UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Educação

ADRIANA MEDEIROS FARIAS

Uma experiência de Consultoria em Educação de Jovens e Adultos no semi-árido do Piauí:

os limites das ações do governo federal nas políticas públicas

Campinas
2009

© by Adriana Medeiros Farias, 2009.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Faculdade de Educação/ UNICAMP

Farias, Adriana Medeiros.
F225e Uma experiência de consultoria em educação de jovens e adultos no semi - árido do Piauí : limites nas ações estratégicas do governo federal nas políticas públicas / Adriana Medeiros Farias. -- Campinas, SP: [s.n.], 2009.

Orientador : Sonia Giubilei.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação de jovens e adultos. 2. Políticas públicas. 3. Consultoria. 4. Terceirização. 5. Programa Brasil Alfabetizado. I. Giiubilei, Sonia. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

09-121/BFE

Título em inglês : Experience in consulting in youth and adult education in the semi-arid region of Piauí : the limits of the strategic actions of the federal government in public policy
Keywords: Youth and adult education ; Public policy ; Consulting ; Outsourcing ; Literate Brazil Public Program
Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais
Titulação: Doutora em Educação
Banca examinadora: Profª. Drª. Sonia Giubilei (Orientadora)
Profª. Drª. Lisete Regina Gomes Arelaro
Prof. Dr. Romualdo Dias
Prof. Dr. Newton Antônio Paciulli Bryan
Prof. Dr. Pedro Ganzeli
Data da defesa: 04/06/2009
Programa de pós-graduação : Educação
e-mail : adrianafarias@uol.com.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

UMA EXPERIÊNCIA DE CONSULTORIA EM EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO SEMI-ÁRIDO DO PIAUÍ: OS LIMITES DAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Autora: Adriana Medeiros Farias
Orientadora: Professora Dra. Sonia Giubilei

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Adriana Medeiros Farias e aprovada pela Comissão Julgadora.
Data: 04 / 06 / 2009.

Assinatura: _____

Orientadora

COMISSÃO JULGADORA:

_____

_____

_____

_____

_____

2009

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos em uma tese tornam público o processo de elaboração da mesma, nos meandros do cotidiano, na solidão da noite, no calor do dia, no carinho dos amigos e colegas dos mais próximos aos mais inconstantes, a irreparável gratidão aos pais, o apoio institucional, pessoas que nem sempre estão presentes no conteúdo da pesquisa, mas que a tornam possível e menos solitária, o meu texto de agradecimentos não poderia ser diferente de tantos outros que revelam as pessoas que colaboraram.

Ao meu companheiro Rozinaldo Antonio Miani pelo apoio incondicional em todo o processo de elaboração da tese. Os longos e intermináveis diálogos orientadores que permitiram a continuidade do trabalho, a presença constante encorajadora que me impulsionou concluir essa longa caminhada.

À Luiza e ao Rafael pela compreensão em todos os momentos das viagens para elaboração da tese, pela constante cobrança de minha presença em suas vidas, permitindo-me ser mãe.

À minha mãe Francisquinha e ao meu pai Avelino pelo valor que atribuo às minhas raízes nordestinas e que por esse motivo deram outro sentido a este trabalho.

Aos meus amigos que me perguntaram: Quando você defende?

À Nima e ao Fabio Nunes por sua força e apoio constantes pela presença e apoio na qualificação.

Aos amigos Márcia e André por seu apoio cotidiano, compreendendo o meu recolhimento.

Aos colegas do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina, em especial às professoras Marleide Perrude e Eliane Cleide Czernisz da área de Políticas Públicas e Gestão, pela compreensão da minha condição de pesquisadora e trabalhadora da educação.

Aos amigos e ex-consultores do MEC/SECAD/UNESCO, Janis, Max e Pedro pelas orientações e desorientações fundamentais para a coerência teórico-prática do

meu trabalho. Em especial Janis Kunrath pela leitura apurada do texto e contribuições certeiras.

Ao Professor Osmar Fávero que teve um papel importante na decisão do objeto da tese e por suas orientações em um diálogo breve e profundo nas arestas do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, no Rio de Janeiro.

Ao Professor José Mario Angeli pela leitura gramsciniana e contribuições pontuais.

Aos professores da banca de qualificação pela disponibilidade em participar desse processo peculiar de doutoramento, em especial à professora Lisete Arelaro por me levar a radicalidade possível nesse momento.

À Carmem Gatto por autorizar o acesso aos documentos do MEC e disponibilidade para informações.

À Cida Horta e à Teresa Secco, pela relevância na história da minha militância no campo da Educação de Jovens e Adultos fora da academia e dentro dela também. Muito obrigada, companheiras! Pela crítica sensata, firme e pelos comentários enriquecedores.

A todos os educadores e gestores que me acompanharam no semi-árido do Piauí.

Agradeço à Professora Sonia Giubilei, professora orientadora, pela acolhida no momento decisivo do doutoramento.

FARIAS, Adriana Medeiros. **Uma experiência de Consultoria em Educação de Jovens e Adultos no semi-árido do Piauí:** os limites das ações do governo federal nas políticas públicas. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

RESUMO

No primeiro semestre de 2007, o Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), por intermédio da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), lançaram um Edital de contratação de consultores para atuar no acompanhamento técnico e pedagógico dos gestores dos municípios com percentual igual ou superior a 35% de analfabetismo, na implantação e supervisão do Programa Brasil Alfabetizado. A presente tese tem por objetivo analisar a experiência realizada no estado do Piauí, no período de junho a dezembro de 2007, em 50 municípios da região do semi-árido nordestino, desvelando a forma e conteúdo do desenvolvimento da Consultoria e problematizando-a como expressão de terceirização das ações do governo federal nas políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos, com a consequente precarização das relações de trabalho. Este trabalho enfatiza, ainda, o papel do Estado no atendimento das demandas educacionais de jovens e adultos e a necessidade de superação da condição de subalternidade historicamente marcada nas suas ações frente às demandas da EJA. Os preceitos da pesquisa qualitativa foram pertinentes para o objeto escolhido, bem como a complexidade dos elementos que abarcam a experiência vivida exigiu o apoio de diferentes instrumentos de pesquisa, tais como a observação participante, o diário de campo e a análise documental. A pesquisa identifica a permanência da subalternidade da EJA nas políticas do governo, apesar dos esforços empreendidos; aponta os limites da Consultoria como prática de terceirização de serviço público na implantação do Programa Brasil Alfabetizado e confirma que tal programa não supera os equívocos históricos de descontinuidade das ações e da sua ineficiência como política de governo. O acompanhamento técnico e pedagógico dos municípios revela que o processo de descentralização das políticas no âmbito dos estados e municípios não pode prescindir do debate do federalismo e do regime de cooperação considerando as desigualdades sociais e regionais brasileiras.

Palavras-Chave: Educação de Jovens e Adultos. Políticas Públicas. Terceirização Consultoria. Programa Brasil Alfabetizado. Piauí.

FARIAS, Adriana Medeiros. An experience of the Consulting in Youth and Adult Education of Piauí's semi-arid: limits of the action of the federal government in the public policy. Thesis (doctoral degree in Education) - State University of Campinas, Campinas, 2009.

ABSTRACT

In the first semester of 2007, the Ministry of Education (MEC) and the Secretariat of Continued Education, Literation and Diversity (SECAD), as an intermediary of the Organization of United Nations for the Education, Science and Culture (UNESCO), had launched a Proclamation of act to contract consultants to work in the technical and pedagogical accompaniment of the managers of cities with rates equal or superior 35% of illiteracy, as part of the implantation and supervision of the Literate Brazil Program. The present thesis has the objective to analyze the experience carried through in the state of the Piauí, in the period between June and December of 2007, in 50 cities of the region of the semi-arid northeastern, disclosing the form and content of the development of the Consulting and problematization it as an expression of outsourcing of the actions of the federal government in the public politics for Youth and Adult Education, with the consequent prejudice of the work relations. This work emphasizes the role of the State in the attendance of adult and young educational demands and the necessity to overcome the condition of historically marked subordination in its actions towards the demands of the EJA. The rules of the qualitative research had been pertinent for the chosen object, as well as the complexity of the elements involved in this experience demanded the support of different research instruments, such as the participant cobservation, journal of field and the documentary analysis. The research identifies the permanence of the condition of subordination of EJA in the politics of the government, in spite of the undertaken efforts; it points the limits of the Consulting as a practice of outsourcing in the implantation of the Literate Brazil Program and confirms that such program does not surpass the historical mistakes of discontinuity of the actions and its inefficiency as government politics. The pedagogical and technical accompaniment of the cities reveals that the process of decentralization of the politics in the scope of the states and cities cannot do without the debate of the federalism and the regimen of cooperation regarding the social and regional differences in Brazil.

Key-words: Youth and Adult Education. Public policy. Outsourcing. Consulting. Literate Brazil Program. Piauí.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Visão geral de matrículas em EJA em municípios do Norte e Nordeste com taxa de analfabetismo maior que 35% 84

QUADRO 2 - Dados gerais dos municípios da região de Picos 89

QUADRO 3 - Situação do analfabetismo no Brasil entre pessoas de 15 anos ou mais - 1920/2007 98

QUADRO 4 - Evolução da cobertura do Programa Brasil Alfabetizado - 2003/2007 135

QUADRO 5 - Evolução da taxa de analfabetismo no Brasil - 1992/2007 147

QUADRO 6 - Quadro de analfabetismo por macrorregião 148

QUADRO 7 - Visão geral dos municípios com mais de 35% de analfabetismo 149

QUADRO 8 - Municípios com taxa igual e superior a 35% de analfabetismo 150

QUADRO 9 - Distribuição dos consultores pelos 11 estados 154

QUADRO 10 - Organograma da SEDUC/Piauí 162

QUADRO 11 - Municípios prioritários da região de Picos 170

QUADRO 12 - Cadastros no PBA e população analfabeta 182

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG - Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
AID - Associação Nacional de Desenvolvimento
ALFALIT - Alfabetização através da Literatura
ALFASOL - Programa Alfabetização Solidária
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CD - Conselho Deliberativo
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIRDI - Centro Internacional para Resoluções de Disputas sobre Investimentos
CNAEJA - Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONFINTEA - Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONSED - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPCs - Centros Populares de Cultura
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CRUZADA ABC - Cruzada de Ação Básica Cristã
DEJA - Departamento de Educação de Jovens e Adultos
DPEJA - Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos
EDA - Educação de Adultos
EJA - Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA - Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAÇÃO CEPRO - Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí

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 de Valorização do Magistério
GRE - Gerência Regional de Educação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFC - Corporação Financeira Internacional
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPF - Instituto Paulo Freire
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS - Imposto Sobre Serviços
ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIFE - Iniciativa de Alfabetização e Empoderamento
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEB - Movimento de Educação de Base
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MIGA - Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVAs - Movimentos de Alfabetização
MOVA BRASIL - Rede Nacional de Movas
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
ONU - Organização das Nações Unidas
ONG - Organização Não Governamental
PAR - Plano de Ações Articuladas
PBA - Programa Brasil Alfabetizado
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PEA - População Economicamente Ativa

PEEJA - Plano Estratégico de Implantação e/ou Fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos
PEI - Programa de Educação Integral
PIB - Produto Interno Bruto
PLANFOR - Programa de Qualificação e Requalificação Profissional
PNE - Plano Nacional de Educação
PNAC - Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP - Plano Plurianual
PPALFA - Plano Plurianual de Alfabetização
PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
RAAAB - Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil
SAR - Serviço de Assistência Rural
SEC - Serviço de Extensão Cultural
SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDUC - Secretaria Estadual de Educação e Educação
SEEA - Secretaria Especial de Erradicação do Analfabetismo
SENAI - Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC - Sistema Nacional de Aprendizagem do Comércio
SESC - Serviço Social do Comércio
SESI - Serviço Social da Indústria
SIRENA - Sistema Radio-Educativo Nacional
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE - União Nacional dos Estudantes
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO I: O ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO: A INSERÇÃO SUBORDINADA NA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E AS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS 13

1.1 Princípios educativos 13

1.1.1 Estado: conceitos e aproximações 21

1.1.2 Políticas públicas: o Estado em ação 34

1.2 O Estado e a crise capitalista nos anos 90: contexto das reformas educacionais 40

1.2.1 A reestruturação produtiva e a terceirização 48

1.3 Os governos brasileiros na gestão do Estado neoliberal 52

1.3.1 O governo Lula 54

CAPÍTULO II: O ESTADO DO PIAUÍ NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO 61

2.1. O regime federalista brasileiro: conceitos e origens 61

2.2 A Constituição de 1988 e o município como ente federado 70

2.3 O estado do Piauí no contexto do Federalismo 76

2.3.1 O contexto educacional do Piauí e os desafios para a implantação de uma Política Pública em EJA 81

2.4 Caracterização geral dos municípios acompanhados pela Consultoria ... 89

CAPÍTULO III: A SUBALTERNIDADE DA EJA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO 95

3.1 A subalternidade da EJA na ação do Estado 95

3.2 A política educacional do governo Lula para a EJA 120

3.3 A gestão pública do Programa Brasil Alfabetizado 129

CAPÍTULO IV: A EXPERIÊNCIA DE CONSULTORIA 141
4.1 A proposta de Consultoria do MEC/SECAD 141
4.1.1 A Consultoria em EJA: Edital 914BRA1104 151
4.1.2 O papel da UNESCO 157
4.2 A Consultoria no estado do Piauí 160
4.3 Etapa I: Diagnóstico local 167
4.4 Etapa II: Elaboração do PPALFA 184
4.5 Etapa III: Elaboração do PEEJA 192
4.6 Etapa IV: Finalização do PEEJA e acompanhamento da formação inicial 198
4.7 Encontro de avaliação da Consultoria 203

CONSIDERAÇÕES FINAIS 205

BIBLIOGRAFIA 209
Documentos e fontes primárias 220

ANEXOS 221
Anexo 1 222
Anexo 2 225
Anexo 3 226
Anexo 4 227
Anexo 5 228
Anexo 6 229

INTRODUÇÃO

A presente tese se insere nos estudos e pesquisas pertencentes ao campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), bem como no debate do papel do Estado na formulação de políticas públicas. O foco da pesquisa está na análise da lógica de uma Consultoria em EJA, proposta pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria de Alfabetização e Diversidade (SECAD), no contexto do governo Lula, como parte de uma estratégia para implantação de uma Política Pública de EJA.

A análise a ser realizada incidirá, particularmente, sobre a experiência desenvolvida no estado do Piauí, durante o segundo semestre do ano de 2007, que se efetivou por meio de visitas técnicas, realizadas pela própria autora deste estudo, junto a cinquenta municípios da região do semi-árido do referido estado. O objetivo da Consultoria era apoiar técnica e pedagogicamente os gestores locais nas ações de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e de continuidade no processo de Educação de Jovens e Adultos, com o fortalecimento e/ou implantação de um Plano Estratégico de EJA.

A realização desta tese se apresenta como um desafio para a condição de pesquisadora, pela qualidade de participante/protagonista do processo a ser analisado. Para tanto, exige-se um esforço permanente para separar o que de fato se constitui numa experiência impenitente, daquilo que é necessário para o desenvolvimento de uma pesquisa, que é o olhar crítico e criterioso do pesquisador diante do seu “objeto”. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho será identificar as tensões, os limites e as contradições ulteriores da proposição de uma Consultoria em

EJA, como estratégia de governo, na implantação de uma Política de Educação de Jovens e Adultos, desenvolvida na região do semi-árido do Piauí.

Em 2007, o MEC/SECAD, por intermédio da UNESCO, publica o Edital - Inclusão Social uma Estratégia (914BRA1104) na modalidade produto, específico para a contratação de 24 consultores para atuar na assessoria técnica e pedagógica em municípios prioritários, no atendimento do Programa Brasil Alfabetizado.

A Consultoria em EJA, de acordo com os editais de contratação, apresentava-se como uma alternativa para a ampliação do atendimento da demanda educacional para jovens e adultos, que seria realizada através de visitas técnicas e realização de oficinas, bem como de atividades de campo, nos estados do Nordeste, no Pará e na região do Vale do Jequitinhonha.

A Consultoria em EJA é justificada pelo MEC/SECAD com base na avaliação dos resultados do Programa Brasil Alfabetizado, que reconhecia que os resultados eram inexpressivos, apesar dos esforços. Por esse motivo, no primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, a SECAD, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), propôs para o segundo semestre de 2007 a realização de uma Consultoria em EJA, com o objetivo de implantar ou fortalecer uma política de Educação de Jovens e Adultos nos estados e municípios que apresentavam o percentual de 35% ou mais de analfabetismo e orientar a adesão ao Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e suas respectivas ações.

Pelos levantamentos realizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre os índices de analfabetismo no período de 2003 a 2007, se verificou que, apesar dos investimentos do governo Lula com o PBA, os resultados não se alteravam. A saber, no referido período, considerando números absolutos para uma

população de 15 anos ou mais, o percentual de redução foi de apenas 1,56%; especificamente, entre os anos de 2006 e 2007, se constatou uma estagnação e a redução registrada foi de apenas 0,38%.

Na avaliação do referido órgão público, um dos empecilhos para proceder à implantação do Programa Brasil Alfabetizado era a falta de capacidade técnica dos gestores municipais. Nesse sentido, o trabalho *in loco* dos consultores atenderia as demandas do PBA e ajudaria no apoio técnico e pedagógico para a elaboração de um Plano Estratégico de EJA (PEEJA), com o objetivo de continuidade das ações alfabetizadoras.

Particularmente no Piauí, a Consultoria em EJA abarcou 115 dos 223 municípios do referido estado, incluindo Aroeiras do Itaim, município emancipado em 1999 e com eleições realizadas em 2005. Atuaram no estado três consultoras, cada uma em uma macro-região: litoral (Piripiri), cerrado (São Raimundo Nonato) e semi-árido (Picos).

Para esta pesquisa, serão analisados os desdobramentos da ação da Consultoria nos 50 municípios do semi-árido do Piauí, com Pólo na cidade de Picos. São estes os municípios: Aroazes, Aroeira do Itaim, Alagoinha do Piauí, Alegrete do Piauí, Barra D'Alcântara, Belém do Piauí, Betânia do Piauí, Caldeirão Grande do Piauí, Campo Grande do Piauí, Caridade do Piauí, Conceição do Canindé, Curral Novo do Piauí, Elesbão Veloso, Francinópolis, Francisco Macedo, Francisco Santos, Fronteiras, Geminiano, Inhuma, Itainópolis, Jacobina do Piauí, Jaicós, Lagoa do Sítio, Marcolândia, Massapê do Piauí, Monsenhor Hipólito, Novo Oriente do Piauí, Padre Marcos, Paquetá, Patos do Piauí, Paulistana, Pimenteiras, Pio IX, Queimada Nova, São Miguel da Baixa Grande, Santa Cruz do Piauí, Santa Cruz dos Milagres, Santana do Piauí, São Félix do

Piauí, São Francisco de Assis do Piauí, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Julião, São Luis do Piauí, Simões, Sussuapara, Várzea Grande, Vera Mendes, Vila Nova do Piauí e Wall Ferraz.

A escolha da Consultoria em EJA, experienciada como objeto de pesquisa, é motivada por dois aspectos: primeiro, o fato de ter vivido a experiência da Consultoria no Piauí exige analisá-la de dentro, quebrando a obviedade aparente das ações que circunscrevem tanto a forma quanto o conteúdo da sua propositura; e, segundo, pela necessidade de problematizar uma experiência de Consultoria em EJA como expressão de terceirização das ações do governo federal nas políticas públicas.

A prática de consultoria, como expressão da terceirização dos serviços nos setores públicos, não é uma novidade. Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), por exemplo, muitos dos funcionários que atuavam no interior do MEC, desempenhando funções estratégicas, eram terceirizados, além dos profissionais em diversos outros setores do governo que desenvolviam importantes atividades por tempo determinado. As contratações eram realizadas por meio das agências do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No governo Lula, identificamos práticas semelhantes de terceirização de serviços públicos, interpostos pela agência brasileira da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). A prática de contratação de consultores tem sido uma estratégia constante do governo federal na complementação das atividades de assessoria técnica, produção de material de apoio, elaboração de documentos, entre outras atividades-meio.

Anterior ao Edital que instituiu o processo de contratação para a Consultoria em EJA, a UNESCO já havia lançado um outro, desta feita para contratação

de consultores para a Educação Básica, com o objetivo de assessorar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), também com atividades de campo. Nesse caso, as ações foram coordenadas pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e não pelo MEC/SECAD, como no caso da Consultoria em EJA.

Com a descrição e a análise da Consultoria, como expressão de uma prática de terceirização no contexto de uma Política Pública em EJA, espera-se explicitar as contradições de sua lógica, enquanto integrante de uma política do governo Lula, que se apresenta como pública, porque o MEC/SECAD, mesmo que precariamente, determina o seu conteúdo e coordena todas as ações desenvolvidas, mas tem um caráter privado pela forma de contratação dos consultores.

Considerando que a terceirização implica na transferência de execução de atividade-meio e não de atividade-fim, tomaremos como pressuposto a compreensão de que a terceirização, no caso específico da Consultoria em EJA, se estabeleceu fundamentalmente na mediação das relações de trabalho e não na coordenação estratégica das ações. A ação da UNESCO, como agência interposta, contribuiu para a precarização das relações de trabalho, mas pouco interferiu nos desdobramentos políticos da Consultoria.

Há que se considerar, ainda, sobre essa questão, que a prática de consultoria/assessoria no serviço público até pode ser aceita e reconhecida como necessária, desde que respeitados os processos legais de contratação e, também, desde que não se traduza na precarização das relações de trabalho dentro de uma lógica de privatização no setor educacional, que traria como consequência a redução das possibilidades de efetivação, bem como de ampliação, do quadro técnico.

Além da referida problematização, a análise da Consultoria também exige um diálogo permanente com o contexto político, econômico e social da formação do Estado brasileiro e seu papel na indução de políticas públicas de EJA, esforço que nos obriga à compreensão do cenário dos anos 90 do século XX pela relevância que a década tem para entender o processo de inserção do Brasil na nova ordem capitalista neoliberal, balizador das mudanças sócio-econômicas, políticas e culturais provocadas pela mundialização do capital (CHESNAIS, 1996). A crise cíclica do capitalismo resultou em mudanças estruturais no modelo de acumulação do capital, impulsionando as reformas do Estado e as reformas educacionais, inevitáveis para que o Estado e a sociedade se ajustassem à nova etapa do desenvolvimento capitalista marcada pela intensificação da financeirização da economia.

Para o aprofundamento teórico da relação entre Estado, Educação e Políticas Públicas tomaremos como ponto de partida a concepção de Estado desenvolvida por Antonio Gramsci, sistematizador e, ao mesmo tempo, inovador das obras de Karl Marx, Friedrich Engels e Lênin sobre a referida questão. O Estado, para Gramsci, é constituído não apenas pelas instituições públicas, mas pelas instituições da sociedade civil, constituindo-se, assim, como um privilegiado palco da luta de classes.

Na atualidade, a Educação ganhou *status* no cenário internacional e nacional como responsável pelo “desenvolvimento sustentável, eqüitativo e justo”; para tanto, seria primordial a redução da pobreza e a “garantia da educação aos milhões de cidadãos”. O discurso presente nos documentos das agências internacionais e nas conferências organizadas pela UNESCO, com o apoio do Banco Mundial (BM), está em consonância com os interesses econômicos das políticas neoliberais, o que significa

colocar as políticas sociais a serviço do controle social e da satisfação das necessidades do mercado, eleito como senhor das relações de produção.

Pressionados pelos organismos internacionais, os países periféricos revisaram a oferta de serviços públicos, promoveram ajustes fiscais, reduzindo os gastos com setores sociais, descentralizaram os serviços da União para os entes subnacionais e fortaleceram a parceria com as organizações não governamentais (ONGs) como estratégia principal do Estado na terceirização do atendimento das demandas educacionais.

As reformas do Estado e as reformas educacionais, aprofundadas principalmente no Brasil nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), materializam-se nas políticas expressas nas legislações, nos fundos de “redistribuição” de recursos e no estabelecimento de conteúdos e sistemas de avaliação em larga escala para controle de resultados.

Historicamente, as políticas públicas de EJA estiveram à margem do sistema oficial da educação no Brasil. A condição subalterna da EJA nas políticas públicas produziu efeitos catastróficos para a universalização da educação aos sujeitos não escolarizados, expressos nos altos índices de analfabetismo do país e na baixa oferta de matrícula de EJA nos segmentos do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. As raízes históricas da subalternidade da EJA encontram-se no contexto macro econômico, social, político e cultural brasileiro de dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual, originário das relações sociais de produção e da divisão da sociedade em classes sociais, e sua subordinação aos interesses da classe dominante.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e (1999-2002), a Educação de Jovens e Adultos permaneceu à margem das políticas públicas. Todas as

ações do governo nesse campo foram pulverizadas por meio de programas e projetos distribuídos entre os Ministérios, sem qualquer coordenação específica do MEC e mesmo articulação entre eles. O financiamento da EJA ficou restrito ao repasse de recursos pontuais. As ações foram descentralizadas junto aos estados e municípios, concentrando no governo o controle e supervisão, por meio das diretrizes curriculares e dos exames nacionais.

Na primeira década do século XXI, o governo do presidente Luis Inácio (Lula) da Silva, na gestão de 2003-2006 e no início do segundo mandato (2007), permaneceu com a lógica das políticas neoliberais; porém, é preciso afirmar que não se trata da mesma gestão de seu antecessor. A Educação de Jovens e Adultos (EJA), nesse período, ganhou centralidade nas agendas políticas do governo, ocupando espaço no Ministério da Educação, com coordenação própria pela primeira vez após mais de uma década.

Em 2003, o MEC inaugura a Secretaria Especial de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) e dentro da reestruturação do Ministério, em 2004, com a mudança ministerial, cria a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) que incorpora em sua estrutura o Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA), onde se localiza a Coordenação do Programa Brasil Alfabetizado.

A tarefa do MEC/SECAD foi deflagrada pelo Censo Demográfico Brasileiro, realizado no ano 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que identificou um percentual de 13% da população acima de 15 anos ou mais como analfabetos, ao lado dos alarmantes índices de vulnerabilidade juvenil. Concomitante aos dados apresentados, enfatiza-se a conclusão que apontou para o

crescimento da matrícula em EJA por parte de jovens entre 14 e 18 anos de idade, o que revela a juvenilização da EJA, um tema pertinente para a atualidade na descaracterização do papel desempenhado pela modalidade e por representar o aumento do fracasso do ensino regular para essa faixa etária.

Ao longo da pesquisa utilizaremos os termos Educação de Jovens e Adultos para expressar a modalidade da Educação Básica, inscrita dessa forma no corpo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, publicada em 1996. Todavia, a inclusão do jovem na educação de adultos é recente e nos remete a, no mínimo, dois fatores: o primeiro, diz respeito ao processo de exclusão de pessoas pobres do atendimento (precário) de escolarização no Brasil, que culminou com altos índices de analfabetismo nos segmentos subalternos da sociedade, concentrando em adolescentes e adultos; o segundo, é um fenômeno mais recente dos anos 80/90, marcado pela precarização do ensino público resultante na expulsão de adolescentes e jovens do sistema formal de ensino, restando-lhes ocupar as salas de aula outrora destinadas aos adultos.

Quando nos referimos à Educação de Adolescentes e Adultos, nos reportamos ao ano de 1936, que estabelece a obrigatoriedade do ensino entre 7 e 10 anos, deixando à margem do sistema adolescentes atendidos nas Campanhas de Alfabetização dos anos 40 e 50 do século XX. Com o passar dos tempos, a ampliação da obrigatoriedade do ensino reposiciona a Educação de Adultos sobre outras condições etárias. Contudo, a década de 1990 desponta com um fenômeno da juvenilização da EJA, que representa a entrada de adolescentes e jovens na educação que deveria ser apenas de adultos e, após a aprovação do Estatuto do Idoso, adultos e

idosos. É na população com 15 anos ou mais que está a concentração para identificar, na totalidade da população, as condições de escolarização.

Para análise da realidade do analfabetismo brasileiro, deve-se problematizar, ainda, a fragilidade dos dados coletados pelo IBGE, isto porque os resultados não traduzem a plena condição ou estado dos sujeitos não escolarizados. Para fazer essa afirmação, apoiamo-nos no fato de que os instrumentos de coleta de dados, tanto do Censo como do PNAD, desconsideram as especificidades dos sujeitos jovens e adultos analfabetos e a diversidade regional brasileira. Isso nos leva a inferir que os dados são superiores aos registrados, tornando o quadro do analfabetismo brasileiro ainda mais desafiador à constituição de efetivas políticas públicas de EJA.

O percurso metodológico se apoia nos princípios da pesquisa qualitativa, pois esta se apresenta como delineadora dos processos de desenvolvimento de uma pesquisa social, condição avocada por esta investigação. Segundo Lionel-Henri Groulx (2008, p.96), “a pesquisa qualitativa situa, geralmente, sua contribuição à pesquisa social, na renovação do olhar lançado sobre os problemas sociais e sobre os mecanismos profissionais e institucionais de sua gestão”. Pretende-se, com esta pesquisa, oferecer uma leitura crítica de uma determinada experiência social, favorecendo a ampliação de suas perspectivas analíticas e, neste sentido, os pressupostos da pesquisa qualitativa se apresentam legítimos e pertinentes.

Para tanto, serão consideradas e/ou utilizadas várias técnicas diferentes para o desenvolvimento da pesquisa qualitativa, quais sejam: a observação participante, o diário de campo e a análise documental; neste último caso, serão analisados os instrumentos de coleta de dados da Consultoria e os documentos oficiais do Programa Brasil Alfabetizado. Também serão avaliados os Produtos/Documentos

realizados pela consultora, como exigência contratual, e que corroboram para reforçar o que foi observado. O acesso e a análise dos Produtos I, II, III e IV, disponíveis na Coordenação do Programa Brasil Alfabetizado, foram autorizados para efeito desta pesquisa.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo abordaremos, os princípios educativos que balizam os estudos empreendidos no campo da Educação de Jovens e Adultos, desenhando o contexto das condições sócio-econômicas e políticas do Estado capitalista para analisar o processo de inserção subordinada do Brasil no processo de mundialização do capital, no início da década de 1990. É objetivo também desse capítulo compreender as condições conjunturais do desenvolvimento de políticas públicas, num esforço de pontuar o movimento histórico na identificação das permanências e rupturas na ação do Estado até os primeiros anos do governo Lula.

No segundo capítulo, nos ocuparemos de analisar a relação entre a formação do Estado federalista brasileiro e a descentralização de políticas públicas pela União, no contexto das desigualdades regionais, econômicas, políticas e sociais, relevantes para caracterizar os municípios acompanhados pela Consultoria em EJA, no estado do Piauí, na relação com o governo federal.

No terceiro capítulo analisaremos o Programa Brasil Alfabetizado, seus limites e contrastes enquanto política pública para atendimento das demandas no âmbito da Educação de Jovens e Adultos no contexto histórico da subalternidade da EJA nas ações do Estado.

O quarto capítulo será dedicado à descrição, análise e problematização da experiência de Consultoria em EJA, desenvolvida pelo MEC/SECAD/UNESCO,

particularmente na região do semi-árido do Piauí, buscando estabelecer as bases praxiológicas da pesquisa.

CAPÍTULO I

ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO:
A INSERÇÃO SUBORDINADA NA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL
E AS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse capítulo analisaremos a política do Estado capitalista neoliberal no Brasil, com ênfase na virada do século XX para o século XXI, com o objetivo de compreendermos o contexto social e político em que se estabeleceu a proposição governamental da Consultoria em Educação de Jovens e Adultos (EJA) como parte das políticas educacionais de jovens e adultos implementadas pelo Estado brasileiro. Para tanto, apoiar-nos-emos nos conceitos e funções do Estado capitalista, bem como no seu papel dentro do "novo" padrão de acumulação do capital, ou seja, na sua fase de mundialização do capital. Tal procedimento identifica o projeto societário materializado pela referida configuração do Estado e, com isso, as políticas públicas dele derivadas, ou a sua ausência, em particular, das políticas educacionais de jovens e adultos.

1.1 Princípios educativos

Para compreendermos os motivos do por quê o Brasil não atingiu a universalização do direito à educação a todas as crianças, jovens e adultos, é fundamental analisarmos a realidade econômica, política e cultural brasileira e suas dimensões macro e microssociais, sem prescindir do pensamento crítico que desvele as contradições da desigualdade social e econômica em que se encontram os países periféricos. É necessário, ainda, demonstrar como as determinações gerais do capital

estão dialeticamente relacionadas à estruturação do sistema educacional para atender às suas necessidades de extração de mais-valia.

O cenário exige mobilização dos setores populares organizados e, seja qual for a ação da sociedade civil e da sociedade política, “as soluções não podem ser apenas formais, mas essenciais”:

> As pessoas nascem como cera, - e o acaso nos coloca em moldes já feitos. As convenções criadas deformam a existência verdadeira […] As redenções têm sido formais; - é necessário que sejam essenciais […] A liberdade política não está assegurada, enquanto não se assegura a liberdade espiritual. […] A escola e o lar são dois formidáveis cárceres do homem [1] (JOSÉ MARTÍ, 1991, p.290-291).

A citação, de autoria do líder cubano José Martí, utilizada por István Mészáros como epígrafe no livro *Educação para além do capital* (2005), serve como disparador das reflexões que Mészáros faz sobre a necessidade de rompimento com os interesses do capital. Martí é um poeta partícipe da luta pela independência de Cuba da dominação espanhola e que, mais tarde, seu pensamento se tornou inspiração para todo o processo revolucionário cubano, que culminou com a queda do regime capitalista em 1959.

De fato, o Brasil não experimentou uma revolução nos moldes cubanos, mas as palavras de Martí são pertinentes para refletir a urgência de ações que alterem as relações macrossociais, políticas e econômicas que culminem na mudança da ordem social hegemônica capitalista, com vistas à construção de uma sociedade de caráter socialista (apenas para especificar um projeto de sociedade anticapitalista). As mudanças na sociedade têm se limitado a ações puramente formais

[1] Tradução livre da autora.

e, para alcançarmos transformações efetivas, é necessário que estas sejam essenciais, atingindo as estruturas, os fundamentos das relações societárias de produção. Enfatiza-se nesse processo o papel da escola, mesmo que se identifique o seu papel de cárcere, ou seja, aprisionadora do papel reprodutivo das relações de opressão e de subordinação dos interesses das classes dominantes.

A esse respeito, o filósofo húngaro István Mészáros (2005) aprofunda a reflexão quando analisa o papel que as reformas desempenham na manutenção da ordem e do *status quo* [2]. A educação, nesse processo, é indicada como possibilidade de mudanças e, ao mesmo tempo, de manutenção das condições da sociedade vigente. De fato, as reformas não alteram a ordem econômica e os interesses hegemônicos do bloco histórico; o que elas fazem é restaurar as estratégias para manter a supremacia da classe hegemônica. Do mesmo modo, as reformas educacionais se restringem às necessidades interesseiras do capital e isso significa, para Mészáros,

> [...] abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margens de *reforma sistêmica* na própria estrutura do sistema do capital é uma *contradição em termos.* É por isso que é necessário *romper com a lógica do capital* se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente (2005, p.27, grifos do autor).

A alternativa educacional 'significativamente diferente', a que se refere o autor, está condicionada ao fato de que a educação, por sua vez, ao mesmo tempo em que é possibilidade de mudança, também é internalização da posição que o

[2] Para fundamentar a ideia central da obra referida, Mészáros (2005) recorre aos exemplos históricos de Adam Smith e John Locke e de Robert Owen e o seu socialismo utópico, e também, ao reformismo de Edward Bernstein, demonstrando suas propostas de correção dos "erros" do capital, dicotomizando a materialidade do sistema capitalista e as práticas educativas.

indivíduo ocupa na hierarquia social, de tal forma que os trabalhadores tomam para si as tarefas reprodutivas, sem qualquer questionamento, tornando-as aspirações pessoais.

Não se trata de internalização no sentido da “inculcação ideológica”', mas assegurar “os parâmetros reprodutivos gerais do sistema capitalista”; ou seja, hegemonia revestida de coerção, conforme aponta Antonio Gramsci (1981).

Por esse motivo, a educação institucionalizada dentro da hegemonia capitalista desempenha um papel importante, e não único, na manutenção das estruturas, e as reformas educacionais estão distantes de alterar a essência capitalista e as estruturas fundamentais da sociedade e da sua lógica de reprodução. Nesse sentido, Mészáros (2005) afirma que a educação institucionalizada,

> [...] especialmente nos últimos 150 anos, serviu - no seu todo - ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “internalizada (isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através da dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas (MÉSZÁROS, 2005, p.35).

Por esse motivo, a educação formal cumpre, com seus limites e, dialeticamente, com suas possibilidades, o papel de conformação dos valores e comportamentos necessários à ordem vigente, em todas as esferas da formação dos sujeitos. Destarte, Martí (1991), quando se refere à escola como o melhor dos cárceres, permite a Mészáros afirmar que:

> Uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou “consenso” quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e

> legalmente sancionados. [...] É por isso que, também no âmbito educacional, as soluções "não podem ser *formais*; elas devem ser *essenciais*". Em outras palavras, elas devem abarcar a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida (*idem*, p.45, grifos do autor).

As soluções educacionais formais demonstram superficialmente possibilidades de mudança, contudo servem apenas para ajustar o sistema educacional às necessidades do próprio capital. Por essa lógica, pensar a educação para além do capital se constitui na tarefa essencial da educação pública e dos educadores populares, porque as determinações do sistema do capital são irreformáveis.

A ruptura com a lógica do capital exige dos intelectuais (no sentido gramsciniano [3]) pensarem estratégias de rompimento, seja com os instrumentos de que dispõem, seja com aqueles que precisam ser inventados. Não se trata de reduzir a tarefa educativa formal ao seu caráter reprodutivista, mas, ao contrário, mostrar a dialeticidade das possibilidades de mudanças e de manutenção da ordem vigente. O caráter de conformação da educação só pode ser superado com ações coletivas contra-hegemônicas, destacando o papel fundamental dos sujeitos educadores nessa tarefa. Contudo, de acordo com Mészáros, nunca é demais

> [...] salientar a importância estratégica da concepção mais ampla de educação, expressa na frase: "a aprendizagem é a nossa própria vida." Pois muito do nosso processo contínuo de aprendizagem se situa, felizmente, fora das instituições educacionais formais. Felizmente, porque esses processos não podem ser manipulados e controlados de imediato pela estrutura educacional formal legalmente salvaguardada e sancionada (2005, p.53).

[3] Para Gramsci (1999), todos os homens são intelectuais, porém nem todos exercem a função de intelectuais na sociedade. O referido autor desenvolve o conceito de *intelectual orgânico* que não está restrito à imagem comum do pensador acadêmico. Gramsci afirma, ainda, que todo grupo social elabora os seus intelectuais para darem maior homogeneidade e consciência da importância da função da classe.

De fato, a educação formal não contempla os processos formativos mais amplos e contínuos que se dão ao longo da vida [4] dos seres humanos, fundamentais para uma contraposição dos valores e normas internalizados. Desse modo, a educação formal deve se mover em direção ao intercâmbio ativo e efetivo com práticas educativas, culturais e políticas mais abrangentes para que tome uma dimensão mais ampla na relação entre os seres humanos e o trabalho.

O ser humano se constitui no trabalho e pelo trabalho; por esse motivo, a universalização da educação não se faz sem a universalização do trabalho. Educação e trabalho são ações concomitantes e indispensáveis à constituição do ser humano e de sua riqueza.

Considerando a etapa capitalista da mundialização do capital em que nos encontramos, a universalização da educação e do trabalho desaparece das agendas políticas do Estado. Em seu lugar, ganham força as estratégias de implementação do projeto neoliberal por meio das reformas do Estado, com centralidade nas reformas educacionais, viabilizadas pela implementação das políticas sociais que têm se limitado ao alívio da situação de pobreza da população, conformando-a às estratégias de mercantilização da educação e à internalização do consenso das formas de conduta da classe trabalhadora.

A universalização da educação e do trabalho, nesse contexto, são substituídas pelo discurso e pelas estratégias que reforçam a *equidade* educacional, e a qualificação técnica dos trabalhadores fica restrita ao atendimento das necessidades do mercado de trabalho.

[4] Mészáros se apoia nas ideias do educador do século XVI, Paracelso, para dissertar sobre o caráter permanente da educação: “A aprendizagem é a nossa própria vida, desde a juventude até a velhice, de fato quase até a morte; ninguém passa dez horas sem nada aprender” (PARACELSO *apud* MÉSZÁROS, 2005, p.181).

Nessa lógica, o quadro educacional brasileiro de atendimento da demanda de jovens, adultos e idosos permanece inerte, e as ações do Estado têm se limitado às soluções formais e coerentes com os interesses da classe hegemônica no poder. Como forma de resistência, ressaltamos as experiências de Educação Popular no campo da Educação de Adultos, oriundas historicamente dos movimentos sociais e populares [5], que compreendem o processo de aquisição de conhecimento como um instrumento importante e complexo de luta social por um projeto coletivo de sociedade mais justa e igualitária. A esse respeito, Paulo Freire afirma:

> A leitura crítica da realidade, dando-se num processo de alfabetização ou não e associada sobretudo a certas práticas claramente políticas de mobilização e organização, pode constituir-se num instrumento para o que Gramsci chamaria de ação contra-hegemônica (FREIRE, 1996, p.24).

Contudo, sem a concomitante alteração radical das estruturas societárias, um sujeito alfabetizado pode permanecer autoalienado do trabalho. Isto é, a aquisição da leitura e da escrita só faz sentido se for acompanhada da dimensão política da constituição desse sujeito. O processo educativo na Educação de Jovens e Adultos (EJA) não pode se reduzir às ações compensatórias, historicamente consagradas no espaço da educação formal, sobretudo no espaço escolar, com as ações supletivas. A dimensão política da EJA exige de suas práticas educativas a instrumentalização dos seus sujeitos, apropriando-se dos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade com o intuito de compreender, em profundidade, a sua condição subalterna aos meios de produção e fazer da leitura e da

[5] Refiro-me aos movimentos sociais e populares identificados historicamente com o projeto coletivo de sociedade dentro dos princípios da Educação Popular, comprometidos com a transformação da sociedade numa sociedade mais justa, ou no projeto de sociedade socialista. No campo ou na cidade, os movimentos foram representativos da luta em defesa da democracia e contra a ditadura militar nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

escrita instrumentos de desvelamento da realidade, considerando que “ler e escrever não são suficientes para perfilar a plenitude da cidadania” (FREIRE, 2001, p.58).

Trata-se de assumir o desafio proposto por Mészáros (2005) de pensarmos alternativas com os instrumentos que temos e com aqueles que ainda devemos criar, na qualidade de intelectuais orgânicos, que pensam o tempo presente imersos na sua tarefa urgente de desconstrução do consenso e do pensamento hegemônico, profundamente comprometido com as pessoas e com o projeto de uma sociedade anticapitalista.

Por esse motivo, não se concebe a transformação social emancipatória sem uma atuação concreta e ativa da educação e dos educadores, dentro de um plano estratégico, considerando que “as tarefas imediatas e as suas estruturas estratégicas globais não podem ser separadas ou opostas umas às outras. O êxito estratégico é impensável sem a realização de tarefas imediatas” (MÉSZÁROS, 2005, p.77).

