999) entende estas instâncias como o modo típico de interação, vivência e coordenação das ações e dos indivíduos. Portanto, em sua visão, a reforma institucional provoca indagações sobre quais esferas da vida deveriam ser governadas pelo governo, pelo mercado ou pelas comunidades e associações ou pelo autogoverno. É assim que este autor entende a questão da reforma a partir da interação das pessoas seja no âmbito do Estado, seja no âmbito da sociedade, seja no âmbito do mercado.

Examinando com mais detalhes, os âmbitos do Estado, da sociedade e do mercado representam espaços nos quais as pessoas interagem. Os indivíduos agem baseados em princípios, normas e valores sistematizados e reconhecidos nesses âmbitos. As noções de ordem social, de cidadania, de participação e democracia são aí produzidas. Depreende-se que cada um desses espaços dá mais ênfase a um ou outro valor, o que os distingue, e, portanto, a ordem social não se baseia unicamente em um deles, nem mesmo na combinação de apenas dois. Como observa Offe, “precisamos de todos os três fundamentos da ordem social, e numa mistura que consiga evitar que cada um deles se sobreponha aos outros e os elimine” (1999, p. 130). A interação entre esses âmbitos passa a ser questão fundamental de exame e análise quando se admite que não deve haver a exclusão de um ou outro âmbito.

Entretanto, vejo a necessidade de situar também o movimento que ocorre na sociedade. Emergem forças democratizantes em torno do tema de gestão de políticas públicas e das novas



possibilidades de formular propostas e diretrizes no período de redemocratização e reforma educacional, contribuindo para a compreensão de como os âmbitos Estado-Sociedade se relacionam. Há sobreposição de um sobre o outro ou há interação entre estes âmbitos? Num esforço de tentar compreender como tem ocorrido o debate no campo da gestão de políticas públicas educacionais, estabeleço um caminho de exposição que parte da explicitação das propostas elaboradas pelo Estado e pela Sociedade.

## **2. NOVAS CONFIGURAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: O PÚBLICO, O PRIVADO, O PÚBLICO NÃO-ESTATAL E A EDUCAÇÃO.**

O debate sobre novas configurações da Sociedade Civil no Brasil está diretamente relacionado à crise de ordem política e social traduzida em uma crise do Estado em suas relações com a sociedade. A ressignificação da visão do Estado e da Sociedade Civil e a presença de distintas formas de prestação dos serviços públicos envolvendo as diferentes esferas, pública e privada, são assuntos que norteiam a temática da construção de sujeitos sociais e políticos e de cidadania fundamentada na idéia de direitos sociais e políticos. São temas essenciais para a compreensão de como tem sido apresentada esta ressignificação de Estado e Sociedade Civil e a reconstrução da esfera pública como também a criação de novas esferas como a esfera pública não-estatal. A questão das novas configurações da Sociedade Civil está associada ao debate sobre novos marcos contratuais bem como à nova agenda pública de debate articulado por uma rede de novos atores sociais.

Para a análise sobre as novas configurações da Sociedade Civil e sua relação com o Estado e a definição conceitual de esfera pública, privada e pública não-estatal, como já explicitado, tratarei da relação Estado/sociedade, considerando as condições histórico-estruturais na qual ela se configura e compreendendo que esta relação deve ser aqui vista como *locus* de realização das políticas públicas educacionais.

Neste debate teórico, entrelaçam-se as idéias sobre democracia e cidadania, sendo impossível tratar da relação entre Estado e Sociedade Civil sem abordar, mesmo que sinteticamente, a cidadania como parte de um processo de construção da democracia nestes

âmbitos. Nesse sentido, cabe lembrar que conceitualmente democracia apresenta-se como um projeto político que se amplia como social ao envolver a ação de sujeitos coletivos e individuais na luta pelos seus direitos, pela participação ativa e, por consequência, pelo exercício de cidadania.

Parece haver uma dificuldade tanto de conceituação de democracia quanto de compreensão do que seja participação social. Como já apontado por Benevides (2000), a participação popular é uma palavra-chave que, por um lado, sustenta uma proposta de democratização, por outro, devido a sua abrangência e indefinição, pode configurar-se como retórica.

Diante desta dificuldade é que se pode afirmar que o significado de democracia ainda se encontra em construção. Seu surgimento dá-se como forma de governo ou um conjunto de regras e instituições caracterizadas por procedimentos que visam proporcionar e facilitar a participação de forma mais ampla das pessoas interessadas em decisões coletivas. De acordo com Bobbio (1987), numa perspectiva liberal, esta visão é compreendida no seu sentido formal, ligada à forma do governo, que respeita as regras e instituições. Há ainda a democracia num sentido substancial, caracterizada pelos fins e valores, conteúdos que indicam a um grupo político como agir, o que possibilita a definição de ser ou não democrático.

A democratização pode ocorrer tanto no âmbito do político como no âmbito da sociedade. Foi o alargamento de uma democracia política para uma democracia social que permitiu a ação dos sujeitos coletivos representados por organizações, associações, sindicatos e partidos. É preciso reconhecer que as organizações sociais que têm representado os diversos grupos ou sujeitos sociais têm-se multiplicado e se tornado parte integrante e importante da vida política nacional. Reforço a idéia de que governar tendo em vista a presença de organizações sociais implica cada vez mais intermediar os diversos interesses representados por estes sujeitos coletivos. Neste sentido, a Sociedade Civil organizada coloca-se como a protagonista na conquista e construção da democracia e de um Estado democrático na relação Estado-Sociedade.

## 2.1 Público, privado, público não-estatal.

Para refletir sobre a educação básica, diante da reforma do ensino implementada a partir da Constituição Federal de 1988 e da nossa Lei de Diretrizes e Bases de 1996, além das diretrizes expressas no Plano Nacional de Educação, é preciso considerar como parte desta reflexão o debate sobre a relação do público e do privado na oferta desta educação. O enfoque no estudo das políticas públicas sociais sobre novas configurações da Sociedade Civil e o redimensionamento das esferas pública, privada e pública não-estatal demonstram que há um processo de ressignificação no modo de pensar, formular e implementar as políticas públicas dirigidas para a educação básica, inclusive a de jovens e adultos, caracterizadas pela *descentralização* da sua gestão e financiamento, além da focalização dos projetos e programas.

Como vimos no capítulo anterior, o capitalismo brasileiro construiu sua base no fortalecimento do âmbito do Estado, a ponto de se diferenciar do âmbito da sociedade. Na década de 1960, ocorre o crescimento e, por conseqüência, o descompasso entre o Estado e a sociedade, “base de uma espécie de diluição do caráter público do poder” (Nogueira, 2000/2001, p. 124). Nas últimas três décadas do século XX, com o processo de redemocratização política e econômica, começa a ganhar sentido o discurso de um Estado que minimiza o seu tamanho e abre espaço para o setor privado, contrapondo-se ao Estado construído sob o viés populista de Getúlio Vargas. Como não poderia deixar de destacar, a tensão entre público e privado marca o percurso histórico da política brasileira (Gomes, 1998).

Neste sentido, debater o público e o privado no campo educacional ganha sentido e apresenta, nas últimas três décadas do século XX, na história da educação, novas nuances diante das diferentes conjunturas sociais, políticas e econômicas e das demandas por educação. No Brasil, crescem e multiplicam-se, de forma vertiginosa as iniciativas privadas, compondo um espaço denominado público, tendo em vista, em muitos casos, atender às necessidades básicas da população.

Pretendo delinear um caminho que retome os conceitos de Sociedade Civil e Estado, já colocados inicialmente, a fim de compreender a esfera pública como uma dimensão do Estado e da Sociedade Civil. Esta última tem como representantes as organizações sociais que buscam a ampliação do espaço público ao relacionarem-se com o Estado.

Neste sentido, cabe lembrar que a formação de uma nova esfera, a pública não-estatal, e a emergência de novas configurações dos atores, no âmbito da Sociedade Civil, implicam a utilização de novas formas de análise para a compreensão dos diferentes conceitos, significados atribuídos às esferas pública, privada e pública não-estatal. As novas formas de encarar tais relações trazem em si mudanças no que tange ao desenho das políticas públicas governamentais, já transformadas em políticas públicas de *parceria* entre Estado e Sociedade Civil.

Assim, para debater o público e o privado na gestão das políticas públicas, passo pela discussão legal a fim de demonstrar como se configuram neste aspecto. Situo também as novas iniciativas das organizações sociais e o surgimento de novos sujeitos coletivos, incluindo sujeitos das esferas privada e pública não-estatal.

## **2.2 A política educacional para jovens e adultos analfabetos: a esfera pública, a esfera privada e a esfera pública não-estatal.**

De acordo com Vieira (2000, p. 219), “o *público/privado*, o mais político dos temas, o mais ausente dos documentos governamentais” traz em si uma natureza polêmica e tem sido tratado com muita cautela tanto nos documentos do governo quanto no campo teórico. O que se sabe é que é um assunto que se faz presente na legislação educacional há muitos anos. No entanto, o que me interessa é o contexto da década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso, e seu enfoque na condução política que o Ministério da Educação, representado pelo Ministro Paulo Renato, assume neste governo.

Sintetizando as prioridades do governo de Fernando Henrique Cardoso, no primeiro Programa de Governo, as categorias *público/privado* estão diretamente relacionadas à Reforma do Estado, nas áreas administrativa, fiscal, previdência social e privatização. Outro aspecto que se refere a esta categoria é a *parceria* entre Estado-Sociedade. Num contrato entre Poder Público e Sociedade, a União assume para si a formulação e avaliação das políticas educacionais.

No processo de elaboração do texto constitucional, o embate entre esferas pública e privada aparece vinculado, por um lado, à defesa da exclusividade de recursos públicos para o sistema de ensino público, defesa realizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública,

por outro, no discurso dos privatistas quando defendem o repasse de recursos públicos às instituições educacionais privadas sem fins lucrativos. Tanto o texto da Constituição Federal de 1988 quanto o texto da Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96 apresentam os ganhos dos privatistas, nos quais constam o repasse de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos. Vejamos como fica o artigo 77, da L.D.B. 9.394/96:

**Art. 77** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

- I** – comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
- II** – apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- III** – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;
- IV** – prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (Brzezinski, 1998, p. 235).

Este artigo exemplifica apenas uma das maneiras em que o debate da relação entre público e privado tem se definido no campo das políticas educacionais. Há mais outros elementos a serem considerados neste debate, pois a defesa de recursos públicos para o setor privado não tem se restringido ao âmbito das escolas, mas aparece também associado aos programas educacionais efetivados em *parceria* entre Estado e Sociedade Civil. Em síntese, analisar os contornos assumidos pelas esferas pública e privada remete-nos à complexidade assumida na delimitação da noção, dos significados e da natureza destas esferas.

A noção de esfera pública tem sido construída mediante o entendimento de que o que pertence à coletividade, o que é destinado a todos é considerado como público. A resposta dada às necessidades básicas da população, como a garantia da oferta educacional para todas as pessoas, pode ser considerada como bem público, nesse caso, responsabilidade da esfera pública. O que é do indivíduo, pertence à família, é do âmbito do privado.

O fato é que as subvenções da esfera pública à esfera privada têm sido reforçadas e ampliadas ora com o objetivo de propiciar a reforma implementada no âmbito do Estado, nos últimos governos da década de 1990, ora com o discurso de que juntamente com a reforma do Estado se processa a reforma nas instituições da Sociedade Civil, articulando novos atores que em *parceria* podem contribuir na produção de bens e serviços não-exclusivos do Estado.

Entretanto, há que se levar em conta os números concretos que demonstram que a esfera pública ainda é o principal espaço de concretização da educação, mas não o único. A **Tabela 4**, exposta abaixo, apresenta a ocorrência de um aumento significativo das matrículas de jovens e adultos na educação ofertada pela rede municipal de ensino em decorrência das normas legais prescritas na Constituição de 1988 e na nossa Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/96. A rede municipal de ensino efetuou 58,3% de matrícula na educação de jovens e adultos, a partir de 2001, enquanto a rede estadual de ensino efetuou 37,2% (Tabela 4). No ano de 1997, as redes municipais responsabilizaram-se por 28,4% das matrículas nesta educação, e a rede estadual garantiu 67,0% de matrícula em EJA.

**Tabela 4**

**Matrículas na Educação de Jovens e Adultos no Brasil e no Nordeste por Redes de Ensino (1997 – 2001)**

Redes de Ensino	Brasil (%)		Nordeste (%)	
	1997	2001	1997	2001
<b>Federal</b>	0,1	0,2	0,0	0,0
<b>Estadual</b>	62,7	53,0	67,0	37,2
<b>Municipal</b>	23,7	37,5	28,4	58,3
<b>Privada</b>	13,5	9,3	4,6	4,5
<b>Total</b>	<b>2.881.770</b>	<b>3.777.989</b>	<b>732.180</b>	<b>1.119.143</b>

Fonte: MEC/INEP *apud* Azevedo, 2002, p. 52.

O crescimento observado da participação do município deve-se, principalmente, ao princípio da *descentralização*, que aparece na nossa L.D.B. 9.394/96 ao estabelecer um sistema de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios para assegurar ensino de qualidade e padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental (Art. 74). Neste contexto, a *descentralização* bem como o repasse de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos podem ser considerados como instrumentos de modernização gerencial da gestão pública fundamentada numa visão economicista-instrumental (Azevedo, 2002; Di Pierro, 2001). No entanto, a *descentralização*, como no caso da *parceria*, pode se dar pela via da participação política da sociedade. Neste caso, a *descentralização* é entendida como um processo no qual as decisões, atividades e funções são determinadas e operacionalizadas por

órgãos/entes regionais ou locais que apresentam um grau de autonomia em relação ao âmbito maior de decisões do governo (Oliveira & Ganzeli, 2001).

No que diz respeito à *descentralização* e sua relação com as políticas públicas de educação do período de 1996 a 2002, do Governo Federal, mais uma vez se percebe que a primeira visão de *descentralização*, na vertente<sup>26</sup> que considera que ela ocorre do Estado para a Sociedade Civil, caracteriza-se como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública. Dentro deste modelo é que se encontra o Programa Alfabetização Solidária – PAS, formulado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Programa Alfabetização Solidária – PAS apresenta um desenho e um modelo de implementação que sustenta o Plano Diretor elaborado nesta gestão. Ao examinar o Plano Diretor, via teóricos como Barreto (1999), o mesmo atribui à educação um espaço no setor de serviços não-exclusivos do Estado. Inserida neste setor, a educação tende a ser vista como um serviço competitivo numa lógica de mercado. Essa orientação se reflete sobre a gestão educacional na qual o controle social e gerência (visão administrativa) do programa educacional são parte integrante da reforma do Estado.

Concretamente o governo de Fernando Henrique Cardoso, nos seus dois mandatos, criou programas que buscaram, de maneira supletiva, prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, prioritariamente no desenvolvimento dos seus sistemas de ensino. Diagnosticadas as desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões e a concentração de altas taxas de analfabetismo nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, o Ministério da Educação – MEC implantou, em 2001, o Programa Recomeço, que visa contribuir para o enfrentamento do analfabetismo e a baixa escolaridade da população. O Programa Recomeço encontra-se numa outra vertente da *descentralização*, na qual ela ocorre entre os níveis de governo.

O Programa Recomeço, em 2001, destinou aos governos estaduais e municipais o valor de R\$ 230,00 aluno/ano para a EJA em cursos presenciais com avaliação no processo. Os estados que receberam o apoio financeiro foram: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins e seus

---

<sup>26</sup> De acordo com Oliveira & Ganzeli (2001), a descentralização foi analisada por Lobo (1990 *apud* Oliveira & Ganzeli, 2001, p. 100), que a classificou em três vertentes: 1. “da administração direta para a indireta”; 2. “entre níveis de governo”; e 3. “do estado para a sociedade civil”.

respectivos municípios que apresentavam um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>27</sup> igual ou inferior a 0,5%. Além destes, outros 390 municípios foram atendidos, os quais estavam situados em microrregiões de nove outros estados (Brasil. MEC, 2002, p. 146).

Este programa realizado mediante a *parceria* entre Ministério da Educação, governos estaduais e municípios buscou, primeiro, proporcionar continuidade dos estudos aos alunos egressos do Programa Alfabetização Solidária (PAS); segundo, institucionalizar a educação de jovens e adultos como política pública nos sistemas de ensino municipal. Nesta linha, observa-se que o Ministério da Educação une as ações de *parceria* entre os âmbitos estatais e o âmbito privado, bem como de *descentralização* em duas vertentes: “entre níveis de governo” e “do estado para a sociedade civil” (Oliveira & Ganzeli, 2001).

Tendo em vista promover e garantir a educação de jovens e adultos restabelece-se, assim, o embate entre público e privado explicitado na agenda educacional e no desenho das atuais políticas públicas. Refiro-me não ao embate entre escolas públicas e privadas, mas, sim, à constituição de um espaço de prestação de serviços educacionais na arena das organizações sociais com finalidades públicas. Isto indica que a fronteira entre público e privado passa por uma ressignificação diante da constituição da esfera pública não-estatal e das práticas de *parceria* como parte das reformas educativas implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A constituição do público não-estatal e a construção de sua noção são questões diretamente relacionadas ao debate que sugere a substituição do padrão burocrático de administração pública por um modelo gerencial.

A proposta elaborada por Luiz Carlos Bresser Pereira, numa perspectiva liberal, passa pela necessidade de reconceitualizar o público a fim de propiciar sua revalorização e sua delimitação com relação ao âmbito do privado. A sua constituição remete-nos à reconstrução do Estado que promove o ajuste fiscal, redimensiona a sua atividade produtiva, a abertura comercial e propõe a flexibilização dos mercados de trabalho. Nesta proposta, assumiriam o *status* de instituições públicas não-estatais as organizações civis de direito privado sem fins lucrativos que produzem bens ou serviços e defendem valores coletivos. De acordo com Bresser Pereira (1999: 30), além de esta noção contribuir para destacar a importância da Sociedade Civil como fonte do poder político, este tema “...também implica atribuir à sociedade uma responsabilidade na

---

<sup>27</sup> O IDH é um índice estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) que utiliza três critérios para avaliar



satisfação das necessidades coletivas, mostrando que também nesse campo o Estado e o mercado não são as únicas opções válidas”. Alguns dos atores que compõem esta esfera pública são as “Organizações não-governamentais” (ONGs), as “Organizações de serviço público não-estatais” (Ospnes) e as “Organizações Sociais” (OS). As últimas são consideradas entidades autônomas que, por sua importância, participam diretamente do orçamento do Estado.

Di Pierro (2001) situa a Educação Básica de Jovens e Adultos no interior da reforma do ensino implementado no Brasil ao longo da década de 1990, indica os novos provedores e as *parcerias* que movem a fronteira entre o público e o privado. Tomando como base a análise que a autora realiza, destaco a seguir alguns aspectos de interesse para a compreensão da nova configuração da Sociedade Civil que apresenta novos atores incorporados na ação de prover programas destinados à educação de jovens e adultos.

De acordo com Di Pierro (2001), eles apresentam-se divididos em dois grupos. O primeiro é constituído por atores pertencentes à esfera produtiva: empresários e fundações privadas das empresas, de um lado, e os sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, de outro. O segundo grupo é formado pelas organizações não-governamentais sem fins lucrativos (ONGs).

A seguir discorro sobre estes novos atores, definindo sua identidade, papel social, objetivos e interesses de sua participação como parceiros na difusão de programas sociais, com especial atenção à atuação que têm tido no âmbito educacional.

### ***2.2.1 Os atores do setor privado: Empresas e Instituições de Ensino Superior (IES).<sup>28</sup>***

É nesse contexto, da década de 1990, no qual ocorrem profundas mudanças, que se insere o debate do lugar social das Instituições de Ensino Superior – IES e das empresas. Embora não seja objetivo deste estudo aprofundar sobre essas transformações nas IES e nas empresas, considero importante ressaltar, mesmo que de forma breve, algumas características que adquirem

---

o desenvolvimento dos povos no mundo: expectativa de vida, renda *per capita* e escolaridade da população.

<sup>28</sup> Tanto neste capítulo como no próximo, optei pela expressão “instituições de ensino superior” (IES) pelo fato de incluir tanto as Universidades, os Centros Universitários e os Institutos Isolados.

diante de uma maior exigência de sua participação social por meio das novas relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil.

As Instituições de Ensino Superior – IES, produtoras de conhecimento, são transformadas em Organizações Sociais, orientadas para uma lógica produtivista, que tem como alvo o mercado consumidor. Esta qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino e à pesquisa científica em organizações sociais está disposta na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, legislação aplicável ao Terceiro Setor. Esta transformação faz parte do processo de reinvenção das relações entre Estado e Sociedade Civil, entre o cidadão e o poder. Está inserida no processo de reconfiguração das esferas pública e privada que se utilizam da legislação como uma forma de realizar esta tarefa. A legislação funciona como um instrumento de formalização dessas novas relações em termos de direitos e deveres.

O fato de que a IES venha a ser avaliada e os seus resultados sejam amplamente divulgados vem propiciar a certificação da sua competência como espaço de atuação no campo social garantindo o equacionamento dos problemas educacionais, sejam eles quantitativos, sejam qualitativos. Tem como outro ponto de excelência a racionalidade da gestão educacional, garantida via planejamento que visa atingir metas e objetivos propostos de forma ampla com base na relação entre ensino, pesquisa e extensão.

A IES passa a reduzir seu papel de produtora de conhecimento para assumir um papel de indústria cultural de massa, vendendo saber, liquidando com o sábio de corte humanista e formando o “profissional” ou o “técnico da educação” (Fernandes, 1989 *apud* Oliveira, 2001, p. 106). Seja qual for a formação que assuma, o que se vê é uma corrida em busca de mais recursos para o desenvolvimento de pesquisas, o que torna as IES privadas um centro de excelência respondendo a uma lógica produtivista.

Nesta perspectiva, Wanderley (2002), ao buscar perceber aproximações, vínculos, aspirações, ações, problemas que movem as IES e as ONGs, aponta como um desafio atual a compreensão das crises no sentido de interpretá-las e vencê-las. Entretanto, afirma que já é algo conhecido o fato de

que as instituições universitárias formam (ou deveriam formar) majoritariamente profissionais, técnicos, intelectuais a serviço do sistema capitalista em vigor, atua no sentido de sua reprodução social, e somente algumas pessoas e alguns setores

minoritários conseguem realizar uma crítica fundamentada do mesmo e oferecer propostas alternativas viáveis (Wanderley, 2002, p. 129).

Nesse sentido, vencer o desafio de caminhar em sentido contrário ao colocado pela lógica economicista exige um maior envolvimento dos estudantes e professores com questões relacionadas ao campo social e político, pois é na extensão, no ensino e na pesquisa que as propostas alternativas devem acontecer, pois são esses espaços que estão submetidos às exigências impostas social e economicamente nesse período de crises político e social.

Tal como as IES, as empresas também são contempladas com isenções fiscais, para tanto, precisam estar realizando investimento social empresarial. Elas incorporam ao seu discurso valores modernos como autonomia e cidadania, diferenciando-se do assistencialismo e filantropismo empresarial, constituindo-se como empresa-cidadã. Incorporam ainda mudanças, processos e métodos para se adaptar às necessidades de novas realidades tendo em vista garantir a sua sobrevivência (Martinelli, 1997).

Ainda conforme Martinelli (1997), o setor empresarial comporta diferentes concepções e práticas de empresas. Considerando a idéia de um processo contínuo, no qual cada uma se insere de acordo com suas características, este autor as distingue em três estágios: empresa somente como negócio; empresa como organização social e empresa-cidadã.

Tendo em vista o exposto, na discussão que realizo é a empresa-cidadã que assume uma concepção e uma prática que contribui de maneira a elevar o meio social em que se insere. Esta empresa propõe-se a atuar no sentido de completar o seu papel de agente econômico, transformando-se em agente social quando disponibiliza os recursos que utiliza em seus negócios para participar da mobilização e desenvolvimento do bem comum. Sua concepção é estratégica, assumindo um compromisso ético com respeito aos direitos dos seus parceiros de forma que crie uma cadeia de eficácia (Martinelli, 1997). Neste modelo de empresa, ela opta por agir por meio da criação de uma fundação ou instituto.

No que diz respeito à linha divisória entre o comercial e o social, utilizo-me de Martinelli (1997) para esclarecer como isto se dá. Ele esclarece que a empresa

...enquanto agente do segundo setor ou mercado, utiliza-se naturalmente de práticas comerciais como *marketing*, *promoção*, *publicidade*, que são meios que lhe permitem aumentar suas vendas e fixar sua imagem. Os custos dessas atividades obviamente são incorporados ao preço dos produtos ou serviços prestados, que são pagos pelo cliente. São, portanto, essencialmente *mecanismos*

*comerciais com objetivos econômicos. (...) Ao passo que os recursos mobilizados para causas sociais, a serviço do bem comum (área de atuação do chamado Terceiro Setor), devem proceder da livre determinação do acionista, de seu compromisso com a sociedade e não devem compor os custos dos produtos. Possuem, portanto, objetivos sociais e devem, por lógica, utilizar-se de instrumentos sociais (Martinelli, 1997, p. 84-85).*

Enfim, qual é o ganho então para a empresa-cidadã? Ela produz o que denominam de subprodutos gerando para a empresa ganhos substanciais como: 1) valor agregado<sup>29</sup> à imagem da empresa; 2) nova fonte de motivação e escola de liderança para os funcionários; 3) consciência coletiva interna de participação e solidariedade; 4) mobilização de recursos disponíveis da empresa.

Depreende-se desta discussão que IES e empresas compõem um setor variado e complexo, um conjunto de instituições que podem perseguir objetivos diversos, que podem se confundir e oscilar entre uma relação assistencialista, no sentido de doação, impondo aos parceiros uma relação de dependência que pouco contribui para um crescimento do outro e uma relação parceira que as ações integram um movimento de transformação e participação social de forma autônoma e crítica. No primeiro caso, compromete a autonomia e a cidadania ativa e estabelece uma relação na qual o setor privado se sobrepõe ao setor público, novamente dificultando o movimento da interação entre os setores envolvidos e a ação refletida, consciente e crítica em relação à questão social.

### **2.3 O Público não-estatal**

É possível distinguir duas abordagens que se encontram em pauta no atual contexto quando tratamos do que venha a ser o público não-estatal. A primeira que destaco é a abordagem realizada por Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau (1999a); a segunda abordagem tem sido realizada por Evelina Dagnino (1994; 2002) e Vera da Silva Telles (1994).

Na primeira abordagem, a noção de público não-estatal apresenta uma dupla dimensão: de controle social e de propriedade. A primeira, ou o controle social, tem como finalidade facilitar a

---

<sup>29</sup> Valor agregado significa “a atitude favorável que a sociedade atribui a uma organização, como reconhecimento por sua atuação na comunidade” (...) “Isto acontece porque a empresa transcendeu o interesse apenas pelo seu consumidor para entrar em sintonia com as necessidades da própria sociedade” (Martinelli, 1997, p. 86).

democratização, consolidando um espaço de democracia direta. A segunda abre a possibilidade de que a produção de bens e serviços esteja sendo realizada pelas organizações da Sociedade Civil, fortalecendo tanto os direitos sociais quanto os processos de auto-organização das entidades sociais. A sua noção está ainda associada a uma atuação descentralizada e uma estrutura leve e desburocratizada das organizações da Sociedade Civil, contrapondo-se e colocando-se como alternativa, por um lado, ao setor público estatal, setor subordinado ao aparato do Estado, interpretado como burocrático, centralizador e autoritário, ou ao *Welfare State* e, por outro, ao Estado neoliberal, que pressupõe a transferência da responsabilidade pelas questões sociais do Estado para o âmbito do mercado.

A constituição deste setor público não-estatal é muito abrangente, incluindo desde a atuação filantrópica até projetos desenvolvidos pelas organizações não-governamentais (ONGs). A Sociedade Civil passa a assumir funções que antes eram cumpridas pelo Estado: educação, saúde, meio ambiente, crianças de rua, cultura, projetos comunitários, drogas e violência.

As organizações do setor público não-estatal apresentam como eixo principal de sua atuação o interesse público e o exercício da cidadania. Neste modelo defendido por esta posição teórica, estas organizações perdem seu caráter contestatário e passam a firmar-se como entidades independentes no cenário sociopolítico. Realizam *parcerias* com o Estado, que se responsabiliza pela transferência financeira com vistas a viabilizar a execução dos projetos.

O Estado assume o papel de formulador, regulador, fiscalizador e avaliador, por meio da *parceria*, mantida por *convênio*, ou por *contrato de gestão*, instrumento que visa regular a relação entre as organizações sociais e o Estado, enquanto as organizações públicas não-estatais exercem a tarefa de executoras das ações, projetos e programas. Pressupõe-se, assim, que ao descentralizar suas ações o Estado caminha no sentido da desburocratização, aumentando a sua governabilidade. O que se pretende é aumentar a eficácia do Estado, em síntese, aperfeiçoando a sua capacidade de comando e coordenação e, principalmente, redefinindo as relações com a Sociedade Civil, criando e articulando canais permanentes de negociação entre a sociedade e o Estado.

A segunda abordagem toma a Sociedade Civil como foco de discussão, colocando em questão os direitos (Telles, 1994) e a emergência de uma nova noção de cidadania (Dagnino, 1994). Vista por essa abordagem, a construção de uma noção de espaço público não-estatal está

diretamente relacionada à luta por direitos e às suas conquistas realizadas pelos movimentos sociais, no sentido de difusão de uma cultura democrática. Alguns exemplos ocorreram com as experiências dos Conselhos Populares de Porto Alegre, sendo destaque a bem-sucedida experiência do Orçamento Participativo, as quais abrem espaço para uma participação da população na gestão das políticas públicas ou na co-gestão democrática das políticas governamentais.

Nesta perspectiva, a articulação de múltiplos campos, nos quais ocorrem a atuação da Sociedade Civil e a luta pela construção da democracia, os movimentos sociais são atores vistos como sujeitos políticos, coletivos, múltiplos, heterogêneos, que

...compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática, e que hoje podem ser vistos como incluindo desde associações de moradores até organizações não-governamentais, setores partidários e, por que não, setores do Estado, especialmente nos níveis municipal e estadual (Dagnino, 1994, p. 111-112).

Os movimentos organizados relacionam-se com o Estado a partir de formas de co-gestão que permitem que demandas e reivindicações façam parte da pauta de prioridades na distribuição dos recursos públicos para o atendimento, não de interesses privados, mas das necessidades coletivas e do reconhecimento de direitos que são alvo de debates e permanente negociação (Telles, 1994, p. 101). A relação entre Estado e sociedade pressupõe conflitos e diálogo, respeitando o princípio de autonomia dos atores nela envolvidos.

É possível afirmar, portanto, que a primeira abordagem não desconsidera a importância de criação de instâncias que discutam e proponham políticas públicas; no entanto, a sua ênfase está localizada no aumento da eficácia do Estado e aperfeiçoamento da sua capacidade gerencial das políticas públicas, comandando e coordenando os serviços que venham a ser executados pelas organizações da Sociedade Civil. Este modelo se caracteriza por uma preocupação em centralizar os processos de formulação e avaliação nas mãos do poder público estatal e descentralizar a execução, que deve ser assumida pelas entidades públicas não-estatais ou mesmo por instituições privadas. Enquanto a segunda enfatiza a construção e o fortalecimento do espaço público não-estatal que viabilize as decisões coletivas no âmbito da Sociedade Civil, ao propor, formular e implementar políticas públicas, sua ênfase está colocada na participação da sociedade e democratização na/da gestão das políticas públicas.

### ***2.3.1 O Terceiro Setor: construção real e teórica.***

Recupero aqui o fato de que nos últimos trinta anos do século XX emerge um movimento por mudanças sociais, políticas e econômicas e, envolvido nestas mudanças, surge um fenômeno massivo: as Organizações Não-Governamentais (ONGs), não somente no Brasil, mas na América Latina. O seu surgimento nas décadas de 1960 e 1970 é marcado por uma característica própria de ser formado por um leque de instituições que, nitidamente, são privadas, mas sem fins lucrativos. Caracterizavam-se como organizações dotadas de importante presença pública que contavam com apoio de diferentes agências de cooperação internacional (Fernandes; Thompson *in* Ioschpe, 1997).

Para Thompson (1997), essas organizações apresentam quatro características que marcam o seu surgimento: 1) serem representantes de formas de ação política que se opunham ao autoritarismo, próprio dos governos militares presentes na América Latina; 2) destinarem-se a favorecer a participação dos excluídos e apresentarem forte identificação com os setores populares, as “bases” sociais; 3) apresentarem-se com independência e autonomia diante do poder político; 4) fazer política de uma maneira diferente em estreita vinculação com os novos movimentos sociais emergentes (Thompson *in* Ioschpe, 1997).

No entanto, seu surgimento considerado representativo dá-se após 1975, pois cerca de 68% das organizações surgem após este ano. Os restantes 17% datam dos anos de 1950 e 1960 e os outros 15% distribuem-se pelas décadas anteriores. A sua visibilidade dá-se no final da década de 1970 e seu reconhecimento como objeto de debate e estudo faz-se em meados dos anos 1980 (Fernandes, 1994). Portanto, surge um novo ator social denominado Terceiro Setor como resposta ao crescimento significativo deste fenômeno representado pelo conjunto de organizações privadas sem fins lucrativos, cujas finalidades se resumem em possibilitar a ação cidadã, atender aos direitos sociais básicos e combater a exclusão social (Thompson, 1997). No entanto, não é consenso que o Terceiro Setor represente o conjunto de organizações cujas finalidades sejam a de possibilitar a ação cidadã, atender aos direitos sociais básicos e combater a exclusão social. Como já exposto neste capítulo, o Terceiro Setor é também interpretado como uma “... expressão com

significados múltiplos devido a sentidos históricos diferenciados, em termos de realidades sociais” (Gohn, 2001, p. 73). Partindo da sua história, talvez seja mais fácil entender por que seus significados são múltiplos e a sua regulação pode levar à confusão na construção de sua noção.

Primeiro, vale lembrar que a procedência do termo é *norte-americana*, “contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal” (Landim, 1999, p. 63 *apud* Montañó, 2002, p. 53). Sua tradução vem do inglês *third sector* e faz parte do vocabulário sociológico corrente nos Estados Unidos. São iniciativas privadas que não visam ao lucro, mas, sim, à produção de bens e serviços públicos. Não geram lucros e respondem às necessidades coletivas, aos interesses comuns (Fernandes, 1994; Fernandes; Thompson *in* Ioschpe, 1997). Segundo, que a construção do termo parte de um recorte do social em esferas: o Estado (Primeiro Setor), o Mercado (Segundo Setor) e a Sociedade Civil (Terceiro Setor). Neste sentido, um terceiro setor, por um lado, viria suprir as debilidades das respostas às necessidades básicas da sociedade apresentadas no Estado e pelo Mercado; por outro, geraria o bem-estar social, melhorando a qualidade de vida das pessoas devido à perda de confiança na capacidade do Estado fazê-lo.

Ele se caracterizaria como um setor variado e complexo englobando uma vasta coleção de instituições e relações existentes entre o mercado e o Estado: setor sem fins lucrativos, setor da Sociedade Civil, setor voluntário. Setor social-econômico, setor ONG, setor de caridade, setor filantrópico, setor associações profissionais, entre outras (Salamon *in* Ioschpe, 1997). Tanto se agrupam em ONGs, movimentos populares e associações civis, quanto em filantropia empresarial, fundações privadas, agências de desenvolvimento. São expressões de uma mesma possibilidade que se reúnem enquanto iniciativas privadas com sentido público e buscam atingir objetivos comuns (Fernandes *in* Ioschpe, 1997).

Em termos de características comuns, podem ser evidenciados os seguintes aspectos: faz contraponto às ações do governo; faz contraponto às ações do mercado; empresta um sentido maior aos elementos que o compõem, retomando, inclusive, os valores da caridade dando-lhes significado; projeta uma visão integradora da vida pública, enfatizando a complementaridade que existe entre as ações públicas e privadas (Fernandes *in* Ioschpe, 1997).

O Terceiro Setor constrói-se e sustenta-se tendo em vista: consolidar a democracia por meio da essencial participação dos cidadãos; promover a cidadania ativa; consolidar uma



Sociedade Civil dinâmica; “exercitar e promover a adesão voluntária dos valores enquanto fins em si mesmos”(Fernandes, 1994, p. 25).

Complementando o debate, recorro a Gohn (2001), que esclarece os vários sentidos de ONGs. Nos Estados Unidos, o termo é associado ao de “associações voluntárias” inserido, assim, no mundo dos negócios, no mercado. Na Inglaterra, nasce da tradição da caridade própria da memória religiosa ou o que conhecemos como “filantropia”. O Terceiro Setor incorpora ao seu campo de atuação as ONGs – Organizações Não-Governamentais, as quais na América Latina tiveram processos de desenvolvimento e campos de atuação diferentes aos dos países dos quais tem procedência o termo Terceiro Setor.

A autora esclarece-nos que no Brasil, nos anos de 1970 e 1980, as denominadas ONGs *cidadãs*<sup>30</sup> e militantes tiveram um papel de delinear um cenário de participação na Sociedade Civil e contribuíram na transição democrática, bem como para a reconstrução do conceito de “sociedade civil”, ganhando um significado mais direcionado para os direitos coletivos. No entanto, é na década de 1990 que o cenário das ONGs *cidadãs* latino-americanas se altera completamente. As ONGs entram em crise econômica-financeira e sofrem com a escassez de recursos das agências de cooperação internacional que também modificam seus critérios e diretrizes de assessoria técnica. Elas são obrigadas a encontrar uma forma de gerar recursos próprios e lutarem pelo acesso aos fundos públicos (Gohn, 2001).

É nesse cenário de crise das ONGs que

...emergiram nos anos 90, no cenário nacional, outros tipos de entidades, próximas do modelo norte-americano *non-profits*, articuladas às políticas sociais neoliberais, dentro do espírito da filantropia empresarial, atuando em problemas cruciais da realidade nacional, como as crianças em situações de risco, alfabetização de jovens e adultos etc. Essas entidades não se colocarão contra o Estado, como as da fase anterior, originárias dos movimentos e mobilizações populares. Elas querem e buscam a parceria com o Estado. As novas entidades autodenominam-se como terceiro setor, pois procuram definir-se pelo que são e não pelo que não são. Segundo seus coordenadores, as ONGs, como o próprio nome indica, se definiram por uma negatividade: ser não-governo. O terceiro setor procura se firmar pela positividade, com ações propositivas e afirmativas. Ele clama por uma forma de desenvolvimento sustentável (ao contrário das ONGs dos anos 80, que falavam do auto-sustentável) (Gohn, 2001, p. 78-79).

---

<sup>30</sup> Gohn (2001) mostra que na América Latina as ONGs apresentaram diferentes características: no Peru, ONGs desenvolvimentistas; no Chile e no Brasil, ONGs de luta contra o regime político; e as ONGs que atuaram no campo da organização popular, de luta por direitos e condições mínimas de sobrevivência denominadas ONGs *cidadãs*.

Em síntese, o Terceiro Setor, no ponto de vista de teóricos como Thompson (1997) e Fernandes (1994), tem como finalidade superar a bipolarização entre Estado e mercado, e entre público e privado. Pode ser considerado como o espaço de articulação entre o público e o privado. Portanto, apresenta-se como parte do setor público não-estatal, já que a função deste setor é de articular o Estado com a Sociedade Civil na produção de bens e serviços públicos. Em contrapartida, para Gohn (2001) e Montañó (2002), ele mostra-se como espaço de novas entidades que se estruturam como empresas cidadãs por apresentar-se sem fins lucrativos desenvolvendo ações em espaços públicos não-estatais e participando de formas pouco ou nada politizadas.

Por outro lado, devo considerar que a participação de atores sociais em busca da consolidação do processo democrático, com novas práticas sociais e novas configurações, mantém-se presente na nossa sociedade. Nos anos 1990, as ações são estruturadas “a partir de redes associativas compostas por atores coletivos remanescentes de alguns dos movimentos sociais dos anos 80” (Gohn, 2001, p. 87). Este é um movimento que deve ser destacado, pois vem mostrar uma nova cultura política que desponta ao lado de formas assistencialistas e clientelistas. Conforme Gohn, “inaugura-se uma nova era de fazer política na gerência dos negócios públicos, à medida que surgem, a partir de novas formas de representação política popular, exemplos da nova era da participação, agora ativa e institucionalizada” (2001, p. 90).

Embora a promulgação de leis seja insuficiente para garantir o exercício da cidadania, pois, como já exposto, a cidadania surge e se consolida devido a uma história de lutas da população e as leis são parte deste processo, destaco, no entanto, no quadro de mudanças, sobretudo na esfera pública no Brasil da década de 1990, o desenvolvimento e a constituição de uma agenda de debate social sobre as formas de ordenamento jurídico das organizações da Sociedade Civil. De acordo com Landim, convergem dois interesses para a emergência de um espaço de negociação e produção de um compromisso que rompesse com a imobilidade:

...as pressões de entidades dos mais diversos setores para terem reconhecimento oficial e acesso a fundos públicos, através de mecanismos transparentes, e o interesse governamental em construir parcerias como uma visão estratégica e mesmo como uma ideologia (2002, p. 37).

Tendo o Programa Comunidade Solidária como líder da iniciativa de construção de um marco legal para o Terceiro Setor, inúmeros atores sociais envolveram-se no diálogo: as ONGs, as empresas e o campo da assistência social.

### *2.3.1.1 A legislação que regulamenta o Terceiro Setor no Brasil*

Utilizando-me do estudo de Szazi (2003) estarei expondo a legislação que, nos últimos anos, tem contribuído para a criação e difusão de entidades não-governamentais, de interesse público e sem fins lucrativos. Observo que na Constituição de 1988 o artigo 227 define que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Szazi, 2003, p. 140).

A educação como direito é dever do Estado, da família e da sociedade, cabendo a todos a sua garantia. Para que este e outros serviços “não-exclusivos do Estado” possam ser garantidos, o Terceiro Setor é regulamentado por leis e decretos que listo a seguir:

- *Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935*, que dispõe sobre o reconhecimento de utilidade pública as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no País, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade (Szazi, 2003, p. 146). *O decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961*, regulamenta esta lei. (idem, p. 237)
- *Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998*, dispõe sobre o serviço voluntário, considerando-o como a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social (Szazi, 2003, p. 202).
- *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (Szazi, 2003, p. 202).

- *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), institui e disciplina o Termo de Parceria (Szazi, 2003, p. 209).

Quanto à transferência de recursos públicos para o Terceiro Setor, encontraremos sua regulação nas seguintes legislações:

- *Constituição Federal de 1988, artigo 150, inciso VI, alínea c*, estabelece a isenção de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviço às instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos (Szazi, 2003, p. 139). O *Decreto nº 91.030, de 5 de março de 1985, art. 205*, regula isenções fiscais beneficiando a doação de bens destinados a fins culturais, científicos e assistenciais, desde que os beneficiários sejam entidades sem fins lucrativos (Szazi, 2003, p. 241).
- *Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998*, altera os dispositivos anteriores atribuindo isenção das contribuições a entidades sem fins lucrativos educacionais (Szazi, 2003, p. 207). O *Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998*, dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atue na promoção, gratuita, de assistência educacional ou de saúde (*Art. 2º – inciso IV*) (Szazi, 2003, p. 248).

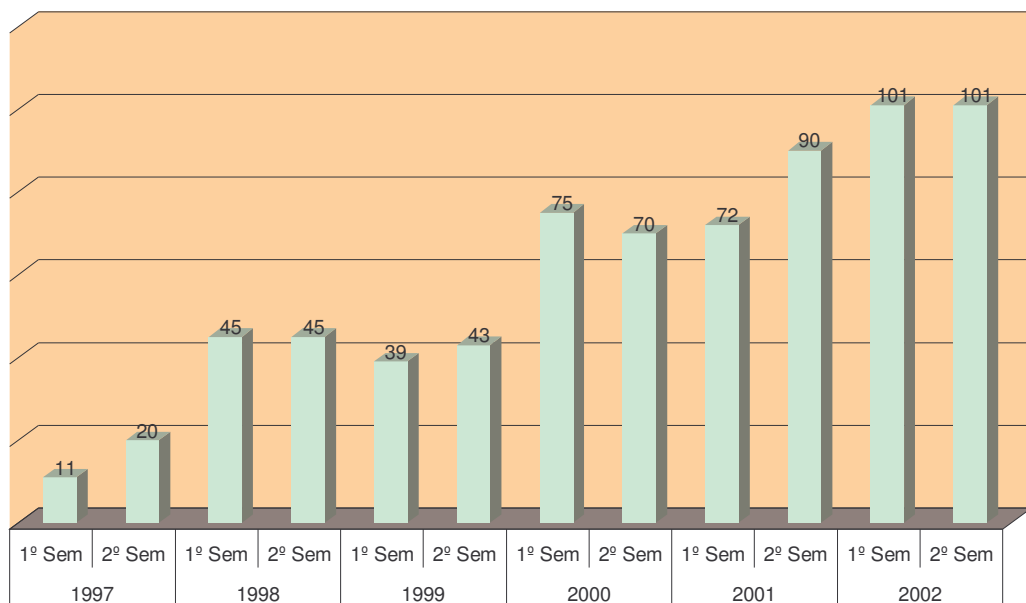
Tanto o Terceiro Setor quanto a relação de cooperação entre Estado e Sociedade são legislados por estas normas. Segundo Szazi (2003), este ordenamento jurídico visa, principalmente, impor limites de ação ao administrador público. Portanto, a contratação de serviços pode ser firmada entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor em diversas modalidades que irão viabilizar as ações de interesse público.

Para que os incentivos fiscais ou apoio financeiro às organizações integrantes do Terceiro Setor se viabilizem, foram desenvolvidas diversas modalidades de cooperação e financiamento a fim de formalizar a transferência de recursos públicos. São elas: a) auxílios e contribuições; b) subvenções; c) convênios, acordos ou ajustes; d) contratos; e) contratos de gestão; f) termos de parceria (Szazi, 2003, p. 103).

Enfim, a legislação vem resolver a demanda por recursos das ONGs que entraram em crise financeira e sofreram com a escassez de recursos devido às mudanças de diretrizes de cooperação técnica das agências de cooperação internacional.

### 2.3.1.2 Terceiro Setor: ampliação dos seus objetivos e atuação.

## Empresas, Instituições Solidárias e Governos Estaduais Parceiros



A partir da análise do **Gráfico I** é possível observar que a área principal de atuação do Terceiro Setor é a de **Educação e Pesquisa**, sendo que 32% das atividades são desenvolvidas nesta área. Estes dados registrados em setembro de 2004 vêm demonstrar que a esfera pública não-estatal tem assumido cada vez mais o setor educacional. Segundo dados da Receita Federal, em 1991, das ONGs registradas apenas 18,6% delas exerciam atividades culturais, científicas e educacionais (Montaño, 2002, p. 206). Os atuais dados estatísticos permitem considerar que as atividades desenvolvidas nas áreas de educação e de pesquisa têm ocupado um lugar cada vez

mais significativo permitindo a sua concretização como áreas não-exclusivas da esfera pública estatal.

### **Gráfico I – Área principal de atividade**

**Fonte:** Mapa do Terceiro Setor ([www.mapadoterceirosetor.org.br](http://www.mapadoterceirosetor.org.br)).

No Brasil, em 2000, havia o registro de cerca de 400 mil organizações não-governamentais – ONGs e cerca de 4 mil fundações (Exame *apud* Montaña, 2002). Tal como já demonstrado, é a partir de 1985 que se registra a fundação de 60% dessas entidades, sendo que 15,4% foram criadas no período de 1990 a 1994. Somente 21% das entidades foram criadas na década de 1970 (Landim *apud* Montaña, 2002).

### **3. NOVOS PADRÕES DE GESTÃO NAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO.**

A análise e reflexão aqui empreendidas dizem respeito à gestão da educação que se tornam complexas na medida em que se amplia o seu tratamento para além da escola e dos sistemas educacionais. Irei abordar a gestão de programas de educação de jovens e adultos analfabetos. Para a abordagem sobre o tema da gestão política, administrativa, financeira e pedagógica do Programa Alfabetização Solidária (PAS), optei por tratar primeiro de forma mais geral sobre a gestão das políticas públicas educacionais.

Uma das considerações que se realiza é em torno da denominada crise de legitimidade que o Estado brasileiro está passando nesse processo de redemocratização, o que levou à discussão da reforma do Estado e à reconfiguração da Sociedade Civil neste processo. Tanto a crise do Estado quanto a crise educacional são vistas como questões de natureza administrativa. Isto faz com que o Estado atribua relativa centralidade à gestão da educação na formulação das políticas públicas para a educação básica.

O aspecto de ampla defesa do direito à educação universal e de qualidade e da defesa de maior participação da comunidade na gestão educacional são reivindicações já incorporadas na Constituição Federal de 1988 e reforçadas na Lei de Diretrizes e Bases 9.394, de 1996. Tanto a democratização da educação quanto a participação ativa da sociedade para a garantia desta

universalização são aspectos contemplados no âmbito legal. Para que o atendimento educacional se universalize, a participação da sociedade é conclamada abrindo espaço, assim, para a esfera (setor) privada atuar conjuntamente com a esfera (setor) pública. Para alguns estudiosos e representantes políticos, no âmbito do real, a sua concretização parece só ser possível com medidas que garantam a eficiência, a eficácia, a produtividade e a excelência na sua execução. Observa-se, assim, a primazia de uma visão administrativa sobre uma visão pedagógica quando se realiza proposta com vistas à superação dos problemas educacionais. É esta primazia da visão administrativa sobre a pedagógica que pretendo destacar ao tratar do processo de reforma do Estado.

Uma das medidas tomadas pelo Estado prevê a relação contratual, no sentido de garantir que a sua reforma seja de fato concretizada. Oliveira (2001) afirma que

...o estabelecimento de relações contratuais por parte do Estado baseia-se em três pressupostos. O primeiro é de que, numa situação de falta de recursos, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle. O segundo, quase como consequência do primeiro, é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. E, finalmente, o terceiro refere-se à maior possibilidade que os consumidores (supostamente) têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual (p. 100).

Diante do exposto, posso inferir que concretamente algumas medidas têm representado este marco contratual como: a *parceria* e a *descentralização*. Compreendendo a *parceria* como um instrumento dentro deste marco contratual, vê-se que um dos seus objetivos é o de *supostamente* permitir um maior controle e avaliação do serviço social prestado por parte de quem o recebe.

Uma outra medida é a *descentralização*, que pode apresentar vários significados, entre eles o primeiro a destacar é o de permitir maior participação da comunidade nas decisões antes centralizadas no poder público, federal, estadual ou municipal, por meio de conselhos, associações ou comissões, e na perspectiva da desburocratização dos sistemas centralizados garantindo maior eficácia aos serviços públicos (Casassus, 1995). O segundo, o de ser visto como uma “estratégia de desestruturação de setores econômicos e de serviços de caráter estatal” (Félix Rosar, 1997, p. 106), revelando a outra face da política, denominada neoliberal. Por último, temos a privatização que na introdução deste estudo aponto como uma proposta neoliberal apresentando-

se como uma idéia reguladora que acentua o primado e a superioridade do privado sobre o público, manifestando-se de diferentes formas.

Admite-se, portanto, a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos para a gestão educacional. Tal transposição pode ter como finalidade inibir as demandas provenientes da luta política imprimida pelos vários segmentos envolvidos seja na formulação, seja na implantação, seja na implementação das políticas públicas educacionais. O que transparece é uma participação que se dá dentro de limites impostos pela relação contratual. A elaboração e exposição de propostas e, conseqüentemente, a participação nas decisões centrais para a realização da política pública fica atrelada às regras presentes nesta relação.

A *parceria*, como uma medida que garanta as relações contratuais, faz parte dos novos padrões de gestão educacional. Tomando como ponto de partida esta medida, a educação pode apenas exercer uma de suas finalidades, como a de criar entre os segmentos envolvidos o compromisso de viabilizar uma gestão educacional competente, sem grandes conflitos ou até mesmo sem conflitos, pois cada um, com relativa autonomia, exerce uma função, cumpre um papel predeterminado em um planejamento realizado pelo formulador e gerenciador do programa educacional.

Nesta direção, a participação da Sociedade Civil, no contexto de reforma do Estado, dar-se-ia de forma cooperativa e parceira com vistas a contribuir para a gestão e a implementação de políticas públicas em detrimento de uma participação que se caracterizaria como luta e oposição ao Estado.

O que de fato se percebe é a existência de três movimentos no campo da gestão de políticas públicas educacionais: 1) movimento de descentralização; 2) movimento na lógica economicista e gerencial; 3) movimento da Sociedade Civil organizada.

Tentarei, durante a exposição das idéias sobre *parceria* na relação entre Estado e Sociedade Civil, sobre *descentralização* que se dá de diferentes formas, sobre as esferas pública, privada e pública não-estatal, explicitar de forma mais clara estes três movimentos no campo da gestão de políticas públicas de educação no Brasil.



### **3.1 A *parceria* e a *descentralização* como marcos contratuais ou caminhos mais democráticos e participativos de gestão das políticas públicas educacionais**

A temática da *parceria* entre organismos governamentais e não governamentais, de forma mais abrangente ou no desenvolvimento de projetos de alfabetização e educação de jovens e adultos informados pelo paradigma da educação popular, tem sido objeto de análise de alguns estudiosos (Pontual, 1996; Sales, 1998; Telles, 1998). Os estudos buscam a compreensão dos seus múltiplos significados, analisando sobretudo a hipótese de que a mesma se configura como um instrumento de democratização do Estado pela via de construção de espaços públicos não estatais e um aprendizado político de participação para as organizações populares parceiras.

A *parceria* como uma estratégia inclusa no debate sobre novos padrões de gestão das políticas públicas pode, por um lado, proporcionar a gestão democrática, caracterizada pela participação e autonomia de decisão na implementação de políticas públicas; por outro lado, a gestão compartilhada, qualificada como um instrumento para as organizações da Sociedade Civil de interesse público desenvolverem projetos conjuntamente com o Estado. A identificação de que o que está em jogo é a democratização nas decisões ou o compartilhamento de responsabilidades depende da compreensão de seus múltiplos conceitos e seus objetivos.

No debate teórico acadêmico, a *parceria* tem sido interpretada sob várias óticas. Ela pode ser entendida como:

- a) Um instrumento de gestão democrática na relação Estado e Sociedade Civil, via a construção de espaços públicos não-estatais;
- b) a relação entre o Estado e a Sociedade Civil organizada em instituições e movimentos sociais que se reconhecem e se constituem como de interesse público;
- c) um acordo entre as classes e setores sociais numa ação conjunta pelo bem comum, em busca do desenvolvimento da consciência social (Montaño, 2002, p. 105);
- d) o repasse de verbas e fundos públicos do Estado para o setor privado, substituindo o movimento social pela ONG (Montaño, 2002, p. 146);
- e) um sistema de alianças entre dois ou mais atores sociais que buscam atingir objetivos comuns;
- f) “um meio para se experimentar a democratização dos resultados, de modo que os benefícios da parceria entre setores governamentais e não governamentais não sejam usufruídos por grupos

privados vinculados estritamente ao capital ou a quaisquer outras corporações, apresentando-se ou como mera tática temporária – algo de que se lança mão para o alcance de outro fim e que tão logo quanto possível deverá ser descartado –, ou como estratégia de exercício do poder nas sociedades democráticas, onde os papéis das partes são clara e democraticamente definidos” (Munarim, 1997, p. 14).

Tomando como referência as décadas de 1980 e 1990, o que se vê é um contexto de reformas do Estado e redefinição do seu papel e do papel da Sociedade Civil. Portanto, deparamo-nos com novos sujeitos ou atores sociais que, numa perspectiva histórica, buscam um espaço público não estatal para serem ouvidos, para efetivarem sua participação nos processos de decisões das políticas públicas.

Diante deste movimento de redefinição e incorporação de novos comportamentos pelos diferentes sujeitos coletivos, Montañó (2002) entende que a *parceria* é um instrumento utilizado, pelo Estado, para a negociação e, portanto, “...no lugar da ‘conquista’ do Estado exalta-se a ‘parceria’ com o Estado; em vez do conflito, a negociação, despolitizando-se assim as lutas sociais” (2002, p. 153). Este movimento entra em contradição com a ótica de *parceria* como a relação entre o Estado e a Sociedade Civil organizada em instituições e movimentos sociais, que se reconhecem e se constituem como âmbitos de interesse público que experimentam e exercitam a democratização com vistas a atingir objetivos comuns.

Concordando com Montañó (2002), entendo que a *parceria* exaltada neste movimento de reforma do Estado apresenta-se como uma prática de negociação, burocrática e contratual. É uma relação em que há uma sobreposição do Estado em relação à Sociedade Civil, e não de interação em que um e outro exercem poder de decisão. Neste sentido, posso afirmar que a *parceria* tem respondido muito mais às necessidades burocráticas do modelo de Estado gerencial, respeitando a uma hierarquização que restringe a participação no processo de decisão e separa as funções e papéis desempenhados entre aqueles que tomam a decisão, os que implementam a política, seus beneficiários e sua operacionalização. Há uma tendência para a consolidação de uma gestão de modelo compartilhado e não democrático, participativo e autônomo na gestão educacional.

A gestão num modelo compartilhado garante ao modelo gerencial de Estado a divisão de responsabilidades de execução entre os parceiros e o controle sobre o processo de implementação do projeto ou programa colocado em prática. Em contraposição, a gestão democrática leva a uma

participação ativa na elaboração de propostas, na tomada de decisão e na sua implementação, mesmo que cada um tenha um papel específico a ser cumprido. A gestão democrática permite o conflito, elemento que dificulta e desfavorece o controle burocrático do modelo gerencial de Estado.

A democracia pressupõe a participação de forma autônoma e responsável, enquanto que a burocracia busca garantir a ordem, a hierarquia e respeito às regras definidas por quem se responsabiliza em tomar a decisão.

No contexto de reforma do Estado, a democracia pode ser ainda compreendida como um processo de manutenção da ordem, sem questionar/alterar a propriedade privada e a hegemonia da fração de classe no poder (Montaño, 2002, p. 162). Neste sentido, Montaño sugere que a *parceria* entre as diferentes classes é vista como “o caminho para a democratização”, ou seja, “um projeto condenado a ser mais um processo *instrumentalizado* pelo capital e, portanto, *funcional* a ele” (2002, p. 162).

Inserido também neste debate da reforma do Estado está o movimento de *descentralização* entendido como a possibilidade de atribuir aos parceiros na gestão da política educacional responsabilidades de colaboração e execução de atividades que viabilizem a eficácia na implementação da política adotada. Nesse sentido, este significado se contrapõe ao significado de uma proposta que busca concretizar na gestão educacional um maior poder administrativo, pedagógico e financeiro, enfocando a formulação descentralizada de políticas educacionais (Carvalho *et alii*, 2001). Tanto a *parceria* como a *descentralização* são aqui abordadas como marcos contratuais das relações políticas estabelecidas entre Estado e sociedade.

Entretanto, o que quero ressaltar é a necessidade de superar os significados atribuídos à *parceria* e à *descentralização* como relações contratuais, atribuindo-lhes o significado de participação da sociedade nas decisões, envolvendo entidades representativas que podem e devem ocupar espaços de proposição e tomada de decisão. Desta forma, é possível definir o espaço político da sociedade, que passa a participar e a tomar decisões sobre a gestão das políticas públicas educacionais, fortalecendo-se e fortalecendo o processo democrático do Estado. Reforço aqui a idéia de que os âmbitos do Estado e da sociedade representam espaços nos quais as pessoas interagem, de modo que se organizem e organizem as relações políticas e sociais. Esses âmbitos reconhecem e sistematizam os princípios e os valores que surgem das relações

estabelecidas entre os indivíduos. Estes âmbitos produzem e devem ter o papel de garantir a ordem social, a cidadania, a participação e a democracia (Offe, 1999).

#### 4. INTERESSES POLÍTICO E SOCIAL *VERSUS* ECONOMICISTA E GERENCIAL NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Ao retomar, mesmo que de forma breve, a história da construção e da conquista dos direitos dos cidadãos no Brasil, foi possível observar como a construção e conquista dos denominados direitos civis continuam sendo temas ainda muito presentes no debate da participação política.

Nossas instituições políticas de representação da sociedade, por uma série de motivos, entre eles a ocorrência de Estados autoritários, continuam enfrentando obstáculos para a sua modernização e consolidação em bases democráticas. Concretamente, observou-se que alguns fatores contribuíram indiscutivelmente para o fortalecimento do processo de redemocratização do país, entre eles destaque por um lado, a universalização dos direitos sociais com base na incorporação das demandas por serviços públicos, mesmo sem constituir um sistema de representação que absorvesse os interesses e necessidades denominadas públicas; por outro, a participação dos movimentos sociais e o surgimento de novos movimentos nos anos de 1980.

Com a difusão das parcerias, percebem-se o crescimento e a visibilidade relativa das iniciativas da Sociedade Civil. O que se verifica é que, num contexto de resignificação da visão do Estado e da Sociedade Civil, ocorre a presença de distintas práticas de *parceria* e diferentes concepções do que possam vir a ser os serviços públicos não-estatais. Isto posto, apresenta-se como um problema a questão da *parceria* como uma possível forma de gestão que, por um lado, pode representar um movimento de privatização da prestação de serviços públicos numa gestão compartilhada com diversos atores. Por outro lado, a *parceria* pode representar a luta e a busca pela democratização de espaços públicos para tomada de decisões sobre as políticas públicas. É nesse movimento que parecem se confundir as ações educativas de organizações populares da Sociedade Civil de interesse coletivo com as propostas de políticas públicas do governo realizadas em parceria de interesse economicista e gerencial.

Quero ressaltar que há ainda a necessidade de superar os significados atribuídos à *parceria* e à *descentralização* como relações contratuais, a fim de torná-los instrumentos que viabilizem a participação da sociedade em espaços públicos de proposição e tomada de decisão. Retomo a idéia de que os âmbitos do Estado e da sociedade representam espaços nos quais

ocorrem a interação entre os indivíduos e a organização das relações suas políticas e sociais. Os princípios e os valores que surgem das relações estabelecidas entre os indivíduos, sendo reconhecidos nos âmbitos do Estado e da Sociedade, visando produzir e garantir a ordem social, a cidadania, a participação e a democracia.

A participação e a democracia podem ocorrer tanto no âmbito do político como no âmbito da Sociedade. Como já visto, o alargamento de uma democracia política para uma democracia social foi um fator que permitiu a ação dos sujeitos coletivos representados por organizações, associações, sindicatos e partidos. As organizações sociais têm representado os diversos grupos ou sujeitos sociais que se multiplicam e se tornam parte integrante e importante da vida política nacional. Enfim, governar significa, cada vez mais, intermediar os diversos interesses dos sujeitos coletivos representados pelas organizações sociais. Neste sentido, a Sociedade Civil organizada coloca-se como a protagonista na conquista e construção da democracia e de um Estado democrático na relação Estado-Sociedade.

Outro aspecto importante é a abordagem da Sociedade Civil como protagonista na conquista da democracia que diz respeito às Instituições de Ensino Superior, às empresas e às novas entidades sociais que compõem o Terceiro Setor. Este é um setor variado e complexo, composto por um conjunto de instituições que podem perseguir objetivos diversos, que podem se confundir e oscilar entre uma relação assistencialista, impondo aos parceiros uma relação de dependência ou uma relação parceira, integrando ações num movimento de transformação e participação social de forma autônoma e crítica. No primeiro caso, há um comprometimento da autonomia e da cidadania ativa, pois nesta relação o setor privado se sobrepõe ao setor público. No segundo caso, ocorre um movimento de interação entre os setores envolvidos e a ação refletida, consciente e crítica em relação à questão social, possibilitando a construção de uma participação cidadã e autônoma.

E ainda há que se considerar que o primeiro caso não desconsidera a importância de criação de instâncias que executem políticas públicas; no entanto, a sua ênfase está localizada no aumento da eficácia do Estado e aperfeiçoamento da sua capacidade gerencial das políticas públicas. Este modelo se caracteriza por uma preocupação em centralizar os processos de formulação e avaliação nas mãos do poder público estatal e descentralizar a execução, que deve ser assumida pelas entidades públicas não-estatais ou mesmo por instituições privadas. Enquanto

o segundo caso dá ênfase à construção e ao fortalecimento do espaço público não-estatal que viabiliza os interesses coletivos no âmbito da Sociedade Civil. As políticas públicas são formuladas e implementadas levando em conta a participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

Depreende-se da análise que tem se sobressaído na gestão das políticas públicas de educação a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos, que mesmo que não tenha como finalidade inibir as demandas provenientes da luta política imprimida pelos vários segmentos envolvidos seja na formulação, seja na implementação das políticas públicas educacionais, é isto que está ocorrendo. Parece que a participação é consenso diante das propostas de gestão das políticas educacionais; no entanto, diante das análises apresentadas por autores como Montañó (2002) e Félix Rosar (1997), sua ocorrência dá-se dentro de limites impostos pelo marco contratual, e a lógica burocrática do Estado gerenciador e controlador, que inibe a elaboração de propostas e a participação nas decisões centrais sobre as políticas públicas adotadas. Há uma primazia dos interesses ditos economicista e gerencial sobre os ditos político e social.

Como parte deste debate, no próximo Capítulo apresento o Programa Alfabetização Solidária – PAS, seus processos de implantação e implementação, tendo em vista o exame de suas inovações, seus limites e seus conflitos com base nas categorias de análise: privatização, participação, gestão democrática e compartilhada. A apresentação e o exame deste Programa devem servir como parâmetros para a compreensão das inovações, dos limites impostos pela relação contratual por meio da *parceria* entre Estado e Sociedade Civil, bem como perceber a ação do Estado gerenciador e centralizador que inibe os seus parceiros na tomada de decisões sobre a organização e gestão do Programa.





### **CAPÍTULO III**

#### **O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA E SEU PAPEL SOCIAL: OS SEUS PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO.**

Neste capítulo, apresento o Programa Alfabetização Solidária – PAS, seus processos de implantação e implementação e analiso suas inovações, seus limites e seus conflitos com base nas categorias de análise: publicização, privatização, participação, controle social, gestão democrática e compartilhada. Essas categorias foram previamente definidas e devem nortear a análise sobre a gestão financeira e administrativo-pedagógica e papel social do Programa.

Para desenvolver tal análise, em primeiro lugar, apresento o Programa Alfabetização Solidária (PAS) como um programa que se caracteriza pela ação suplementar, emergencial e focalizada no atendimento educacional do público-alvo jovens e adultos analfabetos. O seu desenho se dá em nível governamental e sua implementação em parceria entre Poder Público e diversos atores da sociedade civil organizada.

Em segundo lugar, apresento os processos de implantação e implementação do PAS, analisando-os por meio de documentos, como relatórios de gestão e de avaliação, interna e externa do PAS, resultado da pesquisa documental. A sua gestão financeira e administrativo-pedagógica é o ponto central da análise realizada neste capítulo.

#### **1. O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA E O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA - PAS.**

O Governo Federal teve a iniciativa de realizar um programa que tivesse como objetivo reduzir o analfabetismo no Brasil a partir de um movimento, denominado solidário, no qual as organizações da sociedade civil compartilham responsabilidades e se comprometem com a questão da desigualdade social. O Programa Alfabetização Solidária foi concebido pelo Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária e o Ministério de Educação, sendo que sua

implementação foi proposta para que se realizasse em parceria com diversos atores da sociedade civil.

O Programa Comunidade Solidária<sup>31</sup> foi criado pelo Decreto-Lei 1.366, de 12/01/1995, no início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, e sua origem tem como referência a experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)<sup>32</sup>, que, em 1993, norteado pelos princípios de parceria, solidariedade e descentralização, teve o combate à fome e à miséria como focos das prioridades do Governo Federal. O CONSEA desempenhava mais uma função de mobilizador e catalisador de energias e recursos do que propriamente de executor direto de programas e projetos sociais. Para além das ações de combate à fome e à exclusão social, uma das diferenças do Programa Comunidade Solidária em relação ao CONSEA, que entendo ser importante destacar, é a existência da sua Secretaria Executiva, que garante a presença e participação do governo. O seu primeiro objetivo foi o de otimizar as estruturas programáticas existentes nos Ministérios e, ao mesmo tempo, imprimir um novo formato à ação governamental. Pode-se considerar que formalmente o Programa Comunidade Solidária buscou otimizar o gerenciamento de programas e potencializar as iniciativas que favorecessem a implementação de ações e programas voltados para a população carente fundamentado em quatro princípios: 1) parceria; 2) solidariedade; 3) descentralização e 4) integração e convergência de ações.<sup>33</sup>

O Programa Comunidade Solidária buscou a introdução de novas formas de gerenciamento de programas sociais na esfera pública, com vistas a evitar o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações e a pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício.

Entendendo que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada, utiliza-se da *parceria* para colocar em prática seus propósitos. O

---

<sup>31</sup> O Programa Comunidade Solidária fez a seleção de um conjunto de programas governamentais, de natureza social, existentes no âmbito dos Ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho e Planejamento e Orçamento.

<sup>32</sup> O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) tem origem no governo de Itamar Franco, tendo sido em grande parte idealizado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) e pelo bispo Mauro Morelli, que presidia o Conselho. Ele tratava de políticas de combate à fome e à exclusão social.

<sup>33</sup> As informações foram retiradas do documento “*Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária: síntese*”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Banco Mundial (BIRD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), contratados para prestação de assistência técnica para a avaliação da implementação da Estratégia Comunidade Solidária e a elaboração de um manual de avaliação.

Programa Comunidade Solidária<sup>34</sup> a concebe como uma forma de envolver o governo e a sociedade, a pensarem e agirem juntos, identificando o que cada um faz melhor, não confundindo seus papéis, mas, sim, reforçando a autonomia e responsabilidade de cada parceiro envolvido no trabalho. Além disso, de acordo com a sua estratégia de ação, a *parceria* requer um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada questão em especial. Este Programa, como uma das ações coordenadas pelo Conselho da Comunidade Solidária, foi inspirado na crença na existência, relevância e potencialidade de um Terceiro Setor, não lucrativo e não-governamental (Cardoso, 1997).

De acordo com Pellano, Resende e Beghin (1995), o Programa atende a três objetivos gerais, os quais apresento de forma resumida: 1) otimizar o gerenciamento de programas federais via a promoção da participação da sociedade no controle da execução; 2) acolher, potencializar e apoiar programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade, com vistas a permitir o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade; 3) identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação que levem em consideração temas emergenciais e grupos vulneráveis – crianças, jovens, desempregados – que permitam ao governo e à sociedade contemplarem as necessidades e os direitos das pessoas.

Para realizar a coordenação do Programa Comunidade Solidária, compôs-se o Conselho Consultivo à Presidência da República, nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Tornou-se um espaço intermediário de diálogo e plataforma para ações conjuntas envolvendo o governo e os diferentes setores da sociedade. Sua composição inclui ministros de Estado e representantes da sociedade civil que atuam em organizações não-governamentais, igrejas, universidades, empresas públicas e privadas.

O Conselho do Programa Comunidade Solidária empenhou-se em assegurar maior visibilidade, qualidade e continuidade às muitas iniciativas de trabalho voluntário já em curso (Cardoso, 1997, p. 12). Por meio da parceria com diferentes entidades: universidades brasileiras, Ministério da Educação, empresas privadas e governos estaduais e municipais, o Programa Comunidade Solidária tem se consolidado como um espaço de solidariedade e articulação entre esses parceiros. Enfim, seu papel é o de promover parcerias, mobilizar recursos e catalisar iniciativas

---

<sup>34</sup> O Programa Comunidade Solidária compõe-se de três programas: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e

da sociedade (Cardoso, 1997). Este papel está associado ao objetivo de ampliar sua capacidade de atuação mobilizando e otimizando recursos que se encontram dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais.