Entendemos por tarefas imediatas a participação dos educadores nos espaços de disputa pela hegemonia, construindo o “inédito viável” [6], aquilo que está por vir e ainda não se realizou, o sonho possível dentro de estratégias ainda a serem pensadas e viabilizadas.

A Educação de Adultos, nessa perspectiva, é entendida como uma ação político-pedagógica que se desenvolve ao longo da vida dos sujeitos, tomando as suas práticas sociais como objeto de estudo, objetivando a sua emancipação humana, o que significa apropriação dos bens materiais e imateriais historicamente produzidos pela humanidade.

[6] Cf. Pedagogia do Oprimido (1987).

No próximo tópico definiremos as bases conceituais do Estado capitalista para entendermos os limites históricos para o consenso em torno do conceito ampliado de Educação de Adultos exposto anteriormente.

1.1.1 Estado: conceitos e aproximações

As bases teóricas que fundamentam a presente discussão acerca dos conceitos de Estado encontram-se, em linhas gerais, nos clássicos [7] da filosofia política, ou seja, nas obras de Karl Marx (1986, 2005), Friedrich Engels (1985), Vladimir Lênin (1987), Antonio Gramsci (1981) e Nicos Poulantzas (1977), escolhidos por considerarmos essenciais para desvelar as contradições do capital escamoteadas com as análises reformistas da chamada modernidade e pós-modernidade [8].

O aparecimento do Estado, para Karl Marx e Friedrich Engels, é concomitante à relação exploração-dominação de uma classe social sobre outra; o fim do Estado significa, nesse caso, o desaparecimento desta relação. A presença do Estado nas diversas sociedades de classe expressa uma determinada organização jurídico-política e de poder pertinente ao seu tempo histórico e ao seu modo de produção.

Não há consenso entre os historiadores a respeito da origem e qual o nome que se deve atribuir ao Estado Moderno, ou monarquia nacional absolutista, quando se refere à Europa. Contudo, um número maior de historiadores apontam para

[7] Clássicos da filosofia significam, nesse trabalho, as obras que permanecem ao longo do tempo e do espaço como referência para os estudos e pesquisas, independente do campo em que estão situadas. A atualidade e vigência da obra marxista configuram a sua condição de "clássico", apesar do descrédito da referida obra para os neoliberais.

[8] O emprego do termo pós-modernidade é questionado por David Harvey (1992), uma vez que as mudanças efetuadas para ajustes na crise do modo de produção capitalista não representam um outro modo de produção, mas o mesmo reformado e sem rompimento com as bases liberais.

o século XVI como um marco no aparecimento do Estado Moderno (FLORENZANO, 2007).

As mudanças promovidas no cenário histórico dos séculos XVI, XVII e XVIII no campo da ciência, da cultura e da política foram decisivas para a formação da sociedade moderna, constituindo “novas” bases das relações sociais de produção. As inovações científicas, o movimento de urbanização e colonização, o desenvolvimento comercial e o mercantilismo são elementos importantes para compor o cenário político-social da formação dos Estados Modernos no Ocidente, sobretudo na Europa.

Entre os pensadores políticos da modernidade é possível identificar concepções diferentes sobre o conceito de Estado; todas elas demonstraram que o Estado é promotor de políticas responsáveis pelo destino da vida social em todos os setores. As teorias a respeito da fundação do Estado Moderno apresentam, conforme Luciano Gruppi (1980), três características fundamentais que o diferem dos Estados do passado, por exemplo, nos Estados da antiguidade clássica, dos gregos e romanos. A primeira característica sublinha a condição do Estado Moderno como Estado autônomo e soberano em relação à outra autoridade, por exemplo, o poder da Igreja; a segunda característica diferencia o Estado da sociedade civil, embora seja expressão desta; e, por fim, há uma identificação do Estado com o poder absoluto do monarca, contraposto ao Estado patrimonialista da Idade Média, quando tudo era propriedade do monarca.

Na caracterização do Estado sob a ótica de Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke, Immanuel Kant, Jean Jacques Rousseau, Max Weber e Georg W. Friedrich Hegel [9], entre outros representes de posicionamentos diversos, há ênfase

[9] Em linhas gerais, os estudos de tais teóricos são relevantes para a compreensão do Estado, na medida em que tecem a crítica ao arcabouço absolutista e contribuem para a constituição do Estado Moderno. Tais teorias são

generalizada para a centralidade do papel do Estado na regulação político-jurídica da sociedade, nos conflitos de classe, na convivência social, e no domínio político. Em síntese, estes autores compõem o pólo teórico de concepção liberal ou democrático-burguesa de Estado.

Nesse trabalho, não objetivamos aprofundar tais características, mas identificá-las como relevantes para a compreensão do Estado Moderno, ainda que restritas à concepção burguesa de Estado. Dentre os teóricos citados, destacamos a participação de Maquiavel por sua contribuição fundante para o arcabouço teórico na formação dos Estados Modernos. O pensador político (republicano e democrata [10]) preocupa-se com a constituição do Estado Moderno e unitário na Itália e inaugura o debate, estabelecendo que o Príncipe (o Estado) deve ser absoluto. Independente de qualquer autoridade, o debate tem início com a fronteira entre a política e a moral.

> A política é a arte do possível, é a arte da realidade que pode ser efetivada, a qual leva em conta como as coisas estão e não como elas deveriam estar. Existe aqui uma distinção nítida entre a política e a moral, pois esta última é que se ocupa do que deveria ser (GRUPPI, 1980, p.11).

A política se localiza fora da natureza divina, portanto é parte das relações humanas sociais e de poder. Nesse sentido, a preocupação de Maquiavel é conceber o Estado como resultado da ação humana, definindo seu papel como mantenedor da ordem e da segurança de seus súditos, defendendo-os da guerra, ainda que não se porte como opressor e, para tanto estabeleça leis que organizem a

---

responsáveis pela distinção de papéis entre Estado e Igreja e pela identificação do Estado com os interesses das classes dominantes.

[10] Conforme aponta Gonçalves (2005), há uma polêmica em torno da obra de Maquiavel, classificando-o como absolutista ou republicano.

sociedade. Tal pensamento expressa um momento distinto na sociedade moderna marcada pela nova racionalidade.

Do apontamento acerca das referências de Maquiavel, saltamos para o conceito de Estado segundo Karl Marx (1986, 2005), porque ele oferece um instrumental científico para a análise crítica do conceito de Estado asseverando a sua condição classista. Encontramos na obra marxiana os elementos necessários para tecer a crítica que seus antecessores não fizeram. Trata-se de demonstrar o caráter meramente formal da tese da universalidade do Estado elaborada por Hegel e afirmada por Max Weber.

Em linhas gerais, Hegel distingue conceitualmente Estado da sociedade civil, embora reconheça a sua organicidade. O Estado seria o todo e fundante do povo, portanto soberano e aniquilador do mesmo. Tal concepção evoca a figura do monarca como representante da soberania estatal e a encarnação própria do Estado, uma espécie renovada de absolutismo monárquico constitucional (GRUPPI, 1980).

Ao passo que a sociedade civil é palco das contradições de classe e dos interesses particularistas, o Estado é lugar de superação de tais contradições e defensor dos interesses públicos e universais. O Estado hegeliano é ético e concretiza uma concepção moral.

Para o pensamento crítico de Marx e Engels (1987) [11], o Estado é coerente com as relações de produção vigente em uma determinada estrutura econômica. Então, o Estado escravista, feudal e capitalista se apoia na organização estatal que permite garantir a supremacia das relações de produção precípuas ao

[11] Ver MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. 6.ed. São Paulo: Global Editora, 1987 (Coleção Universidade Popular; 1).

domínio do senhor sobre os seus escravos ou do detentor dos meios de produção (burguesia) sobre os proletários, no caso do modo de produção capitalista do Estado burguês.

Para Marx e Engels, trata-se de caracterizar o distintivo de classe do Estado no cumprimento da função repressora, de mediação e equilíbrio jurídico dos interesses particulares da classe dominante que dirigem e influenciam o Estado. Numa sociedade de classes (burguesia e proletariado), com interesses antagônicos e irreconciliáveis, o Estado é o instrumento de regulação. No governo moderno, o Estado, "não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa" (MARX; ENGELS, 1987, p.78).

A crítica marxista em relação ao Estado desloca o discurso geral e universal de Hegel e desvela a defesa em seu interior dos interesses da classe dominante como palco de disputa dos projetos de sociedade, ou seja, um dos espaços da luta de classes. No entanto, o Estado não representa o conjunto das forças constitutivas da sociedade civil, porque, para Marx, sociedade civil e sociedade política são coisas distintas, embora na vida social e política sejam interdependentes e relacionadas por meio da classe social, onde se estabelecem a ideologia, a economia, a política e a cultura.

Em sua obra *A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* [12], publicada originariamente em 1894, Friedrich Engels retoma a sua posição e a de Marx sobre a natureza do Estado classista e seu poder de coerção. Para Engels

[12] Engels (1985), para escrever tal obra, se apoia nos estudos do antropólogo norte-americano Lewis Henry Morgan acerca dos índios iroqueses na América do Norte. As ideias de Marx e os estudos evolucionistas de Morgan foram a base teórica para Engels estabelecer a relação entre o aparecimento da família, da propriedade privada e do Estado.

(1985), as condições para a invenção do Estado estão associadas à divisão da sociedade em classes.

> Uma instituição que, numa palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira pela segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado (ENGELS, 1985, p.153).

Nesse sentido, reafirmamos que nem sempre o Estado foi necessário. Os estudos de Engels (1985) acerca da origem da família e da propriedade privada demonstraram que o Estado é resultado do desenvolvimento econômico que diferencia o lugar do homem e da mulher na produção econômica, originando distintas formas de organização familiar e classes sociais. Com o aparecimento das classes sociais foram inevitáveis as disputas por interesses antagônicos e imposição e domínio daqueles que detêm os meios de produção sobre toda a sociedade. A esse respeito afirma Engels:

> Portanto, o Estado não existiu eternamente. Houve sociedades que se organizaram sem ele, não tiveram a menor noção do Estado ou do seu poder. Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada à divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade, mas até se converteu num obstáculo à própria produção. As classes vão desaparecer, e de maneira tão inevitável como surgiram no passado. Com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado (ENGELS, 1985, p.231).

O Estado é responsável pela regulação dos interesses da classe dominante e para isso faz a mediação da sociedade através de um aparelho jurídico-político, da burocracia e do aparato militar e policial. O poder exercido pela classe, além de exercido pela coerção, resulta também de mecanismos de legitimação presentes nas

repúblicas democráticas; nesse caso o Estado cumpre com o papel de mediação. (COUTINHO, 1985; GRUPPI, 1980).

No conjunto da produção marxista, destaca-se também a obra, de autoria de Vladimir Lênin, O *Estado e a revolução* (1987) [13], onde o autor concebe o Estado como órgão da classe dominante, que faz uso da força para manter a supremacia dos seus interesses. Com o desaparecimento das classes, num processo revolucionário, não haveria necessidade de impor os valores da classe dominante e, portanto, desapareceria o Estado - Coerção. Afirma Lênin: "propomo-nos como objetivo final a supressão do Estado, isto é de toda a violência sobre os homens em geral" (1987, p.124).

O conceito de Estado em Lênin está situado na experiência revolucionária russa de 1917, ou seja, na 'revolução em ato', conforme José Paulo Netto (2004). O Estado opressor, afirma Lênin, mesmo na república democrática burguesa, é uma ditadura de classe. A ditadura do proletariado seria uma transição do Estado sob o comando dos trabalhadores para uma sociedade socialista.

De acordo com Lênin, o Estado representa o poder dominante e deve ser 'quebrado' através da luta armada. A via pacífica também é considerada pelo autor e está presente em sua análise final. Do mesmo modo, é necessário destacar que Lênin reconhecia, em escritos posteriores, a necessidade de reorganizar o Estado e que a tomada do poder era apenas um passo nesse processo longo e permanente.

A referência a Lênin (1987) na compreensão do Estado não pode prescindir da contextualização histórica revolucionária em que se originaram as análises

[13] Obra escrita em 1917 e publicada em 1918, o "Estado e a revolução" (1987) é um dos clássicos marxistas. Segundo José Paulo Netto (2004) é preciso compreender o contexto de sua produção e as polêmicas de seu tempo. Trata-se de exposição de três eixos fundamentais, a ideia da imediata destruição da máquina estatal burguesa, a tese da ditadura do proletariado e a viabilidade e extinção do Estado.

do Estado com foco predominante no papel coercivo. Para a realidade brasileira o processo revolucionário armado não está posto no cenário político de luta contra-hegemônica. O processo revolucionário não se faz por imitação; ele responde à realidade de cada tempo e sociedade.

Por esse motivo, seguimos com a vertente de análise marxista para conceito e função do Estado com o pensamento gramsciniano [14], o qual, ao se apoiar nas ideias de Marx, Engels e Lênin, preocupa-se com o contexto revolucionário das sociedades ocidentais, tomando por base a experiência frustrada dos Soviets/Conselhos de fábrica, na Itália, no período entre 1919 a 1921.

O processo de elaboração das ideias de Antonio Gramsci e a atualidade dos conceitos-chave de sua obra revelam a complexa relação entre as esferas da sociedade política e da sociedade civil, organicamente relacionadas no bojo das superestruturas do bloco histórico. Tal definição é fundamental para desvelar o movimento constante de disputas em torno do projeto de sociedade que se deseja implantar num determinado tempo histórico, implicado pelos condicionantes políticos, econômicos, culturais e ideológicos.

O Estado burguês não se impõe apenas por força, repressão e dominação (aspecto ressaltado principalmente por Lênin), mas também pela ideologia e pela cultura, no consenso criado através dos 'aparelhos privados de hegemonia' presentes na sociedade civil. Por hegemonia [15], Gramsci entende ser a direção intelectual, moral e ideológica dominante exercida por uma classe social sobre todas as outras, por intermédio dos órgãos da sociedade civil e da sociedade política. O conceito

[14] As ideias de Gramsci são nesse trabalho pontuadas com a mediação de Carlos Nelson Coutinho (1985), Luciano Gruppi (1978, 1980) e Hugues Portelli (2002).
[15] O termo hegemonia origina-se do grego *eghestai*, que significa "conduzir", "ser guia", "preceder". Conforme Luciano Gruppi (1978,1980), o termo está relacionado a chefia militar, comandante do exército.

de hegemonia, segundo Gruppi (1980), é emprestado de Lênin, usado em 1905, para indicar a função da classe operária na revolução democrático-burguesa. O termo *hegemonia* para Lênin é empregado como sinônimo de ditadura do proletariado, ganhando novos contornos na leitura de Gramsci, ao ressaltar a função dirigente, a conquista do consenso, a ação de tipo cultural e ideal que a hegemonia deve desempenhar.

Enquanto a sociedade política exerce a força (jurídica, penal, militar e policial) e o poder, através da violência e da repressão daqueles que não consentem, a sociedade civil é o conjunto das instituições civis que formam o consenso, é o lugar onde se elaboram e se difundem as ideologias, para manter a classe subalterna em consenso, “a unidade ideológica de todo bloco social, que é cimentado e unificado precisamente por aquela que determinada ideologia” (GRAMSCI, 1999, p.98-99).

A sociedade política proposta por Gramsci não se limita ao exercício da força, mas também à busca do consentimento da sociedade a partir das ações do governo jurídico-político. A distinção entre sociedade política e sociedade civil não ocorre na prática, elas são imbricadas no bojo da superestrutura. A organização da sociedade é dialética, a relação orgânica entre força e consenso é o desafio das sociedades contemporâneas.

O conceito de Estado para Gramsci é identificado pela literatura como conceito de Estado ampliado, traduzido na relação entre a sociedade política mais a sociedade civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção. Nas palavras do autor:

> Permanecemos sempre no terreno de identificação do Estado, e de governo, identificação que não passa de uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção geral de Estado

> entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil - neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção (GRAMSCI, 1981, p.149).

Para construir a ideia de Estado ampliado, Gramsci se apoia nas teses do Estado classista anteriormente apontadas, cuja função repressiva é exercida por meio das leis e da polícia. A desmistificação do papel do Estado na obra marxista é fundamental, contudo a complexidade das sociedades ocidentais, sobretudo européias, nos anos 20 e 30 do século XX, não foram abarcadas por Marx, imputando a Gramsci o papel de desvelar a sociedade civil como componente do Estado (GRUPPI, 1980; PORTELLI, 2002).

Em síntese, Carlos Nelson Coutinho (1985) afirma que a originalidade de Gramsci está na formulação do termo *sociedade civil*, o qual

> [...] designa o conjunto de instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc (COUTINHO, 1985, p.60-61).

Um olhar mais atento para o interior da sociedade civil permite identificar três organizações: a Igreja [16], a Escola, e os Meios de Comunicação; e três elementos: a ideologia (concepção global de mundo), a estrutura ideológica (meios de difusão e universalização) e o material ideológico produzido e veiculado pelas instituições, como seus pilares constitutivos. A dinâmica entre esses elementos favorece o cumprimento do papel da sociedade civil na formação da hegemonia da classe dominante que, para se manter no poder, faz uso dos aparelhos privados de

[16] A Igreja Católica é amplamente analisada por Gramsci por seu monopólio na sociedade civil, na filosofia e ciência (PORTELLI, 2002).

hegemonia e, na impossibilidade do consenso, recorre ao aparato militar, policialesco ou jurídico-político (GRUPPI, 1980; PORTELLI, 2002; COUTINHO, 1985).

A confluência das forças sociais e políticas diferentes constituem um bloco histórico que é composto pela estrutura e superestrutura, materializadas na base econômica, política e ideológica. A classe que detém a supremacia do bloco histórico tem o domínio do Estado e, em situações de crise, a classe dominante pode perder o controle e isso se configura num importante momento para a tomada de poder e para a construção de uma força contra-hegemônica.

> Grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida do Estado é concebida como uma formação contínua e uma contínua superação de equilíbrios instáveis (nos limites da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante predominam, isto é: sem chegar ao mesquinho interesse econômico-corporativo (GRAMSCI *apud* PORTELLI, 2002, p.97).

Isto significa que o Estado ampliado, com a participação da sociedade civil, é possibilidade de disputa, de luta pela transformação da sociedade. A hegemonia das classes subalternas [17] pode ser obtida antes mesmo da revolução, ou seja, antes da tomada poder do Estado.

Compreendendo a complexa dinâmica da sociedade, podemos pensar uma estratégia revolucionária que imponha uma nova hegemonia, condição para a conquista do poder político que se faz dentro da crise de hegemonia, a qual desestabiliza o bloco histórico.

[17] Os aparelhos ideológicos discutidos por Louis Althusser (1983) diferenciam-se dos aparelhos ideológicos de Gramsci na medida em que o conceito de Gramsci é autônomo em relação ao Estado, reverberando a possibilidade de constituição da hegemonia das classes subalternas antes mesmo da tomada do poder.

Nesse contexto, o intelectual orgânico, na acepção de Gramsci, tem um papel importante como educador de opinião e do pensamento contra-hegemônico, de um projeto de sociedade antagônico à da classe burguesa, com profundo engajamento na sociedade em que se operam os conflitos de classe. O conceito de hegemonia nos remete à ação teórica e política de transformação dos valores e concepções dominantes.

No conjunto da obra de tradição marxiana, destacamos também Nicos Poulantzas (1977) [18], que, ao retomar as origens gramscinianas, supera-o dialeticamente, apresentando uma teoria sobre o Estado afirmando que o mesmo "não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas tal como é, de resto, o caso do 'capital' - como uma relação; mais exatamente, como essa se expressa, sempre de modo específico, no seio do Estado" (POULANTZAS *apud* COUTINHO, 1985, p.75).

De acordo com Coutinho, Poulantzas, dentro dessa lógica, concebe a luta pela hegemonia e pela disputa de posições como algo processado não apenas nos aparelhos privados de hegemonia, mas "numa luta 'processual' a ser travada também nos aparelhos estatais em sentido restrito (no que Gramsci chamou de 'sociedade política')" (COUTINHO, 1985, p.76).

Ainda para Poulantzas (1977, p.185), "o Estado é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que é fator de organização da sua luta política". O Estado capitalista, segue afirmando o autor, tem a capacidade de ocultar as disputas entre as classes antagônicas, diluindo os conflitos entre as mesmas. A luta política seria autônoma em relação à luta econômica. A disputa pelos aparelhos

[18] Nicos Poulantzas, após a fase althusseriana, retoma as referências de Gramsci e incorpora a estas as contribuições dos eurocomunistas.

jurídico-políticos define o grupo hegemônico dirigente, mas não impede o atendimento dos interesses do trabalho, dentro de certos limites. O Estado seria um Estado dominado pelos interesses da burguesia, com parte dele representado também pelos interesses das classes subalternas.

Com base nas considerações iniciais acerca das concepções de Estado, é possível afirmar que o pensamento crítico marxista, com todos os desdobramentos teórico-metodológicos, reconhece a importância do Estado também como palco da luta de classes, isto é, como espaço de disputa das decisões acerca do projeto de sociedade que se deseja implantar. Além disso, entende as políticas públicas como forma de materializar tal projeto, constituindo-se ao mesmo tempo em espaço hegemônico e de disputa contra-hegemônica com relação às estratégias adotadas para cumprir tal feito.

O retorno aos clássicos marxistas e seus comentadores identificou, em linhas gerais, a complexidade da teoria política acerca da concepção do Estado classista presente em Marx, Engels e Lênin e, posteriormente, em Gramsci e Poulantzas. Apoiando-se nas leituras dos pensadores marxistas e de seus mediadores, é possível desvelar a ‘cena política’ em que se desenrola as ações do Estado brasileiro em tempos de capitalismo sobre bases neoliberais. Guardadas as especificidades espaço-temporais do pensamento marxista, é possível reafirmamos a ideia do Estado classista, e também como palco da luta de classes, o que significa constante disputa no interior do Estado.

1.1.2 Políticas públicas: o Estado em ação

Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) definem política pública como “o Estado em ação”, ou seja, o reconhecimento de que todas as instâncias jurídico-políticas do Estado estão em disputa para materializar os interesses da classe dirigente, lembrando que, mesmo dentro dessa classe dirigente, há diferentes grupos e segmentos, identificados como ‘frações de classe’, por meio de programas, projetos e ações destinados a um determinado setor da sociedade, quer seja da educação, da saúde, do transporte, da assistência, entre outros setores.

Considerando tal definição, as políticas públicas engendram as contradições do sistema capitalista no processo de mediação do Estado para atender aos interesses públicos das demandas sociais (saúde, habitação, educação, etc) e os interesses privados de exploração do capital (FRIGOTTO, 2003).

Do mesmo modo, as políticas implementadas pelo governo, seja no setor econômico, seja no social, compreendem as estratégias e as diretrizes consensuadas no interior do Estado capitalista e nas instituições e/ou organismos internacionais que apoiam a manutenção do capital (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

A diferenciação, alerta Evaldo Vieira (2001), é apenas didática e definidora do campo, porque os aspectos social e econômico estão imbricados. Tanto as políticas econômicas quanto as políticas sociais são “estratégias governamentais que podem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir no campo dos serviços sociais (no caso da política social)” (VIEIRA, 2001, p.18). A política social se relaciona com a educação pública, com a saúde pública, entre outros.

No caso da educação, percebemos a sua íntima relação com as políticas econômicas e, especificamente na Educação de Jovens e Adultos (EJA), a sua precariedade histórica no que tange ao financiamento das ações governamentais.

Com o exposto, passemos a diferenciar *Estado* de *governo*. Estado, para Eloísa de Mattos Höfling, é definido "como o conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras formas que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo" (HÖFLING, 2001, p.31). Para a autora, Estado se diferencia de governo, uma vez que este é caracterizado como um

> [...] conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (*idem*, p.31).

A diferenciação entre os termos Estado e governo demonstra o caráter provisório e restrito da ação governamental por meio dos programas e projetos. O governo representa as forças dirigentes do Estado, e não o Estado no seu todo. O governo que se compõe em cada tempo e lugar é resultado da composição política das classes em evidência, o que gera instabilidade, uma vez que o governo está vulnerável ao grau de hegemonia da classe dirigente ou dos grupos que circunscrevem a base política governamental.

Nas palavras de Evaldo Vieira:

> O Governo não se confunde com o Estado. O governo constitui a direção do Estado, não constitui o Estado no todo. Assim, nas estratégias governamentais, essas "políticas", dispõem de maior estabilidade com governo mais estável. Governo instável, com baixa hegemonia, com baixa capacidade de controle das mentes e,

> sobretudo, com baixo consenso, exibe políticas sociais e políticas econômicas muito fugazes, extremamente rápidas por causa de recomposição permanente da classe dirigente, que está lá (VIEIRA, 2001, p.18).

As políticas educacionais, de modo geral, estão subordinadas a essa fugacidade a que se refere Evaldo Vieira. No campo da Educação de Jovens e Adultos, a recomposição dos grupos políticos altera substantivamente tanto a forma como o conteúdo das políticas públicas, iniciando pelo papel do Estado como responsável pelas políticas públicas, pelas suas ações e, portanto, na sua condição de indutor de políticas.

A elaboração, a implementação e a avaliação das políticas públicas são de responsabilidade do Estado; todavia, isso não significa a burocratização dos órgãos públicos e o distanciamento da sociedade civil organizada. Os movimentos populares e sociais e as organizações sociais exercem um papel fundamental como agente de controle, de fiscalização e de pressão na definição das agendas políticas, do mesmo modo que se tornam partícipes na elaboração das mesmas, disputando com o governo a proposição de estratégias pertinentes aos interesses das classes subalternas, com relação às soluções que aquele apresenta para os problemas sociais.

Desse modo, o papel do Estado como indutor de políticas públicas é exercido sob o controle e a proposição da sociedade civil organizada. Isto nos faz rever o papel de prestadores de serviço que os movimentos desempenharam historicamente no campo da EJA, bem como colocam em pauta novamente a atenção deles para a formação política, a disputa hegemônica e o controle e acompanhamento, análise e articulação da população em torno das ações do Estado, ou seja, no processo de formulação de políticas públicas.

As políticas públicas de EJA, como responsabilidade do Estado e incorporadas ao aparelho jurídico-político, situam-se nesse campo de caráter permanente no Estado e reduzem a fugacidade das políticas, que ficam à mercê dos interesses do governo. Embora saibamos que medidas provisórias são revertidas com medidas provisórias, ainda assim ‘a luta faz a lei’ e os movimentos populares e sociais precisam fortalecer a luta em defesa da universalização do direito à educação e da qualidade da oferta educacional a todos, inclusive para jovens, adultos e idosos.

Quando pensamos sobre política educacional no Estado capitalista, de modo geral, não podemos olvidar que as políticas sociais, segundo Eloísa Höfling, são caracterizadas por

> [...] ações que determinam o padrão de proteção social implementada pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p.31).

No paradoxo capitalista, ao mesmo tempo em que se aprofundam as desigualdades sociais, políticas e econômicas, as políticas implementadas pelo Estado em parceria com as organizações não governamentais, ONGs, servem, sobretudo, ao controle da pobreza e à manutenção de patamares mínimos de sobrevivência da população pobre, centrando as estratégias governamentais no atendimento a famílias, mulheres e crianças (CARVALHO, 2007).

As políticas sociais não são apenas requisitos para a reprodução das condições materiais de produção, mas também um elemento fundamental da própria sociabilidade capitalista. Desse modo, as políticas sociais não se contrapõem à ordem

capitalista, ao contrário, atendem parcialmente aos interesses das classes subalternas, sem com isso alterar a sociabilidade capitalista.

Aproximamos dessa discussão as referências de Jobert e Muller (1987) com relação à intervenção estatal e à estrutura de organização social dialeticamente relacionada. Com os fundamentos gramscinianos, os autores inserem o debate acerca das políticas públicas dentro de uma concepção ampliada de Estado, na mesma perspectiva apontada por Coutinho (1985) quando este afirma que a sociedade civil se apresenta “como uma esfera específica, dotada de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito” (1985, p.62). Isto nos leva a entender que as políticas públicas estão no bojo das relações econômicas e políticas de uma dada sociedade, e sua formulação depende da correlação de forças sociais no estabelecimento do consenso.

As estratégias apresentadas para os problemas sociais em forma de política pública são, muitas vezes, contraditórias e ambíguas. Isto é, dentro de um setor do Estado há vários grupos em disputa por um consenso; o êxito de um projeto ou um programa depende do grau de organização e articulação com os interesses da classe hegemônica, ou seja, do poder hegemônico consensuado.

As disputas ocorrem organicamente tanto no âmbito dos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil quanto do aparelho de Estado da sociedade política; portanto, por meio da coerção e do consenso.

O consenso em torno de determinadas estratégias no interior das políticas públicas educacionais explica a recorrência com que as campanhas e os programas de alfabetização são acionados quando se trata de pensar em soluções para o analfabetismo no Brasil. Há um consenso entre os gestores públicos, acadêmicos,

intelectuais, políticos e técnicos de como se concebe Educação de Jovens e Adultos e Alfabetização de Jovens e Adultos nos programas de ação do Estado. As estratégias utilizadas demonstram conformidade com as experiências compensatórias no campo da escolarização de adultos e a dicotomia entre ações alfabetizadoras e EJA.

Utilizando-se das contribuições de Jobert encontramos os referenciais normativos que orientam as definições das políticas públicas nas dimensões cognitiva, instrumental e normativa. A primeira se refere ao conhecimento técnico-científico e às representações sociais dos fazedores da política. A segunda dimensão compreende as medidas utilizadas para combater as causas dos problemas, em instituições, princípios, normas, critérios e demais instrumentos de políticas. A dimensão normativa articula os dados técnicos, os valores e as práticas culturais e sociais prevalecentes (JOBERT *apud* AZEVEDO, 2004).

As dimensões descritas anteriormente demonstram uma íntima relação entre as políticas e o projeto societário vigente, ressaltando que as soluções escolhidas são aquelas representantes do pensamento e valores hegemônicos de um determinado grupo ou grupos sociais pertencentes aos setores dominantes ou ao próprio governo, na sua estrutura burocrática. Desse modo, não há como dissociar os programas de ação dos interesses de classe, ou frações de classe, do campo ideológico em disputa.

No campo da Educação de Jovens e Adultos, um olhar breve para a história educacional nos permite aferir que a ação do Estado e as estratégias governamentais foram permeadas por um longo período de ações esparsas e descontínuas, até que o Estado incorporasse em sua agenda política a Educação de Adultos como problema nacional. Após a década de 40 do século XX, as ações foram marcadas por estratégias compensatórias, mas sempre à margem do sistema formal de

ensino, com períodos de ausência, e por fim de ações que figuraram como *marketing* de governo, apenas para ser exibido à sociedade, mas essa questão será aprofundada mais adiante.

Enfim, poderíamos entender por política pública de EJA a ação do Estado, gestada pelo governo, na elaboração e na implantação de um plano estratégico em conjunto com a sociedade civil organizada, em instâncias de representação que culminem no atendimento da demanda de EJA com qualidade.

1.2 O Estado e a crise capitalista nos anos 90: contexto da reformas educacionais

Entendendo que a política pública está intimamente relacionada à concepção de Estado, de sociedade e de homem, consequentemente situada num tempo e num espaço, a proposta de analisar uma estratégia governamental, no caso desse trabalho a análise de uma Consultoria em EJA no Piauí, exige situar o Estado neoliberal brasileiro, cenário em que se constitui a referida proposta da Consultoria.

Quando nos referimos à resposta neoliberal à crise capitalista da década de 1970, não podemos reduzir as suas origens à “perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado” (BRESSER PEREIRA, 2001, p.239). As crises econômicas são dialeticamente relacionadas às crises do Estado, originárias do caráter estrutural do sistema capitalista, ou seja, na contradição inerente ao modo de produção, que se baseia na dominação do capital e na exploração do trabalho. As crises se manifestam com atores, forças em jogo, tempos e espaços diferentes, com formas e conteúdos diversos (FRIGOTTO, 2003).

As décadas finais do século XX e o início do século XXI foram e ainda são objeto de inúmeros estudos e pesquisas [19] que analisam a natureza, a especificidade e os desdobramentos das mudanças econômicas, político-éticas, socioculturais, ideológicas e teóricas que alteraram concomitantemente o papel do Estado e a economia, compreendida num amplo espectro de transformações impulsionadas com a mundialização do capital, com os avanços tecnológicos da microeletrônica e com o reordenamento das relações público-privado (CHESNAIS, 1996).

Em linhas gerais, a crise dos anos 1970 não é uma crise fortuita e meramente conjuntural, mas uma manifestação específica de uma crise estrutural capitalista que desponta como uma resposta ao esgotamento do modelo fordista e do Estado de Bem Estar Social nos países europeus, encontrando forças com a ascensão dos governos "neoconservadores" de Ronald Reagan, nos EUA (1980), Margareth Tatcher, na Inglaterra (1979); Yasuhiro Nakasone, no Japão (1982); e Helmut Kohl, na Alemanha (1982). O alinhamento entre esses países instaura uma ofensiva neoliberal, contrapondo-se aos modelos fordista e do *Welfare State*.

O fordismo foi o modelo econômico de produção, pautado

> [...] num sistema de máquinas acoplado, aumento intenso de capital morto e da produtividade, produção em grande escala e consumo de massa, tem seu desenvolvimento efetivo a partir dos anos 30 e torna-se um *modo social e cultural de vida* após a Segunda Guerra Mundial (FRIGOTTO, 2003, p.70, grifos do autor).

Ao lado da segunda fase do sistema fordista, após a Segunda Guerra Mundial, coaduna-se o Estado de Bem Estar Social ou Estado Previdenciário, apoiado

[19] Ver, dentre outros, Frigotto (2003), Vieira (2001), Shiroma; Moraes; Evangelista (2000), Petras (1997).

nas teses difundidas por John Maynard Keynes, economista inglês, que postulam a intervenção do Estado nos setores econômicos como forma de garantir o colapso do sistema. O Estado de Bem Estar Social, dentre outras características, foi promotor da oferta de políticas sociais de proteção dos direitos públicos (estabilidade no emprego, seguro desemprego, previdência social, direito à educação, saúde, habitação, etc.).

Verifica-se que o Estado de proteção, *Welfare State*, não se constituiu nos diversos países e nas diversas instituições da mesma forma e com a mesma intensidade. No caso brasileiro,

> [...] pelo menos, dois grandes surtos de expansão dos sistemas de proteção social ocorreram durante regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. O primeiro, [...] de natureza mais corporativista, e o segundo, mais universalista ainda quando acompanhado de traços fortemente clientelistas (FIORI, 1997, p.141).

O autor citado analisa a mutiplicidade de variáveis que singularizam e, ao mesmo tempo, assemelham as experiências de proteção social na América Latina. As dimensões sintetizadas por José Luis Fiori corroboram para o entendimento da expansão do Estado de Bem-Estar Social, quais sejam:

> i. a natureza, forma e ritmo do desenvolvimento econômico; ii. o grau, intensidade e organicidade da mobilização da classe operária; iii. o grau de avanço do desenvolvimento político-institucional; iv. a extensão ou impacto do efeito de difusão das inovações ocorridas nos países paradigmáticos; v. a forma peculiar e a intensidade em que se desenvolve a luta política envolvendo os partidos que tradicionalmente representaram o mundo do trabalho (1997, p.141).

Sendo assim, Fiori demarca a relação entre as características do Estado de Bem Estar Social e a incorporação das reivindicações do movimento operário às políticas sociais.

Gaudêncio Frigotto (2003) aponta a originalidade com que Eric Hobsbawm e Francisco de Oliveira interpretam o surgimento, o desenvolvimento e a crise do Estado de Bem-Estar Social e do fordismo

> [...] dentro de uma dialética em cujo pacto, contraditoriamente, se situou a possibilidade de sustentação do padrão de acumulação capitalista. Este pacto envolve financiamento pelo fundo público, do capital privado e, ao mesmo tempo, de forma crescente, da reprodução da força de trabalho, aumentando de forma generalizada a assistência da população não por caridade, mas como direito, mediante as políticas sociais de saúde, educação, emprego, etc (FRIGOTTO, 2003, p.71).

O desmonte do Estado de Bem-Estar Social, a falência dos países do leste europeu e crise do socialismo real [20], com a emblemática queda do muro de Berlim, em 1989, e a ascensão dos governos neoconservadores, foram decisivos para a ofensiva neoliberal.

As bases teóricas e ideológicas do neoliberalismo se verificam nas teses clássicas do liberalismo, do Estado como defensor dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e econômica da sociedade, anunciada como Estado mínimo e supremacia do mercado. A respeito do papel do mercado na regulação econômica, Hobsbawm faz a seguinte diferenciação:

> Uma coisa é ver o mercado como um guia para a eficiência econômica. Ver o mercado como o único mecanismo de distribuição dos recursos em economia, como vêem os fanáticos do reaganismo e do thatcherismo ou o Institute of Economic Affairs e outros centros de pensamento ultracapitalista, é inteiramente outra. O mercado produz desigualdade tão naturalmente como combustíveis fósseis produzem poluição no ar (HOBSBAWM, 1992, p.264).

[20] A crise do socialismo real e seu colapso enquanto experiência serviu para os teóricos do neoliberalismo afirmarem o fim do marxismo. Ao contrário, o marxismo como referencial teórico e ético-político permanece imprescindível para compreender as relações capitalistas em curso, atualizando suas categorias históricas e demonstrando a sua relevância para a análise crítica do movimento histórico, hoje escamoteado pelas teses da pós-modernidade que sucumbe o projeto societário coletivo para elevar ao extremo o indivíduo e sua própria sorte (FRIGOTTO, 2003).

A centralidade do mercado diminui o papel do Estado frente à economia e às políticas sociais. No setor educacional, as teses de Milton Friedman (1984), sobre o financiamento da educação, são utilizadas para sustentar tal retirada.

A ascensão do neoliberalismo, principalmente na década de 1990, potencializou o desenvolvimento de uma crise no “Estado Nacional”, uma vez que pressupõe uma ruptura com a prática paternalista do Estado e propõe o seu afastamento da economia. A esse respeito Armando Boito Jr. afirma:

> Essa ideologia neoliberal de exaltação do mercado se expressa através de um discurso essencialmente polêmico: ele assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva à intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procura mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal. [...] A ideologia neoliberal, numa definição ampla, deve ser considerada, então, uma apologia abstrata do mercado que se aplica, de um modo geral, sempre e quando tal aplicação interessar ao capital financeiro, ao imperialismo e à grande burguesia monopolista, ficando prejudicada toda aplicação que for incompatível com tais interesses. (1999, p.25-30).

Apesar de reconhecer a existência de uma doutrina prática, Boito Jr. se refere ao neoliberalismo como um discurso e uma ideologia. O autor ainda afirma que a implantação das políticas neoliberais se fez de maneira adaptada às condições de cada país ou região e que, apesar das conseqüências produzidas pelo neoliberalismo, ele está muito longe de se apresentar inviabilizado.

Sobre o entendimento do neoliberalismo como uma ideologia, James Petras é mais contundente. Afirma o autor:

> ‘Neoliberalismo’ é uma *forma histórica* de capitalismo. Como tal, ela não é nem universal nem o fim da história. [...] O surgimento do ‘neoliberalismo’ no final do século XX reflete uma conjuntura histórica especial que pode ser melhor entendida examinando-se a configuração especial das forças sociopolíticos que convergem, tomam o poder e impõem o modelo neoliberal. O neoliberalismo não é, como alegam os seus defensores ideológicos, o produto da crescente racionalidade do mercado e, muito menos, um produto dos imperativos tecnológicos ou da globalização. [...] O neoliberalismo é o produto das derrotas político-militares e ideológicas do movimento popular. [...] O argumento real do neoliberalismo não é mercado *versus* Estado, mas a natureza de classe do estatismo neoliberal. [...] O neoliberalismo deve ser entendido como uma ideologia para justificar e promover a reconcentração de riquezas, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos e o principal mecanismo para transferir riquezas para o capital estrangeiro (PETRAS, 1997, p. 36-37).

Essa perspectiva de compreensão do neoliberalismo desmonta a polarização entre Estado x Mercado na justificativa das crises econômicas e reafirma as suas origens estruturais, creditando ao neoliberalismo um caráter ideológico e estratégico.

A adesão dos países da América Latina à doutrina neoliberal foi tratada no Consenso de Washington, numa reunião realizada em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos, entre os funcionários do governo norte-americano e aqueles dos organismos financeiros internacionais, com participação de representantes dos países do continente, bem como economistas especializados em assuntos latino-americanos. O encontro, convocado pela *Institute for Internacional Economics,* com o título *Latin Américan Adjustment: How Much Has Happened?,* objetivava avaliar as reformas econômicas desenvolvidas na região e propor ações “corretivas” no curso econômico dos países latino-americanos. Embora não tivesse caráter deliberativo, resultou nas bases das reformas econômicas, empreendidas à época, pela maioria dos países da América Latina.

O governo americano, o Banco Mundial [21] (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), condicionaram o financiamento aos projetos sociais de infraestrutura para países em desenvolvimento, em troca da adoção das políticas econômicas neoliberais e da ampla reforma do Estado, que se tornou um dos fundamentos das políticas públicas dos anos 1980.

A atuação do Banco Mundial se concentrou no acompanhamento técnico e financeiro dos países na reestruturação econômica e também no setor educacional. Nos documentos institucionais do Banco Mundial, a educação é destacada como uma estratégia importante para o desenvolvimento econômico, responsável pela redução da pobreza e requisito fundamental para o aumento da produtividade. Para a instituição, a Educação é

> [...] instrumento importante no desenvolvimento econômico e social. [...] A Educação, e especialmente a educação básica, contribui também para reduzir a pobreza ao aumentar a produtividade do trabalho dos pobres, reduzir a fecundidade e melhorar a saúde, e equipar as pessoas para participarem plenamente na economia e na sociedade (BANCO MUNDIAL, 1996, p.21).

Para tanto, a ação do Estado se converteu em políticas compensatórias, validadas no lugar das políticas públicas universais. O Estado, diminuindo a sua ação frente às demandas sociais e impondo a redução de gastos públicos para atender a Educação Básica, buscou a parceria com a sociedade civil na execução de programas e projetos.

[21] O Banco Mundial congrega instituições lideradas pelo Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento (BIRD): Associação Nacional de Desenvolvimento (AID); o Centro Internacional para Resoluções de Disputas sobre Investimentos (CIRDI); a Corporação Financeira Internacional (IFC) e a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA). (SOARES, 1996; LICHTENSZTEZN & BAER, 1986; ARRUDA, 1996).

Dentro dessa lógica, as orientações técnicas, presentes nos manuais dos organismos internacionais, dentre eles a UNESCO e a CEPAL, substituíram o conceito de *igualdade* pelo de *equidade*, alcançada com a melhoria das oportunidades educacionais e não com a universalização da educação para todos.

Os projetos financiados pelo Banco Mundial deveriam ter impacto sobre a redução da pobreza, com ações focalizadas e atenção concentrada no atendimento à infância. Na prática, tais orientações foram incorporadas às políticas educacionais restritas à faixa etária dos sete aos nove anos, correspondendo no Brasil aos primeiros anos do Ensino Fundamental. Com tal foco, secundarizaram-se as políticas de Educação Infantil, Ensino Médio e de Educação de Jovens e Adultos.

As orientações técnicas para a reforma econômica presentes no Consenso de Washington, esclarece Gentilli (1998), também foram empregadas para o campo das políticas educacionais.