O Programa Comunidade Solidária, como já dito, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, utilizava-se de uma rede de organizações para manifestar-se, como: órgãos dos Governos Federal, Estadual e Municipal e da sociedade civil. A rede funcionou como um modelo de organização na qual a implementação dos programas é orientada pelos compromissos comuns que se encontram articulados pelos objetivos indicados a cada órgão. Ao Conselho do Programa Comunidade Solidária e à Secretaria Executiva coube a tarefa de articular e coordenar processos de mudança social. Nesta perspectiva, ao estimular a formalização de alianças e os acordos para cumprir as linhas de ação preestabelecidas, o Conselho Consultivo e a Secretaria Executiva tornaram-se órgãos centrais da rede de organizações, simplificando o processamento de normas que afetam as relações entre os diferentes parceiros.

Para que houvesse a interlocução entre o Conselho do Programa Comunidade Solidária e o governo nos seus três níveis: federal, estadual e municipal, a Secretaria Executiva assumiu especialmente a tarefa de articulação, encaminhando as recomendações do Conselho aos ministros de Estado; coordenando e articulando as ações do governo no âmbito do Programa Comunidade Solidária e secretariando o Conselho. Em suma, o Conselho e a Secretaria Executiva eram responsáveis pelo gerenciamento das mudanças, pela orientação do conjunto de organizações para o alcance das metas negociadas e traçadas e pelo estímulo ao envolvimento da sociedade nas atividades institucionais. Todo esse movimento tinha como meta a viabilização das parcerias e o envolvimento das instituições em formas participativas de gestão, concretizando-se por meio de conselhos e comissões setoriais. A *participação social* é vista como um dos requisitos para dinamizar a engrenagem do Programa Comunidade Solidária.

Compondo uma das linhas de atuação do Programa Comunidade Solidária, o Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi lançado em setembro de 1996. Os princípios norteadores que fundamentam a ação do Programa Alfabetização Solidária são: incentivo a parcerias; mobilização juvenil; operacionalização e avaliação inovadoras (Alfabetização Solidária, 1997).

O PAS inicialmente visava atender aos municípios com taxas de analfabetismo acima de 55% na população entre 15 e 17 anos, nas regiões Norte e Nordeste<sup>35</sup> (Alfabetização Solidária, 1997). A partir de 1999, o Programa passou a atuar em duas frentes: no Projeto Nacional, reunindo municípios das regiões Norte e Nordeste, e no Projeto Grandes Centros Urbanos, atendendo aos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Em 2000, amplia sua atuação com um novo papel de cooperação técnica em países da Ásia e da África, os quais apresentavam, e ainda apresentam, problemas relacionados ao analfabetismo e à ausência de políticas públicas direcionadas à educação de jovens e adultos.

Portanto, no início do seu trabalho, os esforços concentraram-se na alfabetização de jovens e adultos nas regiões Norte e Nordeste, nas quais existe a maior concentração de taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos e mais. Neste sentido, tem como principais objetivos: a) desencadear um movimento nacional em busca da redução do índice de analfabetismo entre os jovens de 12 a 18 anos, nas áreas de atuação do programa; b) incentivar a mobilização e o fortalecimento das lideranças jovens locais; c) consolidar o modelo solidário, reforçando as capacidades institucionais locais de modo que ampliem as oportunidades de trabalho e as possibilidades de prosseguimento dos estudos dos alfabetizados.

Seus princípios e estratégias conformam-se aos concebidos pelo Conselho da Comunidade Solidária:

- **Mobilização juvenil:** com o atendimento aos jovens das camadas mais pobres da população – jovens analfabetos, como alunos dos cursos de alfabetização, e jovens escolarizados, como alfabetizadores.<sup>36</sup>
- **Incentivo a parcerias:** com a mobilização de cinco parceiros: Governo Federal – MEC, Conselho da Comunidade Solidária, empresas, universidades e prefeituras. A partir de 1999, amplia-se a parceria, incluindo entre os parceiros os voluntários e as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

---

<sup>35</sup> Com relação à faixa etária a ser atendida, há documentos que apontam para o atendimento de jovens de 12 a 18 anos e outros que trazem a faixa etária de 15 a 17 anos. Observo que o objetivo do PAS era atender, prioritariamente, jovens de 12 a 18 anos e que o Programa foi implementado em municípios que apresentavam índices de analfabetismo superiores a 55% na faixa etária de 15 a 17 anos. Logo, os jovens entre 12 e 18 anos são, prioritariamente, o público-alvo do Programa.

<sup>36</sup> De acordo com o documento de Avaliação do PAS, 1997, estes jovens representam um segmento social com problemas significativos e específicos: baixa escolaridade e falta de acesso ao mercado de trabalho.

- **Operacionalização e avaliação inovadoras:** com a articulação dos parceiros para o financiamento, a capacitação, e, no caso dos municípios, para a cessão de espaço físico para reuniões, cursos de capacitação e aulas de alfabetização.

Quanto à concepção de *parceria* do Programa, pode ser encontrada no relatório de avaliação do Projeto Piloto (Alfabetização Solidária, 1997), como um instrumento que viabilizará a mobilização da sociedade civil no enfrentamento de um problema social e na elaboração e desenvolvimento de projetos sociais. Em entrevista realizada com uma das pesquisadoras do Programa, ao se referir à concepção de parceria ela esclarece primeiro que o trabalho que realizam é resultado de uma ação que se dá em rede e esta rede é a inovação da parceria entre Estado e Sociedade civil.

Primeiro, nós trabalhamos em rede. O que é rede pra gente? Tanto você pode pensar na rede quanto na imagem da rede, quanto em papéis se entrelaçando, trabalhos diferentes que se encontram, interagem com objetivos comuns, com objetivos de se sentir mais forte. Você pega empresa, você pega Sociedade Civil, você pega outras ONGs, você pega a IES e a gente junta para fortalecer. Nesse sentido, eu acho que esta é a grande inovação, a grande novidade do nosso trabalho. É para fortalecer quem é mais vulnerável. E, para a gente trabalhar com esta parceria, tem a ver muito mais com a concepção de pobreza que a gente tem, de desigualdade social do que qualquer coisa. A alfabetização solidária na EJA existe porque existe desigualdade social, porque existe um grupo na sociedade que é mais vulnerável socialmente, e esse grupo mais do que fortalecido ele tem que ser empoderado, então a gente trabalha, a gente articula a nossa rede como uma rede de empoderamento de quem é mais vulnerável. Então é esta a concepção de parceria que a gente tem (Pesquisadora do PAS).

Esta é a concepção de parceria que o Programa tem, uma relação em que as pessoas se juntam, não necessariamente dialogam, mas se unem para atingir um mesmo objetivo. E os objetivos são o de mobilizar a sociedade, elaborar projetos e, de acordo com a fala da pesquisadora, contribuir para o empoderamento de quem é mais vulnerável. É uma fala representante do discurso sobre as Organizações de serviço público – Ospnes e as ONGs, ambas pertencentes ao Terceiro Setor, conforme mostrado no capítulo anterior. Sobre os problemas que podem surgir por serem entidades auto-sustentadas, sugere-se que

(...) um dos principais desafios é conciliar suas funções de promoção da auto-organização social com as de caráter mais empresarial. Nesse sentido, torna-se

fundamental resistir à tendência à mercantilização e à burocratização, para preservá-las como integrantes do público-estatal e, sobretudo, possibilitar que atuem como catalisadoras e promotoras da ampliação do espaço público, através do “empoderamento” dos setores mais vulneráveis. (Bresser Pereira, 1999a, p. 41)

Acredito que ao explicitar a estrutura do Programa, sua Gestão Financeira e Político-Pedagógica ficará mais nítido como esta junção de diversos atores concretamente é resultado de um contrato de gestão o que, por um lado, pode significar um avanço quando a questão do enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão social passa a ser preocupação de todos; por outro lado, pode significar uma busca ainda insignificante por valores públicos, pois as ações são fragmentadas e as responsabilidades são divididas e executadas pelos atores sem que necessariamente venham a satisfazer o caráter público do sistema de divisão de responsabilidades. Acredito que este fato se evidencia quando explicito as ações do Programa e as relações estabelecidas entre os diversos atores.

### **1.1 Estrutura do Programa: seus atores, competências e responsabilidade de cada parceiro.**

A implementação do programa é realizada considerando uma estrutura organizacional que estabelece uma ação articulada entre atores participantes da sociedade civil, cabendo a cada um competências e responsabilidades diferentes.

Ao Governo Federal (Ministério da Educação – MEC) compete fornecer o material didático e bibliotecas, o que equivale a um custo de R\$ 17,00 por aluno/mês. Responsabiliza-se também em oferecer a equipe de coordenação que atua em todas as fases do Programa, supervisiona a aplicação dos recursos e garante a incorporação ao Programa de qualquer proposta metodológica de alfabetização, que será reproduzida e distribuída, desde que aprovada por seu corpo técnico, produzindo e distribuindo o material didático e o material de apoio para o trabalho.

Ao Conselho da Comunidade Solidária cabe a mobilização constante e a articulação dos parceiros do Programa e a manutenção do encadeamento das ações.

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) responsabiliza-se pela mobilização das universidades, que, por sua vez, têm como função selecionar os alfabetizadores nos municípios, garantindo seu treinamento e capacitação; avaliar mensalmente o andamento do

Programa; e estimular a geração de pesquisas acadêmicas, teses e produção de material didático voltados para o tema alfabetização.

As empresas privadas “adotam” os municípios, cobrindo as despesas de hospedagem durante a capacitação dos alfabetizadores; de professores universitários em suas viagens de coordenação aos municípios; e o pagamento de bolsas aos coordenadores municipais e alfabetizadores, assim como da merenda diária para os estudantes. Isto significa um aporte de R\$ 17,00 por aluno/mês. Na fase piloto, as bolsas apresentavam os seguintes valores: R\$ 112,00 para os alfabetizadores e R\$ 200,00 para os coordenadores do Programa nos municípios.

A prefeitura e as comunidades dos municípios ajudam na indicação de alfabetizadores, fornecem o espaço físico para a realização das aulas e ajudam a mobilizar a comunidade para divulgar o Programa e indicar os que necessitam de alfabetização.

A seguir, o **Quadro 1** apresenta os setores públicos e privados mobilizados pelo Programa e os atores que representam os diferentes setores e são parceiros do Programa, participando da implementação da alfabetização de jovens e adultos no país.



**QUADRO 1 – Setores e Atores envolvidos no PAS**

SETORES		ATORES	Competências e responsabilidades
PÚBLICO	FEDERAL	Ministério da Educação (MEC)	* financiamento do programa (50%) * reprodução do material didático
		Ministério das Relações Exteriores por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) <sup>37</sup>	* financiamento que viabiliza a atuação das equipes fora do país.
		Universidades Pró-reitor de extensão  Coordenador da Universidade	* coordena; articula, acompanha;  * seleção e capacitação dos alfabetizadores; acompanhamento mensal dos cursos; avaliação dos alunos e do programa.
	ESTADUAL	Universidades Pró-reitor de extensão  Coordenador da Universidade	* coordena; articula, acompanha;  * seleção e capacitação dos alfabetizadores; acompanhamento mensal dos cursos; avaliação dos alunos e do programa.
	MUNICIPAL	Prefeitura Secretaria Municipal de Educação	* salas de aulas e recursos materiais; compra e distribuição de merenda escolar; alojamento, alimentação e transporte para o Coordenador da Universidade; transporte para o coordenador municipal.
PRIVADO		Universidades Pró-reitor de extensão  Coordenador da Universidade	* coordena; articula, acompanha;  * seleção e capacitação dos alfabetizadores; acompanhamento mensal dos cursos; avaliação dos alunos e do programa.
		Empresas	* financiamento do programa (50%)
PÚBLICO NÃO-ESTATAL		Programa Alfabetização Solidária	* articulação de parcerias; coordenação das ações de planejamento e implementação do programa e avaliação.
		Movimentos Sociais	* mobilização da comunidade para inscrição dos alunos; viabilização dos locais onde ocorrerão as aulas; apoio à universidade na capacitação dos alfabetizadores. <sup>38</sup>
ORGANISMO INTERNACIONAL		Organismos multilaterais: UNESCO	* cooperação técnica.

**Fonte:** Elaborado pela autora da pesquisa a fim de mostrar os atores presentes no PAS.

<sup>37</sup> Este ator participa apenas do Programa na sua atuação internacional.

<sup>38</sup> Este ator somente aparece no Projeto Grandes Centros Urbanos, a partir de 1999.

Este desenho proposto para o desenvolvimento do Programa parte da constatação de que a sociedade civil se constitui como parceira indispensável do governo na ação contra a pobreza, a desigualdade e a exclusão social. Três elementos fazem parte deste desenho: **o fortalecimento da sociedade civil; a interlocução política sobre temas sociais e a criação de programas inovadores.**

## **2. OS PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA.**

Para a implantação do Programa nos municípios previamente escolhidos tomando como referência a alta taxa de analfabetismo, alguns processos são necessários, como informação e divulgação, seleção e capacitação dos sujeitos, apoio e infra-estrutura de dois importantes atores, as Instituições de Ensino Superior (IES) e as Prefeituras.

Apresentarei cada um desses processos e a análise de suas formas e qualidade com base no estudo desenvolvido pelo NEPP-UNICAMP. Considero implantação como o momento de introdução do Programa nos Municípios e nas IES. A implementação é o passo seguinte que mostra como o Programa foi executado pelos atores e sujeitos do Programa.

### **2.1 A implantação do PAS**

#### ***2.1.1 Os canais de informação e divulgação***

O contato com o programa foi “sem querer”, entrou no PAS sem saber exatamente o que era (Coordenação Geral na Universidade Federal do Ceará *apud* NEPP/UNICAMP, 1999).

Os canais de informação e divulgação utilizados para entrar em contato com as IES e os Municípios foram diferentes. Para entrar em contato com as IES, foi constatado que a Coordenação Nacional do Programa utilizou-se de vários meios para comunicar-se com a Reitoria ou Pró-Reitoria de Extensão, sendo que os mais comuns foram o contato por telefone, convites e seminários. O contato com os municípios ocorreu por meios mais diretos e explicações

mais detalhadas. No estudo de caso, fica demonstrado que nos municípios em geral a Secretaria Municipal de Educação assumiu a responsabilidade como principal canal de divulgação do PAS.

Os meios e os canais de informações e divulgação da Coordenação Nacional do PAS às IES e aos Municípios, segundo os sujeitos que as receberam, aparecem no **Quadro 2** abaixo.

## QUADRO 2

### Meios e canais de divulgação e informação do PAS no município, atores e sujeitos.

Meios e Canais de Divulgação/Informação			
Prefeituras	Coordenador Municipal	Alfabetizadores	Alunos
Coordenação Nacional (reunião, telefone, carta convite e visita)	Coordenação Nacional (reunião e visita)	Secretaria Municipal de Educação e Coordenação Nacional	Prefeitura (cartazes, faixas, carro de som)
Secretaria Municipal de Educação e Coordenação Nacional	Secretaria Municipal de Educação e Coordenação Nacional	Mural na Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação	Visitas do Coordenador Municipal e alfabetizadores
Secretaria Municipal de Educação	Convite da Prefeitura	Coordenador Municipal (visitas às escolas)	Coordenador Municipal
Coordenação Nacional e Universidade	Convite da Secretaria Municipal de Educação	Rádio local e anúncio na TV	Alfabetizadores
Coordenação Municipal	Coordenador da Universidade	Cartazes e sistema de som	Rádio, TV e visitas dos alfabetizadores
Jornal, artigos da imprensa e revista	Rádio	Anúncio na igreja e amigos	Sistema de som e visitas dos alfabetizadores
Secretaria de Planejamento do Estado*	Reunião da Comissão do PRODEA/CS	Contatos pessoais com a Secretaria Municipal de Educação	Alfabetizadores e alunos da rede do ensino municipal
Associação de Prefeitos	Foi alfabetizador	Palestra com a Coordenação Nacional	Professores, associação rural e parentes
		Na escola em que trabalha e amigos	

**Fonte:** Baseado no documento “Análise qualitativa dos programas inovadores do Comunidade Solidária: relatório síntese.”

\* Estado da Bahia.

É possível observar que os canais de informações e os meios de divulgação não se diferenciam muito. Em geral, o canal de informação sobre o Programa mais frequentemente utilizado é a Coordenação Nacional. No **Quadro 2**, as informações mostram que há uma hierarquia na qual após a Coordenação Nacional, no município, aparecem o Prefeito como o

segundo canal de informação/divulgação e, em seguida, a Secretaria Municipal de Educação, por fim, os Coordenadores Municipais encarregam-se de repassar as informações para os Alfabetizadores, e os Alfabetizadores para os alunos da alfabetização. Os meios de comunicação de massa são pouco utilizados como canais de divulgação/informação do Programa. No caso da Pró-Reitoria de Extensão da Instituição de Ensino Superior, ela recebe informação sobre o Programa por meio de carta e convite e reunião no Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB. Para executar o repasse de informações, a Pró-Reitoria realiza reunião com a Reitoria e a Coordenação de Curso, em geral do Curso de Pedagogia. O PAS, para divulgar e informar sobre o Programa ao Coordenador da Universidade, utiliza como canais de comunicação a própria Coordenação Nacional; a Reitoria da IES; a Pró-Reitoria; a Coordenação do Curso de Pedagogia; e o Departamento de Educação por meio de convites e/ou reunião.

É possível observar a hierarquia existente institucionalmente tanto nas IES quanto nos Municípios. Essa hierarquia é uma das formas utilizadas para que as informações sobre o Programa cheguem aos sujeitos envolvidos com o mesmo. Portanto, observa-se que a Coordenação Nacional é o canal mais presente no contato com a Prefeitura e com as IES. O Coordenador da Universidade é, conseqüentemente, informado sobre o Programa e convidado a participar pela Reitoria, Pró-Reitoria, Coordenador do Curso de Pedagogia ou Chefe de Departamento de Educação. Embora a mídia seja também utilizada como um meio de divulgação e informação do Programa, é algo que não é comum, pois as IES é que geralmente divulgam internamente o Programa.

Um outro aspecto não comum que destaque é o de as IES assumirem o papel de divulgar o PAS nos Municípios. O contato com o município é anterior à primeira visita do Coordenador da Universidade, logo os sujeitos participantes do Programa no Município recebem as informações sobre o Programa antes de ter contato com o Coordenador da Universidade.

### ***2.1.2 A seleção dos sujeitos implementadores – executores e beneficiários: professores coordenadores, coordenador municipal, alfabetizadores e alfabetizandos.***

A seleção dos sujeitos implementadores das IES e dos Municípios é realizada com base em critérios de conhecimento da área de alfabetização e afinidade com o tema; motivação

subjetiva que se fundamenta em afinidades políticas, vínculos familiares, disponibilidade pessoais (NEPP-UNICAMP, 1999) e laços de amizade.

Os procedimentos que geralmente as IES adotam para a escolha dos Coordenadores da Universidade baseiam-se primeiro no perfil profissional do professor universitário e, segundo, na experiência que o profissional tem com alfabetização, somada aos dois procedimentos a disponibilidade de tempo para exercer as atividades da função, como viagens mensais aos Municípios adotados. Mas aparecem outros procedimentos, como convite da Reitoria, da Pró-Reitoria, do Chefe de Departamento ou Coordenador de Curso e também manifestação de interesse na falta de candidatos.

Nos Municípios, percebe-se que os procedimentos não variam muito para a escolha tanto do Coordenador Municipal quanto dos Alfabetizadores. Entre os procedimentos adotados para a escolha do Coordenador Municipal, tem-se, em primeiro lugar, a indicação ou da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação; em segundo lugar, seleção por prova realizada pela Universidade Coordenadora, e, por último, outras maneiras como: convite, análise de currículo, prova e entrevista e indicação da Câmara de Vereadores.

No caso dos alfabetizadores, adotam primeiro provas e entrevistas; segundo, outras formas de seleção conduzidas pela Secretaria Municipal de Educação e Coordenação da Universidade parceira<sup>39</sup>. No entanto, foi encontrado também o procedimento de indicação feita pela Prefeitura<sup>40</sup>. Este procedimento demonstra que a Prefeitura interfere, mesmo que em poucos casos, na escolha dos alfabetizadores utilizando-se de critérios subjetivos ou políticos.

Os alunos-alfabetizandos não passam por nenhum processo de seleção, apenas preenchem ficha de inscrição para freqüentarem o curso de alfabetização.

De acordo com o estudo de caso do NEPP-UNICAMP, foi possível identificar que quanto mais os critérios e procedimentos de seleção são mais abrangentes é maior a chance de selecionar candidatos mais adequados às propostas do PAS. No caso da indicação e convite, a chance de

---

<sup>39</sup> No caso do Município de Natuba (PB), a seleção dos alfabetizadores passou pelas seguintes etapas: reunião com os candidatos; verificação da experiência do candidato, por meio de ficha de identificação; entrevista individual e desempenho no curso de capacitação realizado pela Universidade. Nas primeiras etapas, selecionaram 12 candidatos e os outros 10 que ficaram como alfabetizadores foram definidos no processo da Capacitação, ficando dois como suplentes (NEPP/UNICAMP, 1999).

<sup>40</sup> No estudo de caso conduzido pelo NEPP-UNICAMP, aparece em um dos municípios pesquisados a indicação da Prefeitura para a maioria dos alfabetizadores.

selecionar candidatos adequados a desempenhar as funções propostas pelo Programa é bem menor.

### ***2.1.3 A capacitação do Coordenador Municipal e dos Alfabetizadores***

A capacitação é de responsabilidade da IES parceira, que convida ou contrata professores ou estudantes dos cursos universitários para desenvolverem alguma atividade, oficina, tema ou palestra junto aos Alfabetizadores e Coordenadores dos Municípios. O Coordenador da Universidade planeja e coordena o processo de capacitação que ocorre, geralmente, nos meses de férias – janeiro e julho. No início do Programa, apresentava em média 20 dias de duração incluindo os fins de semana com atividades culturais e passeios turísticos.

Em geral, a capacitação trabalha com um conteúdo que abrange as atividades que serão realizadas em sala de aula, contemplando, portanto, mais as necessidades dos Alfabetizadores. No estudo de caso, constata-se que o conteúdo se restringe aos Alfabetizadores e que os Coordenadores das Universidades e dos Municípios não recebem capacitação para execução de suas funções. Constatou-se uma insatisfação geral entre os Coordenadores dos Municípios com a ausência de capacitação específica para a função que exercem (NEPP-UNICAMP, 1999). Entendo que parte das funções dos Coordenadores Municipais é contemplada pela capacitação, pois o acompanhamento pedagógico que realizam do trabalho desenvolvido pelo Alfabetizador só é possível a partir do conhecimento teórico-prático existente nestes cursos. Mas, ainda assim, houve a constatação de que em nenhum caso dos Municípios estudados foram estruturadas atividades visando à capacitação do Coordenador Municipal (NEPP-UNICAMP, 1999).

Os conteúdos que geralmente aparecem nos cursos de capacitação são: conhecimentos de linguagem e matemática; atividades práticas voltadas para a utilização de materiais didáticos e técnicas de alfabetização de adultos; noções de informática, estudos sociais, ciências; teatro; e assuntos referentes à realidade dos municípios.

De acordo com a segunda avaliação externa, coordenada e realizada por Regina Maria Barbosa Faria, pesquisadora do NEPP-UNICAMP, os principais conteúdos dos cursos de capacitação oferecidos pelas IES eram: metodologia e didática de alfabetização de adultos; noções básicas de Língua Portuguesa; noções básicas de Matemática; aspectos sociais e

econômicos da região e/ou município; aspectos ambientais da região e/ou município; aspectos culturais da região e/ou município; atividade e informações culturais gerais; conhecimentos gerais; cidadania e direitos humanos e outros conteúdos.

Os profissionais envolvidos eram das áreas de Pedagogia, Psicologia, Letras, Lingüística, Matemática e Ciências Sociais. Utilizaram os materiais didáticos escolhidos previamente pelas instituições e ainda utilizaram livros de literatura, computadores e Internet. Entre as atividades culturais, incorporaram música, dança, teatro, cinema, visitas a museus e organização de feiras e atividades esportivas (Janeiro, 2002).

#### ***2.1.4 Apoio e Infra-estrutura das Instituições de Ensino Superior e Prefeituras***

Os itens aqui verificados são: transporte para Coordenador Municipal, Coordenador da Universidade, alfabetizadores; localização, limpeza, espaço físico e iluminação das salas de aula; cozinha para armazenar e organizar a merenda escolar; merendeira.

Nesse sentido, o que se diagnosticou com a avaliação foi a precariedade de recursos administrativos das Prefeituras. Ocorre a falta de transporte para as áreas rurais, o que dificulta a locomoção dos alfabetizadores que residem na zona urbana. Há casos em que os alfabetizadores ficam hospedados na casa de algum aluno. Em outros, utilizam outros meios de transporte como “moto-táxi”, o mais comum. Outro procedimento adotado é a racionalização do transporte de alunos da rede municipal para que seja assegurado o transporte dos alfabetizadores.

O transporte também é precário para a realização das visitas de monitoramento realizadas pelos Professores Coordenadores das IES. O Coordenador Municipal também enfrenta a dificuldade de ter transporte disponível para as visitas às salas de aula, fato que torna o acompanhamento pedagógico insatisfatório.

A distância das salas de aula da residência do aluno é outro aspecto apontado no estudo de caso, avaliando a localização como inadequada (NEPP-UNICAMP, 1999).

No que diz respeito à merenda escolar, observa-se que os entrevistados apontam como maior deficiência a falta de merendeira (NEPP-UNICAMP, 1999). Algumas salas de aula são assistidas por merendeiras e outras não. No caso da falta de merendeiras, alunos e alfabetizadores responsabilizam-se pelo preparo da merenda. Mas é preciso assinalar a falta de espaço nas

cozinhas para armazenar a merenda e, ainda, a utilização da merenda pela escola em outros períodos de aula.

## **2.2 A implementação do PAS: o Projeto Piloto e a expansão do programa.**

Explicitarei acima como se dá a implantação do PAS, todos os processos necessários para que ocorra a sua implementação. Neste item, mostrarei o processo de sua implementação desde o ano de 1997 a 2002. O início do Programa e sua expansão tanto aos grandes centros urbanos que ainda apresentam altos índices de analfabetismo, como também a sua atuação internacional com o propósito de impulsionar a elaboração de políticas públicas voltadas ao analfabetismo.

### ***2.2.1 O início do programa: o Projeto Piloto em 1997.***

No início do primeiro semestre de 1997, **Módulo I**, o Programa buscou o atendimento dos primeiros 38 municípios escolhidos para a parceria com o Programa pertencentes às regiões Norte e Nordeste, com índices de analfabetismo superiores a 55%, nas idades entre 15 e 17 anos. O Programa realizou-se, desde então, em módulos, cada um com duração de seis meses: um mês para capacitação dos alfabetizadores e cinco meses para o curso.

Além do MEC e do Conselho da Comunidade Solidária, participaram do Projeto Piloto 11 empresas e 37 universidades brasileiras públicas e privadas. As universidades receberam e capacitaram 488 alfabetizadores (Alfabetização Solidária, 1998). Os alfabetizadores eram jovens da comunidade que cursavam o magistério, o ensino médio regular ou a 8ª série do ensino fundamental. Os alunos atendidos, inicialmente, foram jovens analfabetos com idade entre 12 e 18 anos, embora houvesse um considerável percentual de atendimento a jovens com idade entre 19 e 25 anos.

O **Módulo II** ocorreu no segundo semestre de 1997, consolidando e ampliando o sistema de parcerias significativamente. O quadro de parcerias assim se configurou: 120 municípios; 22 empresas; 102 universidades e 1.163 alfabetizadores. Abaixo apresento a **Tabela 5** sobre a evolução do programa nos Módulos I e II.



**Tabela 5**

**Brasil: Evolução do Programa Alfabetização Solidária – Módulos I e II de 1997.**

Módulo	Sem.	Municípios	UFs	Alunos	Alfabetizadores	IES	Empresas
I	1 <sup>o</sup>	38	11	9.200	442	38	11
II	2 <sup>o</sup>	120	12	29.450	1.479	80	19

**Fonte:** Relatório de três anos de atividades – Programa Alfabetização Solidária.

\* Consultei os documentos “Alfabetização solidária: resultados do projeto piloto: avaliação” referentes aos módulos I e II e há diferenças entre os dados estatísticos que aparecem nos resultados parciais e os divulgados pelo Relatório utilizado para fazer esta Tabela.

É perceptível a considerável ampliação do Programa expressa por meio dos números de Municípios e Instituições de Ensino Superior (IES) que atuam como parceiros. Observo que a *participação* dos órgãos públicos e das entidades privadas no Programa é considerada um ponto inovador da sua implementação. Entre os impactos constatados pelas avaliações externas do Programa nas IES e nos Municípios encontra-se o item da *participação social*, traduzida em crescimento da atuação na área social na universidade e fortalecimento da comunidade local somados à ampliação do conceito e do exercício da cidadania no Município. Estes aspectos demonstram que, na medida em que as IES e os Municípios aderem ao Programa, há um considerável aumento das atividades em *parceria*, implicando conseqüentemente um número maior de parceiros envolvidos com a questão social.

### **2.2.2 A extensão do PAS aos Grandes Centros Urbanos**

Houve uma expansão da atuação no Programa Nacional nos anos de 1997 e 1998, o que levou o PAS, a partir de 1999, a atuar em duas frentes: no Projeto Nacional, reunindo municípios das regiões Norte e Nordeste e no Projeto Grandes Centros Urbanos, tendo como participantes municípios como Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal. A proposta inicial teve como alvo a constituição de salas de alfabetização em dois grandes centros urbanos, Rio de Janeiro e São Paulo, prevendo uma expansão natural na medida em que o novo programa fosse se consolidando.

No Projeto Grandes Centros Urbanos, acrescenta-se a participação dos voluntários e das ONGs como parceiros, que se responsabilizam pela mobilização da comunidade para inscrição de alunos e indicação de alfabetizadores; viabilização dos locais onde serão realizadas as aulas na comunidade, garantindo as condições mínimas de infra-estrutura; e apoio à Universidade na capacitação e acompanhamento dos alfabetizadores.

Com a ampliação da ação do Programa a partir da criação do Projeto Grandes Centros Urbanos, iniciado em 1999, algumas novidades apareceram, entre elas a necessidade de um diagnóstico sobre a viabilidade de mobilização e implantação do projeto junto às comunidades identificadas pelas IES. A identificação das comunidades pressupunha a verificação de elementos considerados necessários para que ocorresse o funcionamento do projeto: demanda existente de jovens e adultos analfabetos no local; infra-estrutura adequada para o funcionamento da sala de aula; pessoas residentes nas próprias comunidades onde haveria a implantação das turmas.

Uma outra novidade foi a elaboração do Projeto Político-Pedagógico pela instituição após realizar o diagnóstico junto às possíveis comunidades com as quais irá desenvolver o projeto. Com todos os elementos diagnosticados, a IES deve apresentar um projeto contendo informações básicas, como a descrição da proposta explicitando o objetivo e a justificativa, bem como a apresentação das metas de atendimento, as localidades propostas e o detalhamento da ação, abordando rapidamente as ações pedagógico-culturais a serem colocadas em prática relatando aspectos como: mobilização, divulgação e seleção dos coordenadores de grupo e alfabetizadores; as ações da capacitação inicial e continuada; as avaliações iniciais da aprendizagem, sistemática de acompanhamento mensal e final e a proposta que viabilizará a continuidade dos estudos dos egressos para os cursos supletivos. Juntam-se a estes documentos o Termo de Adesão, o Cadastro da Instituição e os dados sobre os professores que irão coordenar o projeto pedagógico.

No caso da implantação do PAS nas áreas metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre as novidades a que se destaca é a participação de grupos de lideranças comunitárias, associações de bairros e de moradores, bem como a criação de mais um componente no desenvolvimento do trabalho pedagógico, o coordenador cultural (Boletim, 1999, p. 5).

Apresento abaixo o **Quadro 3** com os dados numéricos do primeiro semestre de implantação do Projeto Grandes Centros Urbanos. (Boletim, 1999, p. 6)

### **Quadro 3**

#### **Dados de atendimento do Projeto Piloto Grandes Centros Urbanos do Rio de Janeiro e São Paulo – 1º Semestre de 1999**

<b>Alunos atendidos</b>	<b>20 mil</b>
<b>Turmas criadas</b>	<b>800</b>
<b>Alfabetizadores capacitados</b>	<b>800</b>
<b>Comunidades atendidas</b>	<b>242</b>
<b>Universidades parceiras</b>	<b>28</b>
<b>Coordenadores pedagógicos</b>	<b>58</b>
<b>Coordenadores de grupos</b>	<b>72</b>
<b>Dinamizadores culturais</b>	<b>147</b>

Fonte: Relatório de três anos de atividade – Programa Alfabetização Solidária, 1999:28.

Como bem se vê, a aceitação e adesão das Instituições de Ensino Superior (IES) ao Programa Grandes Centros Urbanos (PGCU) foi grande, contando com 28 Universidades participantes na ação mobilizadora. No PGCU não há a participação do Governo Municipal de forma direta, como ocorre no PN. Desta forma, a Universidade e os Movimentos Sociais, estes representados pelas lideranças das comunidades de bairro, assumem ações geralmente atribuídas ao Poder Público, na medida em que se responsabilizam por mobilizar a população; inscrever as pessoas interessadas em se alfabetizar no Programa; garantir espaço adequado para que as aulas ocorram; e selecionar os alfabetizadores, pessoas que também pertencem àquela comunidade.

No ano de 2002, o Projeto Grandes Centros Urbanos estava presente nas cidades de Belo Horizonte, atendendo 900 alunos; Rio de Janeiro, com 3.300 alunos e 18 IES; São Paulo, com 7.230 alunos e 59 IES, e no Distrito Federal, com 1.200 alunos e oito IES.

#### ***2.2.3 A expansão do PAS à atuação internacional.***

O PAS tem atuado numa outra frente de trabalho: a de cooperação com projetos internacionais, pois o seu desenho é considerado simples, inovador, de baixo custo e de alto impacto. Os países que recebem esta cooperação técnica são: Timor-Leste, Moçambique, São

Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Angola. O seu papel é de incentivador da elaboração de uma política de alfabetização, tendo como questão central o estímulo às políticas públicas voltadas para a questão educacional.

A atuação internacional iniciou-se em 2000, sendo o primeiro país parceiro Timor Leste, na Ásia. De modo geral, as atividades que o PAS desenvolveu foram: capacitação de técnicos e alfabetizadores; monitoramento didático-pedagógico das salas de aula implantadas; levantamento de dados e pesquisas relativas à multiplicidade lingüística e à inter-relação entre as diversas línguas e dialetos existentes no país; contribuição para a adequação de material didático de acordo com a realidade dos diferentes países; estímulo à criação de um setor destinado à educação de jovens e adultos.

Verificou-se que a atuação da Alfasol no Timor Leste apresentou os seguintes resultados: fortalecimento do uso da língua portuguesa e o incentivo às discussões para institucionalização de uma política de alfabetização e de educação de jovens e adultos. Na continuidade desta cooperação técnica, são previstas a capacitação continuada e a formação de novos alfabetizadores e voluntários, bem como o fortalecimento da capacidade de gestão de programas de alfabetização de jovens e adultos.

### **3. A PARCERIA E A GESTÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA**

Como já exposto, o Ministério da Educação (MEC) responsabiliza-se por 50% do financiamento do Programa, o que significa um valor de R\$ 17,00 para cada aluno/mês; e as empresas também contribuem com os outros 50% dos recursos, ou seja, R\$ 17,00 para cada aluno/mês. Estes valores somados correspondem a R\$ 34,00, subsídio financeiro que deve ser utilizado para a confecção e fornecimento do material didático e bibliotecas, responsabilidade do MEC. As empresas privadas que adotam os municípios assumem as despesas de hospedagem durante a capacitação dos alfabetizadores; de professores universitários em suas viagens de coordenação aos municípios; e o pagamento de bolsas aos coordenadores municipais e alfabetizadores, assim como da merenda diária para os estudantes.