Para os membros do Consenso, o sistema educacional latino-americano enfrentava “crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de universalização e de extensão dos serviços oferecidos” (GENTILLI, 1998, p.17).

Trata-se, na ideologia e estratégias neoliberais, de afirmar que a demanda educacional fora atendida quantitativamente em detrimento da qualidade. Os governos latino-americanos foram incapazes de combinar quantidade e qualidade devido à incompetência técnica e à ineficiência do Estado para administrar as políticas sociais. O discurso neoliberal prossegue demonstrando que a crise será superada quando se retirar da educação a natureza pública e o monopólio estatal, promotores da ineficácia competitiva da escola. A mercantilização da educação é a saída apontada

como mais eficaz e, para tanto, deve-se transformar a educação em mercadoria disputada de acordo com critérios competitivos, que se fundamente no mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema.

A incapacidade gerencial do Estado para superar a crise de qualidade educacional é resolvida com a administração eficaz dos recursos existentes, com a capacitação em serviço dos professores e com a racionalização dos espaços escolares. As soluções apontadas descartam a ideia de ampliação de recursos financeiros, do número de trabalhadores na educação ou da ampliação da oferta de vagas, ou seja, busca-se “despublicizar a educação e transferi-la para a esfera da competição privada” (GENTILLI, 1998, p.19).

O mercado escolar passa a contar com o capital humano individual, que deve aproveitar as oportunidades que se apresentam aos cidadãos consumidores. Nessa lógica, o direito à educação é substituído pela oportunidade educacional; a universalização da educação defendida pelos sindicatos e pelas organizações sociais torna-se perniciosa à construção da lógica individualista do mérito, do esforço individual e das famílias, enfatizada no lugar da responsabilização do Estado.

1.2.1 A reestruturação produtiva e a terceirização

Concomitante à reforma educacional, no setor econômico a reestruturação das formas de produção se tornou imperativa. O modelo de produção fordista foi substituído com resistência pelos empresários brasileiros, que mantinham modelos de gestão de pessoal no processo de produção, com as bases autoritárias dos ‘modelos de rotinização’ ou ‘formas predatórias do uso da força e do trabalho’. O pós-

fordismo se apresentava como o sistema que tornaria as empresas competitivas e capazes de inseri-las no processo da mundialização do capital, desde que impulsionassem uma reestruturação produtiva.

As mudanças formais no processo produtivo ocorreram no campo da gestão, da terceirização e do controle de qualidade. As relações capital/trabalho passaram a ser flexibilizadas para maximizar a mais valia, introduzindo o 'consentimento participativo' do trabalhador. As relações entre patrão e trabalhador se "harmonizam" mediatizadas pela figura do gerente. Todo o discurso dos setores do trabalho marcava um novo tempo nas formas de relação e produção, sem que os princípios de produção e exploração do capital fossem alterados.

Nesse processo de reestruturação produtiva, tem ênfase a terceirização, a gerência e o controle de qualidade, elementos incorporados à reforma educacional conhecida como gestão da qualidade total.

A reestruturação produtiva alterou significativamente as relações de trabalho, as quais são amplamente estudadas por vários teóricos da Sociologia do Trabalho [22]. No setor educacional, sobretudo nos anos 90, as políticas educacionais sofreram forte influência das concepções empresariais de gestão. Para efeito de análise do objeto de pesquisa, concentraremos a atenção no conceito de terceirização [23].

A terceirização constituiu parte do processo de flexibilização das relações de trabalho e consiste em delegar a um terceiro a tarefa de planejamento dos serviços ou atividades específicas a serem executadas pela empresa (MARCELINO, 2007).

[22] Destacamos as contribuições, no Brasil, de Armando Boito Jr., Ricardo Antunes e Giovanni Alves.
[23] A expressão inglesa *outsourcing* tem sido utilizada para expressar essa relação, embora o termo não contemple a multiplicidade de setores em que a mesma se desenvolve.

A privatização ou terceirização dos serviços públicos é a forma mais indicada para o atendimento das demandas sociais estabelecidas nas políticas sociais, dentro da lógica neoliberal, porque resulta no barateamento dos serviços públicos de responsabilidade do Estado, coerente com as políticas de ajuste fiscal e de redução de gastos públicos. Entre a contratação de funcionários e a terceirização, a última passa a ser a saída econômica para a composição das equipes de trabalho.

Na literatura, a definição de terceirização é utilizada para caracterizar, na especificidade brasileira, “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (MARCELINO, 2007, p.57). O conceito privilegia as relações empregatícias, portanto, a forma de contratação e caracterização da força de trabalho.

Apesar da complexidade das relações que abarcam as formas de terceirização, “é possível afirmar que ela se constituiu na principal forma de flexibilização da contratação, a partir dos anos 90, no Brasil” (*idem,* p.17). Do mesmo modo, Márcio Pochmann afirma que a terceirização da mão-de-obra impõe ao mercado de trabalho brasileiro uma nova dinâmica:

> Embora venha sendo implementada no período relativamente recente no país, seus efeitos são expressivos e de rápida generalização nos contratos de trabalho, o que permite equivaler à força de uma verdadeira reforma trabalhista e sindical. Isso porque o tipo de terceirização da mão-de-obra que se expande no país implica constituir um novo padrão de emprego para o conjunto dos trabalhadores. Em síntese, o sentido da difusão do emprego de tipo asiático, simplificado no contrato de trabalho de elevada rotatividade, contida remuneração e longa jornada de trabalho. Não obstante o conjunto de avanços da escolaridade dos trabalhadores ocupados e desempregados, os níveis de remuneração permanecem extremamente contidos. Mesmo que a terceirização tenha se alastrado para além da atividade-meio,

> compreendendo cada vez mais a atividade fim do processo produtivo, acentua-se a precarização dos empregos (POCHMANN, 2007, p. 28).

A terceirização é a estratégia para a minimização dos custos e ajustes no padrão de emprego formal. A terceirização, entre outros limites, enfraquece a luta e a mobilização dos trabalhadores, que não têm os seus interesses representados no conjunto das reivindicações sindicais, uma vez que são terceirizados. No cotidiano do serviço público, os trabalhadores terceirizados realizam as mesmas funções que os trabalhadores com contratação efetiva, mas com reduzidos salários e sem qualquer benefício trabalhista. Tal situação tem impacto sobre as relações de trabalho cotidianas e interferem na execução das atividades.

Para Pochmann (2007) e Krein (2007), no setor público, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, (LRF), nº 101, em 2000, contribuiu para a expansão da terceirização dos serviços, reduzindo as contratações por concurso público, com os argumentos de que o trabalho é por tempo limitado e a realização de concurso público demorada. Como parte do ajuste fiscal imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a Lei de Responsabilidade Fiscal

> [...] coloca limites para as despesas com pessoal e impede que aumentos de gastos sejam feitos sem que se aponte a origem dos novos recursos, com comprovação de que a despesa criada terá seus efeitos compensados por aumento permanente de receita. A lógica é fazer o superávit primário para viabilizar o pagamento da dívida. Ela tem duas conseqüências nas formas de contratação. Em primeiro lugar, inibe a realização de concurso público, pois o funcionário contratado torna-se uma despesa permanente. Com isso, estimula a contratação temporária, emergencial, de comissionados, etc. Em segundo lugar, estimula a terceirização, pois a contratação de outra empresa não é considerada despesa de pessoal (KREIN, 2007, p.120).

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atende às exigências da Constituição Federal de 1988 no que tange à regulamentação das regras de finanças e gastos públicos e "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências" (LRF, 2000). Trata-se da definição de normas de finanças públicas vinculadas à responsabilidade na gestão fiscal, dos entes federados, por meio de ações de planejamento, Plano Plurianual (PP) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A justificativa para a proposição da Lei esteve assentada no discurso da transparência no gasto dos recursos públicos e na correção de desvios que afetavam o equilíbrio das contas públicas.

Em pesquisa recente realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a responsabilidade de Márcio Pochmann, identificou-se um crescimento anual do setor do trabalho terceirizado no Brasil. Afirma o presidente do IPEA que, além do debate sobre a terceirização, há a necessidade urgente de regulamentação e do estabelecimento das regras das relações de trabalho nesse setor.

Enfim, a terceirização no setor público cresceu consideravelmente com a aprovação da LRF, o que representou um mecanismo para burlar os limites estabelecidos pela Lei para a contratação de pessoal.

1.3 Os governos brasileiros na gestão do Estado neoliberal

No Brasil, a gestão do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi representativa do início da implementação das prerrogativas econômicas e políticas "recomendadas" pelos organismos internacionais e definidas pelo Consenso de Washington, mesmo que para isso tivesse que promover uma ruptura (sem grandes

preocupações com as suas consequências) com o modelo de desenvolvimento praticado até então. O objetivo era integrar o Brasil ao cenário da “globalização”, conduzindo o país rumo à “modernidade” e, para tanto, o caminho seria assumir os preceitos neoliberais “sugeridos” aos países latino-americanos.

Os governos seguintes, Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e (1999 a 2002), doravante denominado FHC I e FHC II, dentro de suas especificidades, promoveram condições apropriadas para a implantação do “receituário neoliberal” no Brasil, com destaque para a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso que, na condição de Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, e, posteriormente, em dois mandatos consecutivos como presidente da República, consolidou as bases do projeto neoliberal nas suas mais diversas expressões.

As políticas públicas do Estado neoliberal representam esforços para amenizar e controlar os desajustes e desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista. A esse respeito afirma Höfling:

> Em um Estado neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder - e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade (2001, p.39).

As reformas educacionais implementadas na década de 1990 traduziram as políticas neoliberais, sustentadas no discurso de melhoria das economias nacionais, pelo fortalecimento entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado. Cabia ao Estado atuar de acordo com as orientações do Banco Mundial,

concentrar esforços em áreas em que os mercados não contemplavam sozinhos a demanda, entre elas: a saúde, a educação, o planejamento familiar e a redução de pobreza.

O papel do Estado, como formulador e implementador de políticas educacionais, restringiu-se na provisão de recursos financeiros, exigindo da sociedade civil, em parcerias com entidades não governamentais, setor privado e a própria família, a execução de programas e projetos.

A participação de entidades filantrópicas, de empresas, sindicatos, organizações não governamentais, entre outras instituições sociais ganhou relevância como parceiros na execução das políticas sociais.

1.3.1 O governo Lula

Na disputa eleitoral à Presidência da República, realizada em outubro de 2002, contra o candidato José Serra (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) [24], ganhou as eleições e assumiu o cargo em meio a expectativas, principalmente em relação a priorizar as classes subalternas e as políticas defendidas pela esquerda nacional e internacional, no anúncio das medidas econômicas e das políticas públicas. As expectativas se frustraram, as promessas de campanha não se efetivaram e o governo justificou-se pela 'herança maldita' do governo FHC.

[24] Luiz Inácio Lula da Silva foi o candidato da Coligação *Lula Presidente* que contou com a participação dos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Liberal (PL); Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB). O seu adversário, José Serra, compunha a Coligação *Grande Aliança*, encampada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileira (PMDB).

De fato, as análises indicam que não se rompeu com os pilares do governo anterior e que permaneceram as bases do modelo capitalista neoliberal dependente, apoiado nas bases do modelo econômico e sua base de sustentação política. Armando Boito Jr. (2006), ao analisar a primeira gestão do governo Lula, aponta que os membros da equipe governamental não tocaram na herança neoliberal de FHC, quais sejam: “[...] a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários” (2006, p.10).

As raízes do continuísmo das políticas neoliberais são identificadas na crítica à conjuntura brasileira, que mudou muito ao longo dos anos 1990, provocada pela crise econômica dos anos 1980, pela adesão subalterna do Brasil aos interesses do capital financeiro internacional e pelo reordenamento político global. No plano micropolítico, as raízes localizam-se no redirecionamento da esquerda brasileira, do movimento sindical e, sobretudo, dos setores automobilístico, metalúrgico, químico e bancário, representantes dos setores que apoiaram Lula (BOITO JR., 2006).

A composição da equipe de governo e a tomada de decisão sobre os rumos das políticas macroeconômicas e sociais são compatíveis à reação das lideranças, com maior evidência para o movimento sindical, frente ao reordenamento das relações trabalhistas com um pacto entre trabalhadores e patrões através das câmaras setoriais e da nova proposta do ‘sindicalismo de resultados’, culminando no movimento corporativista de classe e, de certo modo, numa adesão ao neoliberalismo, desde que houvesse crescimento econômico e emprego.

Por isso mesmo, não podemos desconsiderar as mudanças político-ideológicas produzidas no Brasil, no seio das "classes, frações de classes e camadas da sociedade" [25], alterando os seus interesses e objetivos, bem como as disputas de forças no terreno social e político. Do mesmo modo que encontramos mudanças na organização da esquerda e dos movimentos sociais, encontramos mudanças na composição partidária.

Outro sinal das mudanças nos rumos tomados pelo PT nas estratégias eleitorais e no conteúdo de suas propostas é perceptível na leitura da "Carta ao Povo Brasileiro", divulgada nos meios de comunicação em 2002 como uma tentativa de diminuir as especulações de que o governo Lula radicalizaria as políticas de governo caso assumisse o poder, como consequência de uma possível vitória nas eleições presidenciais.

Na Carta, Luiz Inácio Lula da Silva criticou as políticas econômicas do governo FHC e prometeu "respeito aos contratos e obrigações do país" e ainda atribuiu "às recentes turbulências do mercado financeiro" à "fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação" (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002, p.2).

Para ganhar as eleições, o PT fez alianças com a burguesia e com setores da classe média e contou ainda com o apoio das classes populares.

> A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos

[25] O conceito de classe social é empregado nesse texto dentro das dificuldades de delimitá-lo, considerando a complexidade das relações capitalistas, em que quanto mais o capitalismo se desenvolve, menos visível se apresentam as classes sociais (FRIGOTTO, 1995, p.8). Empregaremos o conceito de classe social considerando a relação entre a classe que representa o capital e a classe que representa o trabalho.

> não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002, p.1). [26]

O resultado favorável das eleições confirmou a composição das forças sociais hegemônicas que assumiram o poder representativo dos interesses da burguesia, integrantes do grupo banqueiro, e do capital financeiro internacional, principais beneficiários da reestruturação do capital, anunciada na referida Carta.

A pressão da burguesia brasileira fez do governo Lula o seu representante. O "modelo de capitalismo dependente" orientou as políticas públicas de ajuste fiscal, redução de gastos sociais e controle social, com programas e projetos compensatórios apontados por Armando Boito Jr. em sua análise:

> O governo Lula, ao aderir ao neoliberalismo, está elevando a uma etapa superior o longo processo que resultou na implantação de uma nova hegemonia burguesa no Brasil – a hegemonia regressiva do modelo capitalista neoliberal e periférico. Grande parte daquilo que faz hoje e os apoios políticos com que pode contar são, portanto, os mesmos utilizados por FHC. Lula herdou não só o modelo econômico, mas também a sua base de sustentação política. Herdou e reproduz o bloco no poder onde pontificam o grande capital, o capital estrangeiro e os bancos; herdou, também, os apoios que o neoliberalismo logrou obter no meio popular (BOITO JR., 2006, p.34).

As contradições do governo Lula não se explicam apenas pela hegemonia do grupo dirigente do partido, da equipe do governo, ou do fato de o presidente "negar suas origens sindicalistas", pertencente às classes populares. Trata-se de complexificar as análises observando que o problema se "alastra por boa parte da

[26] Carta ao Povo Brasileiro publicada em junho de 2002. Disponível em: http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf. Acesso em: 18 Dez. 2008.

sociedade, sob a forma da hegemonia burguesa e regressiva do neoliberalismo" (*Idem*, p.35).

Poderíamos afirmar, com base no exposto, que o governo Lula traduz a história do movimento sindical e do partido com as mudanças em curso e, de outra parte, que a equipe ministerial é resultante de um conglomerado de representações em constante disputa pela hegemonia do poder para decidir como implementar as diretrizes econômicas de submissão ao capital internacional, permanecendo hegemônica a 'herança maldita' de FHC.

Para a análise do início do segundo mandato do governo Lula [27], em que se desenvolveu a Consultoria em Educação de Adultos, objeto dessa pesquisa, temos que considerar que a política de cortes no financiamento de políticas sociais foi cumprida com rigor pelo governo, permanecendo a lógica hegemônica do modelo econômico implantado por FHC, sustentado na manutenção do ajuste fiscal, do superávit primário e dos juros altos como mecanismo de estabilidade do país.

As eleições do segundo mandato do governo Lula foram marcadas pelas alianças governistas, em nome da continuidade do projeto neoliberal em curso. O Partido dos Trabalhadores fez coligações com a base de apoio anterior e prometeu, por outro lado, superar os obstáculos para o crescimento econômico. Enfim, o início do segundo mandato do governo Lula é marcado pelo continuísmo das políticas macroeconômicas gestadas no governo FHC.

[27] Luiz Inácio Lula da Silva, candidato da Coligação *A Força do Povo*, composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Republicano Brasileiro (PRB) venceu as eleições de 2006, no segundo turno, com 60,83% dos votos válidos contra 39,17% para o candidato Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, da Coligação *Por um Brasil Decente*, composta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido da Frente Liberal (PFL).

As ideias discutidas nesse capítulo constituem a base teórica para a análise do contexto macrossocial, político e econômico em que se insere a realização da Consultoria em EJA. Para tanto, analisamos os conceitos e o papel do Estado no atendimento das demandas sociais e também a lógica do “Estado em ação”. Destacamos a década de 1990 como pertinente para a compreensão das políticas que se desenvolveram na segunda metade da referida década e no início no século XXI, quando se efetiva o governo Lula. O referencial teórico utilizado, com a complexidade da leitura gramsciniana, amplia a leitura do Estado como espaço de disputa de projetos societários definidores das ações do governo no âmbito das políticas sociais, especificamente no campo da Educação de Jovens e Adultos.

CAPÍTULO II

O ESTADO DO PIAUÍ NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Capítulo II reflete a condição dos 50 municípios da região do semi-árido do Piauí, acompanhados pela Consultoria na implantação do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), num contexto de desigualdades regionais, com vistas ao entendimento da relação entre os estados e municípios e a União no chamado regime de colaboração, ou seja, o federalismo. Isso pressupõe pensar que uma ação federal para/entre entes subnacionais não pode prescindir da compreensão das condições desiguais dessa relação, o que nos remete à discussão do que significa um regime de colaboração num país em que as relações entre os entes federados se apresenta mediada pela extrema desigualdade política, social e econômica, e que acaba trazendo implicações quando da implantação de uma política pública.

2.1 O regime federalista brasileiro: conceitos e origens

O tema do federalismo não é recorrente na literatura científica brasileira. Quando se torna objeto de estudos dos cientistas políticos, o tema aparece vinculado ao debate acerca da descentralização e autonomia fiscal dos entes federados. Francisco de Oliveira pondera que a Federação “é uma ‘idéia fora do lugar’: não tem tradição no pensamento teórico brasileiro, nem entre os clássicos da direita nem entre os clássicos da esquerda” (1995, p.77, grifo do autor).

O conceito de federalismo é cercado de ambigüidades: “por um lado ele pode ser compreendido como a união de Estados sob a égide do poder central e, por

outro, como a distribuição de poder entre os governos subnacionais" (BOVO, 2000, p.35). De qualquer modo, José Murari Bovo define que o principal objetivo na formação de uma Federação é a preservação da "independência dos Estados membros" (*idem*).

Para Carlos Roberto Jamil Cury, outro estudioso da referida temática, a independência dos Estados membros implica, por outro lado, no "compartilhamento de poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas" (CURY, 2002, p.172).

A organização federalista brasileira tem suas origens no final do século XIX, com a aprovação da Carta de 1891, quando o Brasil se torna Estados Unidos do Brasil, embora a ideia já fizesse parte do cenário político constituinte de 1822. De acordo com Oliveira (1995), a ideia de federalismo se apoia na matriz americana, mas resguarda enormes diferenças com o modelo americano de federalismo, porque o regime federativo brasileiro não surgiu da união de Estados independentes, a exemplo dos casos dos Estados Unidos, do Canadá e da Suíça. No Brasil, o conceito de Federação não está associado à organização da União, mas à descentralização, apesar de que descentralização não deva ser compreendido como sinônimo de federalismo (ARRETCHE, 2002).

A história da formação econômica brasileira demonstra que "a adoção da forma federativa foi apenas uma solução *de jure* para acolher um *status quo* constituído pelas oligarquias regionais e provinciais já poderosas no Império" (OLIVEIRA, 1995, p.77). De acordo com Gilda Cardoso de Araújo, o Federalismo no Brasil surgiu como

> [...] alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. O mote era por fim ao poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de comando. Assim, se na própria idéia original de federação encontramos sustentação teórica para associá-la à descentralização e à democratização do poder político, tampouco poderemos encontrar essa associação no Brasil, porquanto fora o regionalismo a base para a defesa da organização federativa. Por isso, nos primeiros tempos de implantação do federalismo, após a Proclamação da República, a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista, com restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores. (ARAÚJO, 2006, p.5-6).

Na República Velha, denominada República dos Coronéis ou Oligárquica (1889-1930), os estados dispunham de poder econômico que lhes davam autonomia e poder de polícia. A esse respeito, Oliveira afirma:

> Esse poder de polícia era, em parte, uma extensão dos exércitos privados dos proprietários (são mais célebres os celerados jagunços nordestinos, a serviço dos latifundiários, mas os plantadores de café dispunham de não menores e não menos criminosos bandos armados para vigiar os colonos contratados, pontas de lança de uma nova força de trabalho livre), e os produtos que se mandavam para o exterior e interior do País saíam, na sua quase totalidade, das plantations, dos cafezais, das fazendas e, mesmo das novas fábricas de propriedade oligárquicas (OLIVEIRA, 1995, p.79-80).

A Federação se resumia à soma dos estados e estes, por sua vez, representavam o espaço da dominação oligárquica. No jogo de forças políticas, nunca houve política econômica por parte do Estado brasileiro oligárquico.

A República de Getúlio Vargas (1930 a 1945) finda com a Federação das Oligarquias, mas as oligarquias sobrevivem. No período de 1945 a 1960, o país mergulhou na centralização do poder e no amadurecimento do Federalismo brasileiro com o processo de industrialização e com a política desenvolvimentista. Os anos 60 mergulharam o país no período de instabilidade política (1961-1964) que impediu o

avanço da ordem federativa (BOVO, 2000). Nos anos seguintes (1964-1974) o poder de decisão se concentra na esfera da União. Sobre esse período especificamente, Arretche afirma:

> Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia política, pois eram selecionados, de fato, mediante indicação da cúpula militar, isto é, sua autoridade política não derivava do voto popular direto. Além disso, governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal, pois a centralização instituída pela reforma fiscal dos anos de 1960 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal. Finalmente, os governadores não tinham autoridade sobre suas bases militares, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob controle do Exército Nacional (ARRETCHE, 1999, 114).

O período de 1985 a 1989, denominado de “transição democrática”, destaca-se pela reorganização da Federação. O modelo federativo brasileiro é marcado pelo movimento de centralização e descentralização do poder, um movimento que está associado ao contexto histórico das relações de poder entre os membros da Federação.

A relação entre descentralização/democracia e centralização/regime autoritário não acontece de forma linear. O movimento pode ser compreendido com a análise das formas como se concretizam as relações entre as estruturas administrativas do governo central e as elites locais e regionais em um determinado modelo do Estado (ARRETCHE, 1996).

Nesse contexto de mudanças políticas e de deslocamentos no poder econômico, insere-se os estudos de José Luis Fiori (1995). O cientista político tem dificuldades para indicar um conceito universal de Federalismo por considerar que na

sua formulação há tensões, contradições e conflitos e, nesse sentido, os arranjos federativos são

> [...] uma forma de organização territorial do poder dos Estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão, mas que é o motivo também de uma negociação que passa a ser permanente e cujos produtos são sempre arranjos institucionais provisórios (FIORI, 1995, p.24).

Diante dessas considerações, tomaremos por Federalismo a relação combinatória de autonomia e interdependência na organização das unidades subnacionais. O pressuposto do Federalismo é uma organização territorial e política que visa garantir a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado Nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais. É, portanto, uma forma de governo regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais (SOARES, 1998, REIS, 2000).

No século XXI, o arranjo federalista brasileiro representa uma resposta ao contexto da globalização e do neoliberalismo. Os estudos acerca do Federalismo se concentram, de forma ampla, na análise de movimentos históricos alternados de centralização de poder e descentralização política. Ainda que descentralização e federalismo não sejam sinônimos, não há como separar os debates entre essas duas temáticas, o que aproxima, após a década de 1970, o debate “das novas utopias descentralizantes, a um ‘revival’ do projeto federalista da organização territorial do poder político dos estados nacionais” (FIORI, 1995, p.20).

No caso dos países latino-americanos, as experiências de Federalismo poderiam ser nomeadas, segundo Bovo, de Federalismo “pragmático” ou “reativo”. Os arranjos federativos respondem aos interesses “imediatos e privados do que a qualquer princípio de solidariedade ou de compartilhamento das competências governamentais” (BOVO, 2000, p.53). O Brasil, nesse grupo, se apresenta como caso exemplar nas discussões acerca da descentralização de poder e da reorganização democrática dos estados.

Dentro da diversidade de países federalistas, podemos identificar três arranjos: Federalismo dual, Federalismo centralizado e Federalismo cooperativo. De acordo com os estudos realizados por Almeida (1996) e Magalhães (2000), trata-se de matrizes que se constituem com base nas relações entre as esferas do governo e entre os entes federados.

No Federalismo dual, implantado e elaborado nos Estados Unidos da América (EUA), o arranjo é constituído de relações autônomas de poder, nas esferas que lhe são próprias, entre os entes federados, ainda que exercido no mesmo território.

O segundo e o terceiro arranjos de Federalismo resultam de modificações do Federalismo dual. O Federalismo centralizado é concebido dentro da transformação das unidades subnacionais em agentes administrativos do governo federal, ao passo que o Federalismo cooperativo pressupõe uma ação conjunta e capacidade de governo entre as unidades e o governo nacional. “Neste caso, as esferas subnacionais possuem um elevado grau de autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (BOVO, 2000, p.37).

Estas matrizes guardam aproximações com o Federalismo fiscal, na medida em que as relações intergovernamentais são determinadas, em grande parte, pelo modo de distribuição dos recursos e das competências entre os entes federados.

Após a crise econômica latino-americana dos anos 1980, as descentralizações fiscais foram questionadas. De acordo com Fiori, os efeitos da crise, na década seguinte, provocaram um reposicionamento frente à descentralização,

> Promovendo uma recentralização fiscal e/ou transferindo responsabilidades do Governo central para os governos regionais e municipais. E é sobretudo sob a égide dessa nova realidade que avança hoje o que estamos chamando de federalismo pragmático, no qual a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou compartilhamento das responsabilidades governamentais e no qual a forma em que se desenvolve barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo de interesses imediatos e privados muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional (FIORI, 1995b, p.23).

José Luís Fiori descreve as conseqüências do recuo centralizador para as relações intragovernamentais, o que é emblemático para o debate do caso brasileiro por considerar que há significativas disparidades regionais em razão da concentração de riquezas, do poder e da capacidade fiscal.

Se considerarmos que tais questões são perpassadas pelas teses neoliberais de desregulação e de retração do Estado, o debate da descentralização ainda permanece, como nas palavras de José Murari Bovo, “um problema a resolver”. O autor defende a tese de que o processo político e financeiro deflagrado pela crise econômica dos anos 1980 e o movimento de descentralização com as regras do neoliberalismo fez com que os estados e municípios, em especial,

> [...] fossem conduzidos a uma crise financeira problemática o que coloca em risco sua capacidade de continuar financiando as políticas

> públicas de corte social. Isso constitui um obstáculo para a continuidade do processo de descentralização da forma como vem sendo implementado até o presente, ou seja, desorganizado, não planejado, mal gerenciado e, por isso mesmo, caótico (BOVO, 2000, p.130).

Para comprovar tal tese, o autor analisa os gastos sociais dos estados e municípios e comprova que essas esferas de governo "aumentaram seus gastos sociais, mesmo antes da Constituição de 1988, enquanto os da União declinaram e o aumento, em parte, foi responsável pelo agravamento da situação financeira dos governos estaduais e municipais" (*idem*, p.236).

O fato de que os estados e municípios tenham elevado os gastos sociais, não comporta a conclusão de que a dívida social possa ser revertida, isso porque a descentralização e, especialmente, a municipalização das políticas sociais, não estão associadas a uma reforma do sistema tributário que pudesse permitir a ampliação das bases de arrecadação própria dos municípios. E segue Bovo em sua análise:

> A descentralização dos gastos sociais é permeado por outros fatores, redemocratização política do país, o agravamento da crise fiscal e financeira da União, a orientação ortodoxa da política econômica e a reestruturação dos sistemas de proteção social (BOVO, 2000, p.167).

A disparidade política e econômica entre os entes federados compromete a organização federalista. A transferência de recursos da União aos municípios, "subordina as esferas subnacionais de governo, compromete as finanças da União e o exercício da justiça fiscal e abre espaço para manipulação política" (*idem*, 233-234).

A manipulação política é representada de maneira bastante competente na obra de Victor Nunes Leal, “Coronelismo, enxada e voto” (1976), onde o autor apresenta a estrutura e dependência dos municípios pobres em períodos históricos de centralização do poder. Tais práticas permanecem historicamente e contribuem para transformar os municípios em instâncias de administração de recursos da União e dos estados, comprometendo o exercício da autonomia. A cultura da submissão dos municípios ao poder regional, alinhado às políticas dos outros entes da Federação, estabelece uma relação de sujeição do município aos executivos estadual e federal.

A descentralização do atendimento de demandas sociais apresenta resultados díspares nas várias regiões do país. Também faz parte desse resultado as distintas capacidades financeiras e administrativas e as diferentes prioridades estabelecidas por governadores e prefeitos na execução de programas.

> A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo (Riker, 1987). As mais variadas formas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2000, p.5).

Por sua vez, Ismael Bravo (2001), em relação à descentralização/ municipalização entende que são “as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia” que devem definir “as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema público em suas respectivas áreas de ação” (BRAVO, 2001, p.172). Os processos gerais de descentralização são efetivados por intermédio de três modalidades: regionalização, municipalização e nuclearização. A modalidade que cabe aos municípios acompanhados na Consultoria de EJA é aquela em que o

município encarrega-se de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual. A esse respeito, afirmam Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli:

> A distinção entre descentralização e desconcentração feita por Hevia (1991), na qual a primeira apresenta um grau maior de autonomia, onde as decisões, atividades e funções são determinadas e operacionalizadas por órgão/entes regionais ou locais, enquanto na segunda estas decisões são de âmbito menor, pertencendo estas entidades à mesma personalidade jurídica do outorgante (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p.100).

A municipalização consiste na descentralização do sistema de ensino, ou seja, na transferência da responsabilidade de decisão e de execução dos serviços de ensino, do governo estadual para os municípios. A adoção de formas descentralizadas de prestação de serviços públicos não tem contribuído para o avanço da democracia, assim como não implica a redução/eliminação do clientelismo.

2.2 A Constituição de 1988 e o município como ente federado

O debate a respeito da descentralização se acentua com a análise do papel que a Constituição de 1998 desempenhou nesse campo.

A Constituição de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. A Lei define a base do Estado Federativo brasileiro a partir de uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que coexistem competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários.

O modelo federado e cooperativo, estabelecido pela Constituição, é sustentado num ordenamento jurídico complexo. Nele coexistem “competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação” (ALMEIDA *apud* CURY, 2002, p.172).

Jamil Cury, ao analisar as competências constitucionais, afirma que a Constituição, em seu artigo 23, inciso V, destaca como competência comum “proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.” No artigo 24, figuram competências concorrentes entre a União, estados e Distrito Federal e as competências delegadas, no artigo 22, parágrafo único, se apresentam conforme o texto: “Lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. A síntese do autor sobre o assunto é de que a

> Constituição Federal fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos político capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arena pública de decisão. [...] Espera-se, com isso que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição (CURY, 2002, p.173-74).

Com relação à Educação, a Constituição institui sistemas de ensino no lugar do sistema nacional de educação, diferente dos sistemas nacionais de saúde e de emprego. Os sistemas de ensino coadunam com o Sistema Federativo por regime de colaboração, com normas nacionais gerais decorrentes da proposição de um Plano Nacional de Educação. O autor questiona se a tradição centralizadora permitirá a

implantação do modelo federado, considerando a dimensão continental brasileira e a desproporção existente entre os estados do Brasil, com relação à demografia, recursos financeiros e recursos naturais, dentre outros.

A superação dos obstáculos depende da compreensão sobre o regime de colaboração, determinado pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988. Os riscos apontados por Cury quanto às indefinições é o de regular as relações intergovernamentais substituindo a cooperação por uma "guerra fiscal" [28]. Com o fato de a Constituição elevar os municípios à categoria de entes federativos, as políticas de descentralização, presente na tradição história brasileira desde o Ato Adicional de 1834, adquire caráter mais marcante (CURY, 2002).

A descentralização de políticas sociais no sentido da transferência da responsabilidade da União para os municípios, sem sustentabilidade financeira, pode ocasionar a redução do atendimento da demanda, o risco de seletividade e competitividade e o deslocamento do público para o privado, como assinala Cury:

> No âmbito da educação básica, há sérios comprometimentos no interior da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Esses comprometimentos conduzem a que os espaços que deveriam ser ocupados por dever, pelo Poder Público, tornem-se apropriados pelo setor privado, especialmente por meio de parcerias, convênios ou terceirizações (2002, p.197-98).

As pesquisas no campo das políticas públicas de EJA, nas esferas municipais, são necessárias para se verificar como os municípios estão implementando as políticas educacionais, dentro dos limites e indefinições que o regime federado

[28] Embora reconheça a existência de divergências quanto ao conceito de "guerra fiscal", José Bovo afirma que se pode "dizer que ele representa iniciativas políticas das esferas subnacionais de governo no sentido de conceder benefícios e incentivos fiscais com o objetivo de induzir a alocação de investimentos em seus territórios" (2001, p.90).

introduz. O que se observa é que o campo da EJA tem sido alvo de políticas descentralizadas, executas pelos estados e com maior ênfase pelos municípios, subordinando a EJA aos limites dos projetos e da ausência deles.

> A descentralização de responsabilidade, se aproxima os serviços públicos da demanda e do controle da sociedade, podendo favorecer a sua democratização ao potencializar a participação social nas instâncias locais de poder, pode ao mesmo tempo, reforçar as desigualdades no atendimento, ao abandonar aos gestores municipais a tarefa de garantir a universalidade do acesso ao ensino fundamental sem os recursos necessários para tanto (HADDAD, 2007, p.199).

A descontinuidade das ações no campo da EJA tem provocado o adiamento da universalização da Educação. Sérgio Haddad, ressalta que a

> [...] ausência de um sistema nacional de EJA acaba por provocar descontinuidade dos estudos entre os alunos que freqüentam diversas etapas ofertadas pelos diversos níveis de governo. Isso também é provocado pelo fato de a maioria dos programas federais de alfabetização ter sido desenvolvida sem que fosse pensada a continuidade dos estudos em ofertas públicas municipais ou estaduais, muitas vezes provocando o retrocesso, e até a não-fixação das habilidades desenvolvidas por esses programas. O mesmo pode ocorrer entre as estruturas municipais e estaduais (*idem*, p.204).

O regime de colaboração é consensuado como prática desejável, mas a sua operacionalização gera polêmicas, sobretudo quando o tema trata de políticas de fundos para financiamento da Educação. Para a Educação de Jovens e Adultos, o debate é ainda mais acirrado pela condição subalterna da EJA em relação às outras modalidades da Educação Básica.

A análise do papel dos municípios como entes executores das políticas sociais, aponta que, por um lado, se isso significou a possibilidade de ampliação da participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado,

significou a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 26 estados e do Distrito Federal e dos aproximadamente 5.560 municípios brasileiros, ainda mais considerando que 1.327 foram criados em 1989 e tem uma população inferior a 5 mil habitantes.

O surgimento de novos municípios não foi contido e a dependência fiscal da maior parte dessas novas municipalidades era quase total. Nas palavras de Francisco de Oliveira, “como a tendência de criação de novos municípios não se deteve, a dependência fiscal da maior parte dos novos é total” (1995, p.86). As motivações para a criação de novos municípios, exceto os pedidos resultantes de mobilização social, são na maioria das vezes desfechos do ordenamento local da distribuição de poder familiar. O caso é emblemático se considerarmos a dimensão que tal feito tem para o atendimento das demandas sociais.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, a criação de novos municípios passou para o controle federal. Os critérios estabeleciam, fundamentalmente, a necessidade de consulta popular e a comprovação de sustentação auferida pelo Estudo de Viabilidade Municipal, isso tudo como uma tentativa de impedir que os municípios fossem criados à revelia das condições de manutenção financeira.

As principais fontes de arrecadação dos municípios advêm de transferências constitucionais, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os principais tributos são recolhidos através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis por

Natureza ou Acessão Física e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI) e do Imposto sobre Serviços (ISS), isso para os médios e grandes municípios, o que excluiu a maioria dos municípios atendidos pela Consultoria em EJA no semi-árido do Piauí, como de resto de todas as cidades atendidas pela referida Consultoria, em razão do irrisório recolhimento da arrecadação dos municípios.

Uma análise da distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil destaca que, em 2006, cinco capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Curitiba) concentraram aproximadamente 25% do PIB do país, de acordo com os dados do IBGE. A concentração se evidencia ainda mais quando registramos que metade do PIB, naquele ano, foi gerado por apenas 50 cidades, que representam 30,1% da população brasileira.

Com relação à riqueza produzida nas capitais brasileiras, do total, 19,4% coube a região sudeste, 5,1% ao Centro-Oeste, 4,5% ao Nordeste; 2,9% ao Sul e 2,5% à região Norte.

O menor PIB do país coube aos municípios São Miguel da Baixa Grande, Santo Antonio dos Milagres, Olho D'Água do Piauí, todos localizados no estado do Piauí, seguidos de Quixadá na Paraíba e São Félix do Tocantins em Tocantins.

Os municípios arrecadam de acordo com as condições locais de produção. Os consórcios metropolitanos são formas de organização local para suprir tais desigualdades e compor forças econômicas e políticas regionais. Durante o governo FHC algumas mudanças significativas ocorreram na dinâmica da ordem federativa brasileira que foi registrada por Arretche:

> No Governo Fernando Henrique Cardoso, foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. O Governo Fernando Henrique Cardoso, já no seu primeiro mandato, obteve um razoável grau de sucesso na implementação desta agenda. Sua estratégia combinou uma radical mudança nas regras de transferência de recursos, associada ao desfinanciamento das empresas estaduais e municipais (ARRETCHE, 2002, p.33).

No governo FHC, a agenda de descentralização foi implementada por meio de programas diversos de indução das decisões dos governos locais. Arretche afirma que no período do referido governo foram aprovadas várias emendas constitucionais e que "portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas são expressão de diferentes recursos e estratégias empregados pelo governo federal" (*Idem*, p.24).

2.3 O estado do Piauí no contexto do Federalismo

A educadora Rosa Maria Torres afirma que "toda política pública, ainda que parte de um projeto de dominação, reflete, como arena de luta e como caixa de ressonância da sociedade civil, tensões, contradições, acordos e desacordos políticos, às vezes de grande magnitude" (2001, p. 110). Isso significa afirmar que a constituição de políticas públicas no campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) é palco de disputas, no interior do Estado, em torno de projetos distintos. Ratificar o papel político que a EJA exerce na formação dos sujeitos é considerar que sua história está dialeticamente inserida no processo de formação do Estado brasileiro e suas vicissitudes, no que tange ao movimento cíclico na composição das forças políticas e

econômicas da sociedade de acordo com os interesses dominantes em constante disputa.

O debate do Federalismo e das Políticas Públicas se evidencia na aproximação das desigualdades territoriais brasileiras. O *Atlas da Exclusão Social* e da inclusão no Brasil, resultado de pesquisa coordenada por Marcio Pochmann [29], revela as contradições econômicas, sociais, culturais e educacionais identificadas geograficamente. Constatam-se ilhas de inclusão num mar de exclusão social, originárias da concentração de riqueza e na expropriação das classes subalternas do acesso aos bens materiais e culturais de produção.

Nesse contexto, os estudos empreendidos no campo da Educação de Jovens e Adultos não podem se desvincular do contexto político, social, econômico e cultural da sociedade brasileira, historicamente constituída nos limites das desigualdades regionais.

A experiência de Consultoria, realizada no estado do Piauí, evidencia as desigualdades brasileiras e retoma uma máxima apresentada por Paulo Freire nos anos 60, de que o analfabetismo no Brasil não é um problema que se resolve despertando unicamente a vontade de estudar dos adultos não escolarizados, mas que se trata de um problema social, que exige políticas públicas consistentes, permanentes e articuladas a outras estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural.

[29] O *Atlas da Exclusão Social* é uma publicação constituída de 5 volumes, coordenada, dentre outros, pelos economistas Márcio Pochmann e Ricardo Amorim, com o propósito de realizar uma apresentação geográfica nacional da exclusão social no Brasil. Os volumes da coleção são: *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, organizado por Márcio Pochmann e Ricardo Amorim (volume 1, 2003); *Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*, organizado por Márcio Pochmann, Ricardo Amorim, André Campos e Ronnie Silva (volume 2, 2004); *Atlas da Exclusão Social: os ricos no Brasil*, organizado por Márcio Pochmann, Ricardo Amorim, André Campos Alexandre Barbosa e Ronnie Silva (volume 3, 2004); *Atlas da Exclusão Social: a exclusão no mundo*, organizado por Márcio Pochmann, Ricardo Amorim, André Campos, Alexandre Barbosa e Ronnie Silva (volume 4, 2004); *Atlas da Exclusão Social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil*, organizado por Márcio Pochmann, Alexandre Barbosa, Valter Ponte, Marco Antonio Pereira e Ronnie Silva (volume 5, 2005);

Apresentaremos um breve diagnóstico do estado para que possamos compreender a experiência de Consultoria produzida no território, especificamente a região de Picos.

Para esta tarefa, utilizaremos a publicação da Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (Fundação CEPRO), “Piauí em números” (2007), em sua sétima edição. O material está dividido em duas partes; a primeira traz dados condensados sobre população, educação, saúde, meio ambiente, agropecuária e renda do Piauí; e a segunda, apresenta um diagnóstico socioeconômico dos 222 municípios, exceto de Aroeiras do Itaim, recentemente emancipado. O encarte especial “Piauí Informações Municipais” apresenta um condensado de informações que permite a comparação entre eles. Esse material auxiliou o trabalho da Consultoria na caracterização geral da região de atuação.

Iniciaremos com a história da formação econômica, social e política do Piauí que é ponto de partida para o entendimento da sua localização geopolítica no Nordeste e no Brasil. A ocupação do território, hoje denominado Piauí, tem suas marcas no século XVII, fruto das incursões colonizadoras dos latifundiários baianos e pernambucanos. O reconhecimento do governo do estado do Maranhão colonial, através de medidas oficiais, instituiu a criação da Capitania Piauí em 1718. A primeira capital localizava-se em Oeiras, no centro geográfico do estado, e apenas em 1852 a mesma foi transferida para Teresina.