No modelo inicial de gestão parceira, Projeto Nacional, a distribuição das bolsas-auxílio dava-se da seguinte maneira: ao Coordenador Geral da Instituição (docente da Instituição de Ensino Superior – IES) era destinada uma bolsa de no mínimo R\$ 300,00 (trezentos reais) e no máximo R\$ 600,00 (seiscentos reais); ao Coordenador Pedagógico (docente da IES) era destinada uma bolsa no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), e o Coordenador de Município (responsável pelo Programa no município – Norte e Nordeste) recebia uma bolsa no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais); os alfabetizadores do Projeto Nacional (Norte e Nordeste) recebiam uma bolsa equivalente a R\$ 120,00 (cento e vinte reais)<sup>41</sup>.

O Programa, ao expandir a sua atuação para os Grandes Centros Urbanos, realiza alguns ajustes neste modelo de gestão para a implementação do Projeto nos Grandes Centros Urbanos (PGCU). As mudanças identificadas em sua estrutura são definidas pela participação de pessoas físicas com doações; demanda de pessoal da Universidade, envolvendo um número maior de professores e alunos da universidade; sendo que as últimas poderão exercer a função de monitor sob supervisão pedagógica da universidade, e ainda conta com a participação das Organizações não-governamentais ou entidades ligadas aos movimentos sociais.

No PGCU, os itens financiáveis são: pessoal; lanche; capacitação dos alfabetizadores; e kit sala de aula. Os docentes da Universidade podem exercer as funções de Coordenação Geral, que recebe uma bolsa mensal no valor máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais); Coordenação pedagógica, que recebe uma bolsa no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais); Coordenador de grupo ou monitor, aluno da graduação que se responsabiliza pelo mínimo de 7 (sete) e o máximo de 10 (dez) turmas, com uma bolsa no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais); alfabetizadores, alunos do ensino superior ou médio, estagiários e/ou voluntários, que assumem salas de aulas com no máximo 25 alunos, sendo conferida uma bolsa mensal no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais); coordenador cultural, que se responsabiliza por articular atividades culturais com a formação dos alfabetizadores e o curso de alfabetização, também docente da universidade, que recebe uma bolsa no valor máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais); dinamizador cultural, com o papel de promover eventos e atividades culturais para os alfabetizadores e alfabetizados, que recebe uma bolsa no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

---

<sup>41</sup> As bolsas são emitidas mensalmente. Os professores coordenadores das IES recebem a bolsa durante seis meses e os coordenadores de grupos, alfabetizadores e dinamizadores culturais recebem a bolsa durante o período de aulas em cinco meses.

Além destas despesas, o Projeto prevê recursos financeiros para o lanche dos alunos, no valor de R\$ 0,50 (cinquenta centavos) por aluno/dia; kit sala de aula, sendo R\$ 200,00 (duzentos reais) destinados para o primeiro mês, início das aulas, e R\$ 100,00 (cem reais) por mês, durante os quatro meses subseqüentes. Quaisquer outras despesas que a universidade desejar realizar, ela deverá articular outros parceiros ou assumi-las.

### **3.1 Distribuição, aplicação dos recursos e prestação de contas.**

Os recursos destinados ao PAS pelo MEC e pelas empresas devem ser aplicados na reprodução e distribuição de materiais didáticos; pagamento de bolsas-auxílio aos Coordenadores da Universidade, aos Coordenadores do Município, aos alfabetizadores e dinamizadores culturais; lanches e kit sala de aula. Os recursos são destinados tanto para a realização da capacitação inicial dos alfabetizadores quanto para o período do curso de alfabetização.

Em novembro de 1998, constituiu-se uma entidade civil sem fins lucrativos denominada Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), formada apenas por empresários e pelo Executivo Federal, com a função de repassar recursos financeiros às Instituições de Ensino Superior (IES) e Municípios, gerir e controlá-los com agilidade e eficiência de forma que mantenha a transparência aos doadores e beneficiários. O Estatuto da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária é o documento que institucionaliza a parceria entre empresariado e o Executivo Federal<sup>42</sup>.

No **Quadro 4**, a seguir, demonstro a distribuição realizada pelo PAS dos recursos financeiros, seu destino e valores.

---

<sup>42</sup> Este documento encontra-se anexo ao final do texto.

#### Quadro 4

##### Distribuição dos recursos financeiros enviados pelo PAS

Tipo	Destino	Recursos financeiros	
Bolsa-auxílio	Coordenador Geral	Até 10 salas	R\$ 300,00
	Coordenador Pedagógico	Até 20 salas	R\$ 600,00
	Coordenador Cultural		
	Coordenador do Município*	R\$ 200,00	
	Coordenador de Grupo**	R\$ 300,00	
	Alfabetizador PN	R\$ 120,00	
	Alfabetizador PGCU	R\$ 200,00	
	Dinamizador Cultural**	R\$ 150,00	
Lanche		R\$ 0,50 por aluno/dia	
Kit sala de aula (para compra de lápis, borracha, papéis, entre outros)		R\$ 200,00 para o primeiro mês R\$ 100,00 por mês, durante os quatro meses subseqüentes	

\* Esses atores somente aparecem no Projeto Nacional (PN).

\*\* Esses atores somente aparecem no Projeto Grandes Centros Urbanos (PGCU).

A fim de garantir que os recursos cheguem ao seu destino, o PAS apresenta como regra a abertura de conta em nome dos Coordenadores da Universidade (Coordenador Geral, Pedagógico e Cultural), para depósito de bolsa-auxílio e auxílio-alimentação durante o processo de capacitação inicial dos alfabetizadores; em nome do Coordenador de Município (PN) e Coordenador de Grupo (PGCU) para o depósito de sua bolsa-auxílio e dos seus alfabetizadores; no caso de depósito para o lanche numa conta da Prefeitura (PN), e na conta do Coordenador de Grupo (PGCU), para o depósito da sua bolsa-auxílio e dos alfabetizadores e, ainda, depósito dos recursos financeiros destinados para os kits sala de aula e lanche. A prestação de contas era realizada mediante uma série de normas que, do início do Programa até o ano de 2003, sofreram modificações na medida em que os problemas foram identificados.<sup>43</sup>

Os fluxos de recursos financeiros e materiais, no caso do Projeto Nacional, assumem o seguinte percurso: do MEC partem os recursos materiais (material didático), que são

<sup>43</sup> Atualmente, os recursos para pagamentos das bolsas-auxílio aos alfabetizadores e coordenadores (de município – PN e de grupo – PGCU) são depositados no Banco do Brasil e os mesmos recebem aviso pelo Correio para retirada das bolsas.

encaminhados para o Coordenador da Universidade e para o Coordenador Municipal; as empresas encarregam-se de enviar recursos financeiros para o CRUB, que os distribui para a Prefeitura e para o Coordenador Municipal. A autorização dos gastos cabe à Coordenação Executiva do Programa, e a prestação de contas da bolsa-auxílio dos alfabetizadores e dos recursos da merenda é realizada pela Prefeitura e pelo Coordenador Municipal. Com relação aos recursos enviados para o Curso de Capacitação e bolsa-auxílio dos Coordenadores (Geral, Pedagógico e de grupo), a prestação de contas era realizada pela Universidade.

No caso do Projeto Grandes Centros Urbanos, o fluxo é o que segue: do MEC partem os recursos materiais (material didático), que são encaminhados para o Coordenador da Universidade; pessoas físicas contribuem com doações; a AAPAS distribui esses recursos para as IES, que se responsabilizam em realizar o pagamento das bolsas-auxílio e compra da merenda para os alunos dos cursos de alfabetização. A prestação de contas cabia à Universidade.<sup>44</sup>

Exponho de forma geral os critérios utilizados para a prestação de contas a ser realizada pela Universidade e pelos Municípios. E aponto alguns dos conflitos, problemas e dificuldades que surgiram no decorrer deste processo. Por fim, com base nos relatórios do PAS e produções teóricas que o discutem, analiso alguns desses problemas identificados e relacionados à *parceria*.

### ***3.1.1 Os critérios utilizados para prestação de contas***

Apresento um quadro de resumo dos critérios para a prestação de contas divulgado pelo Programa às Universidades e aos Municípios. Com o intuito de viabilizar a prestação de forma eficiente evitando dificuldades como a de refazer toda a prestação de contas caso haja algum erro ocasionando atrasos em pagamentos, o Programa preocupou-se em divulgar, por meio de um Caderno, orientações e fita de vídeo com os critérios para a realização da prestação de contas. Vejamos a seguir:

---

<sup>44</sup> Em 2002, criaram uma nova função, a de Gestor Administrativo, para gerir os recursos financeiros nas IES e responsabilizar-se pela prestação de contas. O Coordenador da Universidade limitou-se à atuação no campo pedagógico, respondendo somente pelo projeto pedagógico e avaliações do PAS.



**Quadro 5**  
**RESUMO DE INDICAÇÕES PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

ITENS		RESUMO	
1	<b>Prestar contas</b>	Demonstrar de forma clara e com documentos válidos o destino dos recursos.	
2	<b>Pessoa jurídica</b>	São empresas, lojas, mercados, hotéis, pousadas e outros, desde que legalmente constituídos e registrados no <b>CNPJ</b> , antigo <b>CGC</b> .	
3	<b>Nota fiscal</b>	É um documento impresso em gráfica, no qual é obrigatória a identificação com os seguintes dizeres: “ <b>nota fiscal</b> ” e “ <b>série n<sup>o</sup></b> ”.	
4	<b>Nota fiscal de mercadoria e nota fiscal de serviço</b>	É o caso da merenda ou de tudo aquilo que é colocado à venda pelo comércio, por exemplo: arroz, feijão, açúcar, café, pão, gasolina, refeição etc. São exemplos de serviços: hospedagem e transporte.	
5	<b>Quitação da nota fiscal</b>	É a prova do pagamento da nota fiscal. Pedir para o comerciante escrever ou carimbar a nota fiscal dizendo: “ <b>pago</b> ” ou “ <b>recebido</b> ”, datar e assinar, ou: Pedir para o comerciante fazer um recibo como carimbo do CNPJ do estabelecimento, devendo constar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O nome da AAPAS;</li> <li>• O valor e a referência ao número da nota fiscal;</li> <li>• A assinatura e o cargo do emitente.</li> </ul>	
6	<b>Carta de correção fiscal</b>	Serve para corrigir erros no preenchimento dos dados cadastrais da nota fiscal, assim como: razão social, CNPJ, Inc. Estadual, endereço e CEP, nunca valores e rasuras. Deve constar a assinatura e carimbo do CNPJ do comerciante e não é válido para recibo. Antes de usar a carta de correção fiscal, verificar se esse documento é válido.	
7	<b>Nota fiscal avulsa</b>	<b>No caso de mercadoria</b> Deve ser adquirida na Secretaria de Fazenda do Estado.	<b>No caso de serviço</b> Deve ser adquirida no município: Coletoria, Sec. de Finanças, ou Prefeitura.
8	<b>Pessoa física (PF)</b>	Toda e qualquer pessoa desde o nascimento. O que caracteriza a pessoa física prestadora de serviço é o número do CPF (Cadastro de Pessoa Física).	
9	<b>Recibo de prestação de serviço</b>	Deve estar sempre acompanhado do comprovante de recolhimento do ISS ou de algum documento que dispense o seu pagamento. Deverá também ser recolhido o INSS em nome da AAPAS, que é de 20%, não podendo ser descontado do prestador de serviço. Caso o valor pago exceda R\$ 900,00 (novecentos reais), também será devido o imposto de renda. Portanto, é sempre mais fácil contratar pessoa jurídica ou exigir do prestador de serviço nota fiscal avulsa.	
10	<b>Recibo de bolsa</b>	Preenchido em formulário próprio, assinado pela pessoa que efetivamente recebeu e datado a partir do dia do depósito na conta do beneficiário.	
11	<b>Imposto de renda</b>	Para todo pagamento acima de R\$ 900,00 deve ser recolhido o Imposto de Renda. O valor desse imposto será descontado da pessoa que prestou o serviço.	

**Fonte:** Baseado no Quadro Resumo de Prestação de Contas do *Manual de Prestação de Contas da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS*.

Como se vê a Prestação de Contas deve ser feita observando-se muitos detalhes, e nem sempre é feita por alguém que conheça detalhadamente os formulários exigidos. De acordo com a equipe que elaborou o Manual espera-se que ele cumpra o papel de orientar e sanar as dúvidas dos responsáveis que têm que provar o destino dos recursos da AAPAS.

### 3.2 A Demonstração de Receitas e Despesas do Programa no período de 1997 a 2003

Neste item, pretendo dar visibilidade à situação financeira do Programa. As demonstrações contábeis fazem-nos ter maior clareza do montante de recursos que circula no programa anualmente.

A posição patrimonial e financeira da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária está exposta na Tabela abaixo, que apresenta as Receitas e Despesas dos exercícios de 2000 a 2003.

**Tabela 6 – Demonstração das Receitas e Despesas dos exercícios de 2000 a 2003**

Receitas Ordinárias					Despesas Ordinárias				
Ano	2000	2001	2002	2003	Ano	2000	2001	2002	2003
Doações	53.680.109	76.384.061	101.287.860	67.490.860	Administrativas	2.299.756	2.130.865	3.262.472	5.865.305
Receitas financeiras	520.357	198.693	151.240	991.080	Despesas com depreciação	49.819	86.534	160.975	276.320
Outras receitas		2.108	1.814	0	Destinações a projetos	53.646.679	73.823.408	96.607.277	63.437.320
Receitas com licitações	5.118	0	0	0	Tributárias	625.445	1.011.065	1.684.999	114.275
Subtotal					Total	56.621.699	77.051.699	101.715.723	69.693.220
Total	54.205.584	76.584.862	101.440.914	68.481.940	Déficit do exercício	2.416.115	467.010	274.809	1.211.280

\* **Fonte:** Documento “Trajetória do Programa Alfabetização Solidária” do período de 1997 a 2003.

\*\***Observação:** Não há nos documentos a publicação destes demonstrativos referentes ao período de 1997 a 1999.

Ao analisar a Tabela acima, verifica-se que o valor da doação obteve um crescimento considerável até 2002, registrando um valor de R\$ 101.287.860, apresentando um valor menor no ano seguinte, em 2003, R\$ 67.490.860, com um decréscimo significativo de R\$ 33.797.000. Esta diferença não é superada, mesmo havendo um aumento nas receitas financeiras, que passa de R\$ 151.240, em 2002, para R\$ 991.080. Vejam que o déficit registrado no ano de 2003 é de R\$ 1.211.280. Entretanto, o déficit maior foi registrado em 2000, no valor de R\$

2.416.115. Verifica-se ainda que no ano de 2002 a receita apresenta o maior valor, R\$ 101.440.914, e o menor déficit, R\$ 274.809.

Nas despesas com depreciação, foi registrado um crescimento no período de 2000 a 2003, enquanto as de destinação a projetos apresentaram crescimento no período de 2000 a 2002. As despesas tributárias são muito altas em 2001 e 2002, enquanto que em 2003 apresenta um pequeno valor, R\$ 114.275. O que causa um certo estranhamento com relação a estas informações é o fato de haver déficit no ano de 2001, no valor de R\$ 467.010, sendo que dados da Comissão de Orçamentos da Câmara dos Deputados demonstraram que dos recursos destinados pelo Orçamento da União em 2001 a projetos de educação de jovens<sup>45</sup> apenas 68,6% haviam sido executados até 19 de janeiro de 2002. A dotação existente para o Programa Alfabetização Solidária em 2001 era de R\$ 79.333.638 e sua execução foi de R\$ 33.866.844, o que representa a utilização de 42,69% dos recursos (Ação Educativa, 2002). Portanto, fica uma dúvida: como explicar o déficit quando não foram utilizados todos os recursos destinados ao PAS?

Observo que não há registros mais precisos sobre a parte financeira do Programa e nos documentos consultados não aparece nenhum quadro demonstrativo das despesas do período de 1997 a 1999. No entanto, no período entre 2000 e 2003, houve a publicação dos demonstrativos e dos pareceres realizados pelos auditores da “Trevisan Auditores Independentes”. Estes auditores adotam os procedimentos de exame dos balanços patrimoniais de acordo com as normas de auditoria aplicáveis no Brasil, concluindo que as origens e aplicações de seus recursos correspondentes aos exercícios findos naquelas datas apresentam-se de acordo com as práticas contábeis previstas e adotadas no Brasil.

De acordo com o Relatório do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP), na análise que realizam sobre o financiamento, é possível afirmar sua eficácia com relação ao fluxo dos recursos na medida em que se observam sua adequação ao trabalho desenvolvido e a agilidade com que chegam ao seu destino.

Como a pesquisa é realizada logo após o primeiro ano de implantação do Programa, o que se constata é que há regularidade dos recursos utilizados com gastos em capacitação dos

---

<sup>45</sup> Os recursos aprovados pelo Congresso Nacional destinados à educação de jovens e adultos foram para os seguintes projetos e programas: Rádio Escola; Programa Recomeço; Programa Alfabetização Solidária; Projetos Especiais; Material didático-pedagógico; Formação de Professores e Pronera.

alfabetizadores, merenda para os alfabetizandos e bolsa-auxílio para os alfabetizadores. Atrasos do envio da bolsa-auxílio já são assinalados neste período da pesquisa por parte de 1/3 dos alfabetizadores. De acordo com o estudo de Pacheco (2003), a bolsa-auxílio dos alfabetizadores no valor de R\$ 120,00 costuma atrasar até cinco meses. O mesmo tem ocorrido também com a merenda dos alunos.

Os atrasos no pagamento de bolsas-auxílio aos alfabetizadores e de envio de recursos para compra da merenda merecem destaque, pois são aspectos que demonstram a existência de dificuldades e conflitos num modelo de gestão fundamentada na parceria entre Poder Público e Sociedade, envolvendo uma rede de relações e trâmites financeiros. No caso do PAS, geralmente, os atrasos são justificados pelos erros na prestação de contas ou a sua não realização, o que é de responsabilidade dos sujeitos implementadores, e não no processo de liberação realizado pela AAPAS. O que se constatou com a avaliação externa é que tanto as IES quanto as Prefeituras contribuem com recursos próprios para tornar viáveis as atividades do Programa (NEPP-UNICAMP, 1999).

No entanto, a conclusão da primeira avaliação externa é a de que ocorrem atrasos eventuais dos recursos para os agentes executores e para a merenda; somente 1/5 dos Pró-Reitores manifestam insatisfação com o sistema de financiamento do Programa e ocorre pouca mobilização por parte das Universidades e Prefeitura no sentido de adicionar recursos financeiros reforçando as atividades do PAS (NEPP-UNICAMP, 1999).

Na segunda avaliação externa entre as recomendações para aperfeiçoamento de alguns pontos, encontramos no que diz respeito ao aprimoramento administrativo o registro de que deve haver uma agilização do sistema de pagamento de bolsas e merendas, bem como a necessidade de haver apoio do governo para os municípios darem continuidade ao processo de educação dos egressos (Programa Alfabetização Solidária, 2003).

#### **4. A PARCERIA NA GESTÃO PEDAGÓGICA DO PROGRAMA**

A gestão pedagógica do Programa Alfabetização Solidária depende fundamentalmente da atuação da Instituição de Ensino Superior parceira. Inicialmente, a IES possuía autonomia para

desenvolver o seu próprio programa de alfabetização, construindo a proposta de formação de acordo com a especificidade do grupo de alfabetizadores e da fundamentação teórica adotada pelos professores coordenadores responsáveis pelo PAS.

No que diz respeito à organização do módulo de alfabetização, tempo para alfabetizar; carga horária para o desenvolvimento da capacitação; carga horária do curso de alfabetização, todos estes itens foram definidos pelo programa e executados pelas Instituições de Ensino Superior (IES).

A gestão pedagógica está organizada em **módulos**<sup>46</sup> de alfabetização, que têm a duração de seis meses, subdivididos da seguinte forma: a) elaboração e execução da capacitação para os alfabetizadores no período de um mês em média; b) execução do curso para os alfabetizandos no período de cinco meses; c) quatro aulas, de três horas cada, de alfabetização por semana; d) avaliação permanente do Programa composta por uma avaliação mensal com vistas a acompanhar técnico-pedagogicamente o programa, feita no local pelos professores das Instituições de Ensino Superior – IES, uma avaliação pedagógica ao final do curso, após seis meses, verificando o nível de aprendizagem do aluno, garantindo a continuidade dos seus estudos ou o ingresso no mercado de trabalho e uma avaliação após doze meses, ao concluir dois módulos, com os mesmos objetivos anteriores.

De acordo com o relatório da primeira avaliação de aprendizagem colocada em prática no primeiro semestre de 1997, foi facultada às universidades a opção teórico-metodológica de ensino. As universidades responsabilizaram-se em decidir qual a concepção de alfabetização nortearia sua atuação didático-pedagógica, juntamente com esta decisão estariam optando pelo material didático e a forma como avaliariam a aprendizagem.

---

<sup>46</sup> O módulo no Programa é constituído pelas ações de capacitação do alfabetizador, curso de alfabetização, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PAS. Sua duração é de seis meses e um módulo é independente do outro, o que significa que o módulo II não é continuidade do módulo I. Para cada módulo, são recrutados alfabetizadores diferentes, pois os mesmos só podem permanecer por seis meses no Programa e ocorre, teoricamente, a inscrição de novos alunos para o curso de alfabetização. Há a permanência dos atores Universidades, Municípios e Empresas no tempo proposto de dois anos, sendo possível a continuidade da parceria.

#### **4.1 A gestão da proposta Político-Pedagógica do PAS: construção, acompanhamento e avaliação.**

O Projeto Político-Pedagógico é compreendido como um instrumento que garante a organização do processo pedagógico e sua gestão, permitindo o acompanhamento e avaliação do Programa. Os Coordenadores das Universidades ficam responsáveis por garantir que a proposta teórico-metodológica presente no Projeto Político-Pedagógico seja efetivada na sua totalidade e o registro de sua execução é feito por meio de relatórios de visitas que apresentam como e o que realizaram no processo de monitoramento e acompanhamento do Programa nos Municípios adotados. Esses relatórios garantem ainda um retorno com relação à avaliação qualitativa e quantitativa do PAS.

São vários os itens que compõem esta parte a fim de possibilitar o entendimento de como ocorre a construção do projeto pedagógico. Para tanto, examinei o referencial teórico-metodológico, o atendimento educacional – alunos alfabetizados e evasão do PAS, o acompanhamento, monitoramento e a avaliação interna e externa do Programa.

##### ***4.1.1 A construção do referencial teórico-metodológico, do material didático e do processo de formação dos educadores.***

###### ***4.1.1.1 O referencial teórico-metodológico***

Em 1999, foi formado um Conselho Consultivo da Coordenação de Universidades do Programa Alfabetização Solidária. Os membros eram em sua maioria pertencentes às universidades públicas<sup>47</sup>. O documento tem como objetivo reafirmar os princípios políticos do

---

<sup>47</sup> Os membros eram: Ana Célia C. Moura – Universidade Federal do Ceará; Carmen Sigwalt – Universidade Federal do Paraná; Cecília Corrêa de Medeiros – Universidade Federal Fluminense; Eva Maria Siqueira Alves – Universidade Federal de Sergipe; Florence de Faria B. V. de Sá – Universidade Salgado de Oliveira; Helena Rosa V. Lima – Universidade São Marcos; João Francisco de Souza – Universidade Federal de Pernambuco; Loni Sebastião – Universidade Cruz Alta; Maria Geny B. A. Horle – Universidade Braz Cubas; Neiva C. Toneli – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Rosa Maria J. Persona – Universidade de Cuiabá; Silviane Bona C. B. Bloch – Universidade de Brasília; Stella C. B. Piconez – Universidade de São Paulo; Sueli Anacleto de Freitas –

PAS e apresentar reflexões sobre o desenvolvimento do Programa e do processo de alfabetização e letramento, contribuindo para a melhoria do desenvolvimento do ensino-aprendizagem na educação de jovens e adultos (Alfabetização Solidária, 1999).

Embora inicialmente tenha priorizado um processo autônomo das Universidades no sentido de construírem seu próprio projeto político-pedagógico, o documento surge da preocupação em sistematizar alguns princípios no sentido de orientar as Instituições de Ensino Superior na elaboração de suas propostas pedagógicas. O documento reflete esta necessidade e as discussões realizadas pelos membros do Conselho Consultivo da Coordenação de Universidades do PAS.

Como o documento é resultado também das discussões realizadas nos encontros regionais dos Coordenadores de Universidades, algumas constatações são realizadas pelos membros deste Conselho. Um primeiro ponto a ser destacado é o de que na ótica dos alfabetizadores se faz necessária e desejável, prioritariamente, a ampliação do tempo de duração do curso, além de maior apoio da prefeitura e aumento do valor de sua bolsa. Eu destaco este item que está explicitado no documento, pois vem demonstrar que o PAS não atendia num todo às expectativas daqueles que diretamente atuavam na comunidade, como é o caso dos coordenadores de município (PN), coordenadores de grupo (PGCU) e alfabetizadores.

Um segundo ponto é o da diversidade de ações pautadas em diferentes propostas pedagógicas, decorrentes do princípio de autonomia das universidades na execução do PAS. Segundo o documento, os dados contidos nos relatórios analisados pelo Conselho demonstram “(...) uma riqueza de propostas, materiais e recursos, revelando o empenho, responsabilidade e compromisso assumidos (...)” (Alfabetização Solidária, 1999, p. 11).

O que me chama a atenção é o dado de 48% dos relatórios apresentados pelas IES indicarem uma preocupação com o trabalho interdisciplinar e a abordagem do alfabetizando como sujeito ativo do processo pedagógico. Também é interessante o fato de a diversidade dos dados coletados impedir uma avaliação padronizada e, assim, impossibilitar a caracterização de uma proposta pedagógica única. Esta constatação levou à elaboração do documento, que respeita a heterogeneidade, mas sugere princípios que possam permitir a elaboração de uma avaliação padronizada.

Logo, o que se identifica é que menos da metade dos relatórios parece trazer uma concepção mais avançada sobre o processo de alfabetização e letramento, e, sendo assim, o PAS constitui um Conselho Consultivo que define uma linha teórica, propondo a todas as Universidades que adotem a visão do educando como sujeito ativo, sujeito de sua própria história, trabalhador e que deve participar de forma consciente na sociedade; seres pensantes e produtores de conhecimentos que podem e devem exercer sua cidadania. E, ainda, uma concepção teórica interdisciplinar para o tratamento didático das diferentes áreas do conhecimento, além de considerar a realidade do educando como parte deste processo. Tal representação condiz com a possibilidade de desenvolver uma educação com base na garantia de sua democratização e de sua continuidade concluindo a educação básica.<sup>48</sup>

Após a elaboração dos “*Princípios Orientadores para a elaboração da Proposta Político-Pedagógica*”, deu início uma proposta de avaliação mais minuciosa, na qual são avaliados “Conhecimentos de Língua Portuguesa: língua oral – leitura e escrita”, desempenhos inicial e final. Também são avaliados “Conhecimentos de Matemática – Geometria e Medidas”, desempenhos inicial e final. Vejam o Quadro 6, utilizado em 1999, e os outros quadros<sup>49</sup> abaixo, utilizados a partir de 2000, que aqui exponho como **modelos de instrumentos** elaborados e aplicados antes e após a proposta dos *Princípios Orientadores*.

**QUADRO 6– Evolução da aprendizagem (1999)**

SITUAÇÃO	INICIAL	FINAL
<b>Não conhecem o alfabeto</b>		
<b>Apenas conhecem o alfabeto</b>		
<b>Já lêem, não escrevem palavras</b>		
<b>Já lêem e escrevem palavras</b>		
<b>Já lêem e escrevem frases</b>		
<b>Já lêem e escrevem textos</b>		

<sup>48</sup> A educação básica é composta por: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sendo uma de suas modalidades a Educação de Jovens e Adultos.

<sup>49</sup> Esses quadros foram retirados do documento “Alfabetização Solidária: *Avaliação final*. Brasília, 2000”.



**QUADRO 7 – Conhecimento de Língua Portuguesa – Língua Oral (2000)**

Conceitos/Habilidades/Atitudes	Desempenho Inicial			Desempenho Final		
	SIM	NÃO	TOTAL	SIM	NÃO	TOTAL
Expõe suas próprias idéias de forma clara e coerente						
Participa de situações de intercâmbio oral e social						

**QUADRO 8 – Conhecimento de Língua Portuguesa – Leitura (2000)**

Conceitos/Habilidades/Atitudes	Desempenho Inicial	Desempenho Final
Não lê		
Lê no texto apenas palavras isoladas		
Lê e compreende apenas fragmentos de textos		
Lê e compreende textos		
<b>Total</b>		

**QUADRO 9 – Conhecimento de Língua Portuguesa – Escrita (2000)**

Conceitos/Habilidades/Atitudes	Desempenho Inicial	Desempenho Final
Não escreve		
Escreve palavras reproduzindo a fala		
Produz frases isoladas		
Produz textos		
<b>Total</b>		

**QUADRO 10 – Conhecimento de Matemática – Geometria (2000)**

Conceitos/Habilidades/Atitudes	Desempenho Inicial			Desempenho Final		
	SIM	NÃO	TOTAL	SIM	NÃO	TOTAL
Reconhece formas geométricas nos objetos de uso cotidiano						
Reconhece figuras planas e sólidos geométricos						

**QUADRO 11 – Conhecimento de Matemática – Medidas (2000)**

Conceitos/Habilidades/Atitudes	Desempenho Inicial			Desempenho Final		
	SIM	NÃO	TOTAL	SIM	NÃO	TOTAL
Faz estimativas em medidas						
Compreende que medir é comparar grandezas de mesmo tipo						
Utiliza unidades padronizadas de medidas						
Compreende os usos sociais em situações de compra, venda, lucro, prejuízo						
Resolve problemas estimando resultados						

É possível constatar um avanço nos instrumentos de avaliação ao comparar o instrumento elaborado antes da proposta dos princípios orientadores para a ação pedagógica e depois de sua proposição. Este instrumento que faz parte da Avaliação Final, que explicarei no item sobre avaliação, é resultado e resposta à preocupação de se construir uma avaliação padronizada para melhor sistematizar os dados de avaliação coletados sobre aprendizagem dos educandos. Mas será que as mudanças realizadas permitem dados mais fidedignos e possíveis de análise?

O primeiro Relatório de Avaliação Final apresenta algumas considerações quanto a estes instrumentos utilizados. Explicitarei alguns dos pontos considerados, principalmente os que sugerem cuidado para a realização da análise.

Vejam os:

- **Quanto à Língua Portuguesa:**

- a) Num total de 1.016 municípios parceiros, um primeiro ponto a destacar é o da necessidade de considerar para análise duas amostras – uma de 773 municípios (76,1%), para os dados relativos à caracterização dos alunos e às causas da evasão, e outra de apenas 338 municípios (33,2%), para os dados referentes à aprendizagem (Alfabetização Solidária, 2000:09).
- b) Quanto à oralidade, os avaliadores destacam a não segurança de que os itens do instrumento de coleta tenham sido compreendidos de maneira uniforme pelos Coordenadores e alfabetizadores, aplicadores do instrumento.

- c) Quanto à oralidade, ainda há a observação de que o dado referente ao desempenho insatisfatório inicial tenha sido decorrente da natural timidez e receio da interação com o grupo, e, portanto, em função disso para análise deste item foram escolhidos os dados referentes ao desempenho final.
- d) Há a constatação de que 58,33% dos alunos ingressantes não revelaram aprendizagem da leitura e da escrita, e outros lêem palavras isoladas ou fragmentos de texto. Neste caso, seguramente, o tempo de cinco meses de aula não se mostrou adequado, mas pode ter servido a eles de estímulo para a busca de uma continuidade.

- ***Quanto à Matemática:***

- a) Em primeiro lugar, não foram considerados os dados relativos a números e operações fundamentais, pois o instrumento apresentou problemas técnicos.
- b) Em segundo lugar, consideram que provavelmente os professores devem ter dado maior atenção a números e operações fundamentais ou a não inclusão do conteúdo de medidas no seu planejamento levando, assim, ao resultado de alguns alunos não demonstrarem domínio de conceitos, habilidades e atitudes relativas ao item das medidas.
- c) Em terceiro lugar, a expectativa era de que os alunos fossem capazes de resolver problemas e estimar resultados pelo fato de que as habilidades avaliadas integram o cotidiano dos mesmos. Entretanto, apenas 29,92% atingem o objetivo de resolução de problemas e estimativa de resultados. O desempenho final apresenta um resultado insatisfatório.

Finalmente, o que observo é que este Relatório realizado logo após a aplicação de um novo instrumental claramente apresenta-se analítico tanto com relação ao instrumento e suas limitações quanto aos resultados, apontando para os cuidados de análise diante da dificuldade de dados mais precisos sobre alguns aspectos, principalmente os referentes à aprendizagem de Matemática. Os relatórios seguintes não apresentam tal formato, limitam-se tão somente a apontar os resultados e avanços do PAS.

#### 4.1.1.2 *Material Didático*

Iniciarei este tópico resgatando a seguinte afirmação presente no primeiro documento de avaliação final do Programa:

O material didático não pode ser visto isoladamente, pois ele está inserido num quadro mais amplo que envolve um conjunto de concepções relativas à função da escrita no mundo letrado, à função da escola, ao processo ensino/aprendizagem, às características em que se dá a alfabetização, aos interesses e ao letramento dos alunos etc. A opção por um determinado material é, portanto, consequência de um conjunto de posições relacionadas à alfabetização (Alfabetização Solidária, 1997, p. 25).

De acordo com a Avaliação Final de 1997, do primeiro ano de implantação do Programa, a questão da escolha do material didático foi sem dúvida refletida tendo em vista duas concepções que claramente se apresentam aos educadores dedicados a este tema e que merecem destaque. A primeira concepção apresenta-nos a alfabetização como o ensino do código escrito – letras, sílabas, palavras, frases –, na qual se acredita que, ao decodificar, transformando letras em sons e sons em letras, o aluno já sabe ler e escrever. Dominar o código escrito é suficiente para a qualificação de ser alfabetizado. A segunda concepção apresenta-nos a alfabetização como a ação de possibilitar ao educando o domínio do código escrito, mas também a ação de fazê-lo dominar o uso e a função social da leitura e da escrita.

Partindo da compreensão de que essas duas concepções mereciam ser salientadas, o Programa ofereceu aos Coordenadores das Universidades e alfabetizadores um material didático que, na sua avaliação, congregava essas duas concepções de alfabetização. A indicação deste material partiu da necessidade de oferecer aos alfabetizadores um apoio para desenvolver a alfabetização, por um lado, atendendo à necessidade de reconhecer as letras, as palavras, o código escrito; por outro lado, criando situações em sala de aula de uso da escrita que fossem comuns à vida cotidiana do cidadão letrado, nas quais se considera o uso social da leitura e da escrita.

O material escolhido pelo MEC para subsidiar seus parceiros no desenvolvimento das ações na modalidade de Educação de Jovens e Adultos foi elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, de Pontes (1995), **“Alfabetização em parceria: 1ª série do 1º Grau: livro do professor”**. Este material foi utilizado por quase todos os parceiros, apenas dois

parceiros utilizaram outras formas de desenvolver o trabalho pedagógico, um criando seu próprio material didático, outro adotando o Método Dom Bosco de Educação de Base.

Quanto à avaliação apresentada pelos coordenadores, na sua maioria apontaram problemas no material com relação às concepções subjacentes. Os pontos considerados negativos com relação ao material foram:

(...) a desconsideração de relação fonema-letra, a falta de material ilustrado, erros de português, a não-contemplanção da diversidade regional, exercícios de fixação mecânicos e repetitivos, predomínio da sistematização do código (Alfabetização Solidária, 1997, p. 27).