O território geográfico do Piauí, como é conhecido hoje, tem suas origens coloniais contestadas pela descoberta dos sítios pré-históricos mais antigos da América, no sudeste do estado, na região da Serra da Capivara. Na leitura de Nelson Nery Costa (2006), a pesquisadora Niède Guidon, tem provocado uma “reviravolta na

história de ocupação das Américas, com a sua teoria sobre a presença humana antes de vinte mil anos". (2006, p.36). Isto nos leva a questionar as origens colonialistas brasileiras e do estado piauiense.

> A pergunta clássica 'quem descobriu o Piauí?' manifesta uma visão colonialista, de que o centro do mundo se encontra na Europa e no Ocidente. Desde o século XVI, época em que ocorreram os primeiros contatos com o Piauí, que se impôs tal análise do Mundo. Antes a barbárie; depois a civilização. Não obstante, há muito existiam populações aqui que deixaram impressas nas serras, sua arte e sua vida, tão belas como as pinturas das grutas francesas e espanholas pré-históricas, respectivamente, Lascaux e Altamira (COSTA, 2006, p.32, grifos do autor).

A palavra Piauí se origina "de um dos primeiros rios atingidos pela vaga colonizadora, subafluente do rio Parnaíba, cuja bacia oriental é ocupada pelo hoje Estado. Nesse entendimento Piauí vem a ser rio dos Piaus, rio dos peixes pintados" (FUNDAÇÃO CEPRO, 2007, p. 9). A história nos revela um conjunto de acontecimentos que fazem do estado palco de conflitos por terras entre os portugueses, os mamelucos e os índios que habitavam o local; de tais conflitos resultou a dizimação dos povos indígenas, após muita resistência. Atualmente há um esforço público para localização de comunidades remanescentes e para preservação da história dos povos indígenas que habitaram o Piauí. Os museus municipais, entre eles o recém criado Museu Histórico de Pimenteiras/PI, têm se colocado a serviço dessa tarefa, dentro da lógica museológica, aproveitando as práticas de Educação de Jovens e Adultos para recuperar a memória da região. A prática museal no campo da EJA tem se expandido como necessidade de registro e organização do patrimônio e da memória das práticas educativas com jovens e adultos.

A configuração geográfica do estado do Piauí difere dos outros estados do Nordeste, pela dinâmica de sua colonização que se desenvolveu do interior para o litoral. O estado faz divisa com Maranhão, Ceará, Bahia, Pernambuco e Tocantins e proporciona, em algumas regiões, a condição de rota de passagem, fortalecendo o comércio e a circulação de mercadorias.

Para compreender melhor a sua divisão geográfica, de acordo com a Secretaria do Planejamento (2004), o estado está dividido em 4 macrorregiões: Litoral, Meio Norte, Semi-Árido e Cerrados. A população residente é estimada em 3.006.885 habitantes, segundo dados de IBGE de 2005, distribuídos em 223 municípios; desse total, 1.636.726 é a estimativa da População Economicamente Ativa (PEA). O rendimento médio mensal é de 304 reais, exclusive as pessoas sem declaração do valor de rendimento. O PIB *per capita* do Piauí, entre os anos de 2001 e 2004, figura entre os mais baixos do Nordeste, estando à frente apenas do Maranhão. De acordo com estudos realizados pelo IBGE em 2006, ao estado do Piauí pertencia os municípios com o menor PIB do país, quais sejam: Santo Antonio dos Milagres, Olho D'Água do Piauí e São Miguel da Baixa Grande, este último integrante do conjunto de municípios acompanhados pela Consultoria realizada na região de Picos e analisada nesta tese.

O setor terciário movimenta a renda do estado, que também se destaca com a produção de grãos (soja, milho, arroz, feijão). Os principais problemas estão no desenvolvimento sustentável, na produção e geração de renda; a juventude não encontra trabalho e logo abandona a escolarização. O movimento migratório é acentuado. A taxa de mortalidade sempre foi alta, mas vem diminuindo gradativamente e, segundo a Secretaria de Saúde do Estado do Piauí, chegou a 19,5% em 2004.

2.3.1 O contexto educacional do Piauí e os desafios para a implantação de uma Política Pública em EJA

O estado do Piauí, quando comparado com as estatísticas nacionais e da região Nordeste, sempre figurou entre os estados com os piores indicadores educacionais do país.

Apesar de não modificar significativamente essa realidade comparativa, o quadro político do estado foi relativamente alterado a partir de 2002, com a eleição de José de Wellington Barroso de Araújo Dias (Wellington Dias) e também com a sua reeleição em 2006 [30]. Essas vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) representaram uma alteração no cenário político do Piauí marcado, até então, pela hegemonia do Partido da Frente Liberal (PFL) [31] no estado.

Essa nova situação político-partidária resultou em algumas mudanças na situação econômica, política e social no Piauí, com relativo impacto no cenário educacional do estado. Em 2006, já no segundo mandato de Wellington Dias, a nova equipe gestora anunciou modificações significativas no plano de governo, de modo geral, e nas ações no plano educacional, de modo particular, que foram definidas dentro de cada um dos cinco eixos citados a seguir:

> Eixo I: Democratização do Acesso à Educação Básica
> Eixo II: Elevação do Padrão de Qualidade da Escola Pública
> Eixo III: Valorização dos Professores e Profissionais da Educação
> Eixo IV: Modernização do Sistema de Planejamento e Administração do Ensino

[30] Em 2002, Wellington Dias (PT) foi eleito pela coligação *A vitória que o povo quer*, integrada pelo PT, PCdoB, PL, PAN, PMN e PCB, ainda no primeiro turno, com 50,96% dos votos (688.278). Em 2006, pela coligação *A vitória da força do povo*, integrada pelo PT, PC do B, PL, PSB, PTB, o petista também foi eleito no primeiro turno com 61,68% dos votos (954.857).

[31] Em março de 2007 o Partido da Frente Liberal (PFL), em convenção nacional, aprovou a mudança no nome da legenda para Democratas (DEM).

> Eixo V: Intensificação do Regime de Colaboração com os Municípios (BATISTA, 2006, p. 48-51).

Conforme os dados da imprensa oficial do governo, constituía desafios para a Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC):

> [...] a garantia de acesso à educação básica a todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos, compartilhando essa responsabilidade com o município e oferecimento de nova oportunidade àqueles que não completaram sua escolarização em idade regular, através da educação de jovens e adultos, *com* **destaque para o Programa Brasil Alfabetizado - Piauí - Nova Abolição**, que constitui uma marca dos atuais governos federal e estadual (BATISTA, 2006, p. 48, grifos nossos).

Durante o governo petista, o atendimento da Educação Infantil e dos primeiros anos do Ensino Fundamental foi municipalizado. De acordo com a Secretaria de Educação e Cultura do Piauí (SEDUC/Piauí), 49% das crianças foram atendidas pela Educação Infantil. Nas turmas de 1ª à 4ª séries, mantidas pelo Estado, implantou-se o quinto ano e, portanto, o Ensino Fundamental de nove anos. O total do número de matrículas no Ensino Fundamental, registrado pela rede pública de ensino, pode ser considerado elevado pelos padrões históricos do estado, atingindo aproximadamente 700 mil matrículas. Ainda no período de 2002 a 2006, em relação ao Ensino Médio, houve expansão de atendimento da ordem de 50,47%.

Vale ressaltar que a maior parte da demanda do Ensino Fundamental está concentrada na rede municipal, totalizando 71%; o restante do atendimento está distribuído em 21% pela rede estadual e 8% pela iniciativa privada, de acordo com os dados MEC/INEP 2005. A municipalização no Nordeste é fenômeno que se estende aos estados pobres, atingindo 80% da matrícula do Ensino Fundamental (ARELARO, 2005).

A partir dessas estatísticas, se constatou que o Piauí superou as metas previstas pelo governo para 2009, para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Ensino Fundamental (3,2 para as séries iniciais e 3,3 para as séries finais). Nas séries iniciais, chegou a 3,5 (em 2007 foi 2,9) e nas séries finais, 3,5 (em 2007 o indicador era de 3,1). No ensino médio, o índice ficou próximo da meta: obteve 2,9 para uma previsão de 3,0 em 2007.

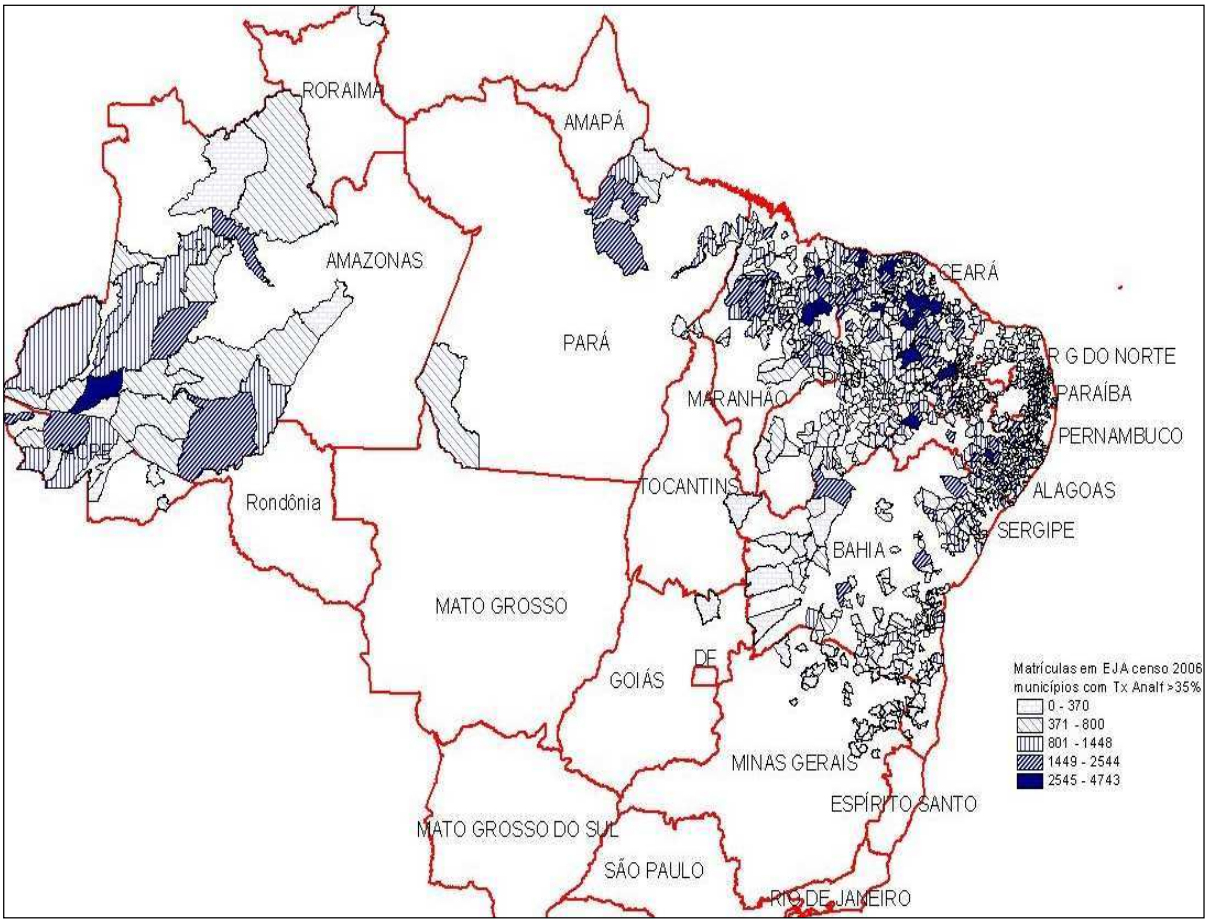
Quanto à Educação de Jovens e Adultos, o Piauí tem se destacado pela sua posição no *ranking* nacional na redução do analfabetismo. De acordo com o PNAD 2005 (principal referência utilizada durante a Consultoria), a população analfabeta com 15 anos ou mais chegava a 27,37%; comparando com a taxa de analfabetismo do Nordeste que, à época, era de 22,64%, e do Brasil, que estava estimada em 11,05%, esse percentual era considerado muito elevado. Em 2006, os índices caíram para 26,2% e no ano de 2007, de acordo com os números da Pesquisa por Amostra de Domicílio (PNAD), o percentual registrado foi de 23,4%, o que representa uma redução de 3,9 % em dois anos.

Apesar dessa melhora nas estatísticas, pode-se afirmar que o volume de matrículas na Educação de Jovens e Adultos ainda é incipiente. O Quadro 1 apresenta uma visão geral da realidade das matrículas em EJA nas regiões Norte e Nordeste, a partir do Censo Escolar realizado em 2006.

Quando comparamos as matrículas de EJA em municípios com taxa de analfabetismo superior a 35% e que não ultrapassam o montante de 800 matriculados, percebemos os limites da continuidade da escolarização dos jovens e adultos, diante da urgência de ampliação do atendimento da demanda.

QUADRO 1

VISÃO GERAL DE MATRÍCULAS EM EJA EM MUNICÍPIOS DO NORTE E NORDESTE COM TAXA DE ANALFABETISMO MAIOR QUE 35%



Fonte: MEC/SECAD: IBGE-CENSO ESCOLAR 2006

Não bastasse a complexidade do quadro educacional a ser enfrentado, outros problemas, de ordem geográfica e geopolítica se apresentam como agravantes para o desenvolvimento de uma Política Pública em EJA. A precariedade das condições

das estradas de comunicação viárias e do transporte entre os municípios, como decorrência da própria precariedade econômica do estado e dos municípios, se apresentam como um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos gestores, e que também foi um desafio para os consultores.

As dificuldades de deslocamento dos educandos, de suas casas até o local onde se reunem as turmas de EJA, não podem ser desconsideradas na análise dos limites para a efetivação de uma política de atendimento de Educação de Jovens e Adultos; quando não fazem o percurso a pé, os tipos de transporte utilizado são, geralmente, as lotações clandestinas, em condições precárias para o deslocamento, ou motocicletas, que também se caracterizam como as principais formas de condução para todas as outras finalidades. Essa mesma dificuldade de deslocamento (nesse caso, entre os municípios) foi encontrada pelos consultores na realização das visitas técnicas, pois não há rede de transportes urbanos que contemple os municípios mais distantes das cidades Pólos.

As condições das estradas só tiveram uma relativa melhora quando, em 2005, se registrou um aumento no volume de quilômetros de estradas pavimentadas, como resultado de uma política do governo estadual. Em 2007, a Consultoria encontrou as obras em estágio de finalização, com benefícios para a circulação de veículos coletivos. Apesar disso, para termos uma ideia da precariedade das estradas, o deslocamento, em algumas regiões, só era possível com um veículo com tração nas quatro rodas, pelo motivo da grande quantidade de areia ou pedras.

As imagens a seguir dão uma visão geral das condições enfrentadas pela população, e também pela Consultoria, nos seus deslocamentos entre as cidades e as regiões do estado.

Foto:
Adriana
Medeiros
Farias

2007

Estrada - Região Valença (Piauí)

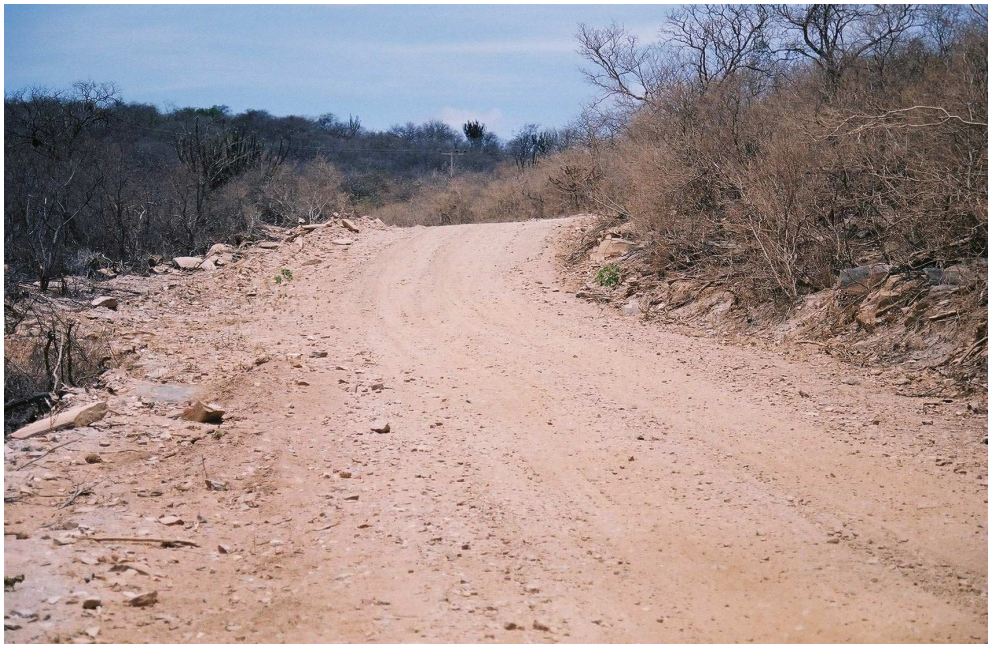


Foto:
Adriana
Medeiros
Farias

2007

Estrada - Região de Picos (Piauí)

Foto:

Adriana Medeiros Farias

2007

Estrada - Região de Picos (Piauí)

Apesar das precárias condições enfrentadas no desafio de superar a própria situação de analfabetismo, registramos, também através de imagens, a materialização do desejo dos educandos de continuar lutando para a garantia do atendimento às suas necessidades educativas. Esse desejo ficou explícito através de uma paródia da música *Admirável Gado Novo* (Zé Ramalho), produzida por um grupo de alunos da Escola Municipal de Curral Novo do Piauí.

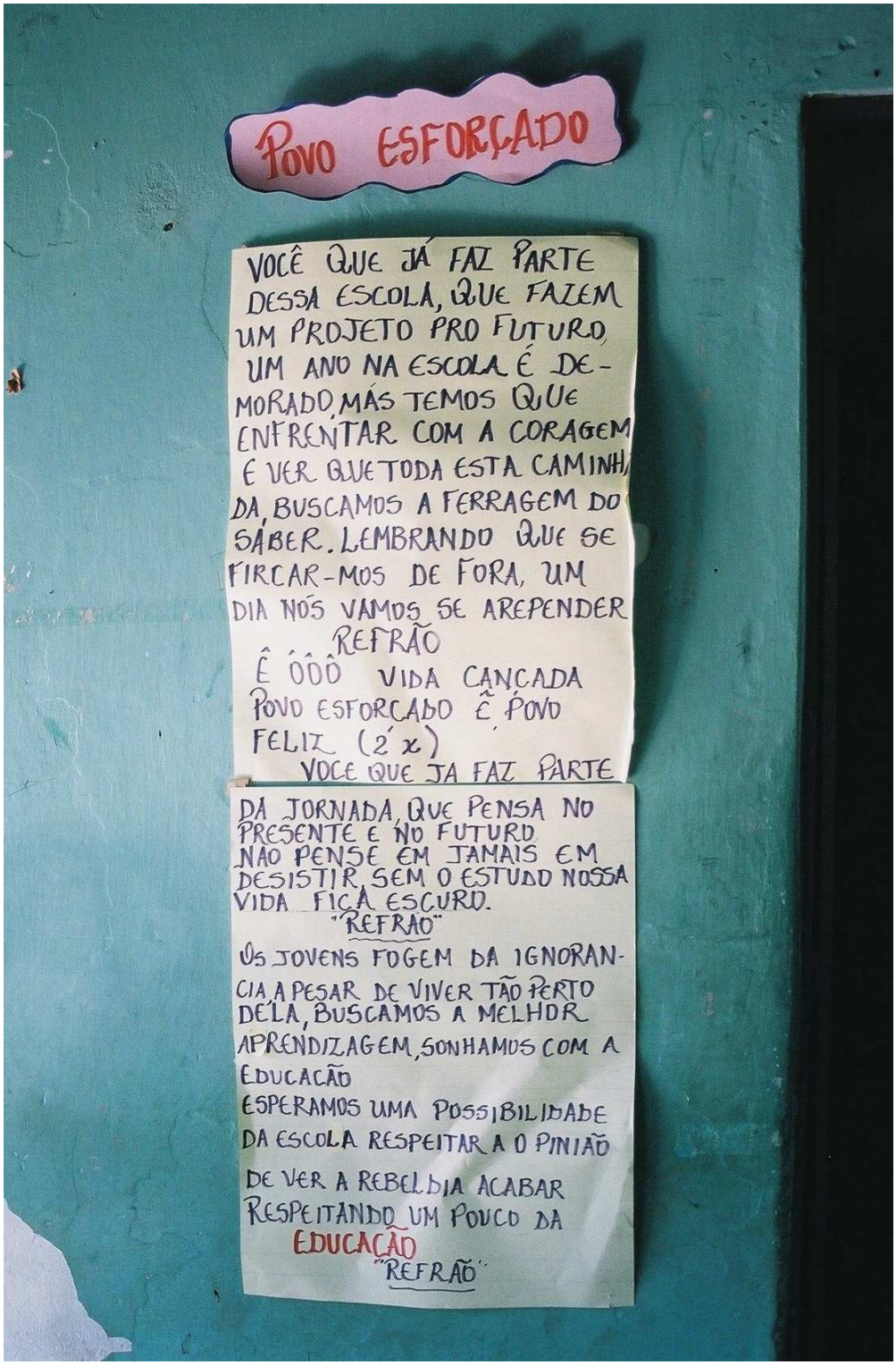


Foto: Adriana Medeiros Farias

2007

Escola Municipal de Curral Novo do Piauí

2.4 Caracterização geral dos municípios acompanhados pela Consultoria

Os municípios da região de Picos pertencem à macrorregião do semi-árido dividido em três territórios de desenvolvimento econômico: Vale do Sambito (Valença), Vale do Rio Guaribas (Picos) e Vale do Rio Canindé (Oeiras). A região tem como produção principal a criação de ovinos e caprinos seguido de apicultura, cajucultura, produção de mandioca e piscicultura.

O Quadro 2 registra os cinqüenta municípios acompanhados na Consultoria segundo a sua população total (urbana e rural), e seu posicionamento no ranking nacional com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), definido a partir das as condições sociais, educacionais e econômicas de cada município.

QUADRO 2

DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE PICOS

MACRORREGIÃO - SEMI-ÁRIDO / Vale do Sambito

N°	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL (CENSO 2000)	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	POSIÇÃO IDH NACIONAL
1	Aroazes	6.025	3.171	2.854	4.943
2	Barra D'Alcântara	4.107	1.615	2.492	4.855
3	Elesbão Veloso	15.002	10.133	4.869	4.639
4	Francinópolis	5.254	3.122	2.132	5.315
5	Inhuma	14.426	6.614	7.812	4.279
6	Lagoa do Sítio	4.138	1.590	2.548	5.068
7	Novo Oriente do Piauí	6.760	3.333	3.427	4.614
8	Pimenteiras	11.306	4.152	7.154	5.067
9	Santa Cruz dos Milagres	3.334	1.737	1.597	4.859
10	São Félix do Piauí	3.397	1.762	1.635	4.243
11	São Miguel da Baixa Grande	2.030	1.247	783	5.071
12	Várzea Grande	4.475	2.647	1.828	4.476

MACRORREGIÃO - SEMI-ÁRIDO / Vale do Rio Guaribas

Nº	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL (CENSO 2000)	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	POSIÇÃO IDH NACIONAL
1	Aroeiras do Itaim **	***	***	***	***
2	Alagoinha do Piauí	6.868	1.948	4.920	5.032
3	Alegrete do Piauí	4.713	2.662	2.051	5.169
4	Belém do Piauí	2.429	879	1.550	5.323
5	Betânia do Piauí	8.640	1.029	7.611	5.490
6	Caldeirão Grande do Piauí	5.481	1.311	4.170	5.253
7	Campo Grande do Piauí	4.882	1.180	3.702	5.105
8	Caridade do Piauí	4.062	1.091	2.971	4.940
9	Curral Novo do Piauí	4.220	1.050	3.170	5.383
10	Francisco Macedo	2.337	639	1.698	5.339
11	Francisco Santos	7.043	3.354	3.689	4.538
12	Fronteiras*	10.012	5.746	4.266	4.430
13	Geminiano	5.790	839	3.951	5.360
14	Itainópolis	10.381	2.572	7.809	4.909
15	Jacobina do Piauí	5.690	851	4.839	5.108
16	Jaicós	15.859	7.375	8.484	4.949
17	Marcolândia	6.178	4.748	1.430	4.690
18	Massapê do Piauí	5.988	771	5.217	5.482
18	Monsenhor Hipólito	6.764	2.630	4.134	4.621
20	Padre Marcos	7.178	2.553	4.625	5.379
21	Patos do Piauí	5.634	1.200	4.434	4.996
22	Paulistana*	16.529	8.939	7.590	4.583
23	Pio IX	16.505	4.278	12.227	5.085
24	Queimada Nova	8.332	729	7.603	5.413
25	Santana do Piauí	4.595	1.753	2.842	5.022
26	São João da Canabrava	4.240	1.245	2.995	5.157
27	São José do Piauí	6.706	1.898	4.808	5.235
28	São Julião	5.700	2.134	3.566	5.010
29	São Luis do Piauí	2.488	594	1.894	5.346
30	Simões	13.621	4.542	9.079	5.176
31	Sussuapara	5.042	1.191	3.851	4.746
32	Vera Mendes	2.907	586	2.321	5.463
33	Vila Nova do Piauí	2.906	500	2.406	4.993

MACRORREGIÃO - SEMI-ÁRIDO / Vale do Rio Canindé

Nº	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL (CENSO 2000)	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	POSIÇÃO IDH NACIONAL
1	Conceição do Canindé	4.926	2.607	2.319	5.175
2	Paquetá	4.386	498	3.888	5.421
3	Santa Cruz do Piauí	5.776	3.854	1.922	4.301
4	São Fcº. de Assis do Piauí	3.806	705	3.101	5.455
5	Wall Ferraz	3.998	979	3.019	5.396

Fonte: Censo, IBGE, 2000.
* Sede da Gerência Regional de Educação ** Dados fornecidos pela SEDUC, 2006 *** Sem dados disponíveis

Os municípios agrupados na primeira macrorregião pertencem ao Vale do Sambito, a região mais próxima da capital do estado, Teresina. O município de Elesbão Veloso se destaca pelo elevado número de habitantes na zona urbana proporcionalmente maior que a zona rural. O fenômeno é explicado pela forte migração dos municípios com porte menor; em períodos de seca e com a falta de trabalho, a população se desloca para os “grandes centros” em busca de alguma forma de sobrevivência. A cidade também é pólo educacional, com um campus da Universidade Estadual do Piauí responsável pela formação de professores em nível de graduação e pós-graduação, presencial e à distância. A cidade também é responsável pela rota de comercialização e concentra muitos problemas sociais com o aumento populacional e a falta de atendimento das demandas sociais.

Os municípios de Santa Cruz dos Milagres, São Félix do Piauí, São Miguel da Baixa Grande e Aroazes localizam-se na mesma região e os principais problemas são o deslocamento entre eles, com estradas de terra e pedras, que impedem o transporte, se não for realizado com carro apropriado; outro elemento é a miserabilidade da população. Os índices revelam em parte a falta de condições de

saúde, moradia, educação, trabalho e renda e todos eles confluem para o baixo posicionamento dos municípios no IDH nacional. O município de São Miguel da Baixa Grande, durante a Consultoria, passava por reformas e o prefeito apontava com orgulho a construção de uma rodoviária, a reforma da escola e da praça central. Os recursos para a construção foram “doados” por um grande empresário, ex-morador do município.

Todos os outros municípios se destacam pelo aprofundamento das desigualdades sociais. Para exemplificar: em contato com o pároco do Santuário de Santa Cruz dos Milagres, o segundo maior do Nordeste, ele apontava com desânimo a situação educacional dos jovens e adultos no município. Os jovens e adultos da paróquia, na sua maioria, não conseguiam realizar atividades que necessitassem leitura e escrita, pelo baixo nível de letramento ou ausência total da escrita. Nesse mesmo diálogo, o pároco apontava o controle político municipal no abastecimento da água, sustentado pelas relações clientelistas que permanecem entre o prefeito e a população.

Nessa mesma região, estão os municípios de Inhuma, com o melhor desempenho educacional do Estado ao lado de Monsenhor Hipólito. A região é conhecida pela produção de castanha e pela atividade cultural intensa (festas regionais, feiras), fonte de renda para população local.

A segunda macrorregião concentra municípios que se dividem em duas Gerências Regionais de Educação (GRE), Fronteiras e Paulistana. A região de Fronteiras é caracterizada pelo distanciamento de Teresina e pela aproximação com outros estados. Os municípios de Fronteiras, Marcolândia e Alegrete destacam-se pela concentração da população na área urbana, com maior incidência econômica no setor de serviços.

Os municípios que compõem a GRE de Paulistana caracterizam-se pela atividade rural com ênfase para projetos de piscicultura, como alternativa de

geração de renda, que se iniciam na região, mas ainda sem grande valorização pela população. Vale ressaltar que, nessa região, alguns municípios sofrem com as péssimas condições do abastecimento da água e com a falta de energia elétrica. O transporte escolar é tema de grande debate entre os prefeitos, porque dele depende a frequência das crianças e adultos às escolas. Os “ônibus” puxados por tratores, em péssimas condições de uso, são a marca registrada nessa região. Do mesmo modo que os problemas sociais atingem a região, a mobilização de comunidades quilombolas e trabalhadores do campo se destacam pela preservação da cultura na história da população negra e também por projetos de geração de renda que se realizam no interior do sistema capitalista.

A terceira macrorregião é constituída pelos municípios mais pobres, onde prevalece a produção rural e o fornecimento de cisternas, por meio do programa do governo federal “um milhão de cisternas”.

De modo geral, são municípios que têm baixa densidade populacional. A origem dos municípios é resultado de desmembramento das cidades de Picos, Valença, Oeiras, Paulistana e Fronteiras. Em algumas cidades, como São Miguel da Baixa Grande, os habitantes se dividem em dois sobrenomes, confirmando a formação dos municípios como parte dos arranjos familiares, ainda marcados pelo poder político regional.

A arrecadação dos municípios é irrelevante para o atendimento das necessidades sociais; todos eles dependem do Fundo de Participação dos Municípios e de recursos do Estado e do governo federal. Tal situação coloca o estado do Piauí como aquele com o maior número de municípios que dependem exclusivamente do repasse de recursos estaduais e federais.

As distâncias entre os municípios e a capital são de no máximo 500 km, mas essa informação não traduz o tempo e as dificuldades de deslocamento, fazendo com os municípios permaneçam isolados ou se voltem para recursos de outros estados, como é o caso de São Francisco de Assis do Piauí, que está mais próximo de Pernambuco, do mesmo modo que a cidade de Fronteiras e Marcolândia. As cidades que servem de rota comercial são atingidas com maior frequência por vários problemas sociais, dentre eles a prostituição infantil, um problema que se destaca nas turmas de alfabetização pelo significativo número de jovens que abandonaram cedo a escola.

Os problemas sociais, políticos, econômicos que marcam as regiões acompanhadas pela Consultoria revelam, em parte, a condição de entes federados responsáveis quase que unicamente pelas demandas e serviços da população sem condições financeiras para isso. O surgimento de novos municípios atende aos interesses políticos privatistas e não contribui para mudanças no papel do poder público e na melhoria das condições de vida da população.

Apesar das desigualdades regionais, naturais, sociais e econômicas em todos os cantos da região acompanhada, é perceptível, com intensidades diferentes, o grau de comprometimento dos gestores frente às necessidades locais.

Enfim, nesse capítulo verificamos que a descentralização do atendimento das demandas sociais aos municípios coloca em pauta o entendimento do regime de colaboração e a necessidade de estabelecer normas para a redistribuição dos recursos, considerando as desigualdades sociais e regionais explicitadas com a breve descrição dos municípios acompanhados pela Consultoria.

CAPÍTULO III

A SUBALTERNIDADE DA EJA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO

No capítulo III estudaremos o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), no conjunto das políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), desenvolvido no governo Lula I (2003-2006) e governo Lula II (2007-2010), concentrando a análise no período da Consultoria (segundo semestre de 2007). Antes, porém, faremos uma reflexão sobre a condição de subalternidade a que sempre esteve relegada a EJA no contexto das ações do Estado.

3.1 A subalternidade da EJA na ação do Estado

A leitura crítica das políticas educacionais de Jovens e Adultos, implementadas na última década do século XX e início do século XXI, é possível na medida em que recuperamos o movimento histórico e problematizamos o que nos informa a história da educação, particularmente no que se refere à composição das políticas públicas em EJA.

A história da Educação de Adultos nos informa que esta sempre esteve à margem do sistema formal de ensino, numa condição subalterna nas ações do Estado. A história oficial da Educação de Adultos se confunde com a história do lugar social reservado aos setores populares (ARROYO, 2005).

Percorreram-se mais de quatro séculos, entre a Colônia, o Império e a primeira metade da República, para que o Estado se atentasse para a demanda da Educação de Adultos, colocando-a como “problema de política nacional” (BEISIEGEL, 1974). Não obstante, a República concluiu os seus primeiros trinta anos, perfilando o percentual de 72% da população analfabeta com cinco anos ou mais, de acordo com o Censo realizado em 1920. Tal situação é corolário da manutenção do sistema dual de ensino, caracterizado pela dicotomização entre trabalho manual e trabalho intelectual, sustentado pelos interesses da elite na formação econômica e cultural brasileira.

A marginalização das classes populares ao atendimento educacional segregou homens pobres, negros, índios e mulheres do acesso à educação. Essa população vai se constituindo, em parte, nos sujeitos da EJA, tardiamente escolarizados. O atendimento das classes populares realizou-se com base no modelo de ensino, permanente na história educacional desse país, que carrega, em seus princípios, a segregação entre níveis de ensino, restringindo aos pobres a oferta da educação elementar e profissional e às elites o ensino médio e superior.

O impacto da concepção elitista para a educação das classes subalternas é materializado no quadro educacional brasileiro com a precarização do atendimento da demanda de pessoas jovens e adultas, expressa por meio dos altos índices de analfabetismo e, consequentemente, reduzida matrícula nos níveis Fundamental e Médio.

O atendimento de adolescentes e adultos foi intensificado com o avanço da industrialização e das exigências da elite de incorporação das massas escolarizadas às linhas de produção, aliadas às pressões sociais dos movimentos em defesa da educação das massas, o que impulsionou a inserção da Educação de

Adultos, pela primeira vez, em 1934, como tarefa da União (BEISIEGEL, 1997). A ação do Estado nos anos posteriores fora permeada por Campanhas de Alfabetização de Adolescentes e Adultos financiadas pelo Fundo Nacional de Ensino Primário, criado em 1942 e regulamentado em 1945.

O Departamento de Educação Nacional do Ministério de Educação e Saúde, em 1947, fundou o Serviço de Educação de Jovens e Adultos, responsável pelas atividades de alfabetização para adolescentes e adultos, que culminou em Campanhas de Alfabetização. Apesar da descontinuidade de tais ações e da fragilidade do poder público na ampliação das oportunidades de escolarização, a Educação de Adultos, na década de 1940, ganhou relevância no cenário nacional (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Contudo, em 1950, mais da metade da população brasileira permanecia analfabeta. As estratégias do Estado, através das Campanhas, foram criticadas pelo seu fracasso na tarefa de superar o analfabetismo com um modelo inadequado, que limitava o tempo de aprendizado e não respeitava a diversidade regional dos sujeitos, além de se utilizar de material pedagógico inadequado ao universo adulto.

O Quadro 3 mostra as estatísticas educacionais coletadas pelos Censos Demográficos realizados no período de 1920 a 2000, a respeito do percentual de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais. Outra fonte de coleta de dados utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), para a atualização dos dados nos anos de 2006 e 2007.

A análise do Quadro 3 confirma a situação do analfabetismo no Brasil e indica a tarefa a ser realizada nesse campo. Do mesmo modo, os dados da PNAD revelaram que, nos últimos anos, houve uma estagnação no ritmo de redução do

percentual de analfabetos. Poderíamos inferir que as ações do Estado não têm impactado, como se pretendia, na diminuição dos percentuais de analfabetismo, o que exigiria, por parte do governo, uma revisão nas estratégias alfabetizadoras implementadas.

QUADRO 3

SITUAÇÃO DO ANALFABETISMO NO BRASIL ENTRE PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS - 1920/2007

ANO (Censo/PNAD)	POPULAÇÃO TOTAL	NÚMERO DE ANALFABETOS	PERCENTUAL DE ANALFABETISMO
1920	17.557.282	11.401.715	64,90
1940	23.709.769	13.269.381	56,00
1950	30.249.423	15.272.632	50,50
1960	40.278.602	15.964.852	39,60
1970	54.008.604	18.146.977	33,60
1980	73.541.943	18.716.847	25,50
1991	95.837.043	19.233.758	20,07
2000	119.556.675	16.294.889	13,63
2006 *	138.584.000	14.391.000	10,38
2007 *	141.513.000	14.138.000	10,00

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (1920-2000). * Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2006 - 2007)

Observamos, ainda no Quadro 3, que as décadas de 1950 e de 1960 concentraram o maior impacto na redução de analfabetismo na população selecionada, 15 anos ou mais, atingindo o percentual de 10,90%. Naquele período, as ações

apoiadas pelo Estado, pelas organizações sociais e pela ala progressista [32] da Igreja Católica [33] permitiram a construção de experiências representativas para a Educação de Adultos.

O contexto da época era marcado por ações no campo político, social e cultural no país; pela turbulência do projeto nacional desenvolvimentista apoiado pela Aliança Nacional para o Progresso; pela efervescência dos movimentos culturais e das Ligas Camponesas; pela participação dos setores progressistas da Igreja Católica junto aos setores populares; e pelo desenvolvimento de práticas populares voltada para os setores marginalizados da sociedade.

A Educação de Adultos, inserida no contexto da Educação Popular, despontava nos setores sociais como instrumento de mudança e de politização dos trabalhadores (BEISIEGEL, 1992; FÁVERO, 1983). Especificamente sobre o universo do adulto, o seminário regional preparatório do II Congresso Nacional de Educação de Adultos, este ocorrido em 1958, foi marcado pela participação de Paulo Freire, que despontou como o representante das ideias definidoras do papel político conferido à Educação de Adultos, encorajando práticas sociais significativas no campo da Educação Popular.

As ideias debatidas no seminário afirmavam a necessidade de “uma educação autêntica, comprometida com a formação da consciência, a promoção do diálogo, a introjeção da autoridade, o autogoverno, a participação responsável do povo no processo de desenvolvimento nacional” (BEISIEGEL, 1992, p.113). O analfabetismo

[32] Desde a década de 1960 é possível afirmar a emergência de uma ala progressista no interior da Igreja Católica que se consolidou no final da referida década com a instituição da Teologia da Libertação, expressa fundamentalmente através das chamadas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).
[33] A respeito da atuação da Igreja Católica e especialmente do MEB no campo da Educação de Adultos, ver a obra *Católicos Radicais no Brasil*, de Emanuel De Kadt (2003).

estava associado à pobreza e à “ignorância” das populações desfavorecidas e as práticas culturais populares seriam os instrumentos para enfrentamento dessas condições.

Os anos seguintes foram expressivos para a concretização de experiências no campo da cultura e da Educação Popular que mobilizaram os setores estudantis, operários e católicos progressistas. Miguel Arroyo afirma que se trata de “[...] um dos movimentos mais questionadores do pensamento pedagógico, nasce e se alimenta de projetos de educação de jovens e adultos colados a movimentos populares nos campos e nas cidades, em toda a América Latina” (ARROYO, 2005, p.222).

Dentre os movimentos sociais e culturais de enfrentamento das relações de opressão, estão as experiências produzidas, sobretudo, no Nordeste no início dos anos 1960; entre elas destacam-se o Movimento de Cultura Popular (MCP) do Recife, com o apoio da prefeitura do Recife, e os Centros Populares de Cultura (CPC), criados em todo o país, em 1961, com o apoio estrutural da União Nacional dos Estudantes (UNE) (BEISIEGEL, 1992; FÁVERO, 1983).

Os estudos e pesquisas realizados por Osmar Fávero (1983) e Celso Beisiegel (1992) registraram o espaço ocupado pela Igreja Católica no Nordeste nas atividades da Educação Básica, com as escolas radiofônicas, bem como ações no campo de alfabetização, com ampla atuação por meio do Serviço de Assistência Rural (SAR) e do Serviço das Escolas Radiofônicas (Sirena) e, posteriormente, com o movimento de educação e cultura, que fez surgir o Movimento de Educação de Base (MEB), lançado em 1961 pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e apoiado pelo governo federal. Com a inclinação de setores da Igreja Católica aos interesses populares, o MEB sofreu uma mudança na sua concepção inicial e passou a

expressar, numa constante tensão com os setores privatistas, um trabalho criativo em vários campos educacionais.

Especificamente no Piauí, o MEB teve sua origem oficial no ano de 1962 em Teresina [34], apesar dos primeiros passos terem sido dados em 1961, "com a montagem de uma emissora de rádio voltada especificamente para a educação, a Rádio Pioneira de Teresina, e a realização de um treinamento para capacitação de pessoal e formação da equipe do sistema" (SOUSA, 2004, p.2).

Concomitantemente ao Movimento de Cultura Popular e do MEB, em 1962, Paulo Freire, depois de realizar várias experiências com o chamado "método" Paulo Freire de alfabetização, aceitou o convite de Djalma Maranhão para repetir a experiência do Serviço de Extensão Cultural (SEC) da Universidade do Recife, na cidade de Natal, dentro da "Campanha de Pé no Chão também se Aprende a Ler", deflagrada no ano anterior "pela Secretaria Municipal de Educação de Natal em aliança com o movimento popular identificado como Comitês Nacionalistas ou Comitês de Rua" (GÓES, 2005, p.7).

A experiência de Angicos/RN, realizada no final de 1962 e início de 1963, financiada pela Aliança para o Progresso [35], teve historicamente maior repercussão no país pelo fato de que 300 trabalhadores se alfabetizaram em 40 horas, com o então método Paulo Freire. A experiência fora amplamente divulgada pelos

[34] Em Picos/PI, o MEB foi fundado em 1985. De modo geral, para o estado do Piauí, os estudos de Sousa (2004) sobre os efeitos do MEB na região revelam que o Movimento deixou marcas nas comunidades, organizações populares e nas igrejas locais, passíveis de constatação por ocasião da Consultoria.

[35] A aliança para o progresso foi um programa de cooperação financeira firmado entre o governo dos EUA, na administração do democrata John Kennedy, e o governo brasileiro João Goulart, efetivado em 3 de dezembro de 1962 pelo Conselho Deliberativo da SUDENE e aprovado pelo MEC. O programa interrompeu o apoio a Angicos três meses antes do golpe militar em 1964.

jornais; contudo, Paulo Freire poderava que se tratava de uma representação geral do tempo reduzido com que os trabalhadores se alfabetizaram. Conta Freire:

> No processo de alfabetização, devem ser considerados, de um lado, as condições objetivas, sociais e históricas; de outro, as condições individuais dos que participam do processo de alfabetização. Os resultados mais ou menos positivos não dependem apenas do gosto de quem quer aprender, porque, inclusive, este está também na dependência do social. Quanto à duração do processo, já na época de Angicos eu insistia muito junto à imprensa, para que não enfatizasse tanto a questão “das 40 horas”, e sim a do direito de ler e escrever (FREIRE e GUIMARÃES, 1987, p.30-31, grifo do autor).

A respeito do método, o próprio Freire reforça que não foi o inventor de um método original de alfabetização, mas que sistematizou as várias experiências de alfabetização popular de seu tempo, com ênfase na relação político-pedagógica, valorizando a cultura do universo adulto dentro de um processo de ‘conscientização’. Em entrevista concedida à educadora latino-americana Rosa Maria Torres, Paulo Freire esclarece:

> Muita gente pensa que eu desenvolvi todos esses temas porque sou um especialista em alfabetização de adultos. Não, não, não. Não é assim. Claro que a educação de adultos é algo que eu estudei em profundidade, mas estudei a alfabetização como um momento da educação. Estudei a alfabetização de adultos por uma necessidade social em meu país, como um desafio. Em segundo lugar, estudei a alfabetização de adultos no âmbito da referência da educação e no próprio âmbito de referência da teoria do conhecimento, mas não como algo em si mesmo, porque como tal não existe (TORRES, 1987, p.85).

De modo geral, as experiências nordestinas congregavam ação cultural e instrumentalização da escrita e da leitura, representativas do ideário da Educação Popular. Todas elas permitiram caracterizar processos educativos com as classes

trabalhadoras urbanas e rurais com a finalidade de atender aos interesses de classe, no contexto de luta política de emancipação. A esse respeito afirma Arroyo:

> A educação popular, a EJA e os princípios e as concepções que as inspiram na década de 60 continuam tão atuais em tempos de exclusão, miséria, desemprego, luta pela terra, pelo teto, pelo trabalho, pela vida. Tão atuais que não perderam a radicalidade, porque a realidade vivida pelos jovens e adultos populares continua excludente (ARROYO, 2005, p.223).

A significação das experiências no campo da Educação Popular está na opção de classe, na compreensão das especificidades do universo adulto, no respeito aos saberes que trazem, na competência científica dos educadores, no movimento de superação do senso comum e no comprometimento coletivo com a transformação social. A Educação de Adultos no campo da Educação Popular é ação pedagógica de natureza política. A longa citação que segue é pertinente para demarcar a relação que Paulo Freire estabelece entre os conceitos de Educação e Adultos e Educação Popular, historicamente constituídos nas diversas práticas sociais de militância e inserção crítica na produção do conhecimento.

> O conceito de Educação de Adultos vai se movendo na direção do de educação popular na medida em que a realidade começa a fazer algumas exigências à sensibilidade e à competência científica dos educadores e das educadoras. [...] A Educação de Adultos, virando Educação Popular, se tornou mais abrangente. Certos programas com alfabetização, educação de base em profissionalização ou saúde primária são apenas uma parte do trabalho mais amplo que se sugere quando se fala em Educação Popular. Educadores e grupos populares descobriram que Educação Popular é sobretudo processo permanente de refletir a militância; refletir, portanto, a sua capacidade de mobilizar em direção a objetivos próprios. [...] uma das tarefas fundamentais da educação popular de corte progressista, a de inserir os grupos populares no movimento de superação do saber de senso comum pelo conhecimento mais crítico, [...] em torno do mundo e de si no mundo e com ele. Este movimento de superação do senso comum implica uma diferente compreensão da História. Implica entendê-la e vivê-la, sobretudo vivê-la, como tempo de possibilidade, o que significa a

> recusa a qualquer explicação determinista, fatalista da História (FREIRE, 2001, p.27-29).

Com a implantação de uma ditadura militar e a consequente expulsão de Paulo Freire do Brasil, o Programa Nacional de Alfabetização, instituído em janeiro de 1964 sob a sua coordenação, foi suspenso. Do mesmo modo, muitas práticas de Educação de Adultos voltada aos interesses populares foram impedidas de continuar pela ação coercitiva do Estado. O Estado autoritário reprimiu as práticas educativas e prendeu várias lideranças em todos os cantos do país; deve-se ressalvar, no entanto, que algumas dessas práticas, na clandestinidade, resistiram à repressão e permaneceram em ação durante o regime militar.

Nos primeiros anos da ditadura militar, alguns programas funcionaram com a permissão do governo, numa perspectiva política conservadora; dentre eles, a Cruzada de Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), um programa assistencialista para combate ao analfabetismo com proporção nacional. Em substituição à Cruzada ABC, em 1967 foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), por meio da Lei nº 5.379, que instaurou a Fundação Mobral.

A Fundação Mobral, objeto analisado amplamente pela literatura afim, caracterizou-se por dois programas centrais: o Programa de Alfabetização e o Programa de Educação Integral (PEI); ambos consistiam de atividades paralelas às ações do Ministério, em torno da escolarização de jovens e adultos, em convênio com órgãos públicos, escolas privadas, sistema S (Senai, Senac, Sesi, Sesc, Senar), entidades filantrópicas, Secretarias Estaduais e Comissões Municipais. De modo geral, a administração da Fundação Mobral era realizada por meio de uma Gerência Pedagógica responsável pela definição dos rumos educativos (diretrizes, orientações e

treinamento dos coordenadores estaduais), além da distribuição do material didático para todo o país. As atividades eram descentralizadas em Comissões Municipais compostas por integrantes da sociedade local, de preferência pessoas que comungassem com as diretrizes do governo militar [36].

Paralelamente ao Mobral, a Educação de Adolescentes e Adultos foi institucionalizada com o Ensino Supletivo através da Lei nº 5.692, aprovada em 1971, que fixava “Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus”. Conforme estabelecido no Capítulo IV da referida lei, o Ensino Supletivo atendia adolescentes e adultos escolarizados. Na prática, a organização de atendimento supletivo, persistente na atualidade, sob a responsabilidade dos governos estaduais, caracterizou-se pela forma de atendimento individual ou em grupo, por meio de exames e cursos, com destaque para o ensino dirigido e para a educação à distância.

Destarte, a concepção de EJA, presente no Ensino Supletivo, integrava o pensamento hegemônico da complementaridade/suplementaridade. Significa que a organização curricular deveria suprir os conteúdos educacionais dos quais adolescentes e adultos foram privados quando crianças. Tal concepção tem sua permanência nos dias atuais e é acrescida ao uso da Educação à Distância como estratégia de aligeiramento dos conteúdos e redução de custos no atendimento da demanda.

O Mobral foi associado às práticas domesticadoras do regime militar. As ações do Mobral foram marcadas pela baixa qualidade pela falta de controle dos recursos financeiros e seus resultados foram insuficientes na redução do analfabetismo.

[36] Porém, há que se registrar que muitos dos profissionais que atuaram no Mobral também possuíam inclinação ou filiação política divergente dos militares.

As críticas ao Mobral resultaram na sua substituição pela Fundação Educar (1985-1990), referendada pelo então ministro Marco Maciel (PFL) durante o governo José Sarney (1985-1990), no período denominado de transição democrática.

Nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, a Fundação Educar [37] incorporou, em seu quadro gestor e pedagógico, lideranças vinculadas às experiências de Educação Popular. Isso fez com que a instituição, na articulação entre o poder público e os movimentos sociais e populares, estabelecesse uma parceria na organização de projetos de alfabetização. Aos movimentos sociais cabia a tarefa de mobilizar os alfabetizadores e alfabetizandos para atuar nos núcleos de alfabetização e, à Fundação Educar, cabia a responsabilidade pela formação de educadores populares e pelo fornecimento do material de apoio.

As parcerias se estenderam pelo país e realimentaram as práticas de Educação de Adultos já existentes; porém, não podemos esquecer, que estas parcerias se davam dentro dos limites de um programa governamental, com atrasos no repasse de recursos, restrições de financiamento para formação de educadores, tempo reduzido para execução do processo de alfabetização e material pedagógico único para todo o Brasil.

Nesse período, o país vivia uma luta intensa pela retomada política da democracia. Os movimentos sociais vinculados às práticas de Educação de Adultos e Educação Popular, bem como o Fórum em Defesa da Escola Pública foram protagonistas desta luta ao imprimirem na pauta social o debate acerca do direito à educação pública, laica, gratuita e para todos. Tal processo tensionou os debates em

[37] Reportamos às experiências do Movimento de Alfabetização da Zona Leste de São Paulo e também das parcerias com Associações no Rio de Janeiro (FARIAS, 2003).

torno da referida questão que culminou na aprovação da Constituição de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, que contemplou vários direitos sociais e políticos e, especificamente no campo da educação, o direito à educação às pessoas jovens e adultas, explícito no artigo 208 da Carta Magna:

> Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. [...] Vl - oferta de ensino noturno regular adequado às condições do educando (BRASIL, 2000).

Ainda nesse contexto, vale ressaltar que, nas disposições transitórias da Constituição de 1988, está delimitado o prazo de dez anos para a erradicação do analfabetismo e a universalização do Ensino Fundamental utilizando-se dos 50% dos recursos vinculado à educação dos três níveis do governo.

Haddad e Di Pierro (2000) afirmam que a extinção da Fundação Educar, em 1990, na gestão de Fernando Collor de Mello, forçou uma descentralização do atendimento da demanda da União para os municípios, sem que estes fossem ouvidos sobre o tema. Em seu lugar, o governo não apresentou nada expressivo que pudesse contrariar a lógica neoliberal da redução de gastos sociais e a onda de privatização. O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) representou a ausência de interesse do governo Collor pela superação do analfabetismo no país. No mesmo ano, a UNESCO decretou 1990 como o Ano Internacional da Alfabetização.

O descaso para com as políticas de Educação de Adultos ficou marcado com a frase proferida pelo Ministro da Educação do governo Collor, José Goldemberg, "deixem os velhinhos morrerem em paz", sugerindo que a própria sorte

deveria se encarregar da diminuição dos índices de analfabetismo com "a morte dos velhinhos".

Com o *impeachment* de Collor, o então vice-presidente Itamar Franco (1993-1994) assumiu o governo, com características distintas dentro da ofensiva neoliberal na década de 1990. Apesar do alinhamento político na chapa de Collor, Itamar defendia o Estado Nacional e as empresas estatais. No plano da Educação, o ministro Murilo Hingel reabriu o canal de diálogo com as organizações educacionais de representatividade nacional, tais como, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed). Tais organizações participaram de Grupos de Trabalho para a elaboração do Plano Nacional de Educação, culminando no Termo de Compromisso que, apesar da interferência dos Organismos Internacionais, incorporou uma linguagem progressista dos princípios da gestão democrática: “participação”, “autonomia”, “gestão coletiva”, entre outros (ARELARO, 2000, p.98).

Ainda no governo Itamar, ressaltamos a criação e a manutenção das Comissões Nacionais, compostas por representantes do governo e da sociedade civil organizada, com relativa autonomia para promover encontros regionais e nacionais com o objetivo de discutir propostas de elaboração de políticas públicas. Para a Educação de Jovens e Adultos, constituiu-se um momento importante de retomada do debate e da participação dos movimentos sociais.

Nesse ínterim, as organizações e os movimentos sociais que tinham parceria com a Fundação Educar, e encontravam-se sem apoio do governo com a sua extinção pelo presidente Collor, continuaram suas práticas sem qualquer subsídio

governamental até a assunção de governos democráticos no âmbito municipal. Poderíamos afirmar que se tratou do início do processo de descentralização ao poder público municipal (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Na cidade de São Paulo, por exemplo, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989 a 1992), com o governo popular e democrático do Partido dos Trabalhadores, e que teve a participação de Paulo Freire como secretário de Educação (1989-1991), a experiência do Movimento de Alfabetização (MOVA), como parte das políticas públicas de EJA do referido governo, foi uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais e populares que atuavam historicamente com Educação de Jovens e Adultos na cidade de São Paulo desde a década de 1970. A reivindicação era que o governo atendesse às demandas de alfabetização e pós-alfabetização por eles executadas que, até aquele momento, ocorriam sem estrutura financeira e apoio formativo adequados.

Historicamente os movimentos sociais e populares desempenharam papel importante na defesa do direito à Educação de Jovens e Adultos e na prestação de serviços educacionais; na ausência do Estado, em muitos casos, essa ação aparecia como a única opção de atendimento para as classes subalternizadas.

O MOVA-SP foi estruturado para atender núcleos de alfabetização de jovens e adultos em todas as partes da cidade, com o apoio do espaço físico das organizações sociais, igrejas, sindicatos e associações de moradores. A experiência do MOVA-SP impulsionou o debate em torno da tensão colocada entre Estado e movimentos sociais. Perguntava-se: seria possível uma relação de parceria em que se preservasse a autonomia dos movimentos sociais e o papel do Estado na implementação de políticas públicas, sem que se perdessem as ações de mobilização,

pressão e controle pelos movimentos e, ao mesmo tempo, o papel do Estado como indutor de políticas públicas? Essa pergunta é apenas uma entre tantas outras deflagradas pela experiência do MOVA. A esse respeito Lisete Arelaro e Sônia Kruppa afirmam:

> O Mova, portanto, gera novos conflitos. Na escola, quando esta não quer rever suas práticas autoritárias. Nos professores, quando não aceitam os educadores populares como parceiros na transformação da sociedade. No sistema burocrático dos governos, que não estão acostumados a colocar as regras a serviço das políticas sociais, mas que atuam em torno da inviolabilidade das normas e regras burocráticas e burocratizantes, quando se trata dos direitos dos excluídos. Nas elites privilegiadas pelo poder político, social e econômico, que se sentem ameaçadas com as possibilidades de consciência social abertas por esse movimento (ARELARO; KRUPPA, 2002, p.106).

A respeito do papel dos movimentos sociais frente ao Estado, recorremos às palavras de Paulo Freire, na citação que segue, para enfatizar que os movimentos sociais não podem prescindir do seu papel contra-hegemônico na disputa de projetos de sociedade, também em governos democráticos.

> [...] quer dizer que em face da omissão criminosa do Estado, as comunidades populares criam as suas escolas, instalam-nas com um mínimo de material necessário, contratam suas professoras quase sempre pouco cientificamente formadas e conseguem que o Estado lhes repasse algumas verbas. A situação se torna cômoda para o Estado. Criando ou não as escolas comunitárias, os Movimentos Populares teriam de continuar, de melhorar, de enfatizar sua luta política para pressionar o Estado no sentido de cumprir o seu dever. Jamais deixá-lo em sossego, jamais eximi-lo de sua tarefa pedagógica, jamais permitir que suas classes dominantes durmam em paz (FREIRE, 2001, p.21).

Pedro Pontual (1995) ressalta a relevância do MOVA na cidade de São Paulo como um aprendizado tanto para os movimentos quanto para o poder público democrático-popular municipal, ambos na condição de parceiros, num exercício de

preservação da autonomia dos movimentos, na condução de políticas públicas pelo governo municipal.

As experiências de MOVA multiplicaram-se durante as décadas seguintes, em outras administrações estaduais e municipais de diversos partidos, principalmente do Partido dos Trabalhadores (PT), dentre eles o MOVA do ABC paulista e do Município de Guarulhos/SP [38], mantendo traços comuns entre si, na execução das ações alfabetizadoras e de formação de alfabetizadores em parceria com os Movimentos, mas assumindo feições próprias em virtude das condições sociais, políticas e econômicas locais (HADDAD, 2007). As mudanças na condução do MOVA se deveram também ao fato de que as organizações populares foram assumindo novas configurações e novos atores sociais entraram em cena, provocando mudanças no perfil dos educadores populares e na defesa dos projetos de sociedade.

A articulação entre as lideranças do MOVA de várias cidades do país acontece através de encontros nacionais. Especificamente no 3º Encontro Nacional, em função das discussões que já vinham ocorrendo desde 2002, uma das deliberações efetivadas na plenária foi a constituição da "Rede Nacional de MOVAs, denominada de MOVA-BRASIL", cujo objetivo era

> [...] favorecer a construção de espaços para a reflexão da práxis e troca de experiências, articular e estimular a expansão das ações de alfabetização de jovens e adultos já existentes no país e promover novas iniciativas de alfabetização orientadas por uma perspectiva de democratização da cultura e da participação popular (RODRIGUES, 2003).

[38] Além de São Paulo, também constituíram experiências de MOVA: Diadema, Embu, Mauá, Guarulhos, São Carlos, Araraquara, Ribeirão Pires e Santo André, no estado de São Paulo; Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul; Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, Belém e Cametá, no Pará; Chapecó, Rio do Sul e Blumenau, em Santa Catarina; Ipatinga, em Minas Gerais. Houve ainda o Ler-Rio Claro na cidade de Rio Claro, no estado de São Paulo, e, em Goiânia, o AJA-Expansão, entre outros.

Aqui cabe uma diferenciação entre Rede Nacional de MOVAs, MOVA-Brasil, e o Projeto ou Programa MOVA-Brasil, idealizado por Moacir Gadotti em 2001 e vinculado ao Instituto Paulo Freire (IPF) [39], porém concretizado apenas em 2003. Este programa se efetivou pela

> [...] parceria entre o Instituto Paulo Freire, a Federação Única dos Petroleiros (FUP) e a Petrobrás, como parte do Programa Petrobrás Fome Zero. O projeto centrou suas atividades em uma das regiões de maior índice de analfabetismo do Brasil: o Nordeste. A **meta inicial** do projeto foi alfabetizar, em três anos e meio, 40 mil educandos, no período de 2003 a 2006, realizar a formação de 160 coordenadores locais e formar 1600 alfabetizadores (GADOTTI, 2008, p.29, grifo do autor).

A confusão gerada pela utilização do termo MOVA para identificar duas ações distintas provocou, por parte das lideranças, a solicitação de que o Instituto não fizesse uso do termo para designar o projeto elaborado para captar recursos do governo federal e desenvolver ações específicas na alfabetização; desde então se identificou o projeto do IPF como MOVA-Petrobrás.

Na contramão das experiências democráticas de participação popular realizada por alguns municípios e até mesmo por alguns estados, constatamos, no plano federal, a ausência de uma política consistente para a Educação de Jovens e Adultos.

Uma das primeiras ações realizadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, foi instituir a Medida Provisória nº 813, responsável pela criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), coordenado pela

[39] "Do MOVA-São Paulo ao MOVA-Brasil: uma trajetória de luta e de esperança". Disponível em: <http://www.reveja.com.br/revista/3/artigos/REVEJ@_3_Gadotti.htm>: Acesso em: 25 Mar. 2009.

primeira-dama Ruth Cardoso e representativo das estratégias do governo no combate à fome e à pobreza.

Na proposta do Programa, o lugar do Estado e da sociedade é assim definido:

> [...] A chamada questão social não será resolvida unicamente pelo Estado. A ação do Estado nessa área, conquanto necessária, imprescindível mesmo, é insuficiente. Portanto, os principais problemas sociais do país não poderão ser enfrentados sem a parceria com a sociedade, sem sua participação e empoderamento (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1995, p.2).

O Programa Comunidade Solidária enfatizava o papel da sociedade no enfrentamento dos problemas sociais. A parceria entre Estado e sociedade, proposta pelo Programa, “pressupõe interesses e objetivos homogêneos intragrupos sociais distintos, destituindo os interesses e necessidades dos grupos subalternizados, impondo uma subordinação cultural passiva na perspectiva de dificultar a superação da ideologia dominante” (SOUSA, 2001, p.103).

De modo geral, a proposta de parceria implicava na subalternização da participação popular e na desresponsabilização do Estado, em relação à formulação de políticas públicas e ações “solidárias”, e contribuía para a despolitização das políticas sociais e para o escamoteamento dos conflitos sociais. (SILVA, 2001).

Dentro das ações do Comunidade Solidária, está alocado o Programa Alfabetização Solidária (Alfasol), também identificado pela sigla PAS, criado em 1998 e financiado com recursos oriundos diretamente do Poder Executivo e dos setores empresariais, bem como de recursos angariados por meio de campanhas publicitárias

realizadas em todos os meios de comunicação de massa, conclamando a sociedade para que “adote um analfabeto”.

O Alfasol é a expressão da vertente assistencialista nas ações no campo da alfabetização de jovens e adultos. A atuação do programa se restringiu ao atendimento a jovens de baixa renda em municípios selecionados de acordo com os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). O tempo de alfabetização oscilava entre 5 e 7 meses; os alfabetizadores eram estudantes universitários voluntários e o programa se responsabilizava pela formação por meio de convênios com universidades.

A lógica do programa não contemplava a continuidade do processo de alfabetização, enfatizava a prática assistencialista e seus resultados e não foram expressivos na redução dos índices de analfabetismo, embora os gastos públicos tenham sido volumosos.

Na mesma lógica do Alfasol, identificam-se outros dois programas: o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e o Programa de Qualificação e Requalificação Profissional (Planfor).

O Planfor foi um programa da Secretaria do Ministério do Trabalho destinado à formação básica e profissional financiado com recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) para atender os jovens e adultos. O Pronera [40] atendia a alfabetização de trabalhadores rurais; a formação continuada de educadores que atuavam no ensino fundamental de crianças, jovens e adultos, na alfabetização e na elevação de escolaridade nos assentamentos; a formação técnico-profissional; e a produção e administração rural e a produção de materiais, localizados nos Projetos de

[40] O Pronera foi instituído em 16 de abril de 1998, vinculado ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Em 2001 ele foi incorporado ao Incra e permanece ativo durante o governo Lula.

Assentamento da Reforma Agrária, em parceria com organizações sindicais e movimentos responsáveis pela mobilização de alfabetizadores e supervisores e universidades responsáveis pela formação.

O Alfasol (1998-2002), o Planfor (1996-2002) e o Pronera representavam ações focalizadas e dispersas em várias instâncias do governo sem qualquer articulação ou comprometimento do Ministério da Educação para com a Educação de Jovens e Adultos. O governo repassava recursos pontuais para que as organizações sociais executassem o serviço.

Vale ressaltar, ainda, a implantação do programa Recomeço - Supletivo de Qualidade, criado em 2001 pelo MEC para apoiar os estados e municípios com baixo IDH, em especial Norte e Nordeste do país, pois objetivava dar continuidade às ações do Programa Alfabetização Solidária.

No plano legal, especificamente para a Educação de Jovens e Adultos, duas legislações são relevantes para compreender a lógica do governo FHC na condução das políticas para Educação de Jovens e Adultos: a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, (Fundef), em 1996, Lei nº 9.424 e, no mesmo ano, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96). Uma breve descrição do que representam tais medidas corroboram para a composição do que se denomina década perdida para a EJA (ARELARO, 2000).

Conforme assinalamos anteriormente, a Constituição de 1988, no artigo 60 das Disposições Transitórias, estabelece que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, os governos e a sociedade organizada deveriam mobilizar-se para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental,

aplicando não menos que 50% dos recursos vinculados à educação para esse fim. Esse artigo, porém, foi modificado pela Emenda Constitucional nº 14 que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental que obriga estados, Distrito Federal e municípios a aplicarem pelo menos 60%, do percentual de 25% que é o índice mínimo da arrecadação geral que deve ser aplicada na Educação, no ensino fundamental. No cômputo geral das matrículas, para efeito do cálculo de recursos, o presidente FHC vetou as matrículas de EJA.

Tal modificação representou “não só a priorização exclusivista do ensino fundamental, mas também, a desobrigação do Estado em relação à educação de jovens e Adultos” (ARELARO, 2000, p.104).

O Fundef é regulamentado pela Lei nº 9.424 que prevê essencialmente o repasse, pelos estados e municípios, dos 15% dos recursos reunidos no Fundo ao ensino fundamental, cabendo complementação pela União quando os fundos não forem suficientes para compor o “custo/aluno” nacional. Os estudos sobre a aplicação do Fundef revelam que os valores estabelecidos pelo cálculo previsto pelo próprio fundo não foram aplicados pelo governo federal.

Concomitante à aprovação do Fundef, tramitou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, permeado por um longo processo de disputas em torno de um projeto educacional para o Brasil. Neste processo, interesses antagônicos entre a defesa da escola pública e da escola privada estiveram na arena das discussões. Vale destacar, ainda, a participação dos fóruns nacional e estadual em defesa da escola pública, laica, de qualidade e para todos.

Após oito anos de discussão, iniciada logo após a aprovação da Constituição de 1988, a ‘proposta da sociedade’, resultado da discussão e elaboração

de representantes das mais diversas organizações (públicas, privadas, sindicais) com atuação na área da educação, e encaminhada para o Congresso Nacional, foi derrotada no Senado por uma manobra política e a LDB, conhecida posteriormente como “Lei Darcy Ribeiro”, foi aprovada. Apenas dois artigos se referem à EJA como modalidade de ensino da Educação Básica; o primeiro define os objetivos e as condições de atendimento e o segundo determina a idade para a realização dos exames supletivos. Ao rebaixar a idade mínima para o acesso a essa forma de certificação de 18 para 15 anos no ensino fundamental e de 21 para 18 no ensino médio, uma parcela significativa de jovens que frequentava o ensino regular passou a ver nessa forma de certificação “o caminho mais rápido para a escolarização” (FARIAS, 2003, p.66) [41].

Para fechar o quadro das políticas do governo FHC, destacamos as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, estabelecidas no Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e na Resolução nº 1/2000; o fomento do Programa de Formação de Professores, Parâmetros em Ação; o financiamento do material didático “Viver e Aprender” [42]; e a aprovação dos Exames Nacionais de Certificação de Competências (ENCCEJA), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP).

Esse conjunto de ações expressa a lógica do papel do Estado neoliberal na condução das políticas sociais. Reserva-se ao Estado a regulamentação e o estabelecimento de *standars* nacionais de educação (conteúdos estabelecidos e verificados por meio de exames nacionais), do mesmo modo que o controle dos resultados. Nessa lógica, o governo federal responsabilizava-se por normatizar e

[41] O debate recente no interior do Conselho Nacional de Educação sobre a idade mínima para matrícula aos dezoito anos na EJA reabre as discussões e as possibilidades de revisão do tema.
[42] O Livro Didático “Viver e Aprender” foi produzido pela organização não governamental Ação Educativa em parceria com o governo FHC.

standartizar os conteúdos educacionais, bem como controlar os resultados por meio de instrumentos avaliativos nacionais, tal como o ENCCEJA, que representa exames centralizados, com aplicação nos municípios que aderirem e também para brasileiros radicados no Japão.

O ENCCEJA, como política de avaliação de resultados desrespeita a especificidade da EJA no que diz respeito ao tempo, ao ritmo de aprendizagem dos adultos e à variedade regional, incompatível com o atendimento das demandas. Além disso, incentiva o aligeiramento da escolarização e a migração de estudantes de cursos presenciais para a certificação rápida, desqualilficando a escola pública e promovendo a mercantilização da educação, com a consequente oferta de cursos preparatórios, de iniciativa privada, para a realização dos exames.

O ENCCEJA reaparece no governo Lula em 2006 sob forte protesto dos Fóruns Estaduais de EJA, com o argumento, entre outros, da desvalorização da Educação como direito à formação humana e como continuidade.

Os limites de tais ações residem no fato de que as diretrizes não contemplavam as diferenças regionais brasileiras, apesar da qualidade e dos avanços pedagógicos com relação aos temas do universo adulto. O material didático produzido, apesar de também não contemplar tais diferenças, representava uma leitura escolarizante da Educação de Jovens e Adultos.

As duas gestões do governo FHC imprimiram marcas no papel do Estado; em primeiro lugar, esvaziando o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas diretamente pelo Ministério da Educação; em segundo lugar, o governo FHC, ao vetar as matrículas da EJA para compor o Fundef, impediu a ampliação de recursos para esta modalidade, fazendo com que estados e

municípios comprometidos com a EJA recorressem a alternativas de financiamento por meio de recursos com repasse limitado, como, por exemplo, o programa Recomeço; em terceiro lugar, o governo, em consonância com as políticas dos organismos internacionais, fomentou a parceria da sociedade na execução de tarefas governamentais com programas focalizados em uma determinada região e faixa etária; por fim, as políticas não contribuíram para ações de continuidade, o que impediu o impacto na redução dos índices de escolarização e analfabetismo e elevação da escolaridade.

Em síntese, as políticas educacionais de EJA do governo FHC I e II não efetivaram os preceitos legais estabelecidos originariamente pela Constituição de 1988, que afirmam o direito a pessoas jovens e adultas à educação, e não respeitaram os acordos internacionais estabelecidos na V Confintea. O governo FHC encerrou o diálogo com a comissão nacional de EJA, interrompendo qualquer possibilidade de intervenção e acompanhamento pelos movimentos sociais. Contudo, as mudanças em curso nesse período, ainda que limitadas, forma consequência da mobilização de tais movimentos e de outras organizações populares.

Outro aspecto a ser considerado na história da educação de adultos são as estratégias utilizadas pelo Estado para a erradicação do analfabetismo. Todas elas se concentraram em Campanhas de Alfabetização, o que significa uma ação emergencial do Estado, pouco duradoura, comprovadamente ineficaz na redução dos índices de analfabetismo e, sobretudo, na continuidade de escolarização, portanto na formação de leitores e escritores. A avaliação das experiências, na literatura sobre o assunto, comprova a dificuldade para manter os alunos nos programas, pela ausência de articulação com o trabalho, com a promoção da cultura e com o desenvolvimento

local. A vulnerabilidade social em que se encontram os referidos jovens e adultos não pode ser desconsiderada quando da elaboração das propostas pedagógicas.

A história ainda nos chama atenção para a necessidade de atuação do governo federal no apoio técnico e financeiro aos estados e municípios com alto índice de vulnerabilidade social e educacional, expressos por indicadores sociais. A cooperação entre as esferas governamentais, prevista em lei, na execução das políticas educacionais, exige a participação dos estados na definição das estratégias de implementação das políticas e na tomada de decisão com relação aos conteúdos de aprendizagem, do mesmo modo que na elaboração do material de apoio e dos instrumentos de monitoramento e avaliação. Nesse caso, serão valorizadas as instâncias de participação coletiva com a composição entre os diferentes segmentos da sociedade civil organizada no controle social.

3.2 A política educacional do governo Lula para a EJA

No plano educacional, as contradições e as tensões permanecem, inicialmente na composição do Ministério da Educação e, especificamente, nas definições dos projetos no campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA). No Ministério da Educação, no período de 2003 a 2007, três ministros assumiram o governo; foram eles: Cristovam Buarque (2003-2004) [43], Tarso Genro (2004 a julho de

[43] Cristovam Buarque deixou o Ministério por desentendimentos com a equipe principal de governo e, na sequência deixou o próprio partido e filiou-se ao PDT. Suas atitudes desagradavam a equipe de governo por insinuar estar fazendo "campanha política" para si mesmo numa futura sucessão presidencial.

2005) [44] e Fernando Haddad (julho de 2005 a 2007), todos eles vinculados ao Partido dos Trabalhadores na época do exercício como ministro.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), o quadro educacional em 2003 era de 65 milhões de jovens e adultos com mais de 15 anos de idade sem o ensino fundamental completo. Dos 65 milhões, 33 milhões eram analfabetos funcionais, que sequer completaram a 4ª série, e 14,6 milhões eram analfabetos absolutos. Os dados descreviam o cenário brasileiro a ser enfrentado pelo governo.

Em 2003, Cristovam Buarque assumiu o Ministério e criou a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), sob a coordenação de João Luis Homem de Carvalho [45], e lançou a primeira edição do Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Junto com o Programa, o ministro criou a Comissão Nacional de Alfabetização, através do Decreto nº 4.834, com o objetivo de estabelecer estreito canal de diálogo e garantir a transparência e agilidade do Programa Brasil Alfabetizado. A constituição da comissão ficou distribuída entre representantes de entidades e organizações educacionais cabendo aos Fóruns Estaduais de EJA apenas um representante [46].

---

[44] Tarso Genro concluiu sua participação no Ministério da Educação cumprindo com o propósito de conduzir as políticas educacionais dentro das perspectivas do governo, deixando a pasta para seu sucessor, Fernando Haddad.

[45] João Luís Homem de Melo é engenheiro agrônomo e permaneceu na coordenação da SEEA desde sua criação até janeiro de 2004.

[46] A Comissão Nacional de Alfabetização foi formada por Neroaldo Pontes de Azevedo, do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed); Adeum Hilário Sauer, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Maria Aparecida Schumaher, Setorial do Gênero; Marina da Silva Kahn, Setorial Populações Indígenas; Normando Batista Santos, Setorial da Raça; Gustavo Lemos Petta, da União Nacional dos Estudantes (UNE); Marta Vanelli, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Célio da Cunha, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Maria Cristina Vargas, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Maria de Fátima Rodrigues da Silva, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Sueli Cristina Maquesi, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub); Jane Paiva, da Comissão de Fóruns de Educação de Jovens e Adultos (EJA); Aída Bezerra Costa, da Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB); e Sérgio Haddad, da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG). Disponível em: <http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticias DiaImp. asp?id=4535> Acesso em: 05 Mar. 2009.

Em 2004, Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação. Uma das suas ações foi promover a reestruturação das secretarias do MEC; dentre elas o ministro procedeu à fusão da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) com a Secretaria de Inclusão Educacional (SECRIE) criando a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), que integraria o Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA), onde se localizava a coordenação do Programa Brasil Alfabetizado.

No mesmo ano, ocorreu a ampliação da Comissão Nacional de Alfabetização, criada em 2003, que foi transformada em Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos [47] (CNAEJA) pelo Decreto nº 5.475, de junho de 2004, reafirmado pelo Decreto nº 6.093, de abril de 2007.

A Portaria nº 602, de março de 2006, estabeleceu a composição da CNAEJA, de caráter consultivo, composta por 16 membros, sendo quatro representantes dos governos federal, estaduais e municipais (respectivamente SECAD e SEB/MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação); um representante da UNESCO e um das instituições de ensino superior; e dez representantes da sociedade civil (Fóruns de EJA, Movimentos de Alfabetização, Trabalhadores da Educação, Movimentos Sociais do campo, de indígenas, afrodescendentes e juvenis, bem como ONGs dedicadas a questões da educação e do meio ambiente).

Terminada a tarefa de ajuste político-administrativo do Ministério da Educação, Tarso Genro deixou seu cargo em julho de 2005 e assumiu em seu lugar,

[47] A composição da Comissão foi alterada, suprimindo a RAAAB pelo Fórum Mova Brasil.

como ministro, Fernando Haddad, então secretário administrativo de Tarso Genro, sem qualquer alteração significativa nas políticas empregadas anteriormente.

Na organização do Ministério da Educação, a SECAD continuou com as políticas de Educação de Jovens e Adultos, através do Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA) [48], Educação Indígena, Educação do Campo, Educação Ambiental e Educação Escolar Indígena, no atendimento à população em sua diversidade étnico-racial, de gênero e ambiental, por meio de programas de incentivo à produção de material de apoio e formação continuada.

Concomitante às ações do MEC/SECAD, são aprovados outros programas em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dentre eles o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), criado em 2005, através do decreto nº 5.557 e revogado pelo Decreto nº 6.629 de 2008 [49], que alterou a composição do Programa dividindo o atendimento do Projovem entre os Ministérios.

Também compõe a SECAD o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), instituído pelo decreto nº 5.478 de 2005 e revogado pelo Decreto nº 5.840 de 2006, ampliado para Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

O Projovem atua em vários setores de atendimento da juventude e, desde sua criação, já sofreu várias modificações. Em linhas gerais, o programa oferece

[48] Em 2008 o DEJA foi transformado em Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA).
[49] O Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo será coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Projovem Urbano pela Secretaria-Geral da Presidência da República, o Projovem Campo - Saberes da Terra pelo Ministério da Educação e o Projovem Trabalhador pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

uma bolsa para os jovens (rural, urbano, em medidas sócio-educativas) para participar de atividades de capacitação ofertadas pelas secretarias de Educação dos estados e municípios em parceria com organizações não governamentais. Os resultados do Projovem são frágeis se for considerado o alto índice de evasão que as turmas apresentam.

O PROEJA, por sua vez, na sua primeira versão, limitou o atendimento aos jovens do Ensino Médio e depois o programa foi ampliado para o atendimento da Educação Básica, ambos com a intenção de associar o atendimento da Educação Profissional à modalidade Jovens e Adultos. O desafio do PROEJA está na integração das experiências e estudos produzidos no campo da Educação de Jovens e Adultos e Educação e Trabalho, respeitando as especificidades político-pedagógicas dos sujeitos jovens e adultos e avançando nas discussões do trabalho como princípio educativo.

A lista de programas e ações da SECAD em relação à Educação de Jovens e Adultos se diferencia das ações do governo FHC I e II, primeiro pela quantidade, segundo pela coordenação específica do MEC. Apesar disso, em artigo produzido a respeito da subalternidade da EJA nas políticas públicas do governo Lula, Sônia Rummert e Jaqueline Ventura (2007) afirmam que, embora a EJA tenha se destacado com um número significativo de iniciativas, comparativamente com os outros governos analisados anteriormente, no primeiro governo Lula (2003-2006), a matriz construída historicamente da herança “de políticas focais, fragmentadas e fragmentadoras do tecido social” permaneceu. Para as autoras, os programas

> Caracterizam-se por ser mais um rearranjo do mesmo pensamento hegemônico que tem gerado, ao longo da história, um conjunto de propostas com vistas a atender, prioritariamente, às necessidades do capital nos países periféricos ou semi-periféricos. O caráter de

> amenização das tensões sociais e dos impasses inerentes à lógica do sistema parece ser uma das funções cumpridas, atualmente, por diferentes programas destinados a jovens e adultos trabalhadores, como vimos, ainda hoje, sem lugar próprio no cenário educacional brasileiro (RUMMERT; VENTURA, 2007, p.03).

A subalternidade da EJA na definição e na implementação das políticas públicas é marcada pela descontinuidade das ações alfabetizadoras impeditiva para o cumprimento com o objetivo de universalizar a Educação Básica no Brasil. Os avanços no âmbito legal, no reconhecimento da EJA como modalidade de ensino e a sua institucionalização no plano formal de Educação, não foram suficientes para incorporar a EJA no plano político das ações do Estado.

As políticas para a EJA ainda se restringem às políticas de governo, distantes de consolidar uma política de Estado; portanto, permanecem subalternas aos interesses políticos de cada governante e aos interesses da equipe de governo, dos técnicos, dos intelectuais e dos setores hegemônicos executores e/ou assessores da política pública.

A EJA no âmbito das ações do Estado, portanto como política pública, contaria com a previsão de recursos orçamentários, ações articuladas entre a Educação formal e as experiências dos movimentos sociais, com controle e mobilização constante da sociedade civil organizada.

Na segunda gestão do governo Lula, a Educação foi anunciada como prioridade do Estado e da sociedade, conforme indicava um dos títulos do Plano de Governo 2007/2010: “Brasil para todos. Educação massiva e de qualidade. Cultura, comunicação, ciência e tecnologia como instrumentos de desenvolvimento e de democracia” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p.5). As propostas traziam a

Educação como eixo principal do governo, a atuação prioritária com o Programa Brasil Alfabetizado e a integração da Educação de Adultos com a educação profissional. O financiamento da Educação estava vinculado à aprovação do Fundeb, que aparecia como conquista e, ao mesmo tempo, promessa do governo. Vejamos o discurso contido no Plano de Governo:

> A **educação de qualidade e ao alcance de todos deve ser entendida como instrumento de produção, organização e difusão de conhecimento e cultura.** Deve contribuir para a formação de gerações de brasileiros capazes de compreender criticamente e dar significação aos valores culturais construídos ao longo da história, em diálogo permanente e afirmativo com as demais culturas do mundo. O desafio central para universalizar a educação nessas bases será acompanhado por um conjunto de iniciativas que garantam o acesso aos bens culturais e à informação. O Estado Brasileiro reafirmará seu compromisso com uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável e inadiável. Isso exigirá expressivos investimentos na ampliação e acesso ao sistema escolar, bem como a democratização da gestão das unidades educacionais. **Para alcançar esses objetivos, entre outras ações, é fundamental a aprovação do FUNDEB pelo Congresso Nacional.** Será dada **ênfase ao acesso à escola pública democrática e de qualidade; à superação do analfabetismo, à inclusão digital, ao acesso mais amplo à educação profissional, técnica e tecnológica,** e a uma universidade reformada, expandida e de qualidade superior (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p.5, grifos nossos).

O Plano estabelece, em seu discurso, a Educação como prioridade, todavia, o continuísmo das políticas macroeconômicas interferirá na condução das políticas educacionais.

No que tange ao financiamento público da Educação, e especificamente da Educação de Jovens e Adultos, a política de fundos permaneceu como parte das políticas focalizadoras do Estado neoliberal, coerente com a contenção de gastos com os setores sociais.

Somente após o primeiro mandato do governo Lula foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e a Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que o regulamenta. Trata-se de um fundo de natureza contábil, com vigência no período de 2007 a 2020. O fundo objetiva subvincular 20% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios para toda a Educação Básica, com referência no número de alunos matriculados na Educação Básica pública, de acordo com os dados do último Censo Escolar/INEP/MEC, conforme âmbitos de atuação prioritária dos estados e municípios previstos pela LDB nº 9.394/96. Para efeito de cálculo das matrículas, utiliza-se o fator de ponderação com percentuais diferenciados para os níveis de ensino e modalidades.

Para a Educação de Jovens e Adultos, o percentual é de 0.7 (zero ponto sete percentuais) do valor *per capita* do aluno de Ensino Fundamental, das séries iniciais urbana. Em 2009, o percentual foi elevado para 0.8 (zero ponto oito percentuais), o que não altera significativamente o montante de recursos para a EJA e mantém a sua subalternidade em relação ao Ensino Fundamental.

No gasto dos recursos captados pelo Fundeb, os gestores devem estar atentos ao fato de que não há qualquer impeditivo legal para que o recurso seja todo gasto com a modalidade Educação de Jovens e Adultos, se assim for decidido. Contudo, a lei regulamenta uma espécie de “trava”, que se aplica somente para cálculo do valor do Fundeb. Caso se multiplique o total de matriculas de EJA no estado pelo valor *per capita* do aluno EJA e esse resultado ultrapassar 15% do valor total do Fundeb para o estado, então não serão contabilizadas todas as matrículas. Tal situação

está longe de acontecer se considerarmos que em 2007, de acordo com o MEC/SECAD, o estado com o maior número de matrículas em EJA, que é o Pará, registrou que o valor do Fundeb não chegava a 8,0%.

A redistribuição do fundo, a cada ano, para alunos da educação infantil, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos, respeitaria a divisão anual, na fração de 1/3 (33,33%) em 2007, 2/3 (66,66%) em 2008, e 3/3 (100%) de 2009 em diante.

O exposto nos indica que a EJA não atingiu a isonomia com as outras etapas e modalidades de ensino no que tange ao financiamento público, imprimindo marcas da subalternidade da EJA no âmbito das políticas públicas e desresponsabilizando as instâncias do poder público (RUMMERT; VENTURA, 2007).

Com a redução dos gastos sociais, a União concentrou esforços na transferência de recursos aos estados e municípios por meio de programas especiais, com a parceria da sociedade civil organizada. Desse modo, o Programa Brasil Alfabetizado se tornou um dos principais programas do governo para o campo da Educação de Jovens e Adultos. No item a seguir analisaremos com maior profundidade tal fato.

3.3 A gestão pública do Programa Brasil Alfabetizado

A ação de maior evidência do governo Lula, no que se refere à Educação de Jovens e Adultos, foi, e continua sendo, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), criado em 2003 pelo MEC através do Decreto nº 4.834, de 8 de setembro. O primeiro anúncio do ministro Cristovam Buarque foi de que, em quatro anos, o governo iria erradicar o analfabetismo no Brasil. O objetivo era audacioso: “universalização da alfabetização de jovens e adultos de 15 anos ou mais”.

O ministro, numa tentativa de buscar apoio junto ao empresariado, realizou uma reunião no SESC Vila Mariana, em São Paulo, que resultou num documento encaminhado ao próprio ministro e ao secretário da SEEA; na referida reunião também estiveram presentes representantes da sociedade civil, que aproveitaram para problematizar a concepção e a metodologia do Programa. Tal fato demonstrou que a proposta do Programa apresentava limites na sua concepção e que já nascia equivocado.