No que diz respeito aos pontos positivos ressalte-se o seguinte:

(...) grande quantidade de atividades à disposição dos alfabetizadores, utilização de materiais alternativos, como embalagens e figuras, uso do alfabeto móvel, sugestão de trabalho em grupo e preocupação em fornecer orientação metodológica (Alfabetização Solidária, 1997, p. 27).

No trabalho de Di Pierro (2000), ao tratar do referencial político-pedagógico do Programa, ela observa que os professores Coordenadores Pedagógicos das Universidades mantiveram

uma postura ambígua em relação à ausência de definições teórico-metodológicas prévias: de um lado, valorizavam o convívio plural de concepções e práticas de alfabetização e a autonomia que desfrutavam para exercitar a experimentação pedagógica; de outro, ressentiam-se da falta de unidade mínima que assegurasse a eficácia da ação alfabetizadora, desse coerência ao Programa e permitisse construir parâmetros comuns de avaliação de seus resultados (Arapiraca, 1998; Luz, 1998 *apud* Di Pierro, 2000, p. 238).

O Programa avaliou que várias atividades realizadas pelos alfabetizadores e informadas pelos Coordenadores Pedagógicos refletem, por um lado, diferentes concepções do ensino de leitura e escrita; por outro lado, diferentes condições de trabalho. Diante destes dados, considera que estas diferenças devem ser respeitadas, adaptações e propostas complementares sejam disponibilizadas para os Coordenadores Pedagógicos e alfabetizadores e que novos materiais didáticos sejam elaborados.

É possível concluir, diante do exposto, que houve um esforço no sentido de avaliar o material didático oferecido e adotado pelo Programa, de respeitar a autonomia e a liberdade de

escolha da Universidade do material a ser adotado pela mesma, de respeitar as diferenças em relação às concepções subjacentes às atividades realizadas e considerar a pouca formação dos alfabetizadores como um dado importante para a escolha do material didático.

No entanto, é imprescindível apontar as limitações no que tange à livre escolha da Universidade do material didático, à concepção adotada pelo Programa e ao respeito às diferentes concepções de alfabetização adotadas pelas Universidades parceiras.

1. As Universidades, em sua maioria, não utilizaram a prerrogativa de optar por outros materiais provavelmente por não verem a possibilidade de uso e/ou criação de material alternativo.
2. A concepção de alfabetização que o Programa adota é ampliada e considera a interação entre o processo de alfabetização e de letramento, perspectiva formulada por Soares (1998; 2004), Tfouni (1995) e Kleiman (1995); no entanto, o tempo de duração do curso, cinco meses, é insuficiente para o desenvolvimento desta proposta.
3. Ao respeitar as diferentes concepções de alfabetização adotadas pelas Universidades, corre-se o risco de ter os objetivos gerais e específicos das áreas de conhecimento de Língua Portuguesa e de Matemática não atendidos, haja vista que o próprio Programa tem preliminarmente definidos uma concepção de alfabetização e os objetivos a serem avaliados no processo.

#### *4.1.1.3 O atendimento educacional – alunos alfabetizados, evasão do PAS e prosseguimentos nos estudos.*

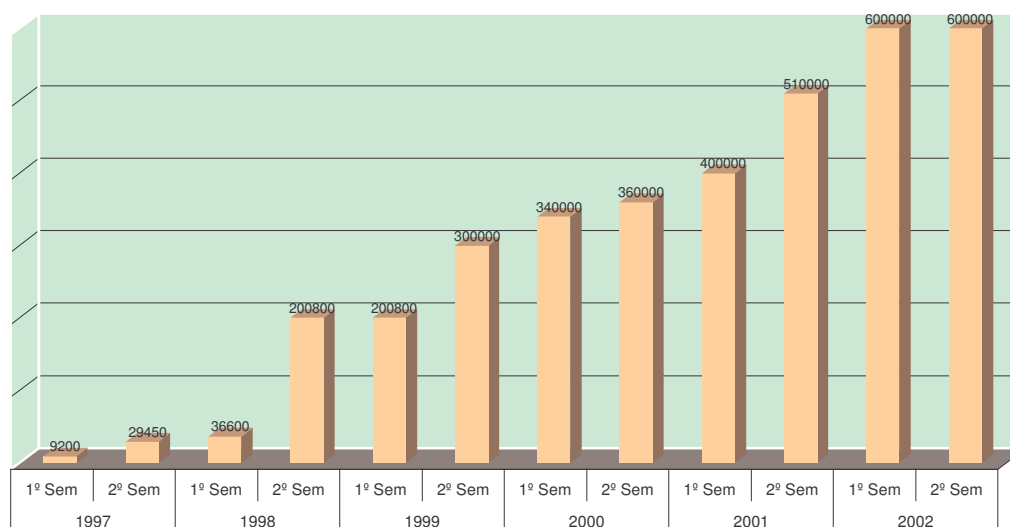
O atendimento de alunos no Programa é mais um item que mostrou crescimento contínuo no decorrer do processo, no período de 1997 a 2002. A grande maioria dos alunos da alfabetização é formada por pessoas que vivem nas regiões Norte e Nordeste – regiões que apresentam os piores índices de desenvolvimento do país.

No primeiro relatório de avaliação do projeto, identificou-se que o público do projeto inicial se encontrava, prioritariamente, entre jovens na faixa etária entre 12 e 18 anos, representando 44,43%; mas também há um grande número de pessoas de 19 a 25 anos (20,65%);

na faixa etária entre 26 e 35 anos encontramos 12,39% dos alfabetizandos; outros entre 36 e 45 anos representam 5,72% dos atendidos pelo Programa; e, por fim, uma minoria, 3,49%, está acima de 45 anos.

**Gráfico 2 – Alunos atendidos no período de 1997 a 2002**

### Alunos Atendidos



Fonte: Folder “*O futuro se escreve em sala de aula*”: resultados acumulados até o ano de 2002.

De acordo com o **Gráfico 2**, o PAS, no projeto piloto, atendeu no primeiro e no segundo semestres, Módulos I e II, o total de 38.650 alunos. No ano de 1998, no segundo semestre já havia atendido 237.150 alunos. O total acumulado até junho de 2002 é de 3.077.509 alunos.

Há que se observar que o Programa obtinha estes números pela Coleta de Dados realizada pelas IES semestralmente. O Coordenador da Universidade realizava visitas mensais e preenchia o relatório mensal, no qual também era registrada a quantidade de alunos. Logo, para o preenchimento da Coleta de Dados referente ao Módulo de alfabetização, o principal instrumento eram os relatórios mensais de acompanhamento do Coordenador da Universidade. Portanto, este acompanhamento e este registro podem não retratar a realidade, uma vez que não havia nenhuma

forma que apresentasse mais rigor e que garantisse que todos os alfabetizandos estivessem em sala de aula durante os cinco meses de curso.

Um problema resultante da falta de rigorosidade no registro de número de alunos em sala de aula é o total acumulado anualmente, pois, ao somar os resultados de cada Módulo ou semestre, pode-se estar contando os mesmos alunos ou parte destes alunos que permaneceram nas salas por sentirem-se ainda inseguros para dar prosseguimento aos seus estudos na escola.

A solicitação de que haja a ampliação do período de duração do curso tem ocorrido desde o Projeto Piloto. O primeiro Relatório de Avaliação, ao tratar das perspectivas da execução do programa de alfabetização, esclarece que:

O Programa estabelece a sua atuação nos municípios por dois anos, em quatro módulos sucessivos de alfabetização, prevendo-se duas avaliações, uma após seis meses e outra após um ano para averiguar a inserção desses alunos no ensino regular (Alfabetização Solidária, 1997, p. 54).

Ainda fazendo referência ao tempo de duração, chegam à conclusão de que estes dois anos seriam suficientes para despertar a comunidade e instigar ações mais abrangentes de mobilização social; no entanto, analisam que talvez seja insuficiente se os municípios não institucionalizarem as ações do Programa. Pensando nisto, alertam para a necessidade de

(...) se garantir, efetivamente, a continuidade de estudos destes alunos. Os caminhos abertos para eles não podem ser interrompidos ou abandonados: o compromisso com eles assumido impõe novos engajamentos sociais. Esta tarefa talvez esteja além das possibilidades estruturais do Programa, mas com certeza está bem aquém das obrigações das diversas instâncias político-governamentais e dos diversos segmentos da sociedade (Alfabetização Solidária, 1997, p. 54).

Esta avaliação provocou mudanças nos encaminhamentos do Programa em 1998. Entre as mudanças inclui-se a de objetivos que se ampliam, pois o mesmo inicialmente era apresentado como um programa que visava apenas à alfabetização, em cinco meses de curso, e à erradicação do analfabetismo para assegurar a continuidade dos estudos, institucionalizando os cursos supletivos. Esta mudança é mencionada na apresentação da Avaliação do Projeto Piloto.

(...) a coordenação do Programa está buscando, junto com o Ministério da Educação e do Desporto e o Ministério do Trabalho, institucionalizar cursos supletivos, mobilizando prefeituras no sentido de oferecer aos recém-alfabetizados



uma oportunidade de formação específica para o trabalho. Isto significa dar uma possibilidade de crescimento àqueles que têm uma nova perspectiva de vida a partir do conhecimento da leitura e da escrita (Alfabetização Solidária, 1997, p. 5).

Com relação a esta medida de oferecer aos recém-alfabetizados uma oportunidade de formação específica para o trabalho, encontraram como alternativa estimular os municípios envolvidos no PAS a criarem cursos de EJA no ensino fundamental. Para tanto, os municípios tiveram de elaborar projetos para obterem apoio financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Como o FNDE pode assumir apenas despesas com a formação de educadores e materiais didático-pedagógicos, os municípios tiveram de se responsabilizar em assegurar recursos orçamentários para instalações físicas e contratação do corpo docente.

Como os municípios mais pobres apresentam dificuldades quanto a recursos financeiros suficientes para assumirem esta responsabilidade e no FUNDEF<sup>50</sup> não estão incluídas as matrículas realizadas em EJA, o PAS buscou para parceiro o Ministério do Trabalho, como já mencionado no seu Relatório de Avaliação. O Ministério do Trabalho dispôs-se a destinar ao Programa recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para a organização do curso de educação denominado “Educação Profissional Contextualizada”.

Porém, mesmo havendo ações pontuais com o objetivo de garantir a continuidade dos estudos relacionando-o à formação profissional o que foi verificado é que houve uma permanência da situação do trabalho anterior ao Programa mesmo depois da implementação do PAS no município. Dos 600 alunos entrevistados, antes de participar do Programa 77% dos alunos trabalhavam e 23% não trabalhavam. Dos que não trabalhavam, 81% eram donas de casa e os demais somente estudantes (7%), aposentados (6%) e desempregados (5%). Após a participação no Programa, 68% dos alunos trabalham e 32% não trabalham. Quando perguntados sobre os salários, 92% declararam não ter tido aumento e 8% declararam que tiveram aumento (Programa Alfabetização Solidária, 2003) No entanto, quando o aluno é perguntado sobre os benefícios que obteve participando do Programa eles apontam para os benefícios individuais. Os

---

<sup>50</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

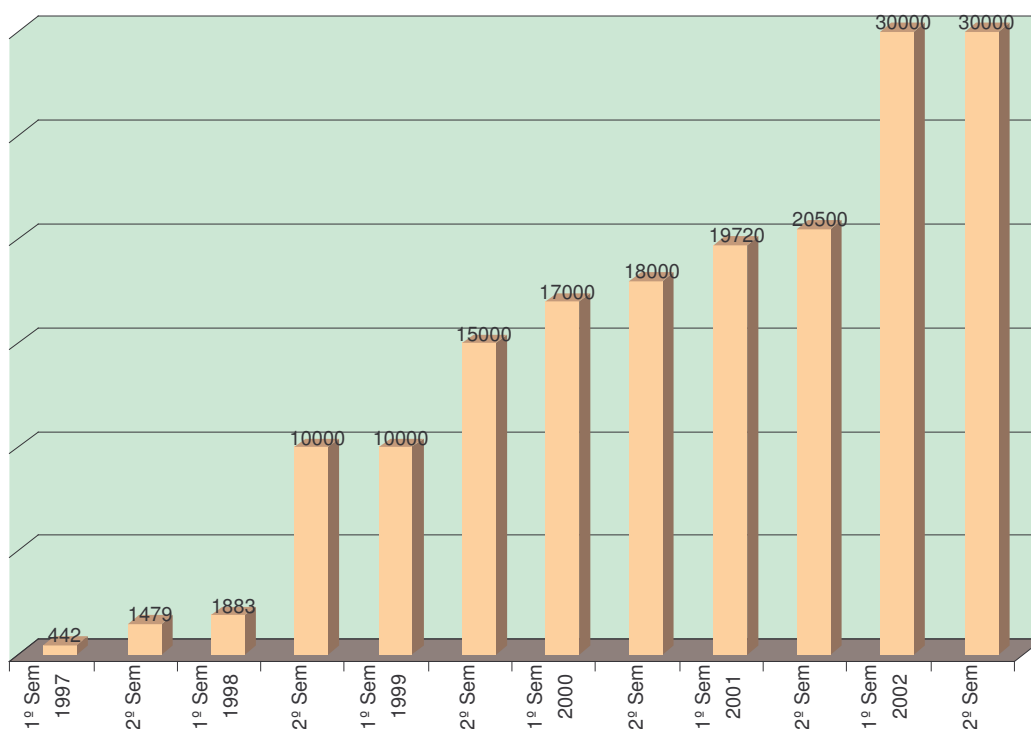
benefícios, em geral, foram, no caso dos alunos, o aprimoramento profissional, independência e liberdade, auto-estima e benefícios pessoais, aprimoramento das relações pessoais. Destaco apenas duas declarações que mais apareceram com relação aos benefícios que confirmam esta avaliação:

“Conheci mais pessoas. Ganhei mais amigos. Descobri pessoas que me ensinaram coisas novas” (Programa Alfabetização Solidária, 2003, p. 53).

“Passei a participar de festas e batizados. De vizinhos passamos a amigos. Passei a visitar algumas pessoas, dar conselhos” (Programa Alfabetização Solidária, 2003, p. 53).

#### 4.1.1.4 O processo de formação dos educadores de jovens e adultos.

### Alfabetizadores Capacitados



A busca da superação do analfabetismo envolve, entre outros elementos, a formação dos alfabetizadores. Nesse sentido, vemos a Universidade parceira assumindo o papel de formadora realizando a capacitação dos alfabetizadores, caracterizando mais uma inovação no desenho deste

Programa. A participação das IES na escolha dos alfabetizadores e na elaboração e execução do processo de capacitação é considerada pelo PAS como “um momento de um programa de formação de professores de EJA para os municípios atingidos”(Alfabetização Solidária, 2000, p. 26). O que me leva a inferir que o PAS deposita nas IES toda a responsabilidade de garantia de uma formação de qualidade para que os alfabetizadores consigam desenvolver um trabalho competente.

A formação é sem dúvida um dos elementos fundamentais para o sucesso do Programa, pois alfabetizar é uma tarefa complexa que exige conhecimentos de como se dá a construção do conhecimento, como os alunos pensam a leitura e a escrita, a Matemática e os números. É preciso entender que estamos num contexto em que as pesquisas relativas à aquisição da leitura e da escrita estão muito avançadas, contribuindo para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade. Os cursos de formação devem trazer este universo de discussão contextualizando historicamente a educação de jovens e adultos, o debate sobre o letramento e os avanços no ensino da Matemática. Mas, com certeza, a carga horária, 120 horas-aula, destinada para a capacitação ainda não é suficiente para que os alfabetizadores superem uma visão tradicional do ato de alfabetizar, com base no ensino mais mecanicista, reproduzindo o modelo que já conhecem e se sentem seguros de colocar em prática. Outro impedimento para uma atuação mais interessada é o fato de ficarem por apenas seis meses no Programa, o que os desmotiva no processo de formação continuada. Continuar estudando e se atualizando sem a garantia de continuidade no Programa tem sido outro problema enfrentado pelos professores Coordenadores da Universidade, no sentido de fazer os alfabetizadores envolverem-se mais com as propostas de capacitação continuada das IES.

Outro aspecto é o do universo cultural diferenciado dos professores formadores e dos alfabetizadores (IES parceiras que pertencem às regiões Sul e Sudeste que assumem, formam, acompanham e avaliam os municípios do Norte e Nordeste no Projeto Nacional), que pode ser considerado um fator positivo e que as IES em geral assinalam como um dos aspectos importantes do PAS com relação aos municípios: o intercâmbio cultural (Janeiro *et al.*, 2002).

De acordo com o programa, os jovens capacitados estão sendo absorvidos pelo sistema de ensino oficial dos municípios parceiros. Como frisam, “estamos formando e espalhando pelo país um considerável contingente de novos educadores”(Programa Alfabetização Solidária, 1999, p. 20). É possível que tenha ocorrido um processo inicial de formação de novos educadores, mas não se

pode afirmar que esteja se espalhando um contingente de novos educadores, por várias razões. Destaco aqui algumas delas. A primeira razão é a de que não há dados concretos que demonstrem esta absorção. E quando há, como no estudo de Pacheco (2003) que aponta para o contingente de apenas 30,4%, num universo de 79 alfabetizadores do município de Cedro – CE que retomaram seus estudos. A segunda razão é o tempo de duração dos cursos de formação, num total de 120 horas, somadas a capacitação inicial e continuada, tempo insuficiente para a formação do educador, do profissional em educação. Ao compararmos com a carga horária de formação do professor, em nível universitário, equivale muitas vezes a apenas uma disciplina dentro de todo o curso. Uma terceira razão é o tempo em que este educador permanece em sala de aula: apenas seis meses. Considero tempo insuficiente também para realizar a reflexão teórico-prática relacionada às dificuldades e aos avanços no processo de ensino-aprendizagem. Todas estas razões são fatores que também atuam como dificultadores de a parceria se efetivar como um espaço de participação e democratização da educação. Os alfabetizadores encontram-se envolvidos com o processo pedagógico que pouco ou nada atuam como agentes de interlocução de outros temas sociais. Limitam-se ao seu universo de sala de aula, executando seu papel de educador com todas as limitações impostas pela falta de formação necessária para alfabetizar.

No entanto, o **Gráfico 3** apresenta o processo crescente de alfabetizadores capacitados no período de 1997 a 2002, demonstrando, segundo a avaliação do Programa, o seu impacto com relação ao número de pessoas capacitadas para a tarefa de alfabetizar jovens e adultos analfabetos.

### **Gráfico 3 – Alfabetizadores Capacitados no período de 1997 a 2002**

Fonte: Folder “*O futuro se escreve em sala de aula*”: resultados acumulados até o ano de 2002.

#### ***4.1.2 Atuação e acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas Instituições de Ensino Superior (IES) e pelo Município.***

A estrutura de gestão do PAS compreende uma superintendência executiva, um núcleo de comunicação, um centro de referência, cinco assessorias, 17 gerências e seis diretorias.

À Superintendência Executiva estão subordinados as cinco assessorias, as seis diretorias, o Núcleo de Comunicação (NUCOM) e o Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos (CEREJA). As cinco assessorias são: Assessoria Administrativa (ASAD), Jurídica (ASJU), de Relações Internacionais (ARIN), Especial (ASES) e de Recursos Humanos (ASRH). Às diretorias subordinam-se as gerências, organizando-se da seguinte maneira: a Diretoria de Projetos Especiais (DEPE) engloba as gerências de projetos especiais (GPES) e de suplência (GESU); na Diretoria de Acompanhamento (DEAS) encontram-se as gerências de acompanhamento (GEAC), de capacitação (GECA) e de supervisão (GSUP); a Diretoria de Captação (DECA) engloba as gerências de empresas (GEMP), de relações governamentais (GGOV) e solidária (GSOL); à Diretoria de Monitoramento e Avaliação (DEMA) subordinam-se as gerências de articulação institucional (GEAI), de avaliação (GEAV), de monitoramento (GEMO) e o Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos (CEREJA); na Diretoria de Planejamento (DPLA) estão inseridas as gerências de contabilidade e acompanhamento de projetos (GCAP), de pagamento e análise (GPAN) e de planejamento e orçamento (GPOR); à Diretoria Operacional (DEOP) subordinam-se as gerências administrativa (GEAD), de distribuição (GDIS) e de informática (GINF).

Como podemos ver, o Programa conta com uma estrutura dividida em vários setores, com dois escritórios, um em Brasília e outro em São Paulo. É uma estrutura que contrapõe-se à proposta do Programa de não criar nenhuma organização nova, nem novos cargos.

A pesquisadora do Programa que entrevistei esclarece que é funcionária da UNESCO prestando serviço para o Programa. Quando questionada sobre que tipo de cooperação era oferecida pela UNESCO, se financeira ou técnica, a mesma esclarece o seguinte:

A UNESCO ela é nossa parceira como agente de cooperação. É o seguinte, a AlfaSol não tem atuação só no Brasil, ela tem também em outros países (...) Esta atuação internacional da AlfaSol e o volume e abrangência de trabalho dela é que atraíram a UNESCO como parceira também (...) A UNESCO se interessou em dar este respaldo, ela acaba dando uma cooperação, um subsídio para que a nossa atuação ela tenha uma abrangência maior. (...) É uma parceira nossa, nos representa fora do Brasil, aqui dentro do escritório da UNESCO, inclusive, está realizando agora uma pesquisa para a gente, uma pesquisa de avaliação de impacto do Programa. (...) A UNESCO não dá dinheiro para ONG nenhuma, ela

não dá dinheiro para ninguém. O que a UNESCO faz? A UNESCO é uma facilitadora da ação, ela facilita a atuação (...) Muito pelo contrário, os governos é que ajudam a UNESCO e a UNESCO quando ela atua com ONGs, você paga a administração, por exemplo: eu posso pagar 5% de algum dinheiro que você consiga para que ela administre isto na atuação do escritório. Ela propõe, ela divulga, ela subsidia seu trabalho. Os profissionais que trabalham aqui, 90% são da UNESCO. Nós somos consultores da UNESCO. Porque existe uma parceria de cooperação técnica (Pesquisadora do Programa).

É possível depreender desta fala que não há subsídio financeiro por parte da UNESCO, em contrapartida parece haver sim um custo para o Programa ter como agente parceiro a UNESCO, que por sua vez realiza a divulgação do trabalho da Alfabetização Solidária, encarrega-se da administração do trabalho, acompanha, avalia o Programa continuamente e fornece os funcionários que atuam nos seus dois escritórios, em Brasília e São Paulo.

Compreende-se, desta forma, por que há tanta rotatividade de funcionários, que trabalham com contrato temporário. Esta rotatividade de funcionários é um dos fatores que prejudicam o sistema de comunicação entre o Programa e os seus diversos parceiros. Um dos indicativos para aperfeiçoamento refere-se inclusive ao aspecto do sistema de comunicação, solicitando-se seu melhoramento e organização. Esta estrutura é que garante toda a articulação necessária entre o Programa e os demais parceiros.

#### *4.1.2.1 As Instituições de Ensino Superior (IES)*

A IES é concebida como um espaço no qual se concentra uma experiência teórico-pedagógica que deve ser usufruída pelo Programa. Além disso, é considerada um *fórum* de ação extensionista e de pesquisa que possa tanto beneficiar a qualificação de novos educadores quanto os diversos municípios ao mobilizar os jovens de sua comunidade; melhorar a qualidade das condições educacionais da região e reduzir os índices de analfabetismo.

À IES cabe o contato com o Município, a visita de implantação do Programa, a seleção e a formação dos educadores-alfabetizadores de jovens e adultos, o acompanhamento pedagógico e as avaliações mensais, semestrais e anuais do Programa no Município.

Como já abordado anteriormente, a Universidade tem autonomia na elaboração de seu projeto pedagógico, de sua concepção de alfabetização e da escolha de conteúdos a serem desenvolvidos no decorrer do processo de formação dos alfabetizadores.

Objetivamente, o Programa possibilitou às Universidades uma maior reflexão sobre a sua atuação no campo extensionista, pois logo no primeiro relatório de avaliação do Projeto Piloto de 1997 destaca-se que já se tem notícia da formação de núcleos de alfabetização de adultos em função de a universidade ser participante do Programa, como também a criação de linhas de pesquisa em programas de mestrado sobre educação de jovens e adultos. Estas ações no âmbito interno da Universidade demonstram o alcance do Programa na organização institucional, provocando mudanças positivas na atuação das mesmas na extensão e na pesquisa.

Entendo que os resultados qualitativos apontados pelo primeiro relatório trienal, de janeiro de 1997 a dezembro de 1999, demonstram que esta parceria entre IES e Programa Alfabetização Solidária trouxe uma nova maneira de encarar o tema do analfabetismo e da educação de jovens e adultos, como fonte de novos conhecimentos em diversas áreas do saber. Destaco, portanto, alguns dos resultados alcançados pelas Universidades quanto à ampliação do seu conceito, da sua atuação e de seu papel social que se encontram destacados neste primeiro relatório trienal e que merecem atenção por parte de pesquisadores e acadêmicos envolvidos com o assunto.

- Sua aproximação da população mais carente e de baixa renda por meio da extensão que tem buscado superar sua imagem filantrópica e colocar-se como uma prática que visa à formação do profissional cidadão que a utiliza como um espaço de produção de conhecimento para a inclusão social;
- A Universidade despertou o interesse sobre o problema do analfabetismo entre jovens e adultos e provocou nos professores e nos alunos universitários, envolvidos com o Programa, a busca por mais conhecimentos referentes à alfabetização e educação de jovens e adultos, ocasionando a produção de análise, monografias, iniciação científica, dissertações e teses no meio acadêmico sobre o tema;
- A conquista de participar de análises, propostas e atuação para solucionar um problema histórico da educação brasileira, o analfabetismo, envolvendo professores e alunos universitários, municípios e comunidades.

- A Universidade começa a assumir o aspecto social da produção do conhecimento, vinculando produção acadêmica e realidade social;
- Criação de espaços de diálogo e intervenção social, de intercâmbio de saberes e experiências acadêmicas e sociais;
- A prática da interdisciplinaridade pelos profissionais da área de educação;
- A interação de modelos e conceitos de educação, além da proposta de novas metodologias de ensino fundamentada nas recentes discussões sobre os temas alfabetização e letramento.

As avaliações demonstram que também ocorreu nas IES o estímulo à produção científica sobre o tema educação de jovens e adultos. Como já foi visto, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é um dos desafios colocados para a Universidade e o Programa Alfabetização Solidária. O Programa, ao depositar a responsabilidade nas Instituições de Ensino Superior (IES) para desenvolver toda a proposta pedagógica, organizar o curso de Capacitação dos Alfabetizadores, acompanhar o trabalho nos municípios envolvidos e avaliar o processo pedagógico, o envolvimento dos municípios e a garantia de infra-estrutura para que ocorram as aulas de alfabetização abriu para uma nova atuação da Universidade, atendendo a um princípio colocado para todas as IES de ressignificarem e ampliarem seu trabalho de extensão comunitária.

A pesquisa foi também uma das áreas que mais cresceu dentro da Universidade, seja por ter uma legislação educacional que aponta para a necessidade da pesquisa na Universidade, seja pelo Programa que de certa forma aguçou a curiosidade dos professores e alunos universitários sobre o tema alfabetização e educação de jovens e adultos.

No Programa Alfabetização Solidária, houve a criação do Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos (CEREJA), e em muitas universidades ocorreu também a criação de espaços voltados para o estudo e pesquisa sobre o tema da educação de jovens e adultos. Entre os principais impactos relacionados à pesquisa na Universidade devido à sua participação no PAS, de acordo com a opinião dos Pró-Reitores de Extensão, está em primeiro lugar o incremento das pesquisas na área de alfabetização; em segundo lugar, a ampliação das linhas de pesquisa e, por último, a criação de um núcleo de alfabetização (NEPP-UNICAMP, 1999, p. 98).



No Relatório “Trajetória 2004”, o destaque é a extensão nas IES, pois a mesma amplia suas ações e seu alcance. É a partir da vivência em situações educacionais concretas, contextualizadas histórica e culturalmente que alunos e professores da Universidade foram provocados para a realização de estudos e pesquisas que pudessem dar sentido à necessidade, ainda atual, de se investir na educação de jovens e adultos.

Tem sido importante este caminho, pois a educação de jovens e adultos vem sendo observada de outro modo, de novas perspectivas, a de superação das desigualdades sociais e da inclusão, sem discriminação e sem preconceito. Tem-se mostrado um caminho que possa permitir encarar a EJA como assunto educacional e acadêmico, caminhando para a superação do enfoque assistencialista ainda tão presente no tratamento da educação de jovens e adultos. Ressalta-se que este Programa levou a Universidade a “incluir e ser incluída e, com isso, assumir mais o aspecto social do ensino, que é promover e ampliar a educação para todos” (Programa Alfabetização Solidária, 2004, p. 33).

O que se observa com frequência é que os profissionais da área educacional têm colocado em prática a interdisciplinaridade, a interação social, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de novas metodologias. Fica claro que as IES passaram a exercer atividades nunca antes tão necessárias e solicitadas a este espaço, a sua atuação na educação popular. Portanto, há um movimento de ressignificação do papel da Universidade, da extensão, da pesquisa e do ensino, como também da participação da Universidade em programas sociais, com um novo olhar para além das atividades filantrópicas e assistencialistas. Há um estímulo para que a relação entre teoria e prática, ou seja, ensino-pesquisa e extensão seja cada vez mais considerada na produção do conhecimento acadêmico.

#### *4.1.2.2 Os municípios*

Os Municípios como participantes da Comunidade Solidária responsabilizam-se pela elaboração de contratos, convênios e cumprimento das formalidades legais previstas na parceria. Assumem a coordenação local dos programas implementados pela Administração Municipal juntamente com a Comunidade Solidária.

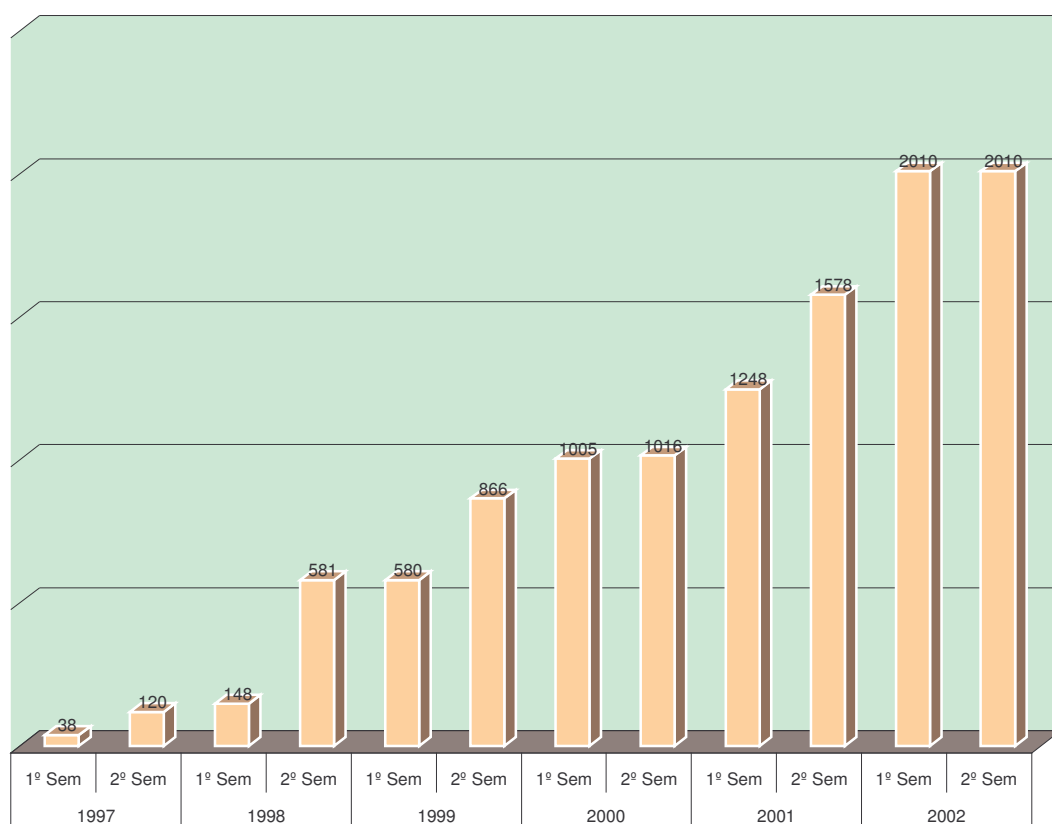
No caso do Programa Alfabetização Solidária, a parceria com os municípios tem como principal objetivo alfabetizar jovens e adultos e impulsionar medidas no sentido de garantir a progressiva e extensiva universalização do ensino, institucionalizando o atendimento educacional do público de jovens e adultos analfabetos. A Prefeitura e o Coordenador Municipal são os agentes executores no processo de implementação do PAS.

Algumas condições devem ser garantidas pelo Município como: a recepção do professor universitário, sua hospedagem e alimentação e as condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho educativo. É responsabilidade do município instalar as salas de aulas, fornecer o material de apoio, comprar merenda e contratar a merendeira. Torna-se fundamental o apoio da administração municipal, e, ainda, o apoio do coordenador do município ao professor universitário. De acordo com o documento “*Alfabetização Solidária: resultados do projeto piloto*”

(...) o Programa Alfabetização Solidária atua como uma ação suplementar e emergencial, apontando ainda para a necessária formulação de políticas e compromissos mútuos entre governo (federal, estadual, municipal) e a sociedade civil, que garantam a continuidade de estudos dos alfabetizados atendidos (1997, p. 20).

Nesse sentido, apreende-se desta “fala” que o Programa tem como um dos objetivos contribuir na formulação de políticas públicas que unam as três instâncias do governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil a fim de possibilitar que os alfabetizados possam dar continuidade aos seus estudos, realizando uma de suas metas: extensiva universalização do ensino e redução da evasão escolar.

**Gráfico 4 – Municípios atendidos pelo Programa no período de 1997 a 2002**



Fonte: Folder “*O futuro se escreve em sala de aula*”: resultados acumulados até o ano de 2002.

Como se observa no gráfico, no período de 1997 a 2002 a participação dos Municípios enquanto parceiros do PAS cresceu muito, o que demonstra, por um lado, a capacidade do PAS em mobilizar a sociedade, o Poder Público e as IES públicas e privadas; articular parcerias para primeiro encarar o analfabetismo como um problema social e depois enfrentá-lo. Por outro lado,

os municípios que, estimulados com recursos financeiros, material didático e formação para seus alfabetizadores, responsabilizam-se pela alfabetização e, como demonstram os dados das avaliações e do próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo 2000, contribuindo para a diminuição das taxas de analfabetismo no Brasil.

Os impactos do Programa nos Municípios foram avaliados num primeiro processo de avaliação externa realizada pelo NEPP-UNICAMP e num segundo processo, avaliação também realizada pela UNICAMP, coordenada pela socióloga Regina Marta Barbosa Faria. Com base nestes documentos, apresento abaixo os aspectos relevantes destes estudos para a compreensão dos impactos do Programa nos Municípios, destacando, prioritariamente, os impactos relacionados ao meu estudo, que correspondem à *participação social e democratização educacional* no processo de implementação do Programa como pressupostos da gestão parceira.

Quanto à *participação social*, as prefeituras reconhecem que ocorreram o estabelecimento de outras parcerias com a finalidade de enfrentar problemas sociais; maior mobilização da Secretaria de Educação juntamente com os diretores de escolas para a resolução dos problemas educacionais do Município; a descoberta da existência de outros programas sociais que desconheciam antes do PAS; a obtenção de conhecimentos que podem ser utilizados na elaboração de outros Programas.

Com relação aos agentes implementadores – Coordenador Municipal e alfabetizadores –, é possível verificar que passaram a participar de outras atividades sociais locais e envolverem-se com os problemas sociais locais. (NEPP-UNICAMP, 1999).