O Programa Brasil Alfabetizado se caracteriza pelo repasse de recursos aos estados, municípios, organizações não governamentais, empresas e entidades filantrópicas por meio de convênio com o FNDE para complementação das atividades de alfabetização de jovens e adultos. O Programa inicialmente repassava o valor de 15 reais por aluno para o pagamento do auxilio aos alfabetizadores.

O Programa tinha como principais parceiros o Alfabetização Solidária, ALFALIT/Brasil e organizações não governamentais. Apesar dos estados e Municípios aderirem ao Programa Brasil Alfabetizado permaneceram as práticas de terceirização das atividades alfabetizadoras e formativas.

Durante a execução do Programa Brasil Alfabetizado ocorreram vários ajustes na sua configuração legal, efetivados através da edição de resoluções ministeriais. No ano de 2007, primeiro ano do segundo mandato do governo Lula e período de realização da Consultoria em EJA, foram editadas o Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, a Resolução CD/FNDE nº 13, de 24 de abril de 2007; a Resolução CD/FNDE nº 33 de 03 de julho de 2007; e a Resolução CD/FNDE nº 45, de 18 de setembro de 2007 (doravante Resolução nº 13, Resolução nº 33 e Resolução nº 45, respectivamente) que se constituíram como o "marco legal" para o desenvolvimento da Consultoria.

De acordo com a Resolução nº 13, a transferência de recursos aos estados e municípios era destinada, entre outros procedimentos, para

> [...] pagamento de bolsa aos alfabetizadores, aos coordenadores de turmas e aos tradutores intérpretes de LIBRAS, visando à universalização do ensino fundamental por meio de ações de **alfabetização de jovens e adultos** e de seu respectivo apoio, contemplando a formação inicial e continuada de alfabetizadores da rede pública e educadores populares, e do atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, aos **jovens e adultos** em processo de alfabetização (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007a, grifos nossos).

Com a aprovação da Resolução nº 33, em seu artigo 2º, o texto passou a ter a seguinte redação:

> Art. 2º - no pagamento de bolsas aos alfabetizadores, aos coordenadores de turmas e aos tradutores intérpretes de LIBRAS visando à universalização do ensino fundamental por meio de ações de **alfabetização de jovens, adultos e idosos** e de seu respectivo apoio contemplando a formação inicial e continuada de alfabetizadores da rede pública e educadores populares, e do atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, aos **jovens, adultos e idosos** em processo de alfabetização (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007b, grifos nossos).

A alteração acrescentou ao texto o termo *idoso*, em consonância com a aprovação do Estatuto do Idoso, para compor o conjunto dos sujeitos atendidos pelo Programa. Acrescentou, ainda, que os alfabetizadores, com atuação em caráter voluntário, subsidiados por meio de bolsa, seriam os professores das redes públicas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios.

Ainda em relação aos documentos legais que balizaram juridicamente a realização da Consultoria em EJA, vale ressaltar que o atendimento da Resolução nº 13, de que os coordenadores de turmas deveriam ser professores da rede, não se cumpriu, o que resultou na necessidade de revisão do texto, efetivada na Resolução nº 45, com o acréscimo do termo *preferencialmente*, ficando o texto com a seguinte redação: "Selecionar, com base em critérios pedagógicos, os os coordenadores-alfabetizadores, que deverão ser, *preferencialmente*, professores da rede" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007c, grifos nossos).

Um outro aspecto a ser ressaltado, tanto no Decreto 6.093 quanto na Resolução nº 13, sobre a assistência financeira do PBA, diz respeito à ampliação das atividades e serviços que poderiam ser subsidiados pelo Programa. São eles: material escolar e pedagógico; formação de alfabetizadores e coordenadores de turmas; bolsa para alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores intérpretes de LIBRAS; transporte para alfabetizandos; aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar dos alfabetizandos; e assistência técnica, compreendendo formulação, monitoramento e avaliação do Programa.

Com relação à fiscalização da aplicação dos recursos, responsabilizam-se o MEC, o FNDE e os demais órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Para assessorar o MEC/SECAD na formulação do PBA,

acompanhar e fiscalizar a execução do Programa, sob os aspectos sociais, responsabiliza-se a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA).

A dinâmica de funcionamento do Programa, durante o ano de 2007, consistia no envio eletrônico pelos estados e municípios do Termo de Adesão, como requisito para recebimento da assistência técnica e financeira. Posteriormente, o município se obrigava a elaborar o Plano de ação, encaminhado por meio do formulário eletrônico Plano Plurianual de Alfabetização (PPALFA). Para a elaboração do Plano, os gestores públicos deveriam fornecer as seguintes informações:

> I - metas de alfabetização de jovens e adultos, relacionadas: a) à demanda; b) à taxa de analfabetismo; e c) aos indicadores educacionais específicos;
> II - metodologia de formação de alfabetizadores e coordenadores de turma;
> III - diretrizes pedagógicas de alfabetização;
> IV - sistema de acompanhamento e gestão do Programa;
> V - sistema de avaliação dos resultados. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006).

Após a aprovação do Plano, cada ente federado se compromete com a realização de ações alfabetizadoras previstas no Termo de Adesão ao Programa, dentre elas, apresentar os cadastros de alfabetizandos, alfabetizadores e coordenadores de turmas; ações de continuidade “da educação dos alfabetizados, por meio da oferta progressiva de vagas do ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos”, bem como “as condições para a realização de exames oftalmológicos e distribuição dos óculos e recursos óticos especiais, se necessários, aos alfabetizandos que apresentem problemas visuais” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007a).

De acordo com o Decreto 6.093, os municípios que atingirem mais de 96% de alfabetização, com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE, ganharão o Selo de Município Alfabetizador, conferido pelo Ministério da Educação, e a Medalha Paulo Freire que será entregue a personalidades e instituições que se destacarem nos esforços de universalização da alfabetização no Brasil.

A respeito das atribuições dos estados, a Resolução nº 13 e 45 conferem a responsabilidade de constituir Comitês Estaduais de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, monitorar e acompanhar as ações do Programa, bem como alimentar o Sistema Brasil Alfabetizado com os dados coletados para esse fim.

A formação dos alfabetizadores, segundo os documentos, realizar-se-ia pelas redes de ensino ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluídas as Instituições de Ensino Superior.

No ano de 2007, o MEC/SECAD não fez parceria com entidades da sociedade civil, mantendo o repasse de recursos apenas para os convênios firmados até então. A transferência de recursos concentrou-se aos estados e municípios. A mudança ocorreu em virtude de várias denúncias de desvio de recursos públicos de organizações e entidades conveniadas dentro do PBA. A pressão da mídia fez com que a Resolução CD/FNDE nº 12 de 2007, que atendia especificamente as organizações sociais, fosse suspensa.

De modo geral, durante o período de 2003 a 2007, o Programa Brasil Alfabetizado sofreu várias alterações no formato geral, dentre elas: a) ampliação de seis para oito meses o período de alfabetização; b) ampliação dos itens de financiamento (merenda, transporte dos alfabetizandos, aquisição de materiais, livros didáticos e óculos); c) priorização na transferência de recursos aos estados e municípios, com

ampliação dos valores das bolsas; d) preferência por professores da rede pública para a condição de alfabetizadores; e) pagamento de bolsa por turma e não mais por aluno.

Essa sucinta descrição do Programa Brasil Alfabetizado nos permite tecer algumas considerações acerca do seu papel nas políticas de EJA. Em primeiro lugar, o Programa Brasil Alfabetizado apresenta objetivos que vão muito além das condições históricas de alcance de um Programa, pela própria natureza de um programa que é marcado, invariavelmente, por ser emergencial, por promover atrasos constantes na transferência de recursos, pelo ecletismo pedagógico, pelas dificuldades de ampliação e pouca efetividade do apoio técnico da União/MEC aos entes executores, pela ausência de monitoramento e avaliação das ações, pela falta de controle e fiscalização dos recursos aplicados, entre outros fatores.

Em segundo lugar, na concepção do Programa não há rompimento radical com os limites já analisados das experiências de Campanhas de Alfabetização, do Mobral, da Fundação Educar e Alfabetização Solidária, projetados pelo governo federal durante o século XX e início do século XXI.

Por fim, com relação aos objetivos do PBA, os dados coletados pela PNAD de 2003 a 2007 acerca da evolução da cobertura do Programa nesse período, indicam que o objetivo de superação dos índices de analfabetismo em quatro anos não foi cumprido. Analisando o Quadro 4, a partir dos dados da PNAD (2006), o total de brasileiros analfabetos absolutos com 15 anos ou mais é de 14.391.000. Se compararmos com a soma dos inscritos no Programa Brasil Alfabetizado nos cinco anos de implementação que totaliza 7.896.454, concluiremos que o Programa cadastrou mais da metade da população analfabeta. Contudo, tal soma não considera o movimento das turmas de alfabetização com relação à evasão dos alunos e seu

recadastro. Outro elemento a ser considerado é a frequente matrícula de pessoas alfabetizadas ou, ainda, que tiveram alguma escolarização, fator já ponderado na avaliação do MEC/SECAD a respeito do Programa.

Para compor o quadro das contradições do PBA, outro elemento a ser considerado é o fato de que o número de inscritos diminuiu, mas aumentou o número de alfabetizadores e o volume de financiamento no último ano, conforme observamos no Quadro 4. O fato pode ter sido motivado pela permanência dos alunos inscritos nas edições anteriores do Programa e também pelo acréscimo no montante de investimento em formação inicial, material de apoio, alimentação e transporte.

QUADRO 4

EVOLUÇÃO DA COBERTURA DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO - 2003/2007

Ano	Inscritos	Alfabetizadores	Projetos Parceiros	Turmas	Municípios	Recursos (Milhões R$)
2003	1.598.430	77.474	180	83.653	2.729	162.123.470,00
2004	1.526.155	67.065	381	69.842	3.554	167.179.959,50
2005	1.875.705	97.250	636	102.839	4.200	208.356.627,82
2006	1.609.446	85.070	673	90.643	4.200	180.353.551,04
2007	1.286.718	87.750	1.173	88.070	*	315.000.000,00

* Informação não disponível - Fonte: MEC/SECAD/DEJA

Sonia Rummert e Jacqueline Ventura (2007) apontam os limites do Programa Brasil Alfabetizado no que tange ao atendimento dos objetivos propostos e

de manutenção do modelo histórico de programa, apesar das mudanças por ele sofridas ao longo da sua implementação:

> Assim, mesmo considerando os ajustes, o formato do Programa permite que continuem a ser destinados recursos públicos a instituições privadas, o que implica, coerentemente com as teses de redução da presença direta do Estado na área social, a ausência de compromisso com a consolidação da EJA nos sistemas públicos de ensino. Além disso, desvincula as ações de alfabetização da Educação de Jovens e Adultos, posto não haver políticas públicas que assegurem articulação efetiva entre a fase de mobilização representada pela alfabetização e a de continuidade, a qual deveria assegurar o acesso universal dos jovens e adultos ao Ensino Fundamental e Médio na modalidade EJA. Destaca-se, ainda, o fato de que as ações de alfabetização abrigadas pelo Programa, por serem pulverizadas, sobrepostas e heterogêneas, reforçam um conjunto de práticas que se coadunam com as marcas de diferentes formas de precarização a que estão, em geral, submetidos alfabetizadores e alunos (RUMMERT; VENTURA, 2007, p.36).

As autoras continuam a tecer críticas ao Programa Brasil Alfabetizado quando comparam os valores gastos no biênio 2003-2005, num montante aproximado de R$ 330 milhões, para alcançar uma redução de apenas 0,3% do percentual de analfabetismo absoluto no país.

Apesar de apresentar, em sua formulação, objetivos “ousados”, o Programa reproduz características gerais históricas, presentes em quase todos os programas elaborados para a EJA: tempo limitado para funcionamento (durante a gestão do governo que o propõe), tempo reduzido para oferta das aulas, emprego da terceirização de serviços (para não configurar relações empregatícias de trabalho), descentralização para estados e municípios da execução das atividades-fim, descontinuidade das ações, desarticulação com o sistema formal de Ensino, ausência de ações de continuidade de escolarização, transferência direta de recursos com constantes atrasos no repasse, caráter “voluntário” dos educadores envolvidos,

recursos restritos para pagamento dos educadores e, portanto emprego do sistema de bolsas (“ajuda para despesas”), limites na supervisão e avaliação das ações do programa, além de outros, de ordem política: relação clientelista entre distribuidores de bolsa e os que dela se beneficiam, em virtude das condições precárias trabalho, uso político do programa e dos parcos resultados, *“marketing”* de governo junto aos estados e municípios e à população de modo geral.

Destarte, o Programa Brasil Alfabetizado se apresenta dentro dos vários modelos de Programa que favorecem a descentralização de execução das ações de alfabetização pelos estados e municípios que terceiriza, por sua vez, o atendimento da demanda com a parceria com organizações da sociedade civil, sem muitos critérios que validem o fato de a organização ter ou não experiência no campo e, tampouco, as condições para execução das atividades alfabetizadoras com relação à precariedade do espaço físico no atendimento aos alunos.

O modelo centralizado de decisão acerca da estrutura de funcionamento do Programa e das formas de repasse de recursos está nas mãos da esfera federal, o que faz com que o Programa funcione à revelia das condições diversas e desiguais entre os entes federados. Nesse caso, o papel da CNAEJA e dos Fóruns de EJA no apontamento de mudanças e denúncia tem sido bastante limitado, embora se reconheça a relevância desse último no seu papel na luta em defesa da Educação de Jovens e Adultos.

Com relação ao caráter “voluntário” dos alfabetizadores e coordenadores de turma, o subsídio com bolsas de valores inexpressivos para a atividade que se destina, é o fator de maior tensão e contradição. Sabemos que o valor de 200 reais para o alfabetizador, ou 250 reais caso tivesse alunos com necessidades

especiais, ou ainda 300 reais para o coordenador de turmas, é um valor irrisório e favorece a precarização das relações de trabalho, reduzindo a atividade alfabetizadora a uma ação benevolente dos alfabetizadores que empregam seu capital cultural e financeiro em muitos casos para que as turmas funcionem em condições mais adequadas, considerando que o Programa não financiava material didático, alimentação para os alunos, transporte do alfabetizador e coordenador de turmas. Muitos chegam a contribuir com o pagamento de água e luz das salas onde as turmas estão funcionando. Isso porque é responsabilidade do alfabetizador a montagem das turmas e manutenção das mesmas.

Outro fator a ser discutido é que o fato de se ter um contingente de pessoas desempregadas, de professores que precisam completar a sua renda, os valores irrisórios passam a ser fonte importante de sobrevivência e, nesses casos, os alfabetizadores não questionam as próprias “condições de trabalho”; ao contrário disso, há uma concorrência pelas bolsas distribuídas e por analfabetos que possam compor as salas de aula. Uma saída encontrada pelos alfabetizadores foi a inclusão de parentes, principalmente no início do Programa, quando o pagamento era *per capita* aluno.

Nesse contexto, não há muito como questionar a baixa escolarização dos alfabetizadores, ou a ausência de formação específica para a atividade alfabetizadora, que poderia ser compensada com a eficiência da capacitação inicial, nem sempre realizada por profissionais da área ou com experiência em alfabetização de adultos.

Os atrasos constantes no repasse dos recursos é fator de desestímulo na gestão pública do Programa e responsável pela descontinuidade das atividades; a

previsão de início das aulas, o pagamento de alfabetizadores, tudo se transforma em promessa à sociedade, desmoralizando os acordos firmados com alunos e instituições.

Quando o Programa entra em funcionamento, os instrumentos de controle e monitoramento são pouco eficazes. O Sistema Brasil Alfabetizado, por exemplo, não estava adaptado para captar as informações de mudança na condução das turmas. As alterações do Sistema ainda não contemplam a diversidade da realidade do funcionamento do Programa nas diversas regiões do país.

A seleção de alfabetizadores e coordenadores de turma é outro ponto de estrangulamento do Programa Brasil Alfabetizado. As características pedagógicas importantes para a alfabetização nem sempre estão presentes na figura do alfabetizador, fazendo com a turma apresente, entre outros motivos, altos índices de evasão. Agrega-se o fato de que a seleção depende exclusivamente do compromisso dos gestores locais em estabelecer mecanismos de seleção, tais como, editais públicos, testes seletivos, ou outros instrumentos que permitam a entrada de alfabetizadores em condições pedagógicas de realizar a tarefa.

Não há como afirmar que o Programa seja uma política de governo que deva permanecer. O fracasso do Programa já estava anunciado antes mesmo da sua implementação, pois todas as ações adotadas após sua criação foram no sentido de reformá-lo. Enquanto a sua concepção original permanecer inalterada, o que prevalece é a condição de *marketing* de governo, apesar dos esforços de muitos estados e municípios, o que nos limita a ação individual do compromisso político de cada gestor, da ação benevolente de cada alfabetizador e não uma ação do Estado.

CAPÍTULO IV

A EXPERIÊNCIA DE CONSULTORIA

Nesse capítulo, o foco de análise está na experiência de Consultoria em EJA desenvolvida pelo MEC/SECAD/UNESCO, realizada no período de junho a dezembro de 2007. O objetivo da Consultoria foi o atendimento técnico aos municípios prioritários da região Nordeste, estado do Pará e Vale do Jequitinhonha/MG, visando à elevação do atendimento da demanda de jovens e adultos analfabetos, por meio da adesão ao Programa Brasil Alfabetizado. Na presente tese, o objeto de estudo é a experiência de Consultoria em EJA, por mim realizada, constituída no apoio técnico-pedagógico aos 50 (cinquenta) municípios prioritários da região do semi-árido do estado do Piauí, que registravam um percentual de 35% (trinta e cinco por cento) ou mais de índice de analfabetismo, de acordo com os dados do CENSO realizado em 2000 pelo IBGE. Objetiva-se, nesse quarto capítulo, abarcar a descrição geral da experiência de Consultoria, sua conceituação e relevância para a pesquisa e a experiência propriamente dita, descrita e analisada em suas quatro etapas: Diagnóstico Local, Elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização (PPALFA), Supervisão das ações alfabetizadoras e construção do Plano Estratégico de Fortalecimento e ou Implantação de EJA (PEEJA).

4.1 A proposta de Consultoria do MEC/SECAD

O termo *consultoria* é usado geralmente nos setores empresariais, vinculado ao “mundo dos negócios”. O conceito está associado ao trabalho de

profissionais especializados para atender a uma determinada demanda, com o propósito de identificar e resolver situações-problema. No âmbito da Educação, o termo *consultoria* geralmente não é empregado, mas se aproxima das práticas de assessoria com caráter formativo e de apoio técnico especializado na realização de uma atividade específica.

A prática de consultoria não é novidade para a gestão pública, conforme apontado no capítulo I. As consultorias se constituíram numa estratégia de terceirização na contratação de pessoal "especializado", de empresas, fundações, organizações não governamentais e universidades, de acordo com os interesses e afinidades políticas com as equipes de governo ou dentro de necessidades específicas, justificadas na competência técnica para a atividade designada.

Para exemplificarmos tal prática, no governo FHC I e II as consultorias foram contratadas pelas agências do PNUD; na gestão do governo Lula tais contratações foram feitas pelas agências da UNESCO. Os Ministérios utilizaram a consultoria como forma de contratação de profissionais especializados, cujo trabalho terceirizado serviu para a formação de professores, a produção de material de apoio, a coleta de dados em campo, a implantação, o monitoramento e a avaliação de programas e projetos e no auxílio técnico às equipes gestoras das secretarias e departamentos.

A terceirização no atendimento da demanda de Educação de Jovens e Adultos é uma prática enraizada na desresponsabilização do Estado na prestação de serviços, sobretudo quando se trata de Alfabetização de Jovens e Adultos. O tema é bastante complexo, se considerarmos as diferenças que guardam com a experiência histórica do MOVA-SP, sob a gestão de Paulo Freire. O Estado nesse caso não deixou

de se responsabilizar pelo atendimento; ao contrário, incorporou à Secretaria de Educação, o que antes era denominado Programa de Educação de Adultos (EDA) vinculado à Secretaria de Bem Estar Social, e atuou na perspectiva de propor políticas públicas que ampliassem o atendimento, possibilitando continuidade das ações alfabetizadoras nos espaços formais.

Nesse caso, as organizações da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais e populares, desempenharam um papel decisivo na identificação da demanda e encaminhamento da mesma às escolas, com todos os limites e possibilidades da parceria entre o Estado e os movimentos sociais implicados nessa tarefa. Vale ressaltar que as organizações tinham de garantir a contratação dos alfabetizadores dentro do regime de contrato de trabalho, com remuneração justa para esse fim.

O contexto histórico do final da década de 1980 e início da década de 1990 carregava no cerne da relação entre Estado e movimentos sociais a disputa de projetos coletivos de sociedade, de mundo e de homem e a Educação de Jovens e Adultos se tornou um instrumento importante de mudança social. As práticas de parcerias, instituídas no início do século XXI pelo governo federal, têm se pautado em contornos distintos daqueles, prevalecendo os interesses privados.

No âmbito da gestão pública a terceirização também é estratégia presente na formação de professores e no assessoramento de implantação de políticas de Educação de Jovens e Adultos. A experiência de Consultoria em EJA se coloca no âmago do debate dessas questões.

O que se problematiza, porém, é que a consultoria, no espaço do governo federal, tem se tornado uma prática constante de terceirização das ações

estratégicas do governo na realização de atividade-fim da administração pública. Outro ponto de estrangulamento é o fato de que as consultorias têm se descaracterizado como trabalho pontual, para se tornar prática permanente de composição de equipe técnica dos departamentos, precarizando as relações de trabalho e diminuindo a realização de concursos públicos pertinente aos processos de contratação para compor os quadros funcionais.

Desse modo, reafirmamos que a Consultoria se apresenta como elemento contraditório, por se tratar de uma ação pública de caráter privado; trata-se, ainda, de forma complexa, da privatização dos serviços públicos. As contradições se aprofundam na medida em que analisamos, na referida experiência, as relações estabelecidas entre o MEC/SECAD e a UNESCO na definição do conteúdo, na coordenação das atividades e na contratação de pessoal.

Antes, porém, de concentramos a análise na Consultoria em EJA, é importante diferenciar que, no período de junho a dezembro de 2007, realizaram-se duas consultorias com percursos distintos. O primeiro Edital publicado destinava-se à contratação de consultores para a Educação Básica e um segundo Edital foi destinado à seleção de consultores para atuar junto ao Programa Brasil Alfabetizado.

A primeira Consultoria se referia à assessoria técnica para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) aos gestores dos entes federados que assumiram o “Compromisso Todos pela Educação” e apresentavam baixa classificação no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Trata-se de estratégia do governo

> [...] para fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados de modo que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios unam esforços e suas ações alcancem maior abrangência e impacto positivo na melhoria da qualidade da educação em cada território que

> participe do Plano de metas do Compromisso (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2006, p.3).

O Plano vincula o apoio financeiro e técnico do MEC para os estados e municípios que aderiram ao termo de cooperação e se comprometeram a realizar a Prova Brasil e enviar dados financeiros e informações sobre a frequência dos alunos através de um sistema informatizado. Para essa Consultoria, o MEC contratou o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) para conduzir as atividades de elaboração do Plano, terceirizando também o conteúdo da Consultoria.

Os consultores da Educação Básica, embora tenham sido selecionados antes dos consultores de EJA, foram a campo posteriormente e, em alguns municípios, as atividades conflitaram com a agenda dos gestores públicos.

No caso dos consultores da Educação Básica, todo o processo foi coordenado pelo Cenpec, uma organização originária dos intelectuais e empresários ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e que, em tese, teria concepções distintas das formuladas pela equipe de governo do Ministério da Educação. Sobre essa questão, o que interessa para nossa análise é apenas destacar que tanto a forma quanto o conteúdo da Consultoria foram terceirizados.

De maneira geral, o trabalho dos consultores pertence ao núcleo de atividades-fim executadas por funcionários efetivos e contratados. A confluência de atividades é geradora de conflitos entre consultores e técnicos, em algumas situações responsáveis pela mesma atividade, com remuneração e condições de trabalho distintas.

A justificativa para a proposição da Consultoria em EJA pelo MEC/SECAD fora apresentada aos consultores como parte da estratégia da Secretaria para ampliar o atendimento da demanda de jovens e adultos analfabetos em regiões onde a adesão ao Programa Brasil Alfabetizado estava baixa ou com pouca eficiência.

O conceito de eficiência empregado no texto atende à sua condição bidimensional, ou seja,

> [...] de um lado a eficiência instrumental, definida pela relação entre custos econômicos e benefícios que são em geral tangíveis e divisíveis; de outro, temos a eficiência política, definida pela relação entre os custos, sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.114).

Nesse caso, comparando os custos econômicos, sociais e políticos empregados e os resultados tangíveis e divisíveis, bem como os benefícios produzidos, o MEC/SECAD concluiu que o Programa não estava atingindo os objetivos na redução do analfabetismo, atuando nas dimensões secundárias e não principais. O governo federal investiu aproximadamente R$ 718 milhões, desde a implantação do Programa Brasil Alfabetizado até o ano de 2006, para reduzir os índices de analfabetismo do país, contudo, um levantamento realizado pela SECAD revelou que a redução ficou abaixo do esperado para o montante do investimento realizado.

O Quadro 5 mostra, com percentuais coletados pelo IBGE/PNAD no período de 1992 a 2007, a situação do analfabetismo no Brasil durante a implantação do Programa Brasil Alfabetizado e anterior a ele.

QUADRO 5

EVOLUÇÃO DA TAXA DE ANALFABETISMO NO BRASIL - 1992/2007

Ano	Número de Analfabetos	Taxa de Analfabetismo
1992	16.221,4	17,19
1993	15.797,3	16,44
1995	15.759,8	15,57
1996	15.214,2	14,66
1997	15.883,4	14,70
1998	15.262,7	13,79
1999	15.236,8	13,33
2001	15.072,3	12,36
2002	14.787,9	11,84
2003	14.797,4	11,56
2004*	14.653,6	11,22
2005*	14.575,2	10,92
2006	14.391,0	10,38
2007	14.138,0	10,00

* Exceto região norte rural. Fonte: PNAD (1992-2007)

Observamos que entre os cinco anos de execução do PBA, de acordo com os dados da PNAD publicados nesse período, houve uma redução de 1.56 pontos percentuais. Se considerarmos os objetivos iniciais do Programa de redução das taxas em quatro anos, além do distanciamento de se atingir tal feito está o fato de que há uma estagnação na evolução dos dados.

No quadro geral da população analfabeta com 15 anos ou mais os estados do Nordeste, do Norte e Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, na região

Sudeste, apresentavam os percentuais mais elevados com relação ao analfabetismo. A avaliação do MEC/SECAD indica pouca efetividade nas ações do PBA, descontinuidade das ações alfabetizadoras, capacidade técnica insuficiente das equipes gestoras na adesão aos projetos propostos pela União e dificuldades no acompanhamento e supervisão dos mesmos, tema que mereceu discussão após as visitas realizadas aos municípios.

O Quadro 6 registra, por macrorregiões, o número absoluto de analfabetos. A soma do percentual da região Nordeste e Norte totaliza 65,77% da população analfabeta no Brasil, na faixa etária entre 15 e 60 anos de idade. A proposta de focalização do atendimento da Consultoria pelo MEC se justificou no destaque que a região Nordeste tem no cenário nacional de analfabetismo.

QUADRO 6

QUADRO DE ANALFABETISMO POR MACRORREGIÃO

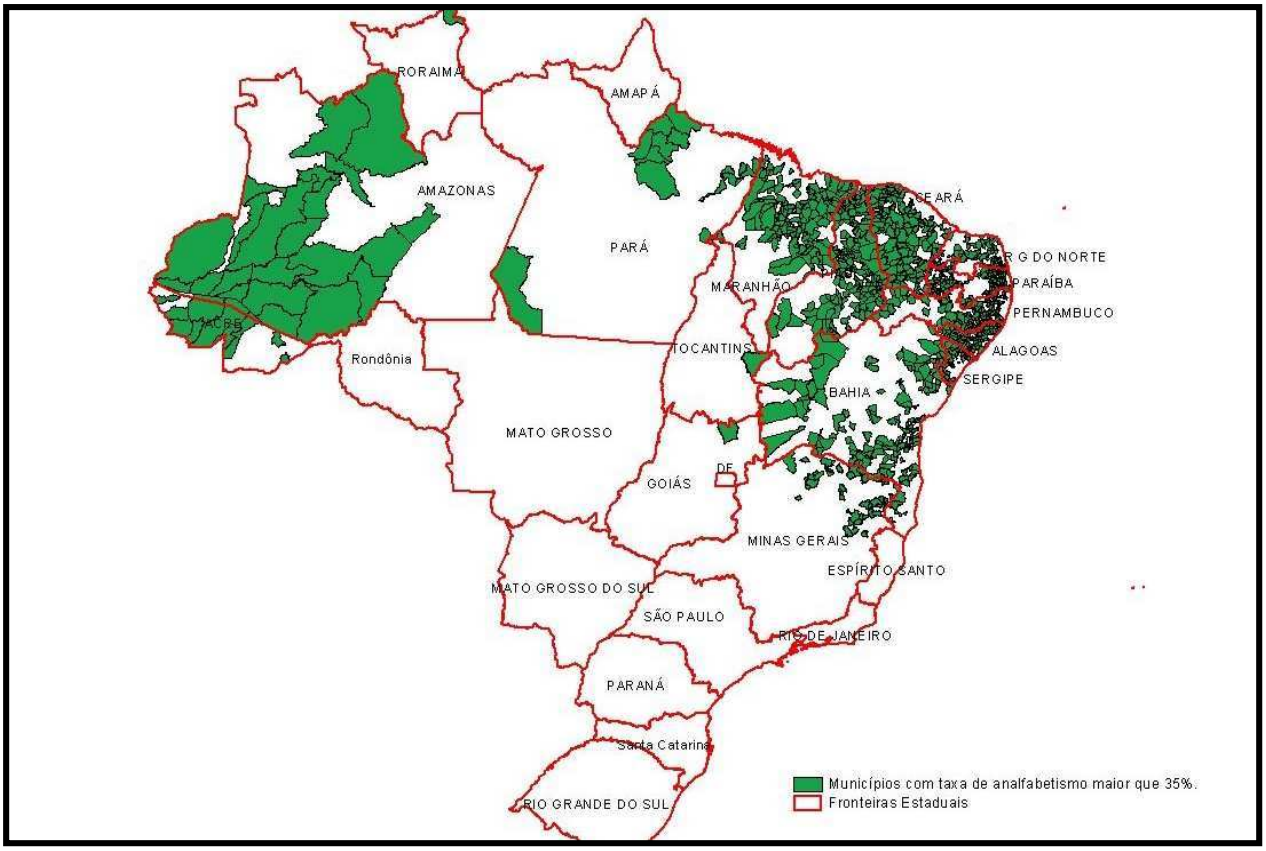
REGIÃO	NÚMERO ABSOLUTO	PERCENTUAL NO TOTAL DE ANALFABETOS	PERCENTUAL DE ANALFABETOS NA REGIÃO
Norte	785.184	8,2	8,73
Nordeste	5.515.770	57,57	17,38
Sudeste	2.118.924	22,12	4,07
Sul	652.349	6,81	3,68
Centro-Oeste	508.785	5,31	5,92
Total	9.581.012	100	---

Fonte: MEC/SECAD/DEJA

No Quadro 7, o percentual elevado de analfabetos nas regiões Nordeste, Norte e no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, é identificado no âmbito municipal pela cor verde que representa os municípios com 35% ou mais de analfabetismo, conforme os dados do Censo de 2000/IBGE.

QUADRO 7

VISÃO GERAL DOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 35% DE ANALFABETISMO

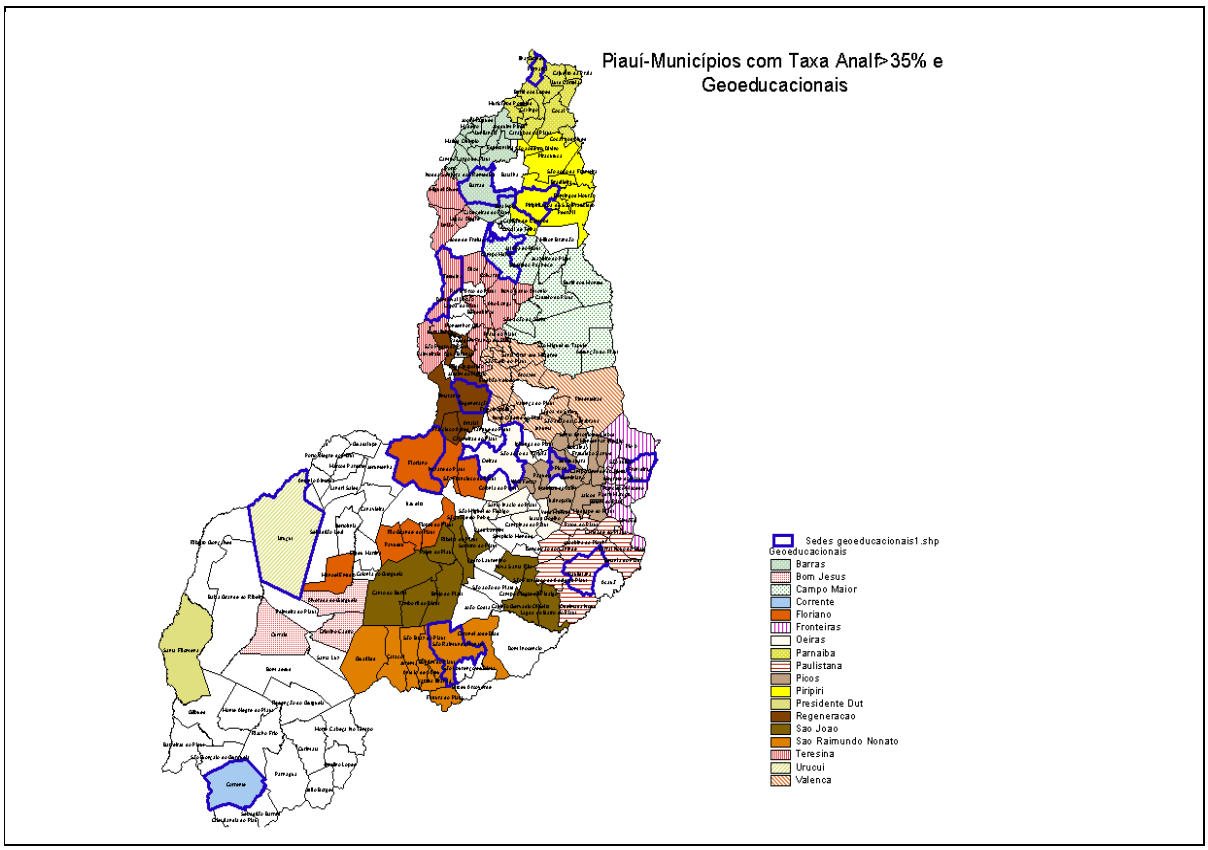


Fonte: MEC/SECAD

No estado do Piauí, conforme apontado no capitulo II, dos 223 municípios, 115 foram declarados como prioritários. O Quadro 8 localiza os municípios com mais de 35% de analfabetismo de acordo com as sedes das gerencias regionais de educação.

QUADRO 8

MUNICÍPIOS COM TAXA IGUAL E SUPERIOR A 35% DE ANALFABETISMO



Fonte: MEC/SECAD

As tensões, “contradições” e limites vividos na Consultoria em EJA nos desafia a problematizar desde a sua proposição como prestação de serviço terceirizado

até o modelo gerencial que assume as práticas de assessoria técnica, discutidas no processo de “supervisão e monitoramento” do PBA, do mesmo modo que os limites da ação do Estado no campo da EJA.

4.1.1 A consultoria em EJA: Edital 914BRA1104

Compreendendo as características gerais da Consultoria e a sua relevância para a pesquisa, interessa-nos especificamente analisar o projeto Inclusão Social uma estratégia (914BRA1104), para contratação de 24 consultores, publicado em Edital pela UNESCO, no dia 15 de abril de 2007, com o objetivo de:

> 2.1 - Realizar visitas técnicas em Municípios dos Estados da Região Nordeste e Vale do Jequitinhonha (MG), indicados pelo MEC para elaborar, em conjunto com os gestores estaduais e municipais de educação, um diagnóstico da situação educacional local - com foco na Educação de Jovens e Adultos.
> 2.2 - Elaborar, em conjunto com os gestores estaduais e municipais de educação, a partir do diagnóstico da situação educacional, um Plano Plurianual de Alfabetização de Jovens e Adultos que será implementado no município visitado.
> 2.3 - Prestar assistência técnico-pedagógica aos Estados e municípios, anteriormente visitados, na implementação de Planos Plurianuais de Alfabetização de Jovens e Adultos, com vistas a contribuir com a política pública local.
> 2.4 - Auxiliar na implementação de processos de supervisão das ações do Programa Brasil Alfabetizado, executadas pelos Estados e municípios, tendo em vista o acompanhamento da gestão.
> 2.5. - Auxiliar os gestores locais na implantação / fortalecimento de sistemas autônomos de EJA nos Municípios, com o objetivo de possibilitar a continuidade dos estudos aos egressos do Programa Brasil Alfabetizado (UNESCO, 2007).

Ainda conforme o Edital, os candidatos deveriam ter formação acadêmica em nível superior completo e apresentar as seguintes qualificações: experiência profissional de no mínimo três anos em Educação de Jovens e Adultos;

experiência em acompanhamento e supervisão de projetos sociais; planejamento e gestão educacional em nível municipal ou estadual (gestão de redes públicas, direção de escolas, supervisão/coordenação escolar, membro de comissão e colegiados); gestão de projetos educacionais federais, estaduais ou municipais. Em atenção ao Decreto nº 5.151 de 2004, os candidatos não poderiam ser servidores públicos ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, bem como empregados de suas subsidiárias e controladas, no âmbito de programas de cooperação técnica internacional.

O processo de seleção, conforme Edital, foi realizado em três etapas: a primeira, análise de currículo; a segunda etapa realização de entrevista (por telefone); e, a última etapa, seria concluída com a apresentação de documentos comprobatórios das exigências de contratação, comprovação de disponibilidade para viagens e participação no processo de qualificação/seleção final.

O processo de seleção analisou mais de 2.000 currículos e entrevistou 100 candidatos por telefone, o que revela pouca objetividade na seleção, ou como está registrado no contrato, trata-se de uma “seleção simplificada” com critérios de seleção concentrados em experiências anteriores de gestão.

Por fim, 32 pessoas participaram na capital federal, durante cinco dias (de 20 a 25 de maio de 2007), das atividades de qualificação e seleção. A pauta da oficina elaborada pela equipe da SECAD incluía temas pertinentes ao funcionamento do Programa Brasil Alfabetizado e toda a gama de instrumentos de supervisão e monitoramento do Programa: a) Brasil Alfabetizado: histórico e mudanças; diagnóstico; dados; papel dos consultores; b) Preenchimento do cadastro UNESCO, documentos comprobatórios; c) Resoluções nº 12 e nº 13 do Brasil Alfabetizado; d) Apresentação

dos instrumentos (PPALFA, Mapa Brasil Alfabetizado, SBA); e) Elaboração de planilhas e gráficos com as informações dos instrumentos de coleta de dados; f) Avaliação, supervisão e acompanhamento de programas; g) Leitura de textos sobre a transição Fundef-Fundeb; h) Oficina de instrumentos do SBA; i) Elaboração de PPALFAs a partir de dados reais dos municípios; j) Apresentação dos PPALFAs.

As atividades avaliativas foram realizadas individualmente e em grupo, coordenadas pela equipe técnica da SECAD, responsável pela seleção dos consultores e tinham o intuito de preparar o consultor para o campo e analisar o seu desempenho. Todas elas exigiam dos candidatos capacidade de análise, interpretação e registro de dados em planilhas informatizadas; elaboração de projeto por meio de instrumentos próprios do PBA e apreciação das condições geoeducacionais dos municípios, com base nos dados apresentados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA).

Com o término da pauta, o grupo sugeriu que as atividades de contratação não fossem realizadas em concomitância com o processo formativo. A inadequação do espaço físico, o tempo escasso e a quantidade excessiva de informações dificultaram a participação das pessoas e, portanto, a aquisição dos conhecimentos e informações transmitidos, precarizando as condições para assimilá-las e/ou aprofundá-las.

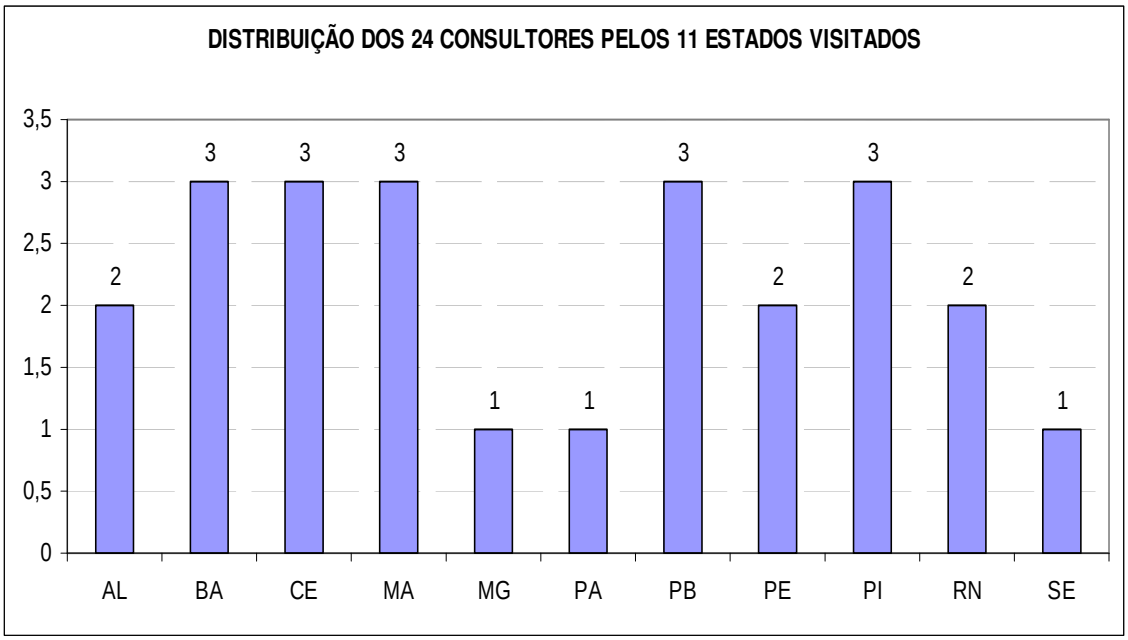
Após a publicação do resultado final, os 24 consultores foram selecionados e cada um indicou três estados de preferência para que o MEC fizesse a escolha final. Em média três consultores foram designados para atuar em cada estado. Os consultores indicados para atuarem nos estados da Bahia, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pará e Pernambuco residiam, respectivamente, no próprio estado; os demais consultores selecionados, residentes no Rio Grande do Sul (um

consultor), Paraná (um consultor), São Paulo (três consultores), Rio de Janeiro (dois consultores), Espírito Santo (um consultor) e Distrito Federal (três consultores) foram deslocados de seu destino de origem.