Quanto à *democratização educacional*, os estudos apresentam os seguintes resultados:

- Em pelo menos dois terços das cidades pesquisadas houve melhoria nas condições de oferta no ensino público;
- Verificaram-se a diminuição do analfabetismo e o aumento da escolaridade da população em 68,1% dos municípios.<sup>51</sup>
- Em 98% dos municípios, os pais passaram a participar mais efetivamente da vida escolar dos filhos.
- O número de municípios com classes voltadas à Educação de Jovens e Adultos passou de 32,4% para 70,4% no período de 1997 a 2000.

- Foram registrados em 25% dos municípios aumento de matrículas em cursos de alfabetização na rede municipal; aumento na oferta de vagas para as 1ª e 4ª séries do ensino fundamental em 35%; e, ainda, aumento de 30% de matrículas para as 5ª e 8ª séries; além do ensino médio ter ampliado suas matrículas em 11% dos municípios (Janeiro, 2002);
- Os alfabetizadores foram absorvidos pelas redes municipais de ensino;
- O alto nível de institucionalização, entendida como a vinculação do Programa à Secretaria Municipal de Educação, o que se constata que em 78% dos casos ocorreu esta vinculação<sup>52</sup> (Programa Alfabetização Solidária, 2003);
- Dos 60 municípios participantes do estudo, após a experiência com o PAS, 48% implementaram ações de educação de jovens e adultos; 28% introduziram classes de aceleração no sistema municipal de ensino e o restante, 12%, implementou programas profissionalizantes.

É preciso ponderar sobre esses resultados, pois o Programa Comunidade Solidária deu prioridade a um conjunto de programas elegendo a família como alvo privilegiado da implementação dos mesmos. O Programa Comunidade Solidária promoveu a convergência de ações nos Municípios buscando a ampliação da participação das famílias em políticas sociais. Dos 20 municípios pesquisados no estudo de caso, 11 deles contam com os programas do Comunidade Solidária (NEPP-UNICAMP, 1999, p. 121). Portanto, ao destacar a participação mais efetiva dos pais na vida escolar e a ampliação de vagas no ensino fundamental nos municípios, devo ressaltar também que juntamente com o PAS foram implementados outros programas, entre eles os que fazem parte da Estratégia da Comunidade Solidária dentro da área temática “Apoio ao Ensino Fundamental”<sup>53</sup> e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Portanto, esses resultados não

---

<sup>51</sup> Foram pesquisados 549 municípios da região Nordeste, 26 da Norte, três da Centro-Oeste e dois da Sudeste, por meio de um questionário com 24 perguntas.

<sup>52</sup> Pesquisa realizada em 60 municípios parceiros do PAS em 2001.

<sup>53</sup> As ações programáticas nesta área foram: Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) – FNDE/MEC; Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) – FNDE/MEC; Programa de Cesta de Material Escolar (PCME) – FNDE/MEC, que foi substituído, em 1997, pelo Programa “Dinheiro na Escola”, um adicional de 30% no valor dos repasses do Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE); Programa de Educação Infantil – FNDE/MEC; Programa TV Escola – FNDE/MEC, programa complementar à Agenda Básica da Comunidade Solidária.

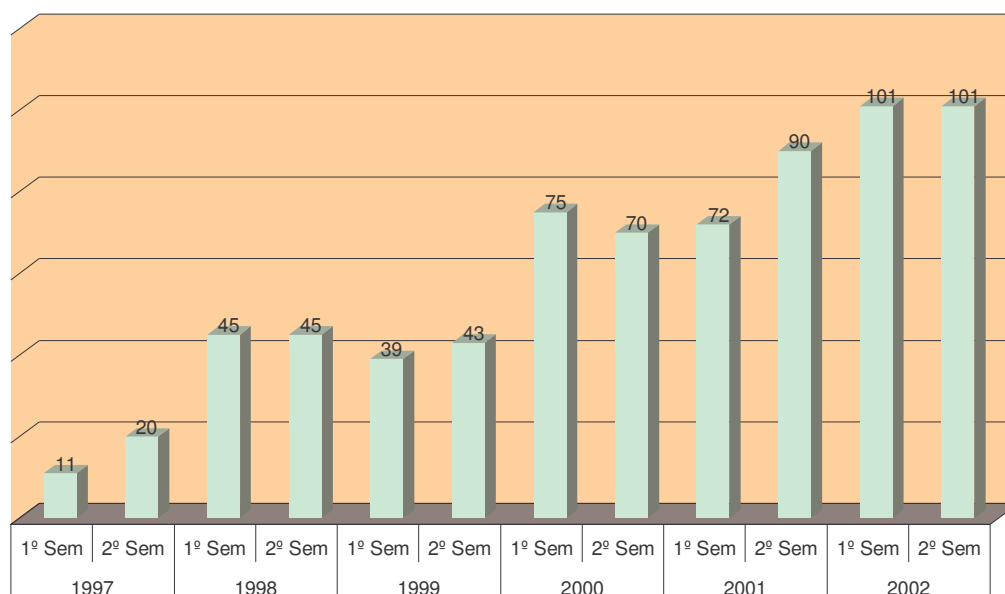
podem ser atribuídos somente ao PAS, mas, sim, a um conjunto de medidas, ações e programas implementados ao mesmo tempo no período de atuação do PAS e realização dos estudos.

#### 4.1.2.3 Outros atores e sua participação no PAS

Um dos fatores que faz com que os atores empresas, instituições solidárias e governos estaduais tornem-se parceiros do Programa é a noção de que todos ganham com a diminuição e até mesmo a extinção do analfabetismo, melhorando os índices de escolaridade no Brasil.

**Gráfico 5 – Empresas, Instituições Solidárias e Governos Estaduais Parceiros**

### Empresas, Instituições Solidárias e Governos Estaduais Parceiros



Fonte: Folder “*O futuro se escreve em sala de aula*”: resultados acumulados até o ano de 2002.

Sobre o **Gráfico 5**, fica demonstrado que ocorreu uma oscilação na participação desses atores. Há semestres em que a participação é maior e outros que é menor. Diferente do que se nota nos outros gráficos, aqui não ocorre uma evolução nos resultados. Esses são os parceiros que investem na alfabetização de alunos e capacitação de alfabetizadores. Portanto, a oscilação na sua participação implicou em dificuldades no repasse de recursos, bem como a sua garantia para o desenvolvimento das atividades. Como já observado, as receitas ordinárias dependem basicamente de doações, caso ela diminua, o déficit aumenta no exercício. A relação estabelecida entre o Programa e estes atores é de dependência, um dos aspectos que limita a autonomia na gestão do programa.

#### ***4.1.3 O significado, as formas e os instrumentos de avaliação adotados pelo PAS***

A avaliação dentro do Programa Alfabetização Solidária parece cumprir uma série de finalidades, entre elas a de garantir a transparência na atuação e nos resultados do Programa. Ocorre em várias dimensões: da atuação da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS); da atuação da Universidade no Município; da atuação do Município como parceiro; da capacitação inicial e continuada; da aprendizagem dos alunos. Neste sentido, ela pode ser entendida como parte de todo o trabalho desenvolvido em parceria, da sua gestão financeira e pedagógica. É um processo de reflexão e análise de dados sobre o desenvolvimento do Programa, dos seus dados quantitativos e dos dados que situem o lugar social do Programa. Por outro lado, ela é parte da análise da eficácia e eficiência do Programa, como também de resposta ao Poder Público que o financia.

Na fundamentação teórica do Programa, uma concepção mais explícita sobre avaliação é encontrada quando tratada na sua dimensão de avaliação da aprendizagem dos alfabetizandos. Neste sentido, ela é concebida como parte inerente ao trabalho pedagógico que cumpre o papel de possibilitar ao alfabetizador rever procedimentos e ao alfabetizando compreender até que ponto avançou na aprendizagem e as dificuldades que ainda precisam ser superadas. Neste ponto de vista, a avaliação compreende as funções de diagnóstico superando a mera função de medir e/ou quantificar os níveis de conhecimento dos alfabetizandos (Alfabetização Solidária, 1999, p. 20).

De um modo mais geral, ela é entendida como um processo permanente de acompanhamento do desenvolvimento dos alfabetizandos, do desempenho do alfabetizador e da ação pedagógica. Quanto ao primeiro item, **desenvolvimento dos alfabetizandos**, significa analisar a aquisição de conceitos, atitudes e habilidades, com possibilidade de ampliação do intercâmbio cognitivo e cultural; com relação ao segundo item, **desempenho do alfabetizador, do coordenador municipal e do monitor de apoio pedagógico**, analisam-se as ações desenvolvidas e sua coerência com o planejamento proposto, intervenção advindas da análise da própria prática; quanto ao terceiro item, **ação pedagógica**, verifica-se o índice de frequência e de participação, de evasão, de aproveitamento.<sup>54</sup>

## QUADRO 12

### Auto-avaliação dos Alfabetizadores, Coordenadores Municipais e Monitores de Apoio Pedagógico.

Questões básicas a serem consideradas em relação a:
<p><b>1. Alfabetizador</b></p> <p><b>I – Formação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) comprometimento;</li> <li>b) aproveitamento;</li> <li>c) aplicação.</li> </ul>
<p><b>II – Sala de aula:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) pontualidade;</li> <li>b) assiduidade;</li> <li>c) relacionamento com os alunos;</li> <li>d) envolvimento com a comunidade;</li> <li>e) planejamento: de atividades diárias; participação em reuniões pedagógicas;</li> <li>f) registros: das ações pedagógicas desenvolvidas; do acompanhamento da aprendizagem dos alunos; controle de frequência e evasão;</li> <li>g) avaliação: inicial; ao longo do processo; final.</li> </ul>
<p><b>2. Coordenador Municipal</b></p> <p><b>I – Formação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) comprometimento;</li> <li>b) aproveitamento;</li> <li>c) aplicação.</li> </ul>
<p><b>II – Atribuições específicas (administrativas):</b></p>

<sup>54</sup> Este item encontra-se no “*Instrumento de Coleta de Dados – Formulário I*”, elaborado em 1999.



- a) pontualidade na prestação de contas;
- b) atendimento às solicitações do programa;
- c) presteza nas solicitações do coordenador da universidade;
- d) distribuição e controle da merenda;
- e) supervisão da infra-estrutura das salas de aula.

**Questões básicas a serem consideradas em relação a:**

**III – Atribuições pedagógicas:**

- a) acompanhamento ao coordenador da universidade na visita ao município;
- b) capacidade para fazer o acompanhamento pedagógico;
- c) contato sistemático com o coordenador da universidade;
- d) controle de frequência e de evasão;
- e) demonstração de iniciativa em situações emergenciais;
- f) disponibilidade de tempo para dedicar-se ao programa durante a semana;
- g) organização e realização de encontros periódicos com alfabetizadores para planejamento de atividades didáticas;
- h) realização de visitas semanais às salas de aula.

**3. Monitor de apoio pedagógico:**

**I – Formação:**

- a) comprometimento;
- b) aproveitamento;
- c) aplicação.

**II – Atribuições pedagógicas:**

- a) acompanhamento ao coordenador da universidade na visita ao município;
- b) capacidade para fazer o acompanhamento pedagógico;
- c) controle de frequência e de evasão;
- d) demonstração de iniciativa em situações emergenciais;
- e) disponibilidade de tempo para dedicar-se ao programa durante a semana;
- f) organização e realização de encontros periódicos com alfabetizadores para planejamento de atividades didáticas;
- g) realização de visitas semanais às salas de aula.

**Fonte:** Extraído dos *Princípios Orientadores para a elaboração de Proposta Político-Pedagógica*, 1999, p. 22-23.

O Programa, ao adotar um processo de avaliação tem como objetivo possibilitar a reflexão dos participantes, principalmente daqueles que se responsabilizam pelas ações educativas do Programa. Daí as avaliações serem realizadas pelas próprias Universidades.

Além de realizar essa avaliação internamente, o Programa buscou avaliação externa, realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP), do Projeto Piloto, ano de 1999; e, posteriormente, à Fundação Carlos

Chagas, a fim de permitir aos parceiros uma “visão básica”, foi solicitado um processo avaliativo a ser desenvolvido em parceria com as instituições universitárias. Esta avaliação não ocorreu. Portanto, a segunda avaliação externa foi realizada pela UNICAMP pela socióloga Regina Marta Barbosa Faria, em 2002.

A proposta para as atividades de avaliação realizada a partir de 1998, conforme Avaliação Final do Módulo III, contempla três fases. Essas fases cobririam o período de dois anos do Programa, o que permitiria uma visão geral do desenvolvimento do Programa durante quatro módulos. Veja a seguir o que se propõe em cada fase:

**Fase I** – deve envolver três momentos: análise e interpretação dos dados coletados junto aos municípios; estudo exploratório com vistas a aprofundar a compreensão do significado dos resultados encontrados. Para a realização do estudo exploratório, foram propostas as seguintes questões:

- Qual o significado de alfabetização para os alunos, professores e prefeitos?
- Que outras ações, de cunho social, destinadas à população os municípios passaram a implementar?
- Como as universidades se organizaram/estruturaram para desenvolver o Programa junto aos Municípios?
- Que outras ações foram desencadeadas internamente pelo Programa nas universidades? (Alfabetização Solidária, 1998, p. 7)

**Fase II** – É uma fase que tem como meta aperfeiçoar a forma de coleta de dados que vem sendo desenvolvida desde o Módulo I e corresponde aos Módulos III e IV. Busca aprimorar os instrumentos e ampliar as informações até então coletadas.

**Fase III** – Busca consolidar os instrumentos de coleta de dados, já definidos na Fase II, e avaliar as habilidades adquiridas pelos alunos. Os instrumentos já foram apresentados nos quadros de VI a XI.

As visitas mensais previstas em calendário, sempre na primeira quinzena do mês, são componentes do processo de acompanhamento do trabalho no município e da avaliação do processo pedagógico. Portanto, os dados coletados são de ordem quantitativa e qualitativa. Os instrumentos tanto permitem que os resultados sejam realizados quantitativa quanto

qualitativamente, pois o estudo exploratório poderá nos fornecer dados mais qualitativos, enquanto que nas questões mais fechadas o retorno é quantitativo.

É possível identificar que o Programa o tempo todo busca o aperfeiçoamento na forma de avaliar, sempre com o intuito de garantir a explicitação do planejamento desenvolvido e a sua concretização em cada módulo. Este é um aspecto positivo. No entanto, a devolução está sempre focada em dados referentes aos alfabetizados, sua aprendizagem, evasão, continuidade dos estudos.

Como se percebe, a avaliação externa é direcionada para os sujeitos executores e beneficiários, somente parceiros nos quais são claramente percebidos impactos, resultados e benefícios. A participação das empresas, ONGs e pessoas físicas que contribuem com doação ou voluntariamente não passam pela avaliação. A participação desses atores dá-se de forma mais pontual, com a ajuda financeira e infra-estrutura para a realização do Programa.

#### ***4.1.4 Instrumentos utilizados no processo de monitoramento e avaliação geral do PAS.***

Os instrumentos utilizados para o monitoramento e avaliação da implementação do PAS são: relatório da capacitação dos alfabetizadores; relatórios mensais do Coordenador da Universidade; relatório final do Coordenador da Universidade; seminários ou encontros regionais e seminários nacionais.

Os cursos de alfabetização são monitorados fundamentalmente pelas IES. O Coordenador da Universidade realiza mensalmente visitas ao Município parceiro nas quais ele desenvolve as seguintes atividades: avaliação e capacitação dos alfabetizadores; visitas às salas de aula; reuniões com o Coordenador do Município e com o Prefeito e Secretário Municipal de Educação em busca de melhoria das condições de trabalho dos alfabetizadores e do Coordenador Municipal. De acordo com a análise do NEPP-UNICAMP, os objetivos perseguidos pelos Coordenadores da Universidade ao realizar essas atividades são: primeiro – aperfeiçoar a capacitação dos alfabetizados, 93%; segundo – aperfeiçoar o projeto pedagógico do Município e dos alfabetizadores, 71%; terceiro – providenciar melhoria nas condições materiais dos cursos, 67%; quarto – conhecer novas necessidades do programa, 65%; quinto – reciclar os professores da rede de ensino regular, 16%. É importante destacar a realização de atividades com os diretores

e/ou professores de escolas locais para melhorar a qualidade do ensino municipal, que, segundo o relatório, 27% dos Coordenadores da Universidade afirmaram desenvolver. Em geral, o que se identificou foi a participação das IES na organização e gestão juntamente com o Coordenador Municipal, principalmente das IES de grande e pequeno porte. As IES de pequeno porte assumiram mais a atividade de articulação com a Prefeitura (NEPP-UNICAMP, 1999).

A Prefeitura assume também a tarefa de monitorar, acompanhar e avaliar o PAS. A Secretaria Municipal de Educação, na maioria dos municípios – 74%, assume a tarefa deste acompanhamento na Prefeitura. Os dados demonstram que 62% dos prefeitos reúnem-se periodicamente com os Coordenadores da Universidade e metade se reúne com o Coordenador Municipal. O acompanhamento de forma direta apenas 22% dos prefeitos afirmaram realizá-lo.

Veja abaixo na **Tabela 7** as principais formas de acompanhamento realizadas pela Prefeitura.

**Tabela 7**

**Sistema de acompanhamento do curso de alfabetização utilizado pela Prefeitura, segundo o Prefeito Municipal, 1998.**

<b>Principais modos pelos quais a Prefeitura acompanha os cursos de alfabetização</b>	<b>%</b>
Através da Secretaria de Educação	74
Através de reuniões periódicas com o Coordenador da Universidade	62
Através de reuniões periódicas com o Coordenador Municipal	50
Através do Prefeito	22
Através de reuniões eventuais com o Coordenador Municipal	22
Através de uma pessoa de confiança designada para tal função	18
Através de reuniões eventuais com o Coordenador da Universidade	18

Fonte: NEPP-UNICAMP – Projeto Análise Qualitativa dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária, 1999.

Com relação ao Coordenador do Município, é importante destacar que o mesmo assume diferentes atividades desde a prestação de contas das bolsas-auxílio dos alfabetizadores e merenda, até a parte da gestão pedagógica realizando reuniões pedagógicas com os alfabetizadores, visitas para acompanhamento do trabalho desenvolvido em sala de aula, acompanhamento da aprendizagem dos alunos, entre outras. Além disso, acompanha o Coordenador da Universidade, facilitando o seu contato com todos os outros agentes do município: Prefeito, Secretário Municipal da Educação, professores da rede municipal e alfabetizadores. É um executor de tarefas fundamental nesta parceria para que o PAS apresente

bons resultados. As atividades referentes à sua função são: controle e pagamento de pessoal; articulação com a Secretaria de Educação; articulação com a Prefeitura; relatório de prestação de contas; aquisição de gêneros para a merenda; supervisão da produção de merenda; contatos necessários com a Coordenação Nacional; supervisão de salas de aula; inscrição de candidatos; divulgação do programa; coleta de dados sobre o Município; relatórios estatísticos.

O sistema de monitoramento utilizado pelo Coordenador Municipal para acompanhamento do alfabetizador é realizado mediante reuniões, visitas às salas de aula e contatos individuais. Quanto à periodicidade, a amostra da pesquisa realizada pelo NEPP-UNICAMP demonstra que 47% dos Coordenadores Municipais admitiram estar em contato diário com os alfabetizadores e 37% entram contato com os alfabetizadores semanalmente; 31% deles assistem às aulas semanalmente, enquanto os outros 49% dizem fazê-lo quinzenal ou mensalmente; 46% realizam reuniões quinzenalmente.

Além dessas avaliações, são realizadas avaliações do curso de alfabetização e do desempenho dos alfabetizadores, por escrito ou verbal. O estudo do NEPP-UNICAMP identifica que também ocorrem essas avaliações por meio da elaboração de relatórios de observação do rendimento dos alfabetizandos. De acordo com o estudo, o meio mais utilizado para a avaliação dos cursos são as reuniões dos alfabetizadores com os Coordenadores da Universidade, em seguida aparecem as reuniões com os Coordenadores Municipais.

Quanto à *participação* dos alfabetizadores na elaboração dos relatórios de avaliação, o estudo do NEPP registrou que 74% dos alfabetizadores colaboraram de alguma forma para sua elaboração. Houve participação de 43% por escrito e 31% de forma oral. Verificou-se que 11% não colaboraram na elaboração do relatório de avaliação final do curso de alfabetização.

#### **4.1.5 Avaliação da aprendizagem.**

O Programa garantiu às instituições de ensino superior a autonomia no desenvolvimento do programa de alfabetização. No entanto, procurando garantir sua liberdade de ação e, ao mesmo tempo, diante da necessidade de avaliação do Programa com o objetivo de examinar suas ações e nortear os caminhos que deveriam ser seguidos na continuidade da proposta, definiram-se

metas de aprendizagem para medir as habilidades de leitura e escrita nos alfabetizandos<sup>55</sup> e elegeram-se seis parâmetros de análise de forma que assegure a avaliação e contemple os diferentes processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos nos 38 (trinta e oito) municípios. Foram estabelecidas seis categorias para medir as habilidades de leitura e escrita: 1. Desconhecimento do alfabeto; 2. Apenas conhecimento do alfabeto; 3. Leitura de palavras sem escrita; 4. Leitura e escrita de palavras; 5. Leitura e escrita de frases; 6. Leitura e escrita de textos. De acordo com o Relatório de Avaliação (1997, p. 38): “As três primeiras identificam estágios preliminares e menos avançados de aquisição de leitura e escrita, as três últimas abrangem as etapas mais adiantadas do processo, sempre em escala ascendente de aprendizado de 1 a 6.”<sup>56</sup>

**Tabela 8**

**Situação geral de aprendizagem – inicial e final – dos alunos de 21 municípios**

Total Geral	Categorias						Total de alunos
	Desconhecimento do alfabeto	Conhecimento do alfabeto	Leitura de palavras sem escrita	Leitura e escrita de palavras	Leitura e escrita de frases	Leitura e escrita de textos	
Inicial	1830	744	312	309	162	40	3397
%	54	22	9	9	5	1	100
Final	96	493	290	921	725	872	3397
%	3	15	9	27	21	26	100

**Fonte:** Extraída do *Relatório de Avaliação do Programa Alfabetização Solidária*, 1997:39.

**4.1.6 A avaliação externa do Programa (NEPP-UNICAMP).**

Com o objetivo de mostrar a amplitude da gestão parceira, nesta parte demonstro o processo de avaliação externa encomendada pelo Programa.

A avaliação externa foi realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP) integrando o conjunto de cinco

<sup>55</sup> O Programa decide avaliar somente a leitura e a escrita e não avaliar a aprendizagem em Matemática devido à diversidade de situações de ensino nesta área, conforme os dados coletados junto aos coordenadores das universidades parceiras (Alfabetização Solidária, 1997, p. 37).

<sup>56</sup> A escolha desses seis parâmetros é justificada por traduzirem uma noção de alfabetização que visa “ao domínio da leitura e da escrita de textos” (Alfabetização Solidária, 1997, p. 38).

Relatórios Finais<sup>57</sup> de uma pesquisa de avaliação nacional dos programas propostos e implementados em parceria pela Comunidade Solidária. Caracteriza-se metodologicamente como uma pesquisa qualitativa e *policy-oriented*, visando produzir conhecimentos científicos, referidos aos conteúdos e aos processos de implementação de programas; disseminar os resultados obtidos pelos programas e produzir recomendações de política, com vistas a estimular correções de rotas e procedimentos nos programas.

Entre os objetivos específicos, esta avaliação procurou aferir sobre a qualidade dos processos de sua implementação e dos fatores condicionantes dos resultados ou desempenho que atuam nesses processos e identificar os diferentes tipos e graus de *participação* dos atores relevantes na implementação do programa e na variação dos seus resultados.

A avaliação contou com dois módulos: no primeiro, a pesquisa foi realizada em âmbito nacional por meio de *survey* com diferentes atores; no segundo, realizou-se um estudo de caso, abrangendo 20 municípios de seis estados do Norte e do Nordeste brasileiros, e 27 casos de universidades coordenadoras.

No Módulo I, foi distribuído um total de 2.098 questionários para os diferentes atores, agentes implementadores e beneficiários: Pró-Reitores de Extensão e Coordenadores da Universidade (professores responsáveis); no Município, Prefeito, Coordenador Municipal e alfabetizadores (agente implementador e beneficiário). A avaliação não envolveu um dos atores beneficiários, o alfabetizando. Também não envolveu as empresas, o MEC e outros atores parceiros do Programa. Dos questionários enviados foram respondidos 1.110 e devolvidos pelo Correio 33.

O Módulo II envolveu um universo menor de acordo com critérios previamente definidos para esta limitação. Nesta avaliação, houve a participação de agentes universitários, prefeitos, coordenadores municipais, alfabetizadores e ex-educandos. Foi realizado um Estudo de Caso envolvendo 20 municípios selecionados, 6 estados do Norte e do Nordeste brasileiros e 27 universidades coordenadoras do Programa.

---

<sup>57</sup> Este é o Relatório Final nº 4 – *Programa Alfabetização Solidária – PAS*. Os outros relatórios são: Relatório Final nº 1 – *Documento Metodológico*; Relatório Final nº 2 – *Avaliação Qualitativa Integrada dos Programas*; Relatório Final nº 3 – *Programa Universidade Solidária – UNISOL*; Relatório Final nº 5 – *Programa Capacitação Solidária*. Todos esses relatórios compõem a pesquisa *Análise Qualitativa dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária* que o NEPP-UNICAMP desenvolveu em convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, realizada no período de outubro de 1998 a junho de 1999.

## **5. PAPEL E EFICIÊNCIA SOCIAL DO PAS.**

Assinalo que o papel social que o Programa vem cumprindo é o de incentivar e articular os setores públicos e privados para que juntos possam alfabetizar jovens e adultos e desencadear a oferta pública de Educação de Jovens e Adultos.

No que tange à sua eficiência social, tanto os relatórios realizados pelo Programa quanto as avaliações externas têm demonstrado o sucesso de suas ações. A diminuição do índice de analfabetismo; o aumento de salas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos municípios atendidos pelo Programa; a mobilização dos municípios para a elaboração de projetos solicitando financiamento junto ao FNDE para a capacitação dos professores e aquisição de livros; a criação do Programa Recomeço<sup>58</sup> (Janeiro *et al.*, 2002).

Além destes fatores acima citados, podem-se ainda levar em conta aspectos também considerados positivos, ou seja, aqueles que se referem ao grau de participação das IES, públicas e privadas; a mobilização social; a eficiência da coordenação e da gestão, levando em conta, em primeiro lugar, o grau de liberdade relativa de cada parceiro; em segundo lugar, o cumprimento das responsabilidades por parte dos parceiros e, em terceiro lugar, a harmonia na articulação e operação das parcerias. No entanto, destaco os apontados em alta porcentagem como insatisfatórios: o sistema de remuneração dos implementadores e o sistema de monitoramento e avaliação do Programa (NEPP-UNICAMP, 1999).

Atentando-se para a questão da dinâmica das relações entre os parceiros foi possível identificar que as relações mostram-se distintas caracterizadas ora pela cooperação, ora pelos conflitos e resistências. De forma resumida, o que se vê é que as relações tendem a ser mais harmônicas nas situações em que a implementação do PAS está fortemente influenciada pela



Secretaria Municipal de Educação (SME). As relações podem ser classificadas como de conflito ou de resistência quando a qualidade do ambiente institucional mostrou-se insatisfatória, pois ocorre um distanciamento da Prefeitura em relação ao PAS. Inclusive, em um dos municípios pesquisados, Auiaba – CE, constata-se a pouca disponibilidade de tempo da Coordenadora Municipal, fato que, possivelmente, contribui para que o Programa não alcance níveis de desempenho mais satisfatórios (NEPP-UNICAMP, 1999).

No caso das IES, o que se verifica é que a eficiência do seu trabalho e o sucesso da implementação do PAS e dos seus resultados estão associados diretamente às relações de cooperação entre a IES e a Prefeitura. Caso haja forte envolvimento da Prefeitura com o Programa, o sucesso na atividade da alfabetização parece apontar para resultados sempre positivos. Este forte envolvimento apresenta como pontos centrais procedimentos mais formais como a atuação da Secretaria Municipal de Educação como principal canal de divulgação do Programa no Município, como mediadora nas relações entre IES e Prefeitura, envolvendo reuniões para tratar sobre o Programa e sua implementação no Município.

Acresce ainda, ao quadro das relações conflituvas, a convivência entre Coordenador Municipal e a Prefeitura, representada pela Secretaria Municipal de Educação ou outra Secretaria envolvida com o PAS; a convivência também entre Coordenador Municipal e Coordenador da Universidade; entre o Coordenador Municipal e os Alfabetizadores. Entre os fatores que podem ter contribuído para a origem desses conflitos estão a não participação da Prefeitura ou da IES na escolha do Coordenador Municipal; as dificuldades que os Coordenadores Municipais têm para resolver problemas que surgem no decorrer do processo, sejam pedagógicos, sejam financeiros; a dificuldade que também encontram os Coordenadores Municipais para resolver problemas vivenciados pelos Alfabetizadores, como o caso da evasão e o de manter os alunos interessados pelas aulas.

Outro aspecto positivo do Programa que o diferencia do que se vê em outros Programas dirigidos à educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil foi a sua preocupação em avaliar o impacto do Programa nos municípios e nas Universidades parceiras.

---

<sup>58</sup> O Recomeço é um Programa de Apoio a Estados e Municípios para Educação Fundamental de Jovens e Adultos financiado pelo Ministério da Educação. O valor repassado em 2002 era de R\$ 250,00 por aluno/ano.

## 6. PRINCIPAIS INOVAÇÕES, IMPACTOS, DIFICULDADES E LIMITAÇÕES DO PROGRAMA.

Para o relato e análise das principais inovações, impactos, benefícios, dificuldades e limitações do Programa, agrupei nas seguintes dimensões:

- 1) Quanto à dimensão da *gestão financeira*;
- 2) Quanto à dimensão da *gestão político-pedagógica*;
- 3) Quanto à dimensão da *democratização do ensino; participação social e gestão democrática*.

### 6.1 Quanto à dimensão da gestão financeira do PAS

Quanto à questão relacionada à dimensão da gestão financeira do Programa, considero como aspectos desfavoráveis à gestão democrática a falta de publicização e divulgação dos dados financeiros por meio de relatórios de avaliação, publicações como os boletins são fatores que dificultam a realização de uma análise mais precisa com relação aos gastos financeiros do Programa e as decisões administrativas tomadas pela Associação.

De acordo com o Relatório do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP), na análise que realizam sobre o financiamento, é possível afirmar como aspecto favorável a sua eficácia com relação ao fluxo dos recursos. Na medida em que se observa sua adequação ao trabalho desenvolvido e a agilidade com que chegam ao seu destino, observa-se que a gestão financeira é eficaz. No entanto, não se pode deixar de assinalar os atrasos do envio da bolsa-auxílio neste período da pesquisa por parte de 1/3 dos alfabetizadores (NEPP-UNICAMP, 1999). Este aspecto começa a apresentar-se como um dos principais obstáculos do Programa em anos posteriores a 1999. O estudo de Pacheco (2003), mostra que a bolsa-auxílio dos alfabetizadores no valor de R\$ 120,00, costuma atrasar até cinco meses. O mesmo tem ocorrido também com a merenda dos alunos.

Para solucionar estes problemas, a medida que tem sido tomada pelas IES e pelas Prefeituras é a contribuição com recursos próprios para tornar viáveis as atividades do Programa.

Diante do exposto, considero que esta é a dimensão mais frágil que possivelmente vem demonstrar a inexperiência desta estrutura organizacional no que tange à sua gestão financeira. É aqui visto como um dos entraves na relação entre os diversos atores, envolvendo, principalmente,

o PAS – As empresas e o MEC que gerenciam os recursos e as Universidades e o Município, agentes do processo que dependem desses recursos para desenvolver o seu trabalho. É um elemento de controle que mantém os agentes receptores numa relação de dependência.

## 6.2 Quanto à dimensão da gestão político-pedagógica

A *parceria*, como já vimos no capítulo anterior, traz uma série de conceitos apresentando-se, assim, de forma ambígua, ou seja, tanto permitindo que o Estado se desresponsabilize de garantir a educação como um direito universal ao delegar funções à sociedade civil, que até então ele mesmo assumia, quanto facultando a constituição de espaços públicos não estatais de gestão de políticas públicas, fator que oferece a possibilidade do exercício da cidadania ativa e do *controle social* da sociedade civil sobre as políticas públicas e o Estado. Ela também pode permitir à gestão compartilhada um certo grau de democratização.

- **No que se refere à *parceria e gestão do projeto pedagógico*, os aspectos favoráveis à autonomia, independência e participação social são: as inovações na relação parceira e a maneira de encarar o significado do analfabetismo.**

Acresce-se ao grau de democratização na gestão compartilhada a presença de mais duas questões que envolvem inovações e avanços da relação parceira entre PAS – IES – Prefeitura: o significado do analfabetismo para as IES e Prefeituras e a resignificação das atividades das IES. A primeira questão demonstra que ficou evidente a parceria entre IES e Programa Alfabetização Solidária como um instrumento positivo definidor de uma nova maneira de encarar o tema do analfabetismo e da educação de jovens e adultos, como fonte de novos conhecimentos em diversas áreas do saber. A segunda questão proporciona uma visão de que as IES passaram a exercer atividades nunca antes tão necessárias e solicitadas a este espaço, a sua atuação na educação popular. Portanto, ficou demonstrado um movimento de resignificação do papel da Universidade, da extensão, da pesquisa e do ensino, como também da participação da universidade em programas sociais, com um novo olhar para além das atividades filantrópicas e assistencialistas. Em conseqüência de todo este movimento, ocorreu um estímulo para que a

relação entre teoria e prática, ou seja, ensino-pesquisa e extensão se tornasse cada vez mais importante na produção do conhecimento acadêmico. Um outro aspecto significativo é o fato de a Universidade ter garantida a plena autonomia na construção do projeto político-pedagógico

- **No que se refere à *parceria e gestão do projeto pedagógico*, os aspectos desfavoráveis à autonomia, independência e participação social são: o não envolvimento dos parceiros nas decisões sobre sua implementação e a hierarquia na relação parceira.**

Quando analiso o modelo de gestão do PAS ora explicitado, identifiquei que um dos limites colocado para que não haja eficácia do Programa é o não envolvimento de um dos parceiros na sua implementação, o que desarmoniza e causa conflitos nas relações. Por este e outros aspectos já apontados, é que posso considerar que a própria hierarquia existente na estrutura organizacional do Programa leva a romper com princípios de transparência e reciprocidade entre os parceiros e faz com que as práticas autoritárias predominem sobre as práticas democráticas que possam existir por parte de alguns dos atores envolvidos na parceria. Esta hierarquia também reforça a relação de dependência que prima sobre a relação de independência e autonomia na gestão *parceira* do Programa. Um exemplo desta relação hierárquica autoritária está no fato de que mesmo os sujeitos (alfabetizadores, Coordenadores municipais, Coordenadores das IES) indicarem seis meses como tempo insuficiente para efetivamente ocorrer a alfabetização e dar conta de responder aos itens a serem avaliados como a leitura, a escrita e a Matemática, a Coordenação Nacional do PAS insiste na duração de seis meses para a realização do módulo e do processo de alfabetização.

A IES se depara com os seguintes limites: um sistema de avaliação padronizado e o prazo de seis meses para cumprir o processo de alfabetização. Considero que estes dois elementos têm sido os principais obstáculos na relação entre a IES e o PAS, na medida que, por um lado dificulta colocar em prática uma proposta pedagógica própria da IES que se vê limitada na sua ação pedagógica pela curta duração da formação do alfabetizador e do curso de alfabetização. Por outro lado, a necessidade de responder a instrumentos avaliativos que dão o contorno a essas ações inibe a concretização da autonomia da construção efetiva de um projeto-pedagógico próprio da IES. A IES preocupa-se em construir um projeto pedagógico fundamentado

teoricamente, mas se vê impedida de efetiva-lo diante dos limites impostos por normas decididas de forma centralizada pelo Programa. Estes elementos, com certeza, descaracterizam a autonomia da construção pedagógica anunciada pelo Programa.

- **No que se refere à formação dos educadores, os aspectos em destaque são: a qualificação do educador *versus* tempo de duração do módulo (seis meses).**

Outro aspecto que diz respeito à gestão político-pedagógica é a formação dos educadores (alfabetizadores e coordenadores). Ela é sem dúvida um dos elementos fundamentais para o sucesso do programa. Os cursos de formação devem contextualizar historicamente a educação de jovens e adultos, o debate sobre o letramento e os avanços no ensino da Matemática.

Entre os seus avanços está a questão da qualificação dos alfabetizadores e professores e o impacto deste para o Município, pois tem ocorrido a absorção dos jovens capacitados pelo sistema de ensino oficial dos municípios parceiros. Como frisam “*estamos formando e espalhando pelo país um considerável contingente de novos educadores*”(Programa Alfabetização Solidária, 1999, p. 20).

Porém, a carga horária, 120 horas-aula, destinada para a capacitação ainda não é suficiente para que os alfabetizadores superem uma visão tradicional do ato de alfabetizar. Uma outra limitação do PAS, colocando-se como um ponto inadequado e insatisfatório na visão dos sujeitos participantes, é o fato de ficarem por apenas seis meses no Programa, o que os desmotiva no processo de formação continuada e ao longo de sua atuação na sala de aula. Continuar estudando e se atualizando sem a garantia de continuidade no programa é um problema que tanto a IES quanto a Prefeitura têm enfrentado sem saber dar respostas, a não ser de que é uma regra do Programa que não pode ser modificada.

Outra questão presente na análise é o fato de ocorrer um processo inicial de formação de novos educadores, mas é difícil afirmar que esta formação esteja proporcionando um aumento de

um contingente de novos educadores, pelas seguintes razões: a primeira razão é a de que não há dados concretos que demonstrem esta absorção; e quando há, como no estudo de Pacheco (2003) aponta para somente para a retomada dos estudos de apenas 30,4%, num universo de 79 alfabetizadores do município de Cedro – CE; a segunda razão é o tempo de duração dos cursos de formação, num total de 120 horas, somadas a capacitação inicial e continuada, tempo insuficiente para a formação do educador, do profissional em educação. Ao comparar com a carga horária de formação do professor, em nível universitário, a carga horária desta formação equivale, muitas vezes, a apenas uma disciplina dentro de todo o curso. Uma terceira razão é o tempo em que este educador permanece em sala de aula: apenas seis meses.

- **Com relação à gestão administrativa destacam os aspectos da infra-estrutura *versus* autonomia e participação social das IES e dos Municípios.**

Finalmente, cabe abordar as dificuldades ou obstáculos do PAS apontados na avaliação externa realizada pelo NEPP-UNICAMP (1999), como: a insuficiência e inadequação de certos tipos de material fornecidos pela Prefeitura; a insuficiência de tempo para a realização do curso de capacitação (Pró-Reitores e Coordenadores da IES, Coordenadores Municipais e Alfabetizadores); a insuficiência quanto à infra-estrutura no Município: iluminação, sanitários, biblioteca e transporte; a falta de conhecimento da realidade local por parte da IES, a distância entre a IES e o Município e a falta de autonomia para introduzir novos materiais pedagógicos; o acúmulo de tarefas, as aulas na Universidade somadas às tarefas de visitas, monitoramento e avaliação do Programa, são vistos como um dos empecilhos para uma maior dedicação ao Programa pelos Coordenadores das IES. Além disso, o professor Coordenador da Universidade queixa-se da falta de reconhecimento e de apoio das instituições em que trabalham. Um exemplo é a falta de carga horária específica para esta atuação, e a bolsa-auxílio ser o único meio de reconhecimento do trabalho realizado. O rodízio na execução do Programa com a rotatividade, consequência da substituição de alfabetizadores a cada módulo, ou a cada seis meses, é uma queixa tanto dos Coordenadores das IES quanto dos Coordenadores do Município.

### 6.3 Quanto à dimensão da *democratização do ensino; participação social e gestão democrática*.

- **No que se refere à gestão democrática, à participação e à democratização do ensino, destaco os seguintes aspectos: a criação do Conselho Consultivo da Coordenação da Universidade; a participação dos alfabetizadores na gestão pedagógica; benefícios individuais; institucionalização do PAS no município e o aumento da matrícula em EJA.**

A criação do Conselho Consultivo dos Coordenadores da Universidade e a ocorrência de Seminários e Encontros Regionais nos quais os Coordenadores possam debater questões sobre a gestão pedagógica e administrativa é um aspecto favorável que poderia possibilitar a gestão democrática do Programa. Entretanto, contrapondo-se a estes aspectos está o fato de não existir nenhum processo de escolha dos membros representativos deste Conselho que se responsabilizou em debates sobre o Projeto Político-Pedagógico do Programa.

Estes fatores e outros, já anteriormente apontados, podem ser considerados também como elementos que limitam o efetivo papel da *parceria* como um espaço de *participação e democratização* da educação. Os alfabetizadores encontram-se envolvidos com o processo pedagógico, mas pouco ou nada atuam como agentes de interlocução de outros temas sociais. Limitam-se ao seu universo de sala de aula, executando seu papel de educador com todas as limitações impostas pela falta de formação necessária para alfabetizar.

Os benefícios do Programa remetem aos ganhos individuais, e não coletivos. De acordo com a avaliação externa do Programa, verifica-se que a *participação social*, denominada pela avaliação de comunitária, “foi enriquecida com a autoconfiança e o traquejo social adquiridos, mas ainda é relatada como um exercício de satisfação pessoal e não denota participação em assuntos comunitários de interesse coletivo ou de grupos sociais organizados” (Programa Alfabetização Solidária, 2003, p. 53). Enfim, os benefícios, em geral, foram, no caso dos alunos, o aprimoramento profissional, independência e liberdade, auto-estima e benefícios pessoais, aprimoramento das relações pessoais. Destaco apenas duas declarações que mais apareceram com relação aos benefícios que confirmam esta avaliação:

“Conheci mais pessoas. Ganhei mais amigos. Descobri pessoas que me ensinaram coisas novas” (Programa Alfabetização Solidária, 2003, p. 53).

“Passei a participar de festas e batizados. De vizinhos passamos a amigos. Passei a visitar algumas pessoas, dar conselhos” (Programa Alfabetização Solidária, 2003, p. 53).

A seleção dos sujeitos implementadores, das IES e dos Municípios, é outro fator limitador das relações se concretizarem democraticamente, pois a mesma é realizada com base em critérios de conhecimento da área de alfabetização e afinidade com o tema; motivação subjetiva que se fundamenta em afinidades políticas, vínculos familiares, disponibilidade pessoais (NEPP-UNICAMP, 1999) e laços de amizade.

Em contrapartida, não poderia deixar de considerar como impacto positivo a diminuição do analfabetismo e o aumento da escolaridade da população em 68,1% dos municípios pesquisados; o crescente número de municípios com classes voltadas à Educação de Jovens e Adultos passou de 32,4% para 70,4% no período de 1997 a 2000; o registro em 25% dos municípios do aumento de matrículas em cursos de alfabetização na rede municipal; a melhoria nas condições de oferta no ensino público e a participação dos pais de forma mais efetiva na vida escolar dos filhos são fatores que, com certeza, podem ser considerados essenciais para a *democratização educacional*.

Observo que a *participação* dos órgãos públicos e das entidades privadas no Programa é considerada um ponto inovador da sua implementação. Entre os impactos constatados nas IES e nos Municípios encontra-se a *participação social*, observada por meio do crescimento da atuação na área social na Universidade e fortalecimento da comunidade local somados à ampliação do conceito e do exercício da cidadania no Município. Isto significa que na medida em que as IES e os Municípios aderem ao Programa há um considerável aumento das atividades em *parceria*, implicando, conseqüentemente, um número maior de parceiros envolvidos com a questão social.

A *participação social* tem como respaldo o fato de o Programa receber apoio de bases sociais amplas que se constituem como apoio decisivo quando o grau de adesão e satisfação é alto. No que diz respeito à participação das Prefeituras, elas reconhecem que ocorreu o estabelecimento de outras parcerias com a finalidade de enfrentar problemas sociais; maior mobilização da Secretaria Municipal de Educação juntamente com os diretores de escolas para a resolução dos problemas educacionais do Município. Houve, ainda, a descoberta da existência de outros programas sociais que desconheciam antes do PAS e a obtenção de conhecimentos que



podem ser utilizados na participação em outros Programas como na elaboração de novos Projetos e Programas. Com relação aos sujeitos executores – Coordenador Municipal e alfabetizadores –, foi verificado que passaram a participar de outras atividades sociais locais e envolverem-se com os problemas sociais locais (NEPP-UNICAMP, 1999).

Há que se considerar no conjunto da análise a presença da Estratégia Comunidade Solidária que deu prioridade a um conjunto de programas elegendo a família como alvo privilegiado da implementação dos mesmos. Portanto, devo destacar que juntamente com o PAS foram implementados outros programas, entre eles os que fazem parte da Estratégia da Comunidade Solidária dentro da área temática “**Apoio ao Ensino Fundamental**” e o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)**. Ao que parece, esses resultados não podem ser atribuídos isoladamente ao PAS, mas, sim, a um conjunto de medidas, ações e programas implementados ao mesmo tempo no período de atuação do PAS e realização da Avaliação Externa.

O fato de 48% dos municípios pesquisado ter implementado ações de educação de jovens e adultos; 28% introduzir classes de aceleração no sistema municipal de ensino pode ser considerado como aspecto positivo demonstrando um avanço no que diz respeito à institucionalização da EJA e publicização do atendimento educacional. Entretanto, quando se constata que apenas 12% implementaram programas profissionalizantes, entendo uma tímida contribuição no sentido de garantia de novas formas de trabalho, de emprego e de geração de renda. É importante lembrar que, entre seus objetivos, o de geração de renda está também colocado, no entanto, pouco se fez para que esta medida se concretizasse.

Finalmente, devo ressaltar que toda esta mobilização e participação não são sinônimo nem garantia de um maior grau de politização da população, pela falta de espaço no qual os parceiros possam se encontrar e realizar escolhas de representantes dos Conselhos da AAPAS e da Universidade e pela estrutura hierárquica da gestão administrativa e financeira do Programa que estabelece diretrizes que devem ser seguidas pelos sujeitos *parceiros* executores e beneficiários.



## CONCLUSÃO

Este estudo sobre *parceria* na relação entre Estado e Sociedade Civil procurou, de forma mais abrangente, contribuir para a análise das políticas públicas de educação e de gestão educacional da educação de jovens e adultos analfabetos, especialmente em relação a sua formulação e implementação. Para tanto, propus quatro objetivos para o exame crítico das relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil na implementação de políticas públicas dirigidas à educação de jovens e adultos analfabetos, tendo como objeto de estudo o Programa Alfabetização Solidária, um programa em âmbito nacional com grande impacto social no cenário político brasileiro.

### **1. AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS ANALFABETOS.**

O percurso pela trajetória da história da educação de jovens e adultos analfabetos relacionada à construção dos direitos civis, sociais e políticos permitiu-me identificar que, de fato, ocorre um real distanciamento entre a legislação proposta, os objetivos proclamados pelo liberalismo e a realidade concreta. Foi possível diagnosticar e demonstrar que a educação de jovens e adultos não se constituiu como meta prioritária do Estado, embora haja na última década do século XX o consenso da necessidade de promover ações para a erradicação do analfabetismo e inclusão social, o seu atendimento continua sendo realizado de forma a não onerar os cofres públicos.

A história da educação brasileira demonstra que somente a partir da década de 1940 ocorrem ações educacionais de âmbito nacional e promovidas pelo governo federal. Logo, observa-se que o Estado aumenta, significativamente, as suas responsabilidades e atribuições, permitindo a expansão dos direitos sociais de cidadania, a partir dessa década. Entretanto, essa mudança de atitude do Estado não se colocou como um acontecimento que modificou o quadro

do analfabetismo no Brasil, pois a taxa de analfabetismo correspondia a 56,2%, retratando assim o déficit educacional com mais da metade da população na década de 1940.

Outra consideração a fazer é a de que nas décadas de 1950 e 1960 ficou demonstrado um grau de autonomia pedagógica e política na educação de jovens e adultos, antes não visto. Alguns indicadores deste avanço foram a multiplicação dos programas voltados para a alfabetização de adultos, a organização política da população, aspectos importantes que evidenciam uma maior participação e consciência política e social por parte da população. A mudança na concepção de analfabetismo como uma expressão da pobreza e do subdesenvolvimento econômico-social em oposição à sua visão como doença social permitiu avançar para uma concepção do ato de alfabetizar e do processo de alfabetização como uma forma de emancipação popular.

Na década de 1970, o que se vê é o delineamento de perspectivas de atendimento de um grande contingente de analfabetos. Desta maneira, as políticas públicas propostas envolvem os Estados, os Municípios e as entidades privadas para a sua implantação e implementação; percebe-se também a clara intenção de colocar o sistema educacional a serviço do Regime Militar com a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL. Em contrapartida, na década de 1980, assistiu-se a uma mobilização social pela redemocratização da sociedade, o que levou ao reinício do debate teórico e político sobre Educação de Jovens e Adultos Analfabetos e sua relação com a educação popular. Diante deste movimento, surgem propostas de novos programas envolvendo diversos atores sociais, marcando um novo contexto para o pensamento e prática das políticas públicas de educação. É nesse contexto que Sociedade Civil e Estado passam a ser focos de debate e reflexão de atores e agentes políticos e acadêmicos. Uma série de iniciativas dão mostra de que há uma preocupação de apresentar a educação como prioridade entre as políticas públicas e assistimos às seguintes iniciativas: o lançamento do Programa “Educação para Todos”, pelo Ministério da Educação, em 1985; e, ainda, a aprovação da Emenda Calmon; a extinção do MOBRAL e a criação da Fundação Educar, em 1985; a elaboração de propostas de princípios básicos no sentido de garantir a educação pública para todos os brasileiros tanto para a elaboração da Constituição Federal de 1988, quanto para a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 – Lei nº 9.394/96 e a participação mais ativa da sociedade nestes processos; a instituição pela UNESCO do Ano Internacional da Alfabetização e a preparação e participação do Brasil na Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, em 1990, e na V Conferência Internacional de

Educação de Adultos – V CONFITEA, em Hamburgo, Alemanha, em 1997. Todos estes acontecimentos e movimentos representaram um avanço para a Educação de Jovens e Adultos, que ganha importância no âmbito das políticas públicas no Brasil.

Com relação à segunda metade da década de 1990, considero que as iniciativas do Ministério da Educação destinadas à oferta de educação de jovens e adultos tiveram como principal objetivo a introdução de uma nova ótica do papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. Esta mudança de ótica teve como resultado a formulação e implementação de programas que apresentam um desenho no qual a gestão compartilhada entre Estado e Sociedade utiliza-se da *parceria*, envolvendo diversos atores sociais: as instâncias governamentais, as organizações sociais e as instituições de ensino e pesquisa e as empresas.

Levando em conta estes aspectos e considerando as mudanças no âmbito de atuação do Estado e da sociedade, acredito que se impõe a necessidade de realizar efetivamente a ampliação do atendimento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, aos jovens e adultos que não o tiveram em idade própria. Na medida em que isto venha a ser garantido, haverá a legitimação da educação de jovens e adultos como política e como direito, em contraposição ao crescimento de políticas que apresentam um desenho suplementar e focalizado. No entanto, cabe lembrar que para esta necessidade ser atendida e o direito à educação de jovens e adultos ser respeitado, é preciso que haja a previsão e destinação de recursos suficientes para esta modalidade de ensino, até que se supere o déficit ainda existente no atendimento educacional da população acima de 15 anos.

## **2. A PARCERIA E AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO E SUA CONFIGURAÇÃO PARA A CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS ANALFABETOS**

Neste sentido, como caracterizar, entretanto, as relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil na implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento educacional de jovens e adultos analfabetos? Neste caso, ao caracterizar o Programa Alfabetização Solidária, explicitando inclusive o entendimento no seu interior da concepção de parceria na gestão deste

Programa destinado à educação de jovens e adultos analfabetos, foi possível identificar a relação hierárquica existente no desenho do Programa bem como os entraves, os obstáculos, os limites e os impactos positivos e negativos na relação Estado e Sociedade Civil.

Uma análise, mesmo que limitada a um determinado período, de 1996 a 2002, e fundamentada em fontes secundárias, documentos de avaliação do Programa e entrevista, que teve como foco captar a concepção de parceria, a compreensão da relação parceira entre os diversos atores, os resultantes educacionais, institucionais e financeiros decorrentes do PAS, mostra que esta experiência de programa focalizado, que se caracteriza pela ação suplementar e emergencial no atendimento educacional do público-alvo jovens e adultos analfabetos, formulado pelo governo federal e implementado em parceria entre Poder Público e diversos atores da sociedade, tem sido considerada inovadora no que tange à forma de gestão, mas conservadora no que diz respeito às relações estabelecidas entre parceiros, que compartilham ações fundamentadas na parceria.

A *parceria*, como foi vista, apresenta de forma ambígua uma série de conceitos, tanto permitindo que o Estado se desresponsabilize de garantir a educação como um direito universal ao delegar funções, que até então assumia, à Sociedade Civil, quanto facultando a constituição de espaços públicos não estatais de gestão de políticas públicas, fator que oferece a possibilidade do exercício da cidadania ativa e do *controle social*, da Sociedade Civil, sobre as políticas públicas e o Estado. Ela também pode se apresentar com o sentido apenas de garantir a eficiência, a desburocratização e a captação e otimização dos recursos financeiros no desenvolvimento do Programa, tendo em vista a lógica economicista e gerencial.

No caso do Programa Alfabetização Solidária, a *parceria* é entendida como a junção de diversos atores que somam suas ações a fim de enfrentar a miséria, a pobreza e a exclusão social. Nesse sentido, é possível afirmar que, por um lado, esta compreensão pode significar um avanço quando a questão do enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão social passa a ser preocupação de todos; por outro lado, pode significar um retrocesso, pois as ações são fragmentadas, as responsabilidades são divididas e as ações executadas pelos atores sem que necessariamente ocorra a interação nas relações estabelecidas. Acredito que este fato se explicita quando se verifica a hierarquia existente nas relações estabelecidas entre os diversos atores e a falta de canais em que estes atores se encontram para debater e propor novos rumos ao Programa.

Um dos pontos frágeis que demonstram a inexperiência do PAS bem como os entraves numa relação entre Estado e Sociedade que envolve diversos atores é explicitado quando é examinada a sua gestão financeira. No que se refere a este aspecto, que considero ser um dos mais problemáticos do PAS, percebe-se a falta de publicização e divulgação dos dados financeiros. Até há conhecimento por meio de relatórios de avaliação, pois no período entre 2000 e 2003 houve a publicação dos demonstrativos e dos pareceres realizados pelos auditores da “Trevisan Auditores Independentes”. No entanto, considero que estes dados são insuficientes para um exame mais minucioso sobre a gestão financeira do Programa. Importante lembrar que outro elemento que também dificulta este exame é que nos documentos consultados não aparece nenhum quadro demonstrativo das despesas do período de 1997 a 1999.

Ao examinar os Relatórios de Avaliação Externa realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP), foi possível uma análise mais precisa sobre o fluxo dos recursos financeiros. Sobre este aspecto é possível destacar alguns pontos positivos como: a eficácia com relação ao fluxo dos recursos financeiros, observando-se sua adequação ao trabalho desenvolvido e a agilidade com que os mesmos chegam ao seu destino. Em contrapartida, não se pode deixar de mencionar que os atrasos do envio da bolsa-auxílio neste período da pesquisa é algo assinalado por parte de 1/3 dos alfabetizadores (NEPP-UNICAMP, 1999). Este atraso começa a apresentar-se como um dos principais obstáculos do Programa, como demonstra o estudo de Pacheco (2003), ao ressaltar o atraso em até cinco meses da bolsa-auxílio dos alfabetizadores, no valor de R\$ 120,00, em anos posteriores ao das avaliações externas. O mesmo atraso ocorreu também com a merenda dos alunos. Como medida para minimizar esses atrasos, que podem provocar inclusive a interrupção do trabalho, as Instituições de Ensino Superior (IES) e as Prefeituras passaram a contribuir com recursos próprios para tornar viáveis as atividades do Programa.

Portanto, ao examinar com maior cuidado os entraves e os limites neste processo, é possível realizar mais uma consideração relacionada ao modelo de gestão do PAS, assim, destacar mais um obstáculo, resultante do apontado anteriormente. Pude identificar que um dos limites claramente colocados para que haja eficácia do Programa tem sido a não participação mais direta dos parceiros na sua gerência, o que desarmoniza e causa conflitos nas relações. No caso da gestão financeira, a dificuldade do repasse de recursos financeiros e a dificuldade de

prestar contas de forma mais ágil têm exigido que dois atores, IES e Prefeitura, assumam responsabilidades não previstas pela organização do Programa.

Um outro aspecto da gestão realizada em parceria diz respeito à própria hierarquia existente na estrutura organizacional do Programa, que, por muitos momentos, leva a romper com princípios de transparência e reciprocidade entre os parceiros e faz com que as práticas autoritárias predominem sobre as práticas democráticas, que porventura possam existir por parte de alguns dos atores envolvidos na parceria. No que tange a este aspecto, um exemplo de limitação desta proposta de uma gestão parceira fundamentada numa relação hierárquica e autoritária está no fato de que mesmo os sujeitos (alfabetizadores, Coordenadores municipais, Coordenadores das IES) indicarem seis meses como tempo insuficiente para efetivamente ocorrer a alfabetização e responder aos itens a serem avaliados na leitura, escrita e Matemática, a Coordenação Nacional do PAS insiste na duração de seis meses para a realização do módulo e do processo de alfabetização.

Há ainda as dificuldades ou obstáculos do PAS relacionados à infra-estrutura do Programa, como: a insuficiência e inadequação de certos tipos de material fornecidos pela Prefeitura; no Município existem problemas relacionados à iluminação, sanitários, biblioteca e transporte. Outros pontos que provocam mais entraves ao PAS e que dizem respeito ao trabalho que envolve principalmente a relação entre a IES e o Município são a falta de conhecimento da realidade local por parte da IES e a distância entre a IES e o Município. No que tange à IES, uma consideração a ser feita é com relação ao acúmulo de tarefas, as aulas na Universidade somadas às tarefas de visitas, monitoramento e avaliação do Programa são elementos vistos como empecilhos para uma maior dedicação ao Programa pelos Coordenadores das IES. Além disso, o professor Coordenador da Universidade queixa-se da falta de reconhecimento e de apoio das instituições em que trabalham. Um exemplo é a falta de carga horária específica para esta atuação, e a bolsa-auxílio ser o único meio de reconhecimento do trabalho realizado. Uma queixa tanto dos Coordenadores das IES quanto dos Coordenadores do Município é o rodízio na execução do Programa com a rotatividade, consequência da substituição de alfabetizadores a cada módulo, ou a cada seis meses.

Como destaquei, um Programa que tem uma estrutura organizacional inovadora, que tem a hierarquia como um ponto negativo para uma atuação que pudesse caracterizar-se como



democrática, apresenta contradições. Suas contradições são identificadas quando se apontam suas inovações e avanços na relação parceira entre os diversos atores.

Com relação à parceria envolvendo os setores públicos, privados e público não-estatal, ou mais especificamente a relação entre a Prefeitura – IES – PAS, um dos fatores considerados como um avanço foi, em primeiro lugar, a relevância atribuída ao analfabetismo pelas IES e Prefeituras e, em segundo, a ressignificação das atividades das IES e a institucionalização de Educação de Jovens e Adultos pelas Prefeituras. A primeira questão demonstra que a parceria entre IES e Programa Alfabetização Solidária pôs-se como um fator positivo e definidor de uma nova maneira de encarar o tema do analfabetismo e da educação de jovens e adultos, como fonte de novos conhecimentos em diversas áreas do saber. A segunda questão foi a de proporcionar um avanço na atuação da IES, que passou a exercer atividades nunca antes tão necessárias e solicitadas a este espaço, a sua atuação na educação popular. Portanto, ficou demonstrado um movimento de ressignificação do papel da Universidade, da extensão, da pesquisa e do ensino, como também da participação da Universidade em programas sociais, com um novo olhar para além das atividades filantrópicas e assistencialistas. Em consequência de todo este movimento, ocorreu um estímulo para que a relação entre teoria e prática, ou seja, ensino-pesquisa e extensão se tornasse cada vez mais importante na produção do conhecimento acadêmico.

No que se refere à institucionalização da Educação de Jovens e Adultos pela Prefeitura há que se observar que ela ocorre de duas formas: 1) a vinculação do Programa à Secretaria Municipal de Educação; 2) a oferta de educação de jovens e adultos ou supletivo, garantindo a continuidade dos estudos daqueles que haviam frequentado o Programa.

Quanto à primeira forma de institucionalização, pode ser considerado positivo o fato de que em 78% dos casos estudados ocorreu a vinculação do Programa às Secretarias Municipais de Educação, e somente em 22% dos casos o Programa esteve vinculado ao Gabinete do Prefeito. A sua vinculação à Secretaria Municipal de Educação permitiu ao Município atribuir o devido significado educacional à iniciativa, além de efetivar ações no setor educacional que de fato podem ser vistas como mudanças significativas para a área da educação. Um exemplo considerado significativo foi a introdução ou maior oferta de treinamento e capacitação de professores da rede municipal, registrada como a maior mudança indicada pela avaliação externa

do Programa, representando 76% das respostas atribuídas à questão do tipo de mudanças ocorridas na área da educação, em função do PAS (Programa Alfabetização Solidária, 2003).

Quanto à segunda forma de institucionalização, há que se observar o impacto que quantitativamente pode ser avaliado como positivo, o fato de 48% dos municípios pesquisados terem implementado ações de educação de jovens e adultos; 28% introduzirem classes de aceleração no sistema municipal de ensino e o restante, 18%, continuar atuando em educação de jovens e adultos, pois já contavam com esta modalidade de ensino na rede municipal. Em contrapartida, vejo como uma tímida contribuição para a garantia de novas formas de trabalho, de emprego e de geração de renda o fato de que apenas 12% implementaram programas profissionalizantes. Neste sentido, poucos foram os resultados com relação à situação de trabalho; a situação permaneceu a mesma ao comparar a situação anterior e depois do Programa. Um dos fatores que dificultaram esta mudança de situação foi a falta de recursos financeiros que garantissem a implantação da educação profissionalizante nos municípios. Um exemplo foi a proposta de “Educação Contextualizada”, que envolveu o Ministério do Trabalho como parceiro, ocorreu em um número muito pequeno de municípios e que devido à falta de recursos financeiros destinados para este Programa não houve continuidade do mesmo. Entre os aspectos a serem aperfeiçoados no PAS do ponto de vista da IES está o apoio do governo para os municípios darem continuidade ao processo de educação dos jovens e adultos egressos do programa.

Um dos pontos centrais do Programa tem sido a formação dos alfabetizadores cujo sucesso depende, e muito, do papel da IES enquanto formadora de alfabetizadores e educadores de educação de jovens e adultos. Considero que os cursos de formação devam se propor a contextualizar historicamente a educação de jovens e adultos, o debate sobre o letramento e os avanços no ensino da Matemática. No entanto, mesmo que consigam atender a este conteúdo, com certeza, apresentam como um limite de sua atuação a carga horária de 120 horas-aula destinada para a capacitação dos alfabetizadores. Compreendo-a como um limite, pois esta carga horária de capacitação é insuficiente para que os alfabetizadores superem uma visão tradicional do ato de alfabetizar.

Um outro limite provocado pela insuficiência de tempo destinado a cada módulo de trabalho, apontado pelos sujeitos participantes, é o fato de ficarem por apenas seis meses no programa, o que os desmotiva a participar do processo de formação, principalmente da

capacitação continuada que ocorre ao longo de sua atuação em sala de aula. Continuar estudando e se atualizando sem a garantia de continuidade no programa é um dos entraves para que se efetive um trabalho mais substancial na alfabetização. O que se verificou nos relatórios avaliativos do Programa é que os parceiros do PAS, a IES e a Prefeitura têm enfrentado sem saber dar respostas, a não ser a de que é uma regra do Programa que não pode ser modificada.

Esta imposição do Programa de apenas seis meses para cada módulo, com cinco meses para desenvolver o processo de alfabetização, é mais um entrave que limita a gestão pedagógica, pois inibe a ação dos Coordenadores das IES e do Município quando buscam garantir uma formação mais profunda e exigir uma atuação mais qualitativa do alfabetizador, pois não se cria um vínculo dos alfabetizadores e alfabetizados com a educação de jovens e adultos. A relação do alfabetizador com seu alfabetizando, com a IES e com o Município é muito rápida, passageira e inconsistente.

Como não poderia ser diferente, é mais um aspecto contraditório do PAS, pois é possível reconhecer pontos e impactos positivos do programa com relação à formação dos alfabetizadores. Entre seus avanços e inovações, vale ressaltar a absorção dos jovens capacitados pelo sistema de ensino oficial dos municípios parceiros. Como frisam, “*estamos formando e espalhando pelo país um considerável contingente de novos educadores*” (Programa Alfabetização Solidária, 1999, p. 20). Considero que é possível a ocorrência de um processo inicial de formação de novos educadores e que isto seja uma inovação, ao mesmo tempo, em contraposição, fica difícil afirmar que esteja se espalhando um contingente de novos educadores, pelas seguintes razões: a primeira razão é a de que não há dados concretos que demonstrem esta absorção; e quando há, como no estudo de Pacheco (2003), aponta para a retomada dos estudos de apenas 30,4%, num universo de 79 alfabetizadores do município de Cedro – CE.

Estes e outros fatores, já anteriormente apontados, podem ser considerados também como entraves da *parceria* se efetivar como um espaço de *participação* e *democratização* da educação. Com relação às IES e aos Municípios, há que se fazer algumas considerações importantes sobre a participação e a democratização da educação.

Observo que a *participação* dos órgãos públicos e das entidades privadas no Programa é considerada um ponto inovador da sua implementação. Entre os impactos constatados nas IES e nos Municípios, encontra-se a *participação social*, observada por meio do crescimento da

atuação na área social na Universidade. Isto significa que, na medida em que as IES e os Municípios aderem ao Programa, há um considerável aumento das atividades em *parceria*, implicando conseqüentemente um número maior de parceiros envolvidos com a questão social.

A *participação social* tem como respaldo o fato de o Programa receber apoio de bases sociais amplas que se constituem como apoio decisivo quando o grau de adesão e satisfação é alto. No que diz respeito à participação das Prefeituras, elas reconhecem que ocorreu o estabelecimento de outras parcerias com a finalidade de enfrentar problemas sociais; maior mobilização da Secretaria Municipal de Educação juntamente com os diretores de escolas para a resolução dos problemas educacionais do Município. Houve ainda a descoberta da existência de outros programas sociais que desconheciam antes do PAS e a obtenção de conhecimentos que podem ser utilizados na participação em outros Programas como na elaboração de novos Projetos e Programas.

Como não poderia deixar de considerar, como impacto positivo está a diminuição do analfabetismo e o aumento da escolaridade da população em 68,1% dos municípios pesquisados; o crescente número de municípios com classes voltadas à Educação de Jovens e Adultos passou de 32,4% para 70%, 4% no período de 1997 a 2000; o registro em 25% dos municípios do aumento de matrículas em cursos de alfabetização na rede municipal; a melhoria nas condições de oferta no ensino público e a participação dos pais de forma mais efetiva na vida escolar dos filhos são fatores que, com certeza, podem ser considerados essenciais para a *democratização educacional*.

No caso ainda dos alfabetizadores e alfabetizados, ao serem perguntados sobre os benefícios do Programa, remetem aos ganhos individuais, e não coletivos. De acordo com a avaliação externa do Programa, verifica-se que a *participação social*, denominada pela avaliação de participação comunitária, “foi enriquecida com a autoconfiança e o traquejo social adquiridos, mas ainda é relatada como um exercício de satisfação pessoal e não denota participação em assuntos comunitários de interesse coletivo ou de grupos sociais organizados” (Programa Alfabetização Solidária, 2003, p. 53). Enfim, os benefícios apontados, no caso dos alunos, foram o aprimoramento profissional, a independência e a liberdade, a auto-estima e os benefícios pessoais e o aprimoramento das relações pessoais.

### **3. A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DA DÉCADA DE 1990 E O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA (PAS)**

As reformas imprimidas pelo Estado na última década do século XX apresentaram a crise do Estado como tema central e sua reforma como elemento indispensável para o fortalecimento da Sociedade Civil. Assim, a participação da sociedade, no contexto de reforma do Estado, dar-se-ia de forma cooperativa e parceira em detrimento de uma participação que se caracterizaria como luta e oposição ao Estado com vistas a contribuir para a gestão e a implementação de políticas públicas.

Como já demonstrei durante o exame das principais inovações, impactos, benefícios, dificuldades e limitações do Programa Alfabetização Solidária, há a necessidade de uma proposta de política pública que consiga ir além da simples melhoria na gerência das políticas públicas de educação, pois se exigem alterações mais profundas de diretrizes definidas na interação Estado e Sociedade Civil.

O Programa Alfabetização Solidária fundamentou-se num desenho que não aponta para a intervenção mais ampla do Estado, limitando-se a uma atuação que se caracteriza por uma ação suplementar, emergencial e focalizada no atendimento educacional do público-alvo jovens e adultos analfabetos. Compreendo que a superação das dificuldades e dos entraves provocados pela inexperiência do PAS e pelo modelo de gestão adotado: hierárquico, burocrático e centralizador na tomada de decisões ocorrerá quando houver canais nos quais a comunicação com a sociedade se dê de forma mais clara e eficiente. É preciso que os atores participem de forma mais direta, que os benefícios sejam de ordem individual e coletiva.

Por meio da *parceria*, que pressupõe a participação da Sociedade Civil organizada no processo de desenvolvimento da ação alfabetizadora, estabelecem-se processos de descentralização das políticas educativas, aparentemente assentadas numa representação de sociedade democrática, consolidando-se com uma estratégia de transferir para os parceiros do Programa encargos e decisões previamente tomadas, para tão-somente serem executadas.

Contrariamente ao que tem sido afirmado por alguns autores (Azevedo, 2002) que se propuseram a analisar o PAS de que o Programa desconhece e desconsidera os graus de desarticulação social existentes nos espaços locais, como ocorre nas organizações da Sociedade Civil – movimentos sociais, entidades de classes etc. – devido às suas estruturas de poder, bem

como a desarticulação causada pela situação de pobreza nos municípios em que atuavam, acredito que o Programa parte deste pressuposto para definir sua estratégia de ação. É o reconhecimento da desarticulação social e da precariedade da organização social que faz com que seu desenho apresente os aspectos já mencionados: centralização, hierarquia, burocratização e visão dos parceiros como executores de ação. Enfim, para consolidar-se como eficiente, deve otimizar os recursos financeiros provenientes, como já visto, na sua maior parte, de doações de pessoas jurídicas e físicas e ao mesmo tempo dar o *status* à sociedade de participante de um programa que se projetou nacional e internacionalmente, mobilizando e envolvendo a sociedade e seus diversos atores.

Neste sentido, é possível concordar com o fato de que a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos para a gestão educacional pode ter como finalidade inibir as demandas provenientes da luta política imprimida pelos vários segmentos envolvidos seja na formulação, seja na implementação das políticas públicas educacionais. No que tange à questão da participação, a mesma parece apresentar-se como um consenso diante das propostas de gestão das políticas educacionais; no entanto, diante das análises apresentadas por autores como Montañó (2002) e Félix Rosar (1997), sua ocorrência dá-se dentro de limites impostos pelo marco contratual, e a lógica burocrática do Estado gerenciador e controlador, que inibe a elaboração de propostas e a participação nas decisões centrais sobre as políticas públicas adotadas.