A distribuição final dos consultores em cada estado estão representados no Quadro 9.

QUADRO 9

DISTRIBUIÇÃO DOS CONSULTORES PELOS 11 ESTADOS



Fonte: MEC/SECAD/DEJA

O perfil dos consultores era composto por docentes aposentados no ensino superior, assessores, professores, ex-assessores do INEP, ex-consultores do MEC/SECAD e da UNESCO. A maioria tinha experiência em EJA, com ênfase na

gestão pública (ex-diretor de escola, ex-secretário de educação, assessores do poder público e professores).

No total foram atendidos 1.119 municípios, distribuídos entre os 24 consultores. O número de municípios por consultor ficou entre 30 e 50; de qualquer modo, um número elevado se considerarmos as condições de trabalho e tempo para realização das visitas técnicas e oficinas.

Com relação às tarefas estipuladas pelo MEC/SECAD aos consultores duas vertentes primordiais foram estabelecidas. A primeira tarefa consistia na adesão direta do município ao Programa Brasil Alfabetizado por meio da Assinatura do Termo. A segunda tarefa era assessorar tecnicamente os municípios para que os instrumentos necessários ao convênio fossem executados. Esperava-se que a Consultoria ampliasse o número de adesões diretas. Se o município, por algum motivo, não realizasse a adesão direta ao MEC, o consultor deveria incentivar a adesão indireta, compondo com a SEDUC/Estado na oferta das turmas.

Na ausência de qualquer tipo de adesão, uma justificativa impressa deveria ser elaborada pelo gestor local para ser entregue ao técnico da SECAD. Durante o período de preparação dos consultores evidenciou-se que o pagamento dos consultores estaria condicionado à entrega do primeiro produto, logo após o relato da adesão dos municípios. A esse respeito, não houve nenhuma discussão sobre a pertinência e a viabilidade do Programa em alguns territórios. Mesmo que o município tivesse um programa, um projeto ou sistema de atendimento da demanda, ainda assim deveria acontecer a adesão política ao programa do governo federal.

Concomitantemente às atividades de campo da Consultoria, se alterou a composição da equipe de gestores do MEC/SECAD. No início da Consultoria, ainda

na fase de seleção, o secretário Ricardo Henriques foi substituído pelo secretário André Lázaro, ambos do Rio de Janeiro, da Universidade Federal Fluminense (UFF), mas com trajetórias diferentes na condução da Secretaria. A direção do DEJA se alterou com a saída do professor Timothy Ireland, oriundo da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e com experiência em Educação de Adultos, ficando por um longo tempo em vacância até a chegada da professora Maria Aparecida Zanetti, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), indicada pelos Fóruns de EJA, primeiro para a Coordenação do Programa, e, posteriormente, dentro do MEC, foi designada para a Direção do DEJA.

A coordenação do Programa Brasil Alfabetizado também se alterou. No período da Consultoria, no final do mês de novembro de 2007, o então coordenador geral de alfabetização Kleber Rocha foi substituído por Mauro Silva. Na coordenação pedagógica também houve alteração: Claudia Amaral se desliga de suas funções e, em seu lugar, assume Carmem Gatto. Mudanças também aconteceram na composição do corpo técnico da SECAD/DEJA; alguns técnicos contratados temporariamente estavam com seus contratos vencendo e sem possibilidades de renovação; além disso, havia divergências entre a equipe técnica no que se referia aos papéis desempenhados por consultores, técnicos efetivos e contratados.

Com as mudanças na coordenação do Programa foi estabelecida uma coordenação para a Consultoria e designado um técnico por estado para acompanhar as atividades dos consultores. Os técnicos da SECAD deveriam participar da primeira oficina com os municípios; realizar a leitura, análise e aprovação dos Produtos; leitura, análise e aprovação dos Planos Plurianuais de Alfabetização (PPALFA); contato com os

consultores; e viabilização das suas agendas, no que tange ao encaminhamento de solicitação à UNESCO de transporte e diárias para o trabalho de campo.

As alterações na gestão da SECAD prejudicaram a coordenação das atividades iniciais da Consultoria, ocasionando uma indefinição no encaminhamento das tarefas do consultor, do mesmo modo que um descompasso entre a agenda do Programa Brasil Alfabetizado e as atividades de campo da Consultoria.

As mudanças expressam alterações na gestão da Secretaria e condução do Programa, cada vez mais com inclinação ao modelo gerencial, apesar das disputas internas constantes por mudanças na concepção e papel do Estado como indutor de políticas públicas, bem como na defesa de um projeto articulado de alfabetização e EJA.

Outros problemas despontaram na contratação dos consultores, conduzindo o debate sobre o papel da UNESCO na Consultoria.

4.1.2 O papel da UNESCO

É sabido que a UNESCO, como organismo internacional, tem prestado apoio técnico aos países na redução dos índices de analfabetismo e universalização da Educação Básica. No Brasil, a atuação da UNESCO, no campo da Educação, tem se concentrado na coordenação de eventos, publicações, mobilização e sensibilização do poder público para ampliação do atendimento da Educação Básica. Especificamente no campo da EJA, além das tarefas pertinentes, a UNESCO articula e mobiliza os Estados-

membros para as Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confintea) [50] e promove estudos e análises das políticas públicas.

Para a Consultoria em EJA, a UNESCO foi a agência responsável pela contratação de consultores e pelo repasse de recursos para o pagamento dos produtos, restringindo-se à tarefa de transferir de recursos do MEC.

O mesmo papel desempenhado pelo PNUD em anos anteriores na contratação de pessoal, agora é desempenhado pela UNESCO, responsável pela viabilização dos contratos dos consultores e no papel de agência interposta entre o MEC e os consultores; portanto, transformou-se em agência que terceiriza as contratações para a administração pública.

O MEC transfere os recursos para a UNESCO que, sob um percentual administrativo, cumpre o papel sem qualquer interferência direta na condução dos trabalhos. Havia, porém, um acréscimo, pois a parceria com a UNESCO conferia relevância ao trabalho junto ao poder público e à mídia de modo geral, isso porque a identificação do consultor como representante do MEC e da UNESCO, para os gestores, significava credibilidade à figura do consultor e a ação por ele desempenhada. Poderíamos sintetizar essa "relação" como uma boa estratégia de *marketing* e apropriação do capital simbólico da instituição portadora de uma ideologia educacional que nos remete às ideias de educação e de equidade presentes nos cartazes, manuais, selos de incentivo aos municípios, nos discursos, entre outras ações recorrentes nos municípios mais pobres.

[50] Durante a Consultoria em EJA, o MEC estava se preparando para a VI CONFINTEA a ser realizada no Brasil no estado do Pará.

Com relação ao pagamento aos consultores, este era efetuado mediante a entrega dos produtos aprovados previamente pelos técnicos da SECAD. As despesas com transporte, alimentação e hospedagem eram ressarcidas com base de cálculo estabelecida por critérios de distância e custo de vida com valores diferenciados para cada região. As diárias eram depositadas na conta dos consultores inicialmente com atrasos, o que dificultava a sobrevivência em campo e a execução das atividades técnicas.

Os contratos para consultores brasileiros, para o tipo de trabalho executado pela Consultoria em EJA, não previa seguro de vida, tampouco atendimento médico, o que se tornou um dos itens mais questionados pelos consultores, dadas as condições de alto risco do trabalho em campo (doenças infecto contagiosas, acidentes, considerando os mais variados tipos de transporte utilizados pelos consultores - barco, caminhonete, caminhão, ônibus, todos sem condições de segurança).

De fato, as constantes reclamações à coordenação durante o desenvolvimento da Consultoria, por meio impresso correio eletrônico e nas reuniões de avaliação e preparação de ida a campo, expressaram as contradições de todo contrato terceirizado, que precariza as relações de trabalho, pelo motivo de redução de gastos ou cortes efetuados durante a execução do mesmo. Muitos dos problemas apontados anteriormente só foram detectados pelos consultores quando iniciaram as atividades de campo.

No contrato, por exemplo, estava previsto o fornecimento de telefones celulares, *notbooks* e outros instrumentos para o trabalho da Consultoria no registro e coleta de dados, porém nenhum deles se efetivou. No entanto, para viabilizar o trabalho

em campo, os consultores empregaram parte do seu capital financeiro para subsidiar uma infraestrutura mínima para realizar a Consultoria.

A participação na experiência de Consultoria foi motivada por vários elementos: um deles é a venda da força de trabalho necessária à sobrevivência no sistema capitalista; outro elemento presente é o fato de que a experiência seduzia os mais ingênuos para a possibilidade de contribuir com mudanças no quadro educacional, além de outros interesses privados que escapam à análise. A atuação dos trabalhadores no processo de reestruturação produtiva faz com que tomem para si a tarefa reprodutiva, muitos sem qualquer questionamento, tornando-a aspirações pessoais.

4.2. A Consultoria em EJA no estado do Piauí

A Consultoria no estado do Piauí tomou contornos próprios considerando a atuação do governo no campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), através da Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC), bem como o contexto econômico, político e social já descrito no Capítulo dois deste trabalho.

Com base nas informações fornecidas pela SEDUC, o estado tem destacado “o (*sic*) EJA - Educação de Jovens e Adultos, os Exames de Suplência e os Cursinhos Populares” (BATISTA, 2006, p. 48), como prioridade no atendimento à modalidade da Educação Básica. O caminho encontrado para isso é a atuação em “sintonia com o governo federal, através do Programa Brasil Alfabetizado em parceria com prefeituras municipais, SESI e diversas ONGs”. (BATISTA, 2006, p. 49); entre elas,

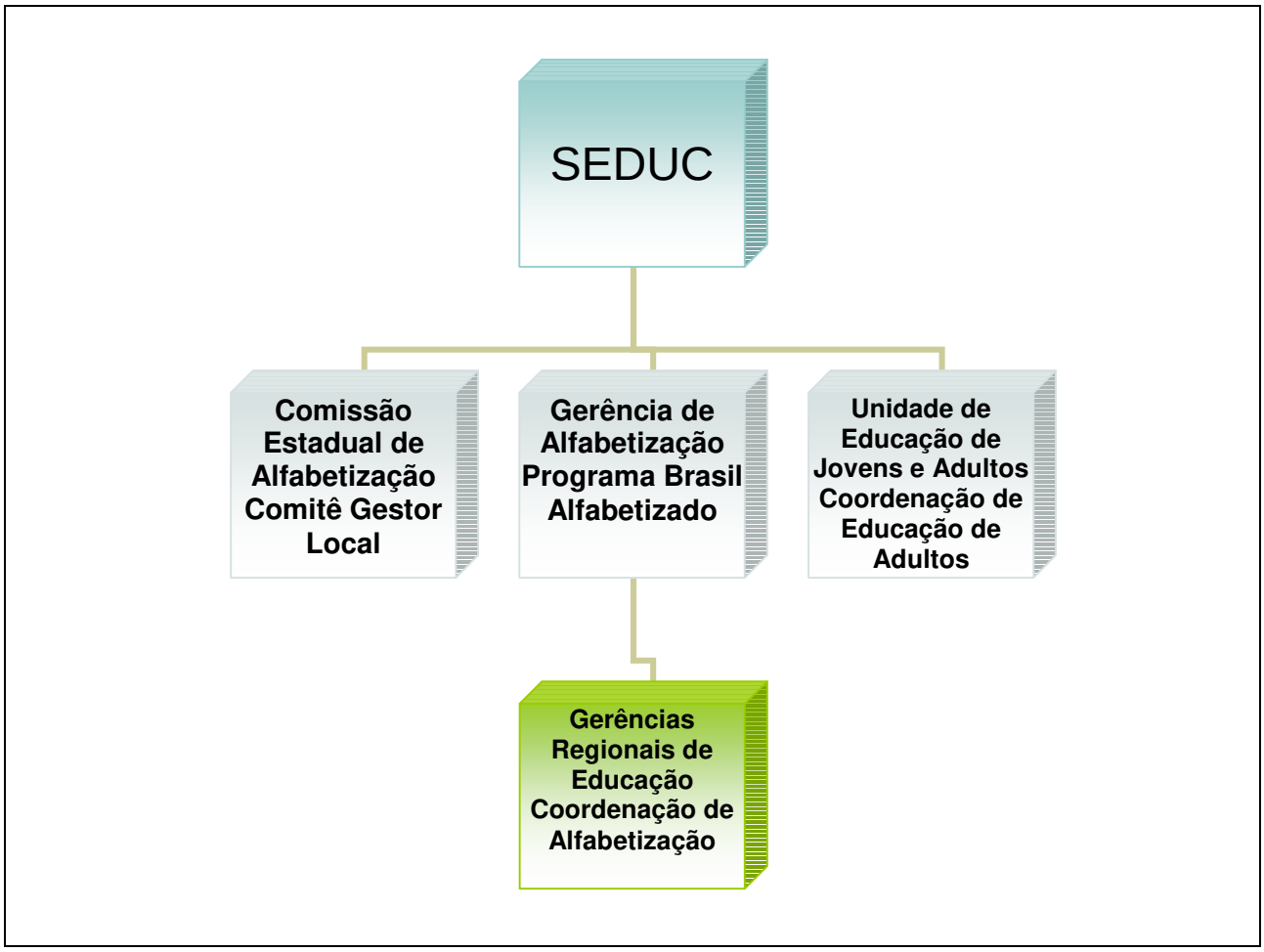
o Alfabetização através da Literatura (Alfalit /Brasil) e o Movimento de Educação de Base, (MEB).

A organização administrativa da Educação de Jovens e Adultos na SEDUC/Piauí é semelhante a muitas outras secretarias de educação, ou seja, a coordenação de EJA funcionando separadamente da alfabetização. No prédio da SEDUC funcionava a coordenação de EJA, responsável pelo atendimento da rede pública de 69.000 alunos da EJA, o que representa 16,31% dos 423.000 alunos atendidos pela Secretaria Estadual. Em sede própria, funcionava a Comissão Estadual de Alfabetização, responsável pela gestão do Programa Brasil Alfabetizado; nela está a Gerência de Alfabetização, com duas coordenações: uma de estrutura e a outra pedagógica; a primeira responsável pela organização e monitoramento das turmas e, a segunda, pela formação e acompanhamento das mesmas.

Para acompanhar os trabalhos da Comissão Estadual de Alfabetização nos municípios, a SEDUC designou em cada Gerência Regional de Educação (GRE) uma coordenação para o Programa Brasil Alfabetizado, uma coordenação de Educação de Jovens e Adultos e um supervisor, como cargo de confiança da Diretoria da GRE, que recebe ajuda de custos para desempenhar as atividades do Programa, conforme verificamos no Quadro 10.

QUADRO 10

ORGANOGRAMA DA SEDUC/PIAUÍ



Fonte: SEDUC/Piauí/2007.

Com o início das atividades da Consultoria no estado, em junho de 2007, criou-se uma Coordenadoria de Alfabetização, composta por um diretor e três assessores, com o objetivo de articular a mobilização de alfabetizandos e da sociedade para a participação e o apoio ao Programa de alfabetização; coordenar a articulação, ou

mesmo integração, das ações da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) com as prefeituras municipais e as universidades, e na elaboração e implementação dos Planos Plurianuais de Alfabetização de cada território municipal (SEDUC/Piauí, junho de 2007).

No estado do Piauí, dos 223 municípios, a Consultoria em EJA atendeu 115 municípios sendo que o município de Aroeira do Itaim não constava na listagem de municípios prioritários do MEC e fora incluído no sistema do PBA por solicitação da Consultoria de Picos. Na divisão dos municípios, o estado foi organizado em três pólos de atuação, quais sejam: Picos, São Raimundo Nonato e Piripiri; para cada um deles foi designada uma consultora responsável pelos municípios prioritários na região.

Os Pólos constituíram a referência geográfica para as oficinas técnicas do MEC/SECAD com os gestores (prefeitos, secretários de Educação, coordenadores locais do PBA e de EJA) dos municípios prioritários.

A diferença entre os Pólos está na caracterização da região, na composição política e cultural. O Pólo de Picos faz divisa geográfica com os estados do Ceará e Pernambuco; concentra-se na zona do semi-árido nordestino e congrega o maior número de municípios prioritários da Consultoria em EJA. Os municípios do Pólo de São Raimundo Nonato congregam municípios com características do cerrado e também semi-árido, com divisa geográfica com os estados da Bahia, Maranhão e Tocantins. Ambos os pólos apresentam estradas de difícil acesso, não há transporte rodoviário com circulação frequente, o que limitava o deslocamento das consultoras. O Pólo de Piripiri situa-se próximo ao litoral e meio-norte com diversidade cultural mais voltada para a dinâmica das cidades maiores, entre elas a capital do estado, Teresina. As condições de deslocamento são mais favoráveis, comparativamente aos outros Pólos.

As atividades de Consultoria em Educação de Jovens e Adultos nos municípios do Piauí tiveram o apoio da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/Piauí) que disponibilizou transporte e designou uma equipe de seis assessores para acompanhar as três consultoras do estado, com o objetivo de coletar dados para elaboração do PPALFA da SEDUC e também propor aos municípios a constituição de uma *Comissão Gestora Local de Alfabetização*. A proposta apresentada pelo deputado federal (PT) Antonio José Medeiros ao secretário da SECAD, André Lazaro, e ao secretário de Educação do Piauí, José Barros Sobrinho, foi a criação, em cada município, de uma *Comissão Gestora Local*, para apoiar as ações de mobilização do Programa Brasil Alfabetizado na elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização. Em carta, a proposta é assim apresentada:

> Ao invés de termos apenas uma assistência paralela dos consultores ao estado e ao município e de um monitoramento da SECAD, feito à distância através dos vários instrumentos (cadastro, relatórios, etc), teremos articulação, negociação, parecer de aprovação dos Planos e monitoramento de sua execução, feitos por essa comissão local, com acompanhamento da SECAD/FNDE/MEC.
> A composição da Comissão seria a seguinte: Secretário(a) Municipal de Educação; Supervisor Regional de Alfabetização da SEDUC; Gestor Local das ações do município; Gestor Local das ações do estado; Representante(s) da(s) universidade(s) formadora(s) e/ou alfabetizadora(s) com atuação no município; Representante(s) da(s) entidade(s) sem fins lucrativos formadora(s) e/ou alfabetizadora(s) com atuação no município; Coordenadores de turmas (CARTA SEDUC/Piauí, junho de 2007).

A proposta do deputado federal e secretário de Educação do Estado, Antonio José Medeiros [51], "municipaliza" as ações de mobilização, articulação e monitoramento do Programa quando propõe a *Comissão Gestora Local*. Em sua carta

[51] O deputado federal Antonio José Medeiros, que foi secretário da Educação durante a primeira gestão do governo Wellington Dias reassumiu o cargo de secretário da Educação no dia 01 de agosto de 2007 no lugar de José Barros Sobrinho, que permaneceu na Seduc na Superintendência Institucional e de servidores do órgão.

ele explicita que a ação dos consultores é uma ‘assistência paralela’ e, ao contrário de um monitoramento à distância do MEC, a Comissão desempenharia o papel localmente, embora evidencie a importância da supervisão do MEC/SECAD. Na primeira reunião realizada entre a Consultoria e a SEDUC/Comissão Estadual de Alfabetização, a proposta foi apresentada e alterada com sugestões de integrar outros membros à Comissão, dentre eles, lideranças locais, alunos, representantes de organizações e representantes dos movimentos sociais.

O trabalho de mobilização das Comissões, em outro momento denominada Comitês Gestores locais, foi acompanhado pela Consultoria. Em cada município visitado, um assessor da SEDUC apresentava a proposta de formação do Comitê e, quando retornava em outra visita, verificava se estava funcionado, participava das reuniões dos comitês e promovia novas mobilizações.

As divergências partidárias (na região de Picos um elemento forte nas relações entre o governo do estado e municípios) não impediram a formação dos Comitês, mas restringiram a participação de seus membros, pois, geralmente, o Comitê era formado pela base aliada ao partido do governador. A falta de mobilização das lideranças locais e o descomprometimento dos gestores também foram elementos que interferiram na composição dos grupos. Contudo, os Comitês que se formaram com participação popular deram outro sentido às ações alfabetizadoras e na continuidade das discussões de EJA dentro do município; até o final da Consultoria, em dezembro de 2007, os Comitês já tinham se formado em 80% dos municípios prioritários.

O trabalho da Consultoria em EJA no Piauí deveria ser realizado em quatro etapas, tomando por referência os períodos de permanência em campo. Cada uma delas será descrita e analisada com o intuito de identificar as contradições, os

limites e tensões na implantação do Programa Brasil Alfabetizado. As etapas descritas a seguir foram definidas pela SECAD e seguem os procedimentos para efetivação do convênio com o PBA e o acompanhamento das suas ações, portanto, não significa que elas ocorreram linearmente conforme a descrição a seguir.

Na primeira etapa a Consultoria tinha por objetivo elaborar, em conjunto com os gestores estaduais e municipais de Educação, um diagnóstico da situação educacional local - com foco na Educação de Jovens e Adultos (Instrumento Diagnóstico I). Objetivava-se identificar a adesão dos municípios ao Programa Brasil Alfabetizado e as condições estruturais para implantação do Programa, de acordo com as Resoluções FNDE/MEC nº 13, nº 33 e nº 45.

Na segunda etapa, a Consultoria, em conjunto com os gestores estaduais e municipais de Educação, e a partir do diagnóstico da situação educacional, deveria prestar assistência técnico-pedagógica na elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização de Jovens e Adultos (PPALFA), a ser implementado no município, como critério para recebimento dos recursos do PBA.

Com o Programa Brasil Alfabetizado em funcionamento, a Consultoria auxiliaria na implementação de processos de supervisão das ações do PBA, executadas pelos estados e municípios, tendo em vista o acompanhamento da gestão. Isso implicou na aplicação do Instrumento Diagnóstico II, avaliação e credenciamento das instituições formadoras e acompanhamento dos encontros de formação de alfabetizadores, objetivo da etapa III.

Na quarta e última etapa, o MEC/SECAD estabeleceu que a Consultoria prestasse serviço técnico-pedagógico aos gestores locais na implantação/fortalecimento de “sistemas autônomos de EJA” nos municípios, com o objetivo de possibilitar a

continuidade dos estudos aos egressos do Programa Brasil Alfabetizado. Tratava-se da elaboração do Plano Estratégico de Implantação e/ou Fortalecimento da EJA (PEEJA).

A expressão “Sistema Autônomo de EJA” está presente no corpo do texto dos documentos da SECAD; contudo, na organização da modalidade de ensino, não encontramos um sistema municipal autônomo, porque este deve responder à base legal estadual e federal.

O termo correto seria “sistema próprio de EJA.” De todo modo, dos municípios acompanhados, nenhum possuiu sistema próprio. Por fim, também cabe ressaltar que as etapas estabelecidas pelo MEC não foram cumpridas como anunciado e a descrição e análise de cada uma delas permitirá compreender os limites da sua execução.

4.3 Etapa I: Diagnóstico local

Após definição da agenda de Consultoria pela SECAD, os consultores foram a campo pela primeira vez no período de 17 de junho a 07 de julho de 2007, num total de 21 dias. A Consultoria foi organizada em conjunto com a SEDUC por meio de reuniões preparatórias e avaliativas a respeito da condição de analfabetismo no estado e também da estrutura gestora da Secretaria para mobilização e articulação dos municípios. Para viabilizar o trabalho da Consultoria, considerando a falta de transporte rodoviário, a quantidade de municípios, o tempo para realização das visitas e as condições precárias das estradas, a SEDUC/Piauí disponibilizou transporte em tempo integral e designou, aos assessores da Comissão Estadual de Alfabetização, a tarefa

de acompanhar a Consultoria para formar os Comitês Gestores Locais e verificar a situação do Programa nos municípios na organização das turmas de alfabetização e das metas de atendimento para 2007. Com base nas informações coletadas, a equipe da Comissão Estadual elaboraria o Plano Estadual Plurianual de Alfabetização.

Nessa etapa, o instrumento diagnóstico utilizado não estava pronto e para o registro da situação de cada município contamos com instrumentos elaborados pelos próprios consultores.

As visitas técnicas deveriam se concentrar em três aspectos da implementação do Programa Brasil Alfabetizado: 1) a mobilização dos professores da rede pública de acordo com o percentual de 75% (setenta e cinco) dos educadores vinculados ao PBA; 2) o atendimento e mobilização de pessoas analfabetas absolutas; 3) a revisão das metas de atendimento de alfabetizandos para 2007.

A preocupação da SECAD em mobilizar os professores da rede pública tinha como objetivo elevar o nível de escolaridade dos alfabetizadores, além de inserir as turmas de alfabetização no espaço escolar. Com relação ao atendimento de pessoas analfabetas absolutas, havia um diagnóstico da SECAD que apontava que 90% dos alunos do Programa já haviam sido alfabetizados, o que significava afirmar que o Programa não estava atendendo os sujeitos a quem se destinava, ou seja, os jovens e adultos analfabetos absolutos. A revisão das metas objetivava adequar a abertura das turmas de acordo com as condições estruturais de atendimento do município, com relação ao espaço físico, ao número de alfabetizadores aptos para a tarefa e ao número de alunos analfabetos absolutos por região. Para tanto, o diagnóstico local identificaria a capacidade gestora dos municípios na implantação do PBA, em conformidade com as exigências apresentadas.

Na primeira etapa, durante o período de 21 dias, 22 municípios receberam uma visita técnica e 45 participaram dos encontros regionalizados. As visitas eram agendadas com os gestores locais e realizadas dentro de um roteiro definido pela aproximação geográfica. As primeiras visitas foram para tomar contato com os gestores locais, apresentar a proposta de Consultoria e da Comissão Gestora Local e entrar em contato também com as condições locais do município. Para cumprir este último objetivo, eram feitas visitas às comunidades locais, escolas, entre outros espaços que informavam sobre as condições de vida da população, dentre elas as casas de farinha e as paróquias locais.

Antes das visitas, em todos os Pólos do Piauí, realizou-se uma Oficina Técnica do Programa Brasil Alfabetizado. Em Picos contamos com a participação dos prefeitos, secretários municipais de educação, coordenadores de EJA e do PBA e supervisores das GREs dos municípios prioritários; ao todo 37 municípios convidados pela SECAD estiveram representados; alguns municípios alegaram não ter recebido o convite. A técnica do MEC/SECAD coordenou a oficina, expondo o redesenho do PBA e as novas regras de funcionamento, expressas na Resolução nº 13; a consultora de Picos, por sua vez, apresentou os objetivos da Consultoria e a organização da agenda de visitas.

O Quadro 11 identifica os municípios prioritários atendidos na região de Picos e os índices de analfabetismo absoluto para a população com 15 anos ou mais de idade, de acordo com o Censo IBGE/2000.

QUADRO 11

MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS DA REGIÃO DE PICOS

N°	GRE	MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS	POPULAÇÃO TOTAL (CENSO 2000)	POPULAÇÃO ANALFABETA (CENSO 2000)	ÍNDICE DE ANALFABETISMO (%) (CENSO 2000)
1	7ª	Aroazes	6.025	1.528	36,84
2	7ª	Barra D'Alcântara	4.107	1.181	42,38
3	7ª	Elesbão Veloso*	15.002	4.176	39,57
4	7ª	Francinópolis	5.254	1.539	44,02
5	7ª	Inhuma	14.426	3.557	36,01
6	7ª	Lagoa do Sítio	4.138	1206	42,71
7	7ª	Novo Oriente do Piauí	6.760	1.750	37,90
8	7ª	Pimenteiras	11.306	3.337	45,71
9	7ª	S. Miguel da Baixa Grande	2.030	610	43,66
10	7ª	Santa Cruz dos Milagres	3.334	836	38,14
11	7ª	São Félix do Piauí	3.397	893	38,00
12	7ª	Várzea Grande	4.475	1.233	40,40
13	9ª	Campo Grande do Piauí	4.882	1.443	45,01
14	9ª	Francisco Santos	7.043	1.761	35,84
15	9ª	Geminiano	5.790	1.471	46,24
16	9ª	Itainópolis	10.381	3.312	45,04
17	9ª	Jaicós	15.859	4.846	46,88
18	9ª	Massapê do Piauí	5.988	2.240	55,12
19	9ª	Monsenhor Hipólito	6.764	1.951	42,28
20	9ª	Paquetá	4.386	1.621	54,63
21	9ª	Santa Cruz do Piauí	5.776	1.475	36,43
22	9ª	Santana do Piauí	4.595	1.351	42,43
23	9ª	São João da Canabrava	4.240	1.194	41,73
24	9ª	São José do Piauí	6.706	1.984	43,89
25	9ª	São Luis do Piauí	2.488	755	45,32
26	9ª	Sussuapara	5.042	1.338	37,72
27	9ª	Vera Mendes	2.907	1.081	54,68
28	9ª	Wall Ferraz	3.998	1.248	47,17
29	9ª	Aroeira do Itaim**	***	589	36,02
30	16ª	Alagoinha do Piauí	6.868	2.427	51,47
31	16ª	Alegrete do Piauí	4.713	1.478	47,85
32	16ª	Belém do Piauí	2.429	823	48,81
33	16ª	Caldeirão Grande do Piauí	5.481	1.707	48,52
34	16ª	Francisco Macedo	2.337	638	40,51
35	16ª	Fronteiras	10.012	2.665	39,70
36	16ª	Marcolândia	6.178	1.635	41,43
37	16ª	Padre Marcos	7.178	2.290	47,28

38	16ª	Pio IX	16.505	4.846	46,01
39	16ª	São Julião	5.700	1.735	43,92
40	16ª	Simões	13.621	3.609	42,21
41	16ª	Vila Nova do Piauí	2.906	842	41,68
42	17ª	Betânia do Piauí	8.640	2.500	48,87
43	17ª	Caridade do Piauí	4.062	1.004	39,89
44	17ª	Conceição do Canindé	4.926	1.254	38,94
45	17ª	Curral Novo do Piauí	4.220	1.099	44,21
46	17ª	Jacobina do Piauí	5.690	1.667	44,82
47	17ª	Patos do Piauí	5.634	1.853	48,83
48	17ª	Paulistana*	16.529	4.346	40,02
49	17ª	Queimada Nova	8.332	2.142	40,09
50	17ª	S.Fcº de Assis do Piauí	3.806	1.069	43,90

Fonte: Censo, IBGE, 2000.
* Sede da Gerência Regional de Educação ** Dados fornecidos pela SEDUC, 2006 *** Sem dados disponíveis.

O Quadro 11 mostra, ainda, a divisão dos municípios por Gerência Regional de Educação (GRE), que funciona como unidades político-administrativa da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/Piauí). A 7ª, a 9ª, a 16ª e a 17ª GREs têm, respectivamente, suas sedes localizadas nos municípios de Valença, Picos, Fronteiras e Paulistana. Notamos pelo quadro que apenas o município de Picos e Valença não estão entre os municípios prioritários, embora fossem sede para as oficinas da Consultoria.

O trabalho político-pedagógico desempenhado pelas GREs foi importante para a organização/mobilização dos municípios, contudo as diferenças na composição regional e no ordenamento político e educacional dos municípios trouxe dificuldades na condução dos trabalhos da Consultoria, isso porque a Gerência é um cargo político representativo da composição política regional. Cada gerente de GRE é indicado pela composição política que tem maior peso político-eleitoral na região e, por esse motivo, influencia na nomeação realizada pela SEDUC. Em alguns casos há

resistência ao nome indicado, quando este não tem perfil educacional, mas nada que impeça a nomeação ou troca da Gerência. Durante a Consultoria, na troca de uma das gerentes, houve restrições para a realização das oficinas na sede da GRE e substituição dos coordenadores de alfabetização. Também houve inclusão e troca de cadastros de alfabetizadores, desrespeitando os critérios de seleção pública. Em conversa informal, evidenciou-se que se tratava de acomodar “a base aliada”.

Outro fator característico importante de se destacar na composição das GREs é a sua localização geoespacial. A 7ª GRE caracteriza-se pela produção agrária e setor de comércio. A 9ª GRE congrega municípios com produção centrada no trabalho do campo e a 16ª, com sede no município de Fronteiras, congrega municípios com características agrárias voltadas para os estados de Pernambuco e Maranhão e as condições socioeconômicas são vulneráveis ao clima e à produção da terra. Em Paulistana, sede da 17ª GRE, identificamos os municípios com maior vulnerabilidade econômica e social, ao mesmo tempo em que há uma mobilização significativa de comunidades quilombolas, pescadores e grupos sociais com grande movimentação sazonal.

Todos os municípios prioritários elencados no Quadro 10 pertencem à macrorregião do semi-árido nordestino piauiense, com características culturais e sociais historicamente constituídas.

Dos cinquenta municípios prioritários, quatro registram percentuais superiores a 50% de analfabetismo. São eles: Massapé do Piauí, Paquetá, Vera Mendes e Alagoinha do Piauí. A maioria dos municípios, 37 no total, tem percentual acima de 40% de analfabetismo. Todos os municípios visitados na primeira etapa afirmaram que, com a ação do PBA, da Alfabetização Solidária, Alfalit, MEB, entre

outros, o percentual já estaria alterado, e que o investimento teria resultados comprovados na divulgação dos dados do Censo/2010.

O conceito utilizado pelo Censo para definir uma pessoa alfabetizada é a leitura de um bilhete simples. O conceito limita o estado ou a condição de leitor e escritor das pessoas. A coleta de dados também nos leva a pensar quais as condições de resposta dessas pessoas que, ao serem interpeladas sobre seu estado de analfabetismo, respondem imediatamente que sabem ler. Os percentuais podem esconder outras faces da escolarização de jovens e adultos e as condições para a continuidade da escolarização.

> [...] para uma pessoa tornar-se de fato um usuário da escrita, é preciso mais do que o conhecimento dos códigos, das letras e dos números. É preciso experimentar um amplo conjunto de situações nas quais a leitura e a redação são necessárias. Saber como funciona o sistema de escrita é apenas uma das aprendizagens necessárias para que as pessoas saibam aplicar a lectoescritura em diferentes situações. A pessoa alfabetizada é aquela que aprendeu a lidar com textos diversos, que incorpora e faz uso da escrita em sua vida - de maneira adequada e freqüente -, que sabe como a escrita funciona e para que é usada (UNESCO, 2008, p. 72).

Esse debate fica evidente com as estatísticas do PBA, que revelam a presença de adultos alfabetizados nas classes de alfabetização, o que pode ser motivado pelo fato de que a mobilização das salas de aula é feita pelos próprios alfabetizadores, sem o apoio estrutural dos gestores locais; com isso muitas salas de aula são formadas sem a presença relevante dos adultos analfabetos absolutos.

De fato, a mobilização das pessoas adultas e idosas analfabetas absolutas é um dos desafios da superação do analfabetismo. Um dos motivos reside no fato de que, para adultos e idosos que não se utilizam da leitura e da escrita no seu cotidiano, a aquisição da leitura e da escrita não tem valor porque não altera a sua

condição de vida. Ressaltamos também a fragilidade teórico-metodológica dos alfabetizadores, as precárias condições físicas das salas de aula, as distâncias que os alunos percorrem para chegar até uma turma de alfabetização e toda uma gama de elementos que perpassam as condições materiais da sociedade.

Para esse assunto, recorremos a Paulo Freire que, ao longo de sua obra, destaca que a alfabetização não é um problema que se resolve só com alfabetização, mas deve estar associada à mudança das condições de vida dos trabalhadores. Ao lado dessas questões também se agrega o tempo limitado que o Programa estabelece para alfabetização. De modo geral,

> Os programas de alfabetização têm normalmente se limitado a 6 ou 8 meses de estudos, insuficientes portanto para garantir qualidade. É necessária a continuidade nos programas de EJA para que o atendimento possa garantir um bom letramento dos alunos. A não garantia desta continuidade é hoje o principal problema, seja porque não há oferta adequada e suficiente, seja porque há uma descontinuidade entre os programas das diversas instâncias, estadual, municipal e federal (FREIRE, 2001, p.10).

Associado a essas questões, agrega-se o preconceito com relação à capacidade dos adultos e idosos para aprender. A frase “Deixem os velhinhos morrerem em paz”, proferida pelo ex-ministro da Educação, José Goldemberg, em 1990 (BEISIEGEL, 1997), é lembrada por prefeitos e secretários de educação, quando não desejam investir em políticas de educação aos adultos e idosos e na continuidade dos processos formativos. Outro argumento bastante empregado é o fato de que os percentuais de alfabetização são residuais: com o tempo e investimento na Educação Fundamental, eles se alteram e diminuem. Este é um argumento para reduzir gastos com políticas de EJA.

Diante do exposto, como forma de controlar o cadastramento no PBA de alunos escolarizados, o MEC/SECAD propôs a aplicação de um teste cognitivo. O teste, elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais UFMG), estabelece duas matrizes, uma de leitura e escrita e a outra de matemática. Ele seria aplicado pelo alfabetizador com o acompanhamento do coordenador de turmas, na entrada e na saída dos alunos. As perguntas aplicadas aos alunos colocam-nos em situações do cotidiano para que disponibilizem seus saberes e, desse modo, o alfabetizador possa aferir seus conhecimentos do mundo letrado.

No processo formativo, o diagnóstico inicial dos educandos é parte integrante ao planejamento das ações pedagógicas do educador na identificação dos saberes trazidos pelos educandos no campo da leitura e da escrita, e em outros campos do conhecimento também. O procedimento é desejável e relevante para a aprendizagem e todo esforço nesse sentido é viável para ampliar as estratégias de avaliação.

Todavia, a aplicação do referido teste cognitivo dentro do PBA, como meio de controle das matrículas dos alunos analfabetos e mesmo com o caráter pedagógico apresentado, foi no mínimo um equívoco. Primeiro, pelo objetivo de controle das matrículas de adultos escolarizados no Programa, estratégia que não impediria tais procedimentos; segundo, as avaliações no campo da EJA, em larga escala, ferem as especificidades do universo cultural e pedagógico no campo da Educação de Jovens e Adultos e não coadunam com os princípios educativos da formação de jovens e adultos.

A Consultoria prossegue com as visitas. Em todas elas os gestores, coordenadores e lideranças locais relataram o funcionamento das turmas do PBA e outros programas no município, conforme consta no texto do Produto I:

> Durante as visitas, várias críticas foram emitidas com relação à forma de condução do PBA em 2007. A experiência em EJA dos municípios constituiu-se indiretamente através da SEDUC (EJA Comunitário), do Programa Alfabetização Solidária (ALFASOL), ou ainda da Organização não Governamental Alfabetização através da Literatura (ALFALIT), mesmo assim não tiveram acompanhamento das turmas e apresentaram poucas informações sobre o seu funcionamento.
> Outra questão bastante avaliada foi a participação dos professores da rede, e as dificuldades para assumirem a tarefa alfabetizadora com os recursos que são oferecidos pelo PBA, pela falta de experiência em EJA/Alfabetização, distância das salas de aulas, acúmulo de jornada de trabalho e estudos em períodos noturnos. A participação dos educadores populares também foi alvo das discussões, pelo fato de que nas ações anteriores não houve ênfase na sua escolaridade e competência técnico-pedagógica para alfabetizar (PRODUTO I, 2007).

As críticas dos gestores a respeito do funcionamento das turmas de alfabetização nos anos anteriores a 2007 denunciavam a falta de critérios na seleção de alfabetizadores e a existência de turmas com funcionamento precário. Diante dos problemas apresentados os gestores afirmaram que as exigências na implantação do PBA (participação dos professores, mobilização dos analfabetos, turmas funcionando em escolas e seleção de alfabetizadores) poderiam evitar os problemas apontados, embora os municípios estivessem distantes de atendê-las.

Com relação à exigência de que 75% dos alfabetizadores, no mínimo, deveriam ser professores da rede, os gestores apresentaram como impedimento a carga horária excessiva de tais professores, que acumulavam jornadas de trabalho, além da longa distância entre a escola sede (em que os professores atuavam) e as escolas no campo; a ausência de professores nas turmas mais distantes da sede; e o

desestímulo dos professores com a oferta de uma bolsa de 200 reais para alfabetizadores.

Para registrar junto ao MEC/SECAD o impedimento dos professores no PBA, sugeriu-se um levantamento junto aos mesmos para apurar as principais causas da não adesão ao Programa, junto com a solicitação de incorporação de educadores populares. O registro tinha por objetivo descrever a situação apresentada na maioria dos municípios e provocar alguma mudança nos encaminhamentos a esse respeito.

A participação dos professores como possível estratégia para elevar a qualificação pedagógica dos alfabetizadores e possibilitar a inserção das turmas nas escolas não se efetivou. A Resolução FNDE/MEC nº 13 desconsiderava a necessidade de funcionamento de turmas em lugares em que não havia escola e o deslocamento de adultos, depois de um dia de trabalho no campo, apresentava-se como um despropósito. Sendo assim, vários municípios permaneceram com turmas funcionando em casas, associações e igrejas.

Com adesão reduzida de professores da rede ao PBA, os educadores populares foram novamente incorporados, legalmente, com a aprovação da Resolução FNDE/MEC nº 33. A abertura para educadores populares suscitou outro debate: a qualificação pedagógica. Uma prática frequente entre os gestores públicos, prefeitos e secretários era o emprego de pessoas sem condições pedagógicas para atuar no programa e o favorecimento político-eleitoreiro perdurava na seleção dos alfabetizadores. Outro foco da Consultoria estava na proposição de seleção pública, com critérios pedagógicos e escolaridade mínima exigida pelo MEC (preferencialmente com curso de magistério e/ou pedagogia). O contexto local nem sempre permitia a seleção de alfabetizadores com as exigências do MEC, por isso, o termo

preferencialmente abria, de um lado, a possibilidade de incorporar alfabetizadores com nível médio, mas, ao mesmo tempo, alfabetizadores sem condições de desempenhar a tarefa.

Portanto, a seleção de alfabetizadores definia as possibilidades de funcionamento das turmas. Estão implicadas várias questões: o valor da bolsa oferecida pelo MEC/SECAD, a jornada de trabalho de três turnos dos professores, a falta de escolarização dos candidatos, a distância percorrida até os locais de alfabetização, a cultura política de favorecimento e nepotismo. Os relatos em cada município apontavam longos trajetos a ser percorridos por alfabetizadoras, em localidades com abastecimento de água e iluminação precárias; risco de vida das alfabetizadoras que, em "época de cheia", tinham que atravessar vários riachos, além do difícil acesso das estradas de terra e pedra. Também os relatos apontavam para a contratação de parentes, "cabos eleitorais", pessoas do mesmo grupo partidário do atual prefeito, todas sem qualquer condição de manter a sala de aula funcionando.

Os prefeitos alegavam vários motivos para a seleção de alfabetizadores nessas condições: "preciso pensar na minha reeleição", "a bolsa do alfabetizador é uma forma de alimentar as famílias que precisam". A mesma cultura política foi percebida entre a população que se revoltava com a contratação de professores no lugar de alfabetizadores populares.

Por exemplo, em um determinado município, realizara-se uma reunião num ginásio de esportes, com os interessados em participar do Programa Brasil Alfabetizado; a reunião foi proposta pela Secretária de Educação do município, que não conseguia convencer os interessados, inconformados com o critério de 75% de professores da rede para composição de alfabetização. Diziam eles que os professores

já tinham emprego e que não era justo que “ocupassem o lugar de quem precisava”. Diante da pressão, os professores antes dispostos a participar, decidiram não se inscrever.