Enfim, torna-se relevante destacar que a formulação do Programa no âmbito do Governo, Sociedade Política, deu-lhe reconhecimento e legitimação junto a empresários, universidades, aos diversos atores. Assim, o seu sucesso como articulador de parcerias e promotor de um movimento nacional em busca da redução do índice de analfabetismo nas áreas de atuação do Programa mostrou-se eficiente e incontestável, ao menos durante o período analisado. Mesmo que tenha considerado a história de um país que apresenta uma Sociedade Civil em processo de fortalecimento, mas ainda desarticulada e despolarizada, ele deixou a desejar enquanto promotor da mobilização e do fortalecimento das lideranças jovens locais. É preciso que a sociedade, mais do que executora, seja vista como interlocutora na formulação e implementação de políticas públicas. O PAS, apesar da inovação na gestão, dos resultados de redução do analfabetismo e institucionalização da educação de jovens e adultos analfabetos, ainda não permite esta

interlocução e, portanto, dificulta o processo de fortalecimento dos parceiros envolvidos na sua rede de relações.

Com o objetivo de contribuir para estudos posteriores sobre o tema, e diante da limitação também existente na pesquisa de dar conta de um universo de questões que surgem durante o percurso do trabalho, verifiquei a existência de um significativo número de estudos que tratam da Gestão Educacional do Sistema Escolar, analisando a gestão democrática da escola, os canais de participação, o projeto político pedagógico da escola, a luta da população por escolas, a descentralização do ensino, a municipalização, a parceria, a integração e colaboração entre os âmbitos federal, estadual e municipal para a realização da educação no sistema de ensino, ao debate sobre a participação na escola, entre outros, mas deparei-me com a dificuldade de encontrar estudos que realizassem análises sobre Gestão Educacional de Programas Educativos, como é o caso do Programa Alfabetização Solidária. Diante desta dificuldade, entendo que ainda há necessidade de estudos sobre a gestão de programas educacionais que ocorrem fora do sistema escolar e sua relação com temas como: descentralização, participação e políticas públicas. Logo, considero a necessidade de realização de exame mais preciso da gestão de programas educacionais que ocorrem fora do âmbito escolar, mesmo que sejam entendidos como institucionalizados pelo sistema educacional.





## BIBLIOGRAFIA

AÇÃO EDUCATIVA – Assessoria, Pesquisa e Informação. *União reserva R\$ 476 milhões para educação de adultos em 2002*. São Paulo, n. 42, ano VI, mar./2002.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria e a prática. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987. p. 10-31.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In.: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA, L. C., CUNILL GRAU, N.(orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 107–150.

BENEVIDES, Maria Victoria de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3ª ed. São Paulo: editora Ática. 2000.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Ensino Público e Educação Popular. In.: PAIVA, Vanilda. *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984. p. 63-83.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 207-241.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRANDÃO, Carlos R. Educação alternativa na sociedade autoritária. In.: PAIVA, Vanilda. *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984. p. 171-202.

\_\_\_\_\_. *Questão da Educação Popular*. 7ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

BRASIL. Ministério da Educação. *Educação para Todos: caminho para a mudança*. Brasília: MEC. 1985.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Programa Educação para a Qualidade do Trabalho*: manual do professor: alfabetização. Brasília: A Secretaria, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC/SEF, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. *Políticas de melhoria da qualidade da educação*: um balanço institucional. Brasília: MEC/SEF, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In.: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 67-116.

\_\_\_\_\_, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

\_\_\_\_\_ & CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999 a.

BRUNO, Lúcia. Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. 3ª ed.. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 15-45.

BRZEZINSKI, Iria. *L.D.B. Interpretada*: diversos olhares se entrecruzam. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CAMPOS, M. M. Malta. Questões sobre o caráter público dos convênios de atendimento à infância. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 95, p. 79-81, novembro/1995.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In.: IOSCHPE, Evelyn (et. al.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 7-12.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 4ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Lucia R. D. *et alii*. Conselho Municipal de Educação: mecanismos (in) viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microrregião de Campinas. In.: GIUBILEI, Sonia (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001. p. 187-230.

CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 95, p. 37-42, 1995.

\_\_\_\_\_. Concertación y alianzas em educación. In.: VV. AA. *Es Posible Concertar las Políticas Educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Eds., p. 17-40, 1996.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In.: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 147-171.

CASTRO, M.H.G. “Interesses, organizações e políticas sociais”. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. N. 31:17-48, 1991.

CONED. II Congresso Nacional de Educação. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte – MG, 1997.

CONFERÊNCIA Internacional de Educación de Adultos, V. *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos y Plan de Acción para el Futuro*. Hamburgo: UIE/UNESCO (Hamburgo, 14 – 18 de julio de 1997), 1997. 26 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.

CUNHA, Luiz A. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (org.). *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo, Cortez, 1995. p. 11-25.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In.: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI PIERRO, Maria Clara. *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*. Tese de doutoramento. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2000.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas de educação de jovens e adultos. *Educação & Pesquisa*, São Paulo, v. 27, p. 321-337, jul./dez., 2001.

FÉLIX ROSAR, Maria de Fátima. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In.: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 105-140.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Redume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem César. O que é Terceiro Setor? In.: IOSCHPE, Evelyn [et. al.]. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 25-33

FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2ª ed.. São Paulo: Cortez, 2001.

FIORI, J.L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995.

GHIRALDELLI Jr., Paulo. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1990.

GIUBILEI, Sonia (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativo do terceiro setor*. 2 ed.. São Paulo, Cortez, 2001.

GOMES, Ângela de Castro. A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In.: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HADDAD, Sérgio. *Estado e educação de adultos (1964/1985)*. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 1991.

\_\_\_\_\_. A educação de pessoas jovens e adultos e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria. *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 111-127.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)*. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2002.

\_\_\_\_\_. *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002.

HADDAD, Sérgio e DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. In: *Revista Brasileira de Educação*. Mai/jun/jul/ago, n. 14. 2000. p. 108-130.

HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. *História da Educação Brasileira: leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

IOSCHPE, Evelyn [et. al.]. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

KLEIMAN, A B. (org.). *Os significados do letramento*. Campinas: Mercado de Letras, 1995.

LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. In.: HADDAD, Sérgio (org.). *ONGs e Universidade: para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong, 2002. p. 17-50.

MARTINELLI, Antônio Carlos. Empresa-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In.: IOSCHPE, Evelyn [et. al.]. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 81-88.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In.: BRESSER PEREIRA, L. C., CUNILL GRAU, N.(orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 51-86.

MUNARIN, Antônio. Parceria: uma faca de muitos gumes. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, n. 5, 1997. p. 11-22.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. *Educação em foco*. Juiz de Fora, v.5, nº 2, p. 115-130, set./fev. 2000/2001.

\_\_\_\_\_. *Em defesa da política*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In.: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 119-145.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In.: FERREIRA, Naura Syria C. & AGUIAR, Márcia Ângela da S.(orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91-112.

OLIVEIRA, Cleiton & GANZELI, Pedro. O processo de municipalização do ensino fundamental, da primeira à quarta série, em Piracicaba. In.: GIUBILEI, Sonia (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001. p. 93-138.

OLIVEIRA, Francisco. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 68-78.

ONU (Organização das Nações Unidas). Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Educação para Todos: e as ONGs? *Contexto & Educação*. Editora Unijuí, ano 7, n.26, p. 21-47, abr./jun. 1992.

PACHECO, Íris D'Arc da Silva. *Avaliação do processo de formação dos professores alfabetizadores do Programa Alfabetização Solidária – PAS, em um município do interior do Ceará, a partir do olhar de uma coordenadora setorial*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2003.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo, Edições Loyola, 1983.

PAIVA, Vanilda. *Perspectivas e dilemas da educação popular*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

\_\_\_\_\_. Um século de educação republicana. *Pro-Posições*, n. 2, julho, p.7-18, 1990.

\_\_\_\_\_. Educação e bem-estar social. *Educação e Sociedade*, n.39, agosto, p.161-200, 1991.

\_\_\_\_\_ e WARDE, Mirian Jorge. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. *Educação e Sociedade*. São Paulo, nº 44, p. 11-32, abril. 1993.

PELIANO, Ana Maria T. M; RESENDE, Luis Fernando & BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 12, p. 19-38, jun./dez. de 1995.

PINTO, José Marcelino R., BRANT, Liliâne Lúcia N.A.O, SAMPAIO, Carlos Eduardo M. e PASCOS, Ana Roberta P. Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 81, n. 199, p. 511-524, set./dez.2000.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *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 de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1995.

POZZEBON, Paulo Moacir Godoy (org.) *Mínima metodológica*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

PRADO Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: editora brasiliense, 1980.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 12. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil: 1930/1973*. 10ª ed. Petrópolis, Vozes, 1988.

PEREZ, José Roberto Rus. Reflexões sobre a avaliação do processo de implementação de políticas e programas educacionais. WARDE, Mirian J (Org.). *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo, 1998. p.139-145.

\_\_\_\_\_. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo, 1998. p.65-73.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In.: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 197-217.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. In.: IOSCHPE, Evelyn [et. al.]. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 89-111.

SALES, Sandra R. *A relação sociedade política e sociedade civil no Mova de Angra dos Reis: fortalecimento ou cooptação?* Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense. 1998.

SANTIAGO, Rosemary A. *Educação: uma contribuição ao estudo da política de convênios no campo educacional brasileiro – 1980 – 1995*. São Paulo: PUC-SP, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In.: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 243-271.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica Condição da Política Social. . In: ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987. p. 10-31.

SAVIANI, Dermeval. *A Nova Lei da Educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 21 ed. ver. E ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Magda Becker. *Letramento: um tema em três gêneros*. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. IN.: *Revista Brasileira de Educação*, n. 25, Jan./fev.mar./abr., 2004. p. 5-17.

STARR, P. El significado de privatización. In: KAMERMAN, S. B. & KAHN, A. J. (org.). *La Privatización y el Estado Benefactor*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 27-63.

SUPLICY, Eduardo M., NETO, Bazileu Alves M. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.12, jun./dez., 1995. p.38-62.

TEDESCO, Juan Carlos. Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina. *Estudos Avançados*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.5, n° 12, 1991. p. 23-44.

TELLES, Sílvia da S. *Todo ser humano tem condições de construir conhecimento: uma experiência de formação de educadores em parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo*: Mova-SP, 1989-1992. Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense. 1998.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In.: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TFOUNI, Leda Verdiani. *Letramento e Alfabetização*. São Paulo: Cortez, 1995.

THOMPSON, Andrés A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In.: IOSCHPE, Evelyn B. [et. al.]. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 41-48.

UHLE, Águeda Bernardete. A filantropia na educação. In: *Educação & Sociedade*, n. 42, agosto/1992. p. 274-289.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. *Poder político e educação de elite*. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1980.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. ONGs e universidades: desafios atuais. HADDAD, Sérgio. *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002. p. 119-142.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. 3ª ed.. São Paulo: Peirópolis, 2003.



## DOCUMENTOS REFERENTES AO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *resultados do projeto piloto: avaliação*. Brasília: Presidência da República, Conselho da Comunidade Solidária, 1997.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação final*: primeiro semestre de 1999. – Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 1999.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *Princípios Orientadores para Elaboração de Proposta Político-Pedagógica*. Brasília, 1999.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *Mil dias reescrevendo o Brasil*: relatório de três anos de atividade: janeiro de 1997 a dezembro de 1999.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação final*: segundo semestre de 1999. – Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2000.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação final*: primeiro semestre de 2000. – Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2000.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação final*: segundo semestre de 2000 – Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2001.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação final*: primeiro semestre de 2001. – Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2001.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação final*: segundo semestre de 2001 – Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2002.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *trajetória seis anos*. Brasília. 2002.

BOLETIM ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. Brasília (Coleção nº 1, jul. 1997; nº 2, out. 1997; nº 3, dez. 1997; nº 4, mar. 1998; nº 5, maio 1998; nº 6, dez. 1998; nº 7, jan./fev. 1999; nº 9, maio/jul. 1999; nº 10, dez. 1999)

JANEIRO, Cássia. *Avaliação dos grandes centros urbanos*: módulo VIII, julho a dezembro de 2000. Brasília: Programa Alfabetização Solidária.

NEPP-UNICAMP. *Análise qualitativa dos programas inovadores do Comunidade Solidária*: relatório síntese. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1999.

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. *Relatório de três anos* (janeiro de 1997 a dezembro de 1999). Brasília, 1999.

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *perfil do aluno, impacto em 23 municípios do projeto-piloto, avaliação do módulo VII*. Brasília, 2000.

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *aumento de matrículas na Educação de Jovens e Adultos – Censo escolar 2000/2001, resultados comprovados pelo IBGE, impacto nos municípios e nas instituições parceiras, avaliação do módulo VIII*. Brasília, 2002.

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: *avaliação de impacto da atuação*. Brasília, 2003.

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. *Trajetória 2004 (8 anos): Responsabilidade e Inclusão Social*. Brasília, 2004.

PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária: síntese da avaliação*. Brasília: IBAM/IPEA/PNUD, 1998.

**ANEXO – DOCUMENTO QUE NORMATIZA O FUNCIONAMENTO DO  
PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA**

# **ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA - AAPAS**

## **CAPÍTULO I – DA DENOMINAÇÃO, SEDE, DURAÇÃO E OBJETIVO**

### **ARTIGO 1º**

A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS, constituída em dezesseis de novembro de mil novecentos e noventa e oito, em conformidade com a inclusa Ata lavrada e aprovada em 16 de novembro de 1998, sob nº 4751, no livro A9, com cópia em microfilme sob nº 29.886, no Cartório do 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, em Brasília, Distrito Federal, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, nos termos da lei civil, reger-se-á por este Estatuto e pela legislação em vigor.

### **ARTIGO 2º**

A Associação tem sede e foro na cidade de Brasília, DF, SAU/SUL, Quadra 05, Bloco K, nº17, 12º e 13º andar, salas 1201 a 1206 e 1301 a 1306, CEP: 70.070-050.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – A Associação poderá abrir ou encerrar sedes, subedes regionais, escritórios de representação em qualquer ponto do território nacional, conforme proposta da Diretoria e aprovação do Conselho Deliberativo.

### **ARTIGO 3º**

A Associação tem duração por prazo indeterminado.

#### **ARTIGO 4º**

---

A Associação tem por objetivo promover ações de apoio a toda comunidade carente, especialmente:

**I** – sensibilizar a sociedade civil, organismos governamentais e não-governamentais, nacionais, internacionais, estrangeiros, bilaterais e multilaterais no sentido de criar instrumentos que viabilizem programas educacionais para a promoção da qualidade de vida das famílias de baixa renda, visando ao desenvolvimento sustentado;

**II** – manter convênios com entidades de ensino para proporcionar trabalhos de coordenação e alfabetização de toda a comunidade carente;

**III** – conjugar esforços para implementação de programas que visem à geração de empregos e renda em nível rural e urbano;

**IV** – apoiar ações de prevenção de doenças e programas conjugados de educação de base, saneamento e habitação;

**V** – fomentar formas alternativas de atendimento à infância e ao adolescente, buscando a maximização de recursos humanos e materiais e do alcance social;

**VI** – fomentar ações e parcerias com programas voltados aos grupos mais vulneráveis da população, objetivando a defesa dos direitos sociais;

**VII** – estimular a população de baixa renda por intermédio de programas sociais voltados ao seu auto-sustento;

**VIII** – fomentar estudos e pesquisas referentes a programas de impacto social e baixo custo financeiro;

**IX** – celebrar acordos, convênios e contratos com pessoas de direito público e privado, físicas e jurídicas, nacionais, estrangeiras, internacionais, bilaterais e multilaterais, visando a realização de seus objetivos;

**X** – promover o aprendizado e o aperfeiçoamento de pessoal em todos os níveis necessários à implementação de ações da Associação;

**XI** – promover outras atividades institucionais necessárias ao cumprimento de seus objetivos, inclusive a realização e promoção de congressos, conferências, eventos, seminários, publicações afins e quaisquer outros meios de divulgação e comunicação, dentro das necessidades inerentes às suas atividades;

**XII** – acompanhar e avaliar os programas e projetos apoiados e/ou desenvolvidos pela Associação;

**XIII** – desenvolver atividades institucionais que viabilizem a captação de recursos, inclusive promovendo campanhas de arrecadação de fundos pela venda de produtos ligados à divulgação das atividades e das marcas e símbolos que for titular, bem como licenciamento e sublicenciamento dos mesmos, com o fim único e exclusivo de fortalecer a Associação na consecução de seus objetivos;

**XIV** - praticar quaisquer atividades e atos lícitos para a execução de seus objetivos, mesmo que não estejam contemplados neste Estatuto, desde que previamente aprovados pela Diretoria e ratificados pelo Conselho de Deliberação.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - A Associação atuará em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, ética, economicidade e eficiência e não fará qualquer discriminação de raça, cor, gênero, religião ou nacionalidade.

## **CAPÍTULO II – DO PATRIMÔNIO E FONTES DE RECEITA**

### **ARTIGO 5º**

---

O patrimônio da Associação será constituído por:

- I** – bens móveis e imóveis, ações e títulos, direitos e valores;
- II** – doações e legados subsequentes recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais, internacionais, estrangeiras, bilaterais e multilaterais;
- III** – quaisquer bens e direitos que venha a adquirir;
  
- IV** – rendas de qualquer natureza.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - A Associação não distribuirá entre seus sócios, membros do Conselho Deliberativo, do Conselho Fiscal e Diretores, resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto, sendo toda a receita, renda, recursos ou resultados operacionais de suas atividades obrigatoriamente aplicados na consecução de seus objetivos institucionais.

### **ARTIGO 6º**

---

O patrimônio social será administrado pela Diretoria.

### **ARTIGO 7º**

---

A aquisição, a venda, a permuta ou a oneração de bens imóveis da Associação deverão ser autorizados pela Assembléia Geral.

## **ARTIGO 8º**

---

Constituem fontes de receita da Associação:

**I** – as subvenções, auxílios e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais, estrangeiras, bilaterais e multilaterais;

**II** – os recursos oriundos de convênios e contratos;

**III** – as rendas provenientes dos títulos, ações ou papéis financeiros de sua propriedade;

**IV** – os rendimentos pela utilização do patrimônio;

**V** – os juros bancários e outras receitas eventuais;

**VI** – rendas provenientes de atividades operacionais e serviços prestados;

**VII** – outras receitas de qualquer natureza.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – A Associação aplicará integralmente suas receitas, recursos e eventuais resultados operacionais na manutenção e desenvolvimento da Associação e dos seus objetivos institucionais, no território nacional, firmando, para tanto, os instrumentos legais pertinentes, que permitam agilidade, eficiência e transparência para efetivo controle dos eventuais doadores e dos beneficiários.



## **CAPÍTULO III – DOS SÓCIOS**

### **ARTIGO 9º**

---

Consideram-se sócias as pessoas físicas ou jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, que tenham interesse na realização e desenvolvimento dos objetivos da Associação.

### **ARTIGO 10º**

---

O quadro dos associados compor-se-á das seguintes categorias:

**I** – fundadores: aqueles que assinaram a Ata de sua constituição;

**II** – efetivos: aqueles que forem admitidos mediante indicação de 3 (três) sócios fundadores;

**III** – honorários: aqueles que por serviços relevantes prestados à Associação, a mesma queira homenagear, conferindo o título por deliberação da Assembléia Geral;

**IV** – beneméritos: aqueles que contribuírem para a Associação com prestação de serviços, bens imateriais, ou para o seu patrimônio, com bens materiais de expressivo valor, conferido o título por deliberação da Assembléia Geral.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - Os sócios fundadores gozarão de todos os direitos e deveres dos sócios efetivos, além daqueles especificamente atribuídos a eles neste Estatuto.

## **ARTIGO 11º**

---

São direitos dos sócios efetivos:

**I** - participar das assembleias gerais;

**II** - votar e ser votado para o Conselho Deliberativo, Diretoria ou Conselho Fiscal;

**III** - apresentar propostas, sugestões e estudos aos órgãos associativos;

**IV** - propor a reforma do Estatuto Social;

**V** - participar das atividades da Associação;

**VI** - pedir esclarecimentos ao Conselho Deliberativo e à Diretoria sobre assuntos que digam respeito à Associação.

## **ARTIGO 12º**

---

São direitos dos sócios beneméritos e honorários aqueles correspondentes nos **incisos III e V do Artigo 11.**

## **ARTIGO 13º**

---

São deveres dos sócios efetivos:

**I** - comparecer às Assembleias Gerais e acatar as deliberações da maioria;

**II** - cumprir as disposições estatutárias e regimentais;

**III** - desempenhar com responsabilidade e zelo as tarefas que venham a aceitar;

**IV** - zelar pelo patrimônio social.

#### **ARTIGO 14º**

---

São deveres dos sócios beneméritos e honorários aqueles correspondentes no **inciso III do Artigo 13.**

#### **ARTIGO 15º**

---

O associado poderá ser excluído quando:

**I** – infringir as disposições estatutárias;

**II** – praticar qualquer ato prejudicial ao patrimônio ou imagem da Associação.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - A decisão de exclusão do associado será tomada por maioria simples do Conselho Deliberativo, cabendo recurso à Assembléia Geral.

#### **ARTIGO 16º**

---

Os associados não respondem solidariamente, quer subsidiariamente, pelas obrigações sociais mesmo quando no desempenho de cargos de Diretoria, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal.

## **CAPÍTULO IV – DA ORGANIZAÇÃO**

### **ARTIGO 17º**

---

A associação terá a seguinte estrutura administrativa:

**I** – Assembléia Geral;

**II** – Diretoria;

**III** – Conselho Deliberativo;

**IV** – Conselho Fiscal.

## **CAPÍTULO V – DA ASSEMBLÉIA GERAL**

### **ARTIGO 18º**

---

A Assembléia Geral é o órgão soberano e expressivo da vontade da Associação, composta pelos sócios regularmente inscritos em pleno exercício de seus direitos.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - As Assembléias Gerais são Ordinárias e Extraordinárias, devendo ser convocadas pelo Presidente da Associação, por edital afixado em lugar visível na sede da Associação e/ou, ainda, por meio de correspondência, impressa ou eletrônica, a seus sócios, com antecedência mínima de 10 (dez) dias.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - Do ato de convocação das assembléias, deverão estar expressos dia, hora e local e, também, os assuntos objeto de sua convocação, podendo somente sobre eles a Assembléia deliberar.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** - As assembléias realizar-se-ão, em primeira convocação, com a presença da maioria absoluta dos associados e, em segunda convocação, meia hora após a primeira chamada, com qualquer número de presentes.

**PARÁGRAFO QUARTO** - As assembleias serão presididas pelo Presidente da Associação, que verificará, preliminarmente, se a convocação foi feita regularmente e procederá à escolha dos membros da mesa diretora entre os associados presentes.

**PARÁGRAFO QUINTO** – A Assembleia Geral poderá, ainda, ter a opção de ser realizada por meio eletrônico, sendo certo que posteriormente será lavrada a respectiva Ata com todas as matérias discutidas e aprovadas, para a assinatura de todos os participantes.

## **ARTIGO 19º**

---

A Assembleia Geral reunir-se-á:

**I** – ordinariamente, 01 (uma) vez ao ano, nos 04 (quatro) meses seguintes ao término do exercício social, convocada pelo Presidente da Associação ou, ainda, por 1/5 (um quinto) dos associados;

**II** – extraordinariamente, tantas vezes quantas forem necessárias, para discutir todo e qualquer assunto relacionado à Associação, e poderá ser convocada pelo Conselho Deliberativo, por 02 (dois) Diretores, ou por 1/5 (um quinto) dos sócios, sempre que não a fizer o Presidente. A solicitação feita pelos conselheiros e diretores deverá indicar a conveniência da realização da Assembleia e, a solicitação feita pelos sócios deverá ser devidamente fundamentada.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - Recebido o pedido de convocação, o Presidente da Associação diligenciará imediatamente para sua realização, não podendo recusá-la sob qualquer pretexto, exceto se não atender aos pré-requisitos deste artigo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - Os associados poderão ser representados na Assembleia Geral por procurador, mediante apresentação de instrumento de mandato com poderes especiais e voto expresso para a assembleia convocada.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** – Cada associado terá direito a um voto na Assembleia Geral.

## **ARTIGO 20º**

---

Compete a Assembléia Geral:

**I** – eleger os membros da Diretoria, do Conselho Deliberativo, do Conselho Fiscal, nas épocas determinadas;

**II** – destituir membros do Conselho Deliberativo, do Conselho Fiscal e Diretoria, desde que haja justa causa;

**III** – analisar e aprovar o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Resultado do Exercício e o Relatório Financeiro do Exercício anterior, apresentados anualmente pela Diretoria, acompanhados do parecer do Conselho Fiscal;

**IV** – tomar qualquer iniciativa a bem dos interesses da Associação, embora não prevista no Estatuto, mas não contrária aos seus dispositivos;

**V** – reformar, no todo ou em parte, o Estatuto Social;

**VI** – decidir sobre aplicação de penalidade aos sócios;

**VII** – deliberar sobre quaisquer outros assuntos que possam interessar à Associação;

**VIII** – decidir sobre a transformação, extinção e dissolução da Associação e o destino do patrimônio;

**IX** – avaliar o desempenho operacional e social;

X – propor ao Conselho Deliberativo e à Diretoria atividades a serem desenvolvidas no exercício seguinte pela Associação;

XI – aprovar o Regimento Interno.

## **CAPÍTULO VI – DA DIRETORIA**

### **ARTIGO 21º**

A Diretoria é órgão executivo, composta de 03 (três) membros, sócios efetivos, sendo um Presidente, 01 (um) Diretor Administrativo e 01 (um) Diretor Financeiro.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - O mandato da Diretoria será de 04 (quatro) anos, admitida a reeleição.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - A Diretoria reunir-se-á ordinariamente 02 (duas) vezes ao ano e extraordinariamente sempre que necessário, devendo ser convocada, com antecedência de 03 (três) dias, pelo Presidente ou seu substituto eventual.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** – A Diretoria poderá fazer uso de meios eletrônicos para convocar e realizar reuniões, sendo certo que posteriormente será lavrada a respectiva Ata com todas as matérias discutidas e aprovadas, para a assinatura de todos os participantes.

**PARÁGRAFO QUARTO** - O Diretor, nos seus impedimentos eventuais, será substituído pelos outros membros da Diretoria e, no caso de vaga definitiva, na forma do **inciso V do Artigo 24**.

**PARÁGRAFO QUINTO** – O Presidente e os Diretores não poderão receber qualquer tipo de remuneração, direta ou indiretamente, sob nenhuma forma ou pretexto.

### **ARTIGO 22º**

Compete à Diretoria:

**I** - elaborar e executar o programa anual de atividades;

**II** - gerir e supervisionar as atividades da Associação no cumprimento de suas finalidades sociais;

**III** - elaborar e apresentar à Assembléia Geral o relatório anual, bem como dar-lhe conta e resultado da incumbência que lhe foi imposta;

**IV** - relacionar-se com instituições públicas e privadas para mútua colaboração em atividades de interesse comum;

**V** - contratar e dispensar empregados;

**VI** - adquirir bens para a administração, manutenção e expansão das atividades da Associação;

**VII** - estar presente às assembléias para apresentar relatórios ou prestar esclarecimentos, quando solicitados;

**VIII** – emitir cheques e fazer a movimentação financeira de cunho bancário, sempre assinados por 02 (dois) dos seus Diretores ou 01 (um) Diretor e 01 (um) Procurador ou 02 (dois) Procuradores, em conjunto, nomeados na forma do item seguinte;

**IX** – constituir, pela assinatura em conjunto de 02 (dois) Diretores, em nome da Associação, poderes a Superintendentes mediante celebração de procuração, constando do instrumento, o prazo da nomeação, que não poderá ultrapassar o mandato da Diretoria.

**X** - receber doações e emitir o competente documento;

**XI** - estabelecer normas sobre aceitação de doações cuja manutenção importe em ônus para a Associação;

**XII** - propor ao Conselho Deliberativo a eliminação de sócios;

**XIII** – propor ao Conselho Deliberativo a abertura ou encerramento de subsedes regionais e escritórios de representação da Associação;

**XIV** – assinar, em nome da Associação, acordos, convênios e contratos com instituições ou empresas públicas ou privadas, nacionais, internacionais, bilaterais e multilaterais, bancos multilaterais de desenvolvimento e bancos de fomento, visando à realização de seus objetivos;

**XV** - resolver os casos omissos no Estatuto, com aprovação do Conselho Deliberativo;

**XVI** - representar os interesses da Associação em juízo e fora dele.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - a contratação de Superintendente e respectivos Superintendentes Adjuntos, com a atribuição da prática de alguns ou todos os atos descritos nos **incisos II, III, IV, V, VI, VIII, X, XIV e XVI** do presente artigo deverá ser autorizada em reunião da Diretoria e consignada em ata, sem prejuízo da conferência dos poderes necessários por via de procurações outorgadas nos termos e na forma do **inciso IX**.



## **CAPÍTULO VII – DO CONSELHO DELIBERATIVO**

### **ARTIGO 23º**

---

O Conselho Deliberativo é órgão de orientação e consulta, composto de 06 (seis) membros e 06 (seis) suplentes, sócios efetivos, eleitos pela Assembléia Geral.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - o mandato dos conselheiros e seus suplentes será de 06 (seis) anos, admitida a reeleição.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - o Conselho será renovado, a cada biênio, em 1/3 (um terço) de seus membros.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** - o Conselho Deliberativo elegerá um Presidente, para um mandato de 02 (dois) anos, devendo este ser 01 (um) dos membros, sócio efetivo, que terá voto de qualidade.

**PARÁGRAFO QUARTO** - em caso de vacância, o mandato será assumido pelo respectivo suplente até o seu término.

**PARÁGRAFO QUINTO** - o Conselho Deliberativo reunir-se-á, pelo menos 01 (uma) vez ao ano e extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente do Conselho ou por 03 (três) de seus membros.

**PARÁGRAFO SEXTO** – O Conselho Deliberativo poderá fazer uso de meios eletrônicos para convocar e realizar reuniões, sendo certo que posteriormente será lavrada a respectiva Ata com todas as matérias discutidas e aprovadas, para a assinatura de todos os participantes.

**PARÁGRAFO SÉTIMO** – os membros do Conselho Deliberativo não receberão qualquer tipo de remuneração, direta e indireta, pela sua atividade de conselheiro, sob nenhuma forma ou pretexto.

### **ARTIGO 24º**

---

Compete ao Conselho Deliberativo:

**I** - dar as diretrizes da gestão da Associação, orientando suas atividades no sentido de realizar seu objetivo social;

**II** - convocar a Assembléia Geral Extraordinária, quando julgar conveniente;

**III** - conhecer o relatório da administração;

**IV** - aprovar e destituir auditores independentes.

**V** - designar substituto, no caso de vacância do cargo de Diretor, para exercê-lo até o término do respectivo mandato, salvo se a vaga definitiva ocorrer no cargo de Presidente, na primeira metade do mandato, hipótese em que deverá convocar, no prazo de 30 (trinta) dias, Assembléia Geral para proceder à eleição de seu substituto;

**VI** - autorizar a Diretoria a adquirir, vender, permutar ou onerar bens imóveis;

**VII** - deliberar sobre proposta da Diretoria de abertura ou encerramento de subsedes regionais e escritórios de representação da Associação;

**VIII** – decidir sobre a suspensão ou exclusão de associados.

## **CAPÍTULO VIII – DO CONSELHO FISCAL**

### **ARTIGO 25º**

O Conselho Fiscal será constituído de 03 (três) membros e respectivos suplentes, eleitos pela Assembléia Geral, admitida a reeleição.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - o mandato do Conselho Fiscal coincidirá com o mandato da Diretoria.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - em caso de vacância, o mandato será assumido pelo respectivo suplente até o seu término.

### **ARTIGO 26º**

Compete ao Conselho Fiscal:

**I** – examinar os Livros Contábeis, o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Resultados do Exercício e o Relatório Financeiro Anual da Associação, emitindo o respectivo parecer, após analisar o relatório dos auditores independentes;

**II** – emitir parecer, quando solicitado pela Diretoria ou pelo Conselho Deliberativo, sobre assuntos financeiros de interesse da Associação;

**III** – opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, bem como sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os dirigentes da Associação;

**IV**- emitir parecer prévio sobre aquisição e alienação de bens imóveis;

**V** – indicar a empresa de auditoria independente a ser contratada.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – o Conselho Fiscal reunir-se-á ordinariamente uma vez por ano para examinar e dar seu parecer sobre o Relatório Financeiro Anual, Demonstrações Financeiras e Balanço Patrimonial da Associação, orientando a Assembléia Geral quanto à aprovação das contas apresentadas e, extraordinariamente sempre que entender necessário, para conhecer os relatórios de desempenho financeiro e contábil.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - os integrantes do Conselho Fiscal não receberão qualquer tipo de remuneração, direta e indireta, pela sua atividade de conselheiro, sob nenhuma forma ou pretexto.

## **CAPÍTULO IX – DO EXERCÍCIO SOCIAL**

### **ARTIGO 27º**

---

O exercício social terá a duração de 01 (um) ano, terminando em 31 de dezembro de cada ano.

### **ARTIGO 28º**

---

Ao final de cada exercício social, a Diretoria fará elaborar, com base na Escrituração Contábil da Associação, 01 (um) Balanço Patrimonial e 01 (uma) Demonstração das origens e aplicações de recursos, submetido ao exame e parecer dos auditores independentes.

## **CAPÍTULO X – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

### **ARTIGO 29º**

---

A prestação de contas da Associação observará:

**I** – os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade;

**II** – a publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da Associação, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

**III** – a realização de auditorias, inclusive por auditores externos independentes, caso necessário, da aplicação dos eventuais recursos, que deverá ser aprovada em Assembléia Geral;

**VI** – a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos será feita conforme determina o Parágrafo Único, do Artigo 70 da Constituição Federal.

## **CAPÍTULO XI – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS**

### **ARTIGO 30º**

A Associação só será dissolvida por decisão da maioria absoluta de seus membros, em Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - No caso de dissolução da Associação, os bens do seu patrimônio serão destinados a outra entidade pública ou privada instituída com finalidades semelhantes, devidamente registrada no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas e no Conselho Nacional de Assistência Social, com funcionamento regular.

### **ARTIGO 31º**

A Associação terá Regimento Interno aprovado em Assembléia Geral, que estabelecerá as normas gerais para seu funcionamento.

### **ARTIGO 32º**

Os diretores, conselheiros e associados não serão remunerados na prestação de serviços de qualquer natureza à Associação, sendo inteiramente vedado o recebimento de qualquer gratificação, bonificação ou vantagem.

### **ARTIGO 33º**

O presente Estatuto poderá ser reformado, a qualquer tempo, por decisão de 2/3 (dois terços) dos associados presentes, em Assembléia Geral especialmente convocada para esse fim, e entrará em vigor na data do seu registro.

### **ARTIGO 34º**

Os casos omissos serão resolvidos pela Diretoria.

---

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira  
Presidente

---

Ruth Cardoso

---

Regina Célia Esteves de Siqueira  
Superintendente Executiva

---

José Gregori

---

Gilda Figueiredo Portugal Gouvea  
Diretora Administrativa

---

Antônio Ermírio de Moraes

---

Antoninho Marmo Trevisan

---

Dulce Maria Pereira

---

Brigitte Cecile M. N. Loyola

---

Helena Maria Sant'Ana Sampaio

---

Éfrem de Aguiar Maranhão

---

p/p Jorge Ricardo Werthein  
Âmbar de Barros (procuradora)

---

p/p Miguel João Jorge Filho  
Vanda Pita (procuradora)

---

Manoel Dantas Barreto Filho

---

p/p Pedro Moreira Salles  
Tomas Tomislav A. Zinne (procurador)

---

Ana Maria Diniz

---

Jorge de Moraes Jardim Filho