Outro elemento identificado nas visitas técnicas foi a cultura de formação de salas com parentes. Quando o alfabetizador mobilizava sozinho os alunos, os primeiros a se inscreverem eram os pais, os tios, os avós, pessoas que apenas “davam o nome”, sem qualquer comprometimento com a frequência, apenas para ajudar um parente que precisava da bolsa de 200 reais para sobreviver.

O rompimento com tais práticas não se faz com instrumentos de monitoramento à distância. Nesse sentido, os Comitês Gestores Locais teriam um papel relevante, do mesmo modo que os Fóruns de EJA e outras instâncias de participação popular que cumprissem com o papel de acompanhamento e construção de pensamento contra-hegemônico nesse campo.

Algumas estratégias para seleção de alfabetizadores e mobilização dos analfabetos absolutos eram propostas aos gestores: reuniões com os professores da rede e educadores populares para esclarecimentos sobre os critérios de seleção e das regras previstas na resolução vigente, bem como estabelecimento de critérios públicos de seleção de alfabetizadores com prova escrita, aferição de experiência; a mobilização dos alfabetizandos em todos os meios de comunicação e através de visitas às suas casas; por fim, a identificação dos adultos analfabetos por meio da visita dos agentes de saúde e comunitários. Nessa última questão também se poderia utilizar cadastros eleitorais, do sistema único de saúde, dos programas de assistência, realizar um censo local para construção de um mapa geoeducacional das localidades mais distantes e dos procedimentos necessários ao atendimento da demanda da EJA.

Com relação ao pagamento da bolsa de alfabetizadores, pergunta-se: quem montaria uma turma de alfabetização, com todas as “exigências” do Programa tendo como oferta uma bolsa de 200 reais? Milhares de pessoas, dentre elas, mulheres, homens, responsáveis pela família, jovens desempregados, aposentados, desempregados, professores, donas de casa, lideranças de comunidade, trabalhadores do campo, entre outros. As condições materiais de vida dessas pessoas constituem, nos municípios visitados, o motivo principal para aceitar, com protestos silenciosos, o valor de 200 reais. Agrega-se o fato de que alguns alfabetizadores acionam ainda o seu parco capital financeiro para subsidiar o funcionamento das salas de aula. Referimo-nos àqueles que utilizam as suas casas, a energia elétrica, a água e materiais de consumo didático.

Ao lado desses alfabetizadores, registra-se aqueles que atuavam no programa por motivos diversos aos expostos acima.

Para ampliar a discussão a respeito do sistema de bolsas praticado em programas, devemos pensar antes como deveria ser a remuneração de qualquer profissional, alfabetizadores, coordenadores de turma, técnicos ou consultores. Recorremos ao pensamento de Paulo Freire para explicitar a responsabilidade de sermos

> [...] tratados com dignidade pela organização para a qual trabalhamos, de ser respeitados como gente. O direito a uma remuneração decente. O direito de ter, finalmente, reconhecidos e respeitados todos os direitos que nos são assegurados pela lei e pela convivência humana e social. O respeito a estes direitos é dever daqueles que têm comando em diferentes níveis de poder, sobre a atividade de que fazemos parte. Sua responsabilidade exige deles ou delas que cumpramos os nossos deveres (2001, p.89).

O Quadro 12 apresenta outro elemento verificado pelos gestores na montagem da turmas. Ele identifica o número total de alunos cadastrados, no período de 2003 a 2006, no PBA, pelo estado. O total de cadastrados são duas, até três vezes maior que a população analfabeta do município. Dos cinqüenta municípios acompanhados, 16 deles, ou seja, 32%, encontravam-se nessa situação. Vejamos dois casos: em Monsenhor Hipólito, o número de cadastrados é de 5.508 e a população analfabeta 1951 pessoas; em Alagoinha, uma população de 2.427 pessoas analfabetas, desse total foram cadastrados 5.076, o que significa um excedente de 2.649 pessoas. Duas hipóteses nos levam a pensar sobre o assunto: a primeira, é que os alunos cadastrados permaneceram no programa e, portanto, não foram alfabetizados; a segunda, que alunos já escolarizados preencheram o lugar dos analfabetos absolutos na formação de turmas sem funcionamento.

QUADRO 12

CADASTROS NO PBA E POPULAÇÃO ANALFABETA

N°	GRE	MUNICÍPIOS	População Analfabeta (CENSO 2000)	Indice de Analfabetismo (CENSO 2000)	Cadastrados SEDUC 2003-2006	Diferença Cadastros X analfabetos Censo
1.	16ª	Alagoinha do Piauí	2.427	51,47	5.076	-2.649
2.	16ª	Alegrete do Piauí	1.478	47,85	2.060	-582
3.	7ª	Aroazes	1528	36,84	1.758	-230
4.	7ª	Francinópolis	1.539	44,02	3.495	-1.956
5.	16ª	Francisco Macêdo	638	40,51	810	-172
6.	9ª	Francisco Santos	1.761	35,84	3.970	-2.209
7.	16ª	Fronteiras	2.665	39,70	2.892	-227
8.	16ª	Marcolândia	1.635	41,43	1.674	-39
9.	9ª	Monsenhor Hipólito	1.951	42,28	5.508	-3.557
10.	7ª	Novo Oriente do Piauí	1.750	37,90	2.534	-784
11.	9ª	Santa Cruz do Piauí	1.475	36,43	1.577	-102
12.	16ª	São Julião	1.735	43,92	2.446	-711
13.	9ª	Sussuapara	1.338	37,72	2.273	-935
14.	16ª	Vila Nova do Piauí	842	41,68	2.312	-1.470
15.	9ª	Wall Ferraz	1.248	47,17	2.026	-778
16.	9ª	Aroeira do Itaim	589	36,02	635	-46

Fonte: SEDUC/Piauí - IBGE/2000

Essa situação deflagra a necessidade de revisão das metas para abertura de turmas de alfabetização, no Programa, no ano de 2007, tanto da SEDUC quanto dos municípios. Tarefa nada fácil, pois a revisão de metas implicava a redução dos recursos que o Programa disponibilizaria para o gestor público administrar e também redução de salas de aula e de alfabetizadores.

Para a aprovação de metas, estava condicionada uma avaliação realizada pelos consultores indicando as condições de atendimento de demanda de

cada município e a capacidade de gestão, avaliada de acordo com a competência técnica da equipe pedagógica e a capacidade de mobilização e organização para a implementação do Programa. Na região acompanhada, 90% dos municípios apresentavam capacidade regular e insuficiente de gestão, o que provocou uma redução nas metas propostas para 2007, sobretudo daqueles municípios que apresentavam metas superestimadas.

Com a meta aprovada, os gestores poderiam preencher o PPALFA e encaminhá-lo, por correio eletrônico, para a avaliação do MEC/SECAD.

O diagnóstico inicial dos municípios, por meio de instrumento específico para isso, revelou uma série de informações que passamos a destacar:

- ✓ Condições socioeconômicas e culturais complexas para o desenvolvimento das políticas públicas de EJA.
- ✓ Desarticulação entre coordenadores de programas de alfabetização e coordenadores de EJA.
- ✓ Alto índice de evasão nas turmas de alfabetização e de EJA regular.
- ✓ A maioria das turmas do município funciona na zona rural
- ✓ A maioria não tem “sistema autônomo de EJA”.
- ✓ Cultura política sobre o funcionamento e objetivos dos programas de alfabetização.

De modo geral, a Consultoria representou aos gestores a possibilidade de contato com o MEC/SECAD, porque até então se tratava de uma instituição que estava muito distante para compreender as condições em que viviam aquelas pessoas e aqueles municípios. Durante as visitas técnicas, os representantes dos municípios

manifestavam o seu descontentamento com relação à comunicação entre os coordenadores do Programa e os técnicos do MEC/SECAD, e entendiam que a presença da consultora permitiria a aproximação do MEC com a realidade dos municípios e do estado, uma vez que, para os gestores municipais, os técnicos do MEC eram "como burocratas que ficavam atrás de mesas, definindo resoluções que desconsideravam a realidade dos municípios".

4.4 Etapa II: Elaboração do PPALFA

A Consultoria na Etapa II, permaneceu em campo, no período de 22 de julho a 04 de agosto, num total de 12 dias. Esse foi o período mais curto de todas as etapas objetivava orientar a elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização (PPALFA). A aprovação do Plano era uma exigência do MEC/FNDE para o convênio com os estados e municípios na transferência de recursos do PBA. Os gestores deveriam, por meio de uma senha eletrônica enviada pela SECAD, após a confirmação do Termo de Adesão, acessar a página eletrônica do Brasil Alfabetizado [52] e preencher eletronicamente (sistema *on line*) todas as informações solicitadas.

Além das atividades em torno do Plano, nessa etapa os consultores continuariam aplicando o Instrumento Diagnóstico I, enviado pelo MEC já no final da etapa anterior. Tal fato interferiu no andamento das oficinas e das visitas técnicas com o acúmulo de tarefas.

[52] Endereço eletrônico: www.sba.gov.br

A Consultoria entrava em descompasso com o cronograma do Programa Brasil Alfabetizado; o calendário de prazos para preenchimento do Plano e a abertura das turmas não seria cumprido. O instrumento diagnóstico, que deveria auxiliar a elaboração do PPALFA, perdeu o seu papel como instrumento base.

Em campo, a Consultoria começou a tomar um rumo paralelo aos objetivos do MEC. O que se poderia fazer era cumprir com as atividades respeitando o tempo, o ritmo e as condições materiais dos municípios, e não mais os prazos do Ministério da Educação.

No caso do PPALFA, a questão mais elementar e primordial, para o seu preenchimento e envio, era o fato de que o instrumento deveria ser preenchido por sistema *on line.* Em qualquer circunstância normal, esse procedimento seria considerado um avanço para o sistema de coleta de dados, mas não para aqueles municípios. A realidade se mostrou incompatível com esses procedimentos, pois até mesmo a energia elétrica, ou mais especificamente a falta dela, se mostrou um obstáculo. Quando esse não era o problema, a falta ou a precariedade de um serviço de comunicação digital (computadores e acesso à internet) dificultou o cumprimento da tarefa. No caso dos municípios mais afastados das cidades Pólo, o preenchimento implicava num exercício de paciência começando com o deslocamento da coordenação de EJA ou secretário de Educação para uma cidade maior, que poderia levar várias horas.

Para o preenchimento do Plano e o registro das informações do Programa no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), o gestor local deveria indicar um funcionário municipal com conhecimento em informática. Além das dificuldades com a comunicação, constatamos no mesmo período de preenchimento do PPALFA o

acúmulo com o cadastramento dos dados para o Censo Escolar 2007, secundarizando o envio do PPALFA. Em outros momentos as atividades do MEC iriam se sobrepor, pelo número reduzido de funcionários e pela falta de equipamentos.

Conforme identificamos na primeira etapa de visitas, 97% dos municípios fizeram a adesão ao Programa diretamente ao MEC/SECAD. Apenas dois municípios não haviam firmado o termo de adesão; nesse caso a SEDUC assumiu as turmas no município.

Para a realização da Consultoria organizamos as atividades de orientação em dois movimentos, o primeiro agrupando os municípios por região e para isso contando com o apoio das GREs, para que pudéssemos ter acesso a um laboratório de informática para o preenchimento do PPALFA, e também com visitas técnicas necessárias para acompanhar os municípios mais distantes.

A orientação aos municípios na elaboração dos PPALFAs se concentrou em quatro aspectos: “consistência e especificidade das informações apresentadas, coerência metodológica, condições de atendimento da demanda e perspectivas para a gestão pública da educação de jovens e adultos no município” (PRODUTO II, 2007).

Nas oficinas, os gestores apresentaram uma versão inicial do Plano elaborado previamente e por meio da leitura do texto em pequenos grupos, fazia-se a análise da consistência e especificidade das informações registradas na elaboração da justificativa do Plano, no qual o gestor deveria apontar as condições sociais, econômicas, educacionais e políticas do município que o levara à adesão ao PBA.

Com relação à identificação da demanda (jovens e adultos analfabetos), as informações registradas deveriam se apoiar em dados coletados acerca da

localidade onde funcionariam as turmas de alfabetização, ou seja, no mapa geoeducacional do município para a definição das regiões com maior necessidade de atendimento (zona rural ou zona urbana) e definição das metas de atendimento e portanto previsão do número de alfabetizadores e alfabetizandos.

As informações presentes do PPALFA nem sempre eram coerentes ou embasadas no diagnóstico educacional dos municípios, o que provocava uma contradição entre as condições de atendimento do município e a previsão de turmas para o Programa, ocasionando precarização das condições de trabalho dentro do Programa.

Um ponto que raros gestores apresentavam no preenchimento do Plano era a definição de metodologias específicas para o trabalho com jovens e adultos do campo e comunidades quilombolas. Muitos deles desconheciam a necessidade de tais metodologias, a Consultoria nesse caso abriu espaço para o debate sobre o assunto e fez indicações de publicações e organizações que apresentavam acúmulo sobre o assunto.

Coerente com a falta de planejamento na montagem das turmas, a ausência de estratégias de mobilização dos alfabetizadores e alfabetizandos impedia a descrição desse aspecto no Plano.

Outra dificuldade dos gestores, verificada na elaboração do Plano diz respeito à definição da instituição formadora. De acordo com a Resolução FNDE/MEC nº 33 [53], os entes executores deveriam informar a Instituição Formadora responsável pela capacitação inicial dos alfabetizadores. Todavia, muitos municípios indicaram instituições que não atendiam aos critérios de capacidade técnica para administrar os

[53] Nesse período da Consultoria entrou em vigor a Resolução nº 33, revogada posteriormente pela Resolução nº 45.

cursos de formação, ou seja, as instituições formadoras não tinham experiência formativa no campo da EJA, tampouco sobre alfabetização de adultos. Isso resultou numa medida do MEC/SECAD que imputou às Secretarias Estaduais de Educação a tarefa de aprovar a indicação dos municípios e encaminhar ao MEC uma lista de instituições formadoras que atendessem aos critérios estabelecidos, ou seja, experiência comprovada em formação de alfabetizadores e condições jurídicas de realização da assessoria.

A questão das instituições formadoras é complexa, primeiro porque de fato são poucas as instituições que têm experiência no campo da Educação de Adultos, segundo as instituições públicas que poderiam atender aos municípios não disponibilizavam de professores em quantidade suficiente para atender a demanda formativa e, por fim, mesmo que as instituições não tivessem experiências não deixariam de aproveitar o fato de que os recursos disponíveis, para esse fim, poderiam chegar a 60% dos recursos transferidos aos municípios.

O papel da Secretaria de Educação no referendo das instituições formadoras também não resolveria possíveis indicações que pudessem privilegiar interesses privados.

A dificuldade na elaboração dos PPALFAs e também a manutenção dos acordos prévios realizados pelos prefeitos, contribuíram para que cerca de 20% dos municípios contratassem empresas de consultoria com a finalidade de aumentar as possibilidades de captação de recursos dos municípios e estabelecendo desse modo, para o município, uma meta de atendimento de turmas no PBA acima das condições de atendimento da demanda.

As consultorias privadas, por outro lado, também significavam a efetivação do PBA, pelo menos quanto à garantia de encaminhar todas as solicitações do MEC, para que o município recebesse os recursos. Essa é uma prática comum entre os municípios em várias situações; cabia às empresas a identificação dos editais do governo federal e os encaminhamentos necessários para o convênio, com uma taxa administrativa e subsídios dos municípios na execução.

A terceirização da elaboração de projetos, da formação dos alfabetizadores e de outros serviços da prefeitura é prática comum e desejável nesse caso, se considerarmos o fato de que essa terceirização garantiria ao município o recurso necessário ao atendimento dos serviços públicos. Não se trata, de defesa da terceirização, mas da constatação de sua presença na prática da administração pública municipal como meio de sobrevivência dentro da prática de repasse de recursos do governo federal.

Nesse contexto, a leitura comparativa dos PPALFAs enviados ao MEC e analisados pela consultora, permitiu identificar alguns problemas específicos no preenchimento do PPALFA pelas empresas, o mesmo era produzido sem o diagnóstico do município, indicando dados incompatíveis com a realidade, escritas idênticas da justificativa e metodologia em diferentes municípios assessorados pela mesma empresa, os PPALFAs eram produzidos sem a especificidade local, com informações homogeneizadas.

A diferença com relação aos outros PPALFAs produzidos, sem a assessoria de uma empresa, residia no fato de que este se constituía, apesar dos limites do instrumento, numa estratégia importante para a formação dos gestores e se apresentava como meio para elaboração de estratégias de acompanhamento das

ações necessárias para a implantação de políticas públicas, comprometendo-os com a demanda local.

O que se problematiza é a inadequação do PPALFA como instrumento que se destina ao planejamento das ações alfabetizadoras do Município e a forma como ele se impõe frente à realidade territorial e diversa, no mais há necessidade de se fortalecer o planejamento das políticas públicas com a participação popular, outro exercício relevante ainda distante de se viabilizar nos municípios apesar da proposta da Comissão gestora local de alfabetização.

No desenvolvimento da II Etapa da Consultoria, vários problemas despontaram , alteração dos prazos para início do Programa, adiamento do repasse de recursos para formação inicial, mudanças na Resolução em vigência, falta de comunicação com o Sistema Brasil Alfabetizado, ineficiência da central de comunicação do Programa, entre outras situações. O trabalho da Consultoria entrava num descompasso com a implantação do Programa e isso comprometeria todo o trabalho.

Por esse motivo, os consultores ficaram um longo período, depois dessa etapa, sem realizar o trabalho de campo, porque os PPALFAs não foram aprovados e, conseqüentemente, o repasse de recursos adiado.

Diante da situação, o MEC/SECAD convocou todos os consultores durante uma semana em Brasília, para a análise e aprovação dos PPALFAs dos municípios sobre a sua responsabilidade. Esse processo nos revelou várias questões pertinentes ao trabalho da Consultoria.

A primeira se trata da concomitância na realização das atividades executas pelos funcionários/técnicos da SECAD e consultores.

A maioria dos PPALFAs dos municípios do Piauí não tinham sido analisados e, desse modo, a tarefa consistia no contato com os municípios por meio eletrônico e, em vários casos por telefone, para que os gestores tomassem conhecimento das alterações exigidas pelas diligências e da necessidade de reenvio do Plano. Aparentemente uma tarefa fácil, se as condições de acesso à internet fossem, de fato, real para a maioria dos municípios. A maior parte do tempo foi destinada ao contato com os municípios para recepção do Plano alterado, nova análise, diligência e aprovação.

De modo geral, os principais problemas que impediam a aprovação do Plano estavam nos campos não preenchidos, em informações que não permitiam o fechamento do orçamento final, na definição de metas, na elaboração da justificativa, na identificação das estratégias de mobilização e metodologias. O texto não era claro e as informações inconsistentes.

Considerando as dificuldades que os gestores apresentaram na elaboração do texto, na compreensão das consignas do plano, na identificação das informações para o orçamento, as diligências enviadas, além da identificação dos campos não preenchidos, também se acrescentava o *que* e *como* deveriam preencher. De fato, o PPALFA trazia uma linguagem dúbia, com informações excessivas, pouco compreendidas pelos gestores. Haveria necessidade de alteração de vários itens para que o PPALFA fosse um instrumento pertinente ao planejamento das ações do município.

Uma das maiores dificuldades, nesse processo para aprovação dos Planos foi o contato com os municípios por meio eletrônico; e contato por telefone até às 14 horas, porque após esse período as secretarias encerravam seu expediente.

Encontrar os gestores era outra tarefa árdua, porque quando não estavam em viagem para participar das atividades a serviço da Secretaria de Educação, estavam nas localidades distantes da sede. Quando encontrados, diziam que não conseguiam acessar a internet no município e que deveriam viajar para outras localidades para ter acesso às informações. Muitos gestores buscavam apoio da Comissão Estadual de Alfabetização da SEDUC/Piauí para responder às diligências. Por fim, após uma semana de trabalho, vários municípios permaneceram ainda com pendências para aprovação do PPALFA, o que resultou, segundo o MEC, novos atrasos na transferência de recursos, interferindo na condução do PBA.

De fato, o PPALFA não se apresenta como um instrumento adequado ao planejamento das atividades, exerce a função de regulação e controle do governo federal, desconsidera as possibilidades locais de preenchimento e perde a validade das informações solicitadas.

4.5 Etapa III: Elaboração do PEEJA

A terceira etapa foi organizada pela SECAD para compensar o tempo que os consultores ficaram em seus estados de origem e não puderam acompanhar as atividades em campo. Nessa etapa, o período de trabalho em campo totalizou 26 dias, entre os meses de outubro e novembro de 2007, no período de 07 de outubro a 01 de novembro. De acordo com o informe da Coordenação Geral de Alfabetização da SECAD, foram cinco as atividades definidas para essa etapa, quais sejam:

Atividade 1 - Acompanhamento da Formação Inicial
Atividade 2 - Acompanhamento da alfabetização de jovens e adultos

> Atividade 3 - Acompanhamento da Formação Continuada
> Atividade 4 - Elaboração de Proposta para implantação ou fortalecimento do sistema autônomo de EJA dos municípios prioritários
> Atividade 5 - Conhecer, junto a SEDUC, a Proposta de Monitoramento do Programa Brasil Alfabetizado - Integração das Ações entre Estados e municípios, para a tomada de consciência do papel do consultor no processo (PRODUTO III, 2008).

As atividades estabelecidas pelo MEC de acompanhamento da formação inicial e continuada e das salas de alfabetização de jovens e adultos não foram cumpridas em virtude do atraso na transferência de recursos do FNDE/Programa Brasil Alfabetizado aos municípios, ocasionando atraso também na organização e oferta da formação inicial e início das aulas.

Por esse motivo, as atividades do trabalho de campo concentraram-se na orientação do Plano Estratégico de Fortalecimento e/ou Implantação de EJA (PEEJA) [54], o Plano consistia na definição de um conjunto

> [...] articulado de metas, objetivos, ações e prazos com perspectivas para o atendimento da demanda de Educação de Jovens e , a partir do diagnóstico das condições sócio-político-econômicas-educacionais e culturais dos municípios prioritários do Piauí, definidos pelo MEC/SECAD, para atuarem junto ao Programa Brasil Alfabetizado. Em síntese, o PEEJA é o planejamento da continuidade das ações alfabetizadoras informadas, pelos municípios prioritários, no Plano Plurianual de Alfabetização (PPALFA) do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) articulado com o sistema de Educação de Jovens e Adultos em funcionamento ou com perspectivas de implantação (PRODUTO IV, 2008).

Também coube a essa etapa a orientação e coleta de informações acerca da Formação Inicial dos Alfabetizadores com relação à escolha da Instituição Formadora e à definição da pauta formativa registrada no PPALFA. Desse modo,

[54] O PEEJA é um instrumento criado pelo MEC para que a Consultoria pudesse orientar os gestores na elaboração de um plano de continuidade da ação alfabetizadora, com vistas à implantação de uma política pública de EJA.

realizaram-se visitas às salas de aula de EJA e aos espaços (escolas, casas de alfabetizadores, associações) onde funcionariam as turmas do Programa Brasil Alfabetizado.

O trabalho da Consultoria foi perpassado pelo contexto político partidário de divergências e de disputa de território, além das condições climáticas do semi-árido marcado pela seca, das resistências ao redesenho do Programa e dos limites na compreensão da Educação de Jovens e Adultos, como modalidade da Educação Básica.

> A gestão do PBA está diretamente relacionada à concepção que os gestores têm sobre o lugar do Programa nas Políticas Educacionais de EJA na esfera pública, ou seja, a compreensão de que a diminuição dos índices de analfabetismo depende também da priorização das ações alfabetizadoras, quer sejam através de Programas, Projetos ou por meio de uma ação do Estado mais permanente e institucionalizada dentro da rede pública. A tomada de consciência de que a ação alfabetizadora não pode ocorrer independente do processo de escolarização, impulsiona a continuidade do processo de apropriação da leitura, da escrita, da matemática, enfim dos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade, ampliando assim as possibilidades de Educação ao longo da Vida e para Todos (PRODUTO III, 2008).

Os limites na priorização da EJA se alastram em todas as esferas da política pública educacional, quer seja federal, estadual ou municipal. Ao mesmo tempo em que a gestão do Programa Brasil Alfabetizado entrava em descompasso com a realidade e as necessidades dos estados e municípios, os gestores públicos municipais também resistiam à construção do PEEJA, demonstrando descrédito para com as ações do MEC. O PPEJA se tornaria “mais um instrumento a ser preenchido como parte das ações burocráticas e de controle do governo”.

O trabalho da Consultoria registrou o descontentamento dos gestores com relação ao atraso no repasse de recursos, do FNDE/MEC/SECAD. Todos os esforços de mobilização dos alfabetizadores e dos alfabetizandos, dentro dos critérios estabelecidos pelo MEC, foram suspensos. A desistência de alguns alfabetizadores fez com que outros fossem cadastrados sem “a rigidez” dos critérios acompanhados e orientados na primeira etapa. Do mesmo modo, as turmas de alfabetização também foram desfeitas, porque o período previsto para início das aulas não era propício para a região do semi-árido.

Primeiro, porque final de ano para a população brasileira não é representativo de início das aulas; e segundo, porque os meses de dezembro e janeiro são meses com aumento das chuvas no Nordeste e, sobretudo, no semi-árido, levando os alunos ao cultivo, ao trabalho no campo e não para as salas de aula.

Destarte, a Consultoria, ouvindo as reclamações dos gestores e coordenadores, pode comprovar as fissuras na condução do PBA e as contradições no seu funcionamento. O redesenho do Programa, proposto aos estados e municípios, limitava-se às mudanças formais do programa e não mudanças essenciais.

Os ditames econômicos de repasse de recursos do FNDE, aliado aos fundamentos da política econômica do Governo reduziram o Programa Brasil Alfabetizado a mais um programa a descentralizar as ações educacionais aos municípios, sem condições de execução.

Nesse período, o trabalho realizado com os gestores se concentrou em ações periféricas ao Programa, ou seja, revisão da pauta de formação inicial, revisão dos critérios de escolha das Instituições Formadoras e aplicação do questionário do instrumento II que se referia ao acompanhamento e supervisão das atividades do

programa. Como as atividades não haviam começado, o questionário foi utilizado para planejamento e orientação da formação inicial.

A formação inicial de alfabetizadores e coordenadores de turma deveria acontecer antes do início das aulas, respeitando a carga horária de 60 horas. A Instituição Formadora, para atuar como tal, teria que comprovar experiência com alfabetização e atender à pauta prevista no Plano Plurianual de Alfabetização (PPALFA). Todas as visitas técnicas e oficinas realizadas apontaram para a necessidade de contemplar tais condições e as estratégias que os gestores poderiam utilizar para isso. Os pontos apontados pelo MEC/SECAD ressaltavam:

- ✓ a importância da formação inicial para o trabalho do alfabetizador e coordenador de turmas;
- ✓ o papel do coordenador de turmas na formação continuada dos alfabetizadores;
- ✓ o atendimento dos pontos de pauta para a formação inicial, estabelecidos no PPALFA, dentre eles a análise das matrizes de referência de leitura e escrita e matemática,
- ✓ a aplicação do teste cognitivo a sua importância na identificação de adultos analfabetos absolutos ou em outras condições de alfabetização.

A participação dos coordenadores de turma na formação inicial era parte do redesenho do Programa. De fato o coordenador de turmas assume um papel essencial, pois é ele quem dialoga com os alfabetizadores, acompanha a frequência dos alunos, conhece os limites e possibilidades do trabalho do alfabetizador e pode propor alternativas pedagógicas e estruturais. Desse modo, a formação pedagógica do

coordenador era fundamental para que pudesse desempenhar o papel pedagógico junto aos alfabetizadores.

Com relação às visitas as salas de aulas podem verificar por meio do registro fotográfico que as condições de funcionamento das turmas de alfabetização são distintas, identificamos a presença da juventude nas turmas de EJA e mulheres compondo a totalidade das turmas. A evasão foi constatada na maioria das turmas e o contato com os professores e alunos demonstravam o desânimo com os benefícios da educação para alterar a condição de classe dos alunos trabalhadores.

As imagens nos remetem à necessidade de revisão das políticas públicas de EJA com a provocação de que se faz urgente pensar uma educação para além do capital o que implica na superação das políticas emergenciais empregadas no campo da EJA e na precarização das relações de trabalho

Sala de aula
Região Valença

Foto:
Adriana
Medeiros
Farias

2007

Sala de aula
Região Paulistana

Foto:
Adriana
Medeiros
Farias

2007

4.6 Etapa IV: Finalização do PEEJA e acompanhamento da formação inicial

A Etapa IV da Consultoria realizada no período de 11 de novembro a 07 de dezembro concentrou-se na revisão do PEEJA e no acompanhamento de alguns eventos de formação inicial realizados por municípios que receberam recursos no final de novembro de 2007. Os gestores tiveram as suas agendas sobrepostas com atividades do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o programa “Selo UNICEF”. No caso do PAR, os gestores apontaram que a busca de informações para compor o

diagnóstico do município ajudaria na elaboração do PEEJA; porém, as outras atividades não estavam articuladas.

A organização nessa etapa privilegiou o agrupamento dos municípios para orientação na elaboração do Roteiro para a elaboração do Plano Estratégico de Implantação ou Fortalecimento da EJA Municipal (Anexo 1), proposto pelo MEC/SECAD, para auxiliar os trabalhos dos gestores.

O roteiro tinha por finalidade incentivar o planejamento das ações em torno da Educação de Jovens e Adultos, com base na identificação das necessidades educacionais do município. Seguindo o roteiro, os gestores deveriam construir um mapa geoeducacional da EJA no município e propor ações para a implantação de políticas públicas, estabelecendo metas e objetivos. Para a construção do Plano foi necessária a coleta de informações acerca do funcionamento da rede pública e de construção de um diagnóstico educacional de EJA. A SECAD informou que a leitura dos PEEJAs auxiliaria na ampliação do apoio técnico e financeiro aos municípios prioritários.

A elaboração do PEEJA, embora permeada por limites temporais para a sua execução e também por dificuldades para coleta de dados para compor o quadro educacional do município, representou um avanço se considerarmos a experiência do PPALFA. Comparativamente, o PEEJA na maioria dos municípios, expressou o resultado de um trabalho coletivo entre coordenadores de turmas, coordenadores de EJA e outros membros do poder público local. Um texto coletivo, dispensando a contratação de empresas para a sua elaboração, o que não faz diferença se considerarmos que o PEEJA não foi enviado por meio eletrônico, tampouco implicava o repasse de recursos.

Para alguns municípios a elaboração do PPEJA permitiu o encontro com a história do seu município, com a análise do cenário educacional na distribuição de turmas de EJA, alfabetização e a necessidade de criação de um sistema próprio de EJA.

Para que tenhamos um quadro geral da finalização dos PEEJAs, dos cinqüenta municípios prioritários da região de Picos/Piauí, atendidos pela Consultoria do MEC/SECAD/UNESCO, produziram o Plano Estratégico para Implantação de EJA os seguintes municípios: São José do Piauí, São Félix do Piauí, Aroeiras do Itaim, Paquetá, Curral Novo, Betânia do Piauí e São Luis do Piauí e Várzea Grande. Todos os outros municípios tinham atendimento de EJA e, portanto, elaboraram o Plano Estratégico de Fortalecimento da EJA. Os municípios de Queimada Nova, Francisco Santos, Pimenteiras, Novo Oriente, São Félix do Piauí, Santa Cruz dos Milagres e São Miguel da Baixa Grande não finalizaram o Plano.

Os municípios de Sussuapara, Barra D' Alcântara, Conceição do Canindé e São Francisco de Assis do Piauí não concluíram a adesão ao PBA. O Município de Sussuapara fez adesão indireta por meio da SEDUC; os municípios Barra D' Alcântara e Conceição do Canindé não efetivaram a adesão ao Programa e tampouco ofertaram ações de alfabetização nesse período; por fim, o município de São Francisco de Assis do Piauí, apesar do envio do PPALFA, não respondeu às diligências e ficou sem repasse de recursos.

A análise dos PPEJAs revela a preocupação dos gestores com a formação continuada dos alfabetizadores e acompanhamento das atividades do Programa. O mapa geoeducacional dos municípios demonstrou a capilaridade das turmas do PBA no campo e o distanciamento das turmas de EJA presentes nas

escolas. Apesar da elevação da escolaridade dos professores, a formação não atendia à especificidade da EJA.

O PEEJA do Município de Aroeiras do Itaim revelou que não havia necessidade do Programa no município, considerando que nesse município o Ensino Fundamental I Regular noturno atende trabalhadores jovens e adultos em seis localidades, podendo integrar a alfabetização às turmas em funcionamento. Semelhante é o caso de Jaicós; o município também não aderiu ao PBA e justificou a existência de atendimento próprio no município.

Com relação ao financiamento da educação, os municípios tinham a compreensão de que “o PBA atende financeiramente as turmas de alfabetização até a chegada dos recursos integrais do FUNDEB” (PRODUTO IV, 2007), que pode ser questionado com o número reduzido de matrículas que eles têm na EJA, mas que tal fato não é condição para a abertura de salas na rede pública.

A evasão aparece no Plano como fator de desafio. “Para tanto é preciso vencer: o cansaço dos alunos, a desmotivação e falta de interesse na escolarização, desvinculada da possibilidade de postos de trabalho” (PRODUTO IV, 2007).

Em síntese, o trabalho da Consultoria inicialmente desponta para a necessidade de enfrentamento das questões de pobreza e enfatiza a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados para a coerência das atividades educacionais sem o desprezo das disparidades sociais. Nesse sentido,

> [...] o enfrentamento da superação dos altos índices de analfabetismo nos municípios e estado acompanhados pela consultoria, não pode estar dissociada do enfrentamento da pobreza, concentração de renda e desigualdade social; as ações alfabetizadoras seriam profícuas se associadas a outras ações de educação para o trabalho e geração de renda; respeitando-se a pedagogia do semi-árido. Com a precariedade

> do atendimento de EJA em quase todos os municípios acompanhados, a continuidade da escolarização de jovens e adultos está fadada ao fracasso se não houver uma ação conjunta dos Municípios, Estados e o MEC/SECAD na formação/acompanhamento dos gestores, na reorganização curricular de EJA, na gestão de políticas públicas de financiamento e na compreensão e superação da evasão e repetência escolar (PRODUTO IV, 2007).

Simultaneamente às atividades de elaboração do PEEJA, pode-se acompanhar a formação inicial em alguns municípios (São Miguel da Baixa Grande, Patos do Piauí, Várzea Grande e Francisco Macedo). O seu acompanhamento evidenciou a fragilidade das Instituições Formadoras no campo da Alfabetização de Jovens e Adultos.

Os municípios não puderam contar com as universidades públicas para a realização da formação inicial dos alfabetizadores, considerando o número reduzido de profissionais que atuam nesse campo e as condições das universidades para o atendimento da demanda. Além disso, para os gestores,

> [...] as universidades públicas não assumiram a formação dos municípios, embora tivéssemos a presença de alguns formadores oriundos dessas instituições; a queixa dos gestores era de que o valor cobrado para a assessoria extrapolava os recursos disponibilizados pela SECAD/MEC para a formação inicial (PRODUTO III, 2007).

Concluídas as atividades de Consultoria, foi realizada em Picos uma oficina de avaliação que contou com a participação dos secretários de educação, coordenadores do Programa e de EJA. Na referida oficina foram abordadas a relevância da Consultoria no âmbito formativo e no acompanhamento técnico para implantação do PBA.

4.7 Encontro de avaliação da Consultoria

Em dezembro de 2007, os consultores foram convocados para um último encontro no MEC/SECAD com o objetivo de avaliar o trabalho realizado nos estados. O roteiro apresentado pela equipe técnica indicava quatro pontos: logística, comunicação, suporte técnico e sugestões de melhoria.

De modo geral, os elementos apresentados na avaliação já foram trabalhados anteriormente na análise de cada etapa da Consultoria. A avaliação final reafirmou o fato de que não houve logística inicial para a atuação dos consultores, resultando na improvisação para a coleta de dados e no descompasso entre as ações do Programa e os objetivos da Consultoria em campo, inviabilizando o acompanhamento dos municípios com relação às ações estipuladas inicialmente. A utilização dos consultores para atividades de análise do PPALFA, em substituição do trabalho de alguns técnicos, demonstrou a sobreposição e o acúmulo de atividades.

Com relação à comunicação, esse elemento foi apontado como um dos pontos mais tensos da relação entre consultores e SECAD, e também entre técnicos e consultores. As informações coletadas pela Consultoria não eram incorporadas ao Sistema Brasil Alfabetizado, tampouco as informações registradas no Sistema representavam o quadro atual dos municípios. Por exemplo, com relação às Instituições Formadoras informadas no PPALFA, vários municípios substituíram, após a aprovação da SEDUC, a Instituição Formadora, inicialmente indicada, por outra, sem passar pelos critérios de seleção indicados pelo MEC/SECAD.

A comunicação entre os consultores e a SECAD/DEJA foi o elemento de maior instabilidade, pela falta de clareza nas instruções, pelo descaso com a realidade dos municípios e pela demora na solução dos problemas.

Outro ponto ressaltado diz respeito ao trabalho desarticulado com outras secretarias, acumulando atividades nas agendas dos municípios; também se verificou a falta de critério na análise das metas e liberação das mesmas.

Com relação ao desempenho dos municípios na gestão das políticas públicas, a Comissão Gestora Local foi apontada como elemento importante na articulação e mobilização das ações no campo da Educação de Jovens e Adultos. Houve, ainda, consenso com relação à dificuldade dos gestores na elaboração, implementação e avaliação das políticas. Também foi constatado que a SEDUC/Piauí desempenhou um papel importante na formação e apoio aos municípios, particularmente no caso do Piauí.

Contudo, os municípios continuaram sem uma participação efetiva nas decisões das políticas públicas e permanecem sob a lógica do controle e regulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação ao mesmo tempo em que reproduz as relações de exploração da sociedade em que se insere, potencializa e promove relações de emancipação dos sujeitos. O caráter dinâmico e dialetal desse processo se materializa, especificamente, no bojo das experiências de Educação de Jovens e Adultos, sobretudo àquelas que se apóiam nas concepções da Educação Popular, concebidas como práticas político-educativas de reflexão e transformação da realidade diversa vivida por seus sujeitos: homens, mulheres, bóias-frias, quilombolas, trabalhadores do campo, entre tantos outros perpassados pela condição de classe.

Tal condição explica a subalternidade da EJA na ação do Estado. O Estado brasileiro fora governado na supremacia da classe dominante, postergando os interesses dos trabalhadores no que tange aos direitos políticos, civis e sociais. A cena política se altera e também o jogo das forças político-sociais, mas as mudanças não se aprofundam a ponto de romper com as raízes capitalistas dependentes. O Estado, mesmo representando os interesses da burguesia, atende parcialmente as demandas educativas das classes subalternas, diluindo os conflitos entre as classes antagônicas no interior do sistema capitalista.

Os estudos empreendidos nessa tese para analisar a experiência de Consultoria em EJA, com o objetivo de desvelar os limites de sua ação como estratégia para reverter os resultados obtidos com o Programa Brasil Alfabetizado, promovida no contexto do governo Lula, nos leva a tecer algumas considerações finais.

A pesquisa indica a possibilidade de se realizar estudos que se debrucem sobre o universo dos educandos e educadores não escolarizados, portadores

de vozes por vezes silenciadas, e do mesmo modo estudos que abordem o tema do Federalismo e Políticas Públicas de EJA no processo de descentralização do atendimento da demanda de jovens e adultos.

Inicialmente havia uma dúvida com relação à proposição do objeto de estudos, por se tratar de uma experiência vivida e narrada pela pesquisadora. O desafio inicial se transformou no exercício de deslocamento do papel de Consultora para o de pesquisadora, para tanto, nesse processo, as contribuições da banca de qualificação foram fundamentais. Exigiu-se a busca da radicalidade dos fatos e dados apontados, com o intuito de superar a aparente obviedade da narrativa e confrontá-la com os princípios educativos apresentados nos primeiros capítulos no que tange ao papel da educação, ao conceito de Educação de Jovens de Adultos e à superação da história de subalternidade no âmbito das ações do Estado.

O tema da terceirização se apresentou como resultado desse processo, identificando tanto a forma quanto o conteúdo da Consultoria. Nesse caso, a Consultoria promovida pelo MEC/SECAD/UNESCO é caracterizada como prática de terceirização do serviço público, viabilizada por empresa interposta que se propõe a executar uma atividade-meio, o que nos leva a uma ambigüidade considerando que o controle das ações e do conteúdo da Consultoria esteve sob a responsabilidade do MEC e não da UNESCO (empresa responsável pela contratação dos consultores). Outro elemento de ambigüidade é o fato de que no âmbito da educação é difícil definir o conteúdo das atividades como meio ou fim.

Dentro dos limites que Consultoria apresenta, é inegável que atinge os objetivos, propostos pelo MEC/SECAD, quando promove com sucesso a adesão dos estados e municípios ao Programa Brasil Alfabetizado e convence os prefeitos e

gestores públicos da sua incompetência técnica para estabelecer convênios com o governo federal, submetendo-os ao ritual de preenchimento de instrumentos de adesão, controle (monitoramento e supervisão) e avaliação à distância, por vezes ineficientes com relação ao seu propósito.

A incompetência técnica dos municípios é uma das hipóteses do governo para os resultados de estagnação de redução dos índices de analfabetismo, apesar dos investimentos do PBA. O relato e descrição da experiência demonstram que a hipótese, se fosse verdadeira, também deveria ser averiguada no interior da gestão pública do próprio Ministério, que aprofunda as técnicas gerenciais, mas não amplia a análise da concepção do Programa que, como tal, já nasceu equivocado.

A ineficiência do Programa é confirmada pela Consultoria quando se explicita os equívocos do Programa Brasil Alfabetizado identificados pelos limites das políticas emergenciais, homogêneas e dispersas, do mesmo modo que o estabelecimento de metas que apenas servem ao *marketing* de governo.

Com o equívoco da sua propositura, o redesenho do programa repara o que é inerente a ele, sem romper com a lógica de sua funcionalidade: terceirização das ações alfabetizadoras às organizações sociais, ecletismo pedagógico, avaliação em larga escala, supervisão e controle à distância, baixa “remuneração” dos alfabetizadores, e toda a gama de questões que perpassam a complexidade do processo formativo.

A descontinuidade das ações alfabetizadoras provocadas pela ausência de um Sistema Nacional de EJA aumenta ainda mais o retorno dos alunos ao Programa. As ações focalizadas promovidas pelas políticas não efetivam a universalização da Educação Básica no Brasil.

A Consultoria em EJA, como estratégia unilateral, transforma os municípios investigados, com realidades distintas no conjunto dos entes federados, em meros executores do Programa. Com a responsabilidade legal de atendimento da Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental, os municípios como executores de programas sociais não contam com recursos ampliados por uma reforma fiscal redistributiva, que altere a lógica que mantêm os municípios pobres dependentes da transferência direta de recursos dos estados e do governo federal.

As experiências que se destacaram no Piauí no acompanhamento dos municípios do semi-árido podem ser responsabilizadas pelo compromisso político dos gestores e dos coordenadores de EJA. Com o exposto, reitera-se a necessidade de intensificar as ações no interior do Estado em defesa da Educação de Jovens e Adultos como direito e não como oportunidade.

BIBLIOGRAFIA

ABRIC, Jean-Claude. O estudo experimental das representações sociais. In: JODELET, Denise (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**: notas sobre os aparelhos ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: instituições e idéias políticas no Brasil. **Anais**. XXIX Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2006.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação contemporânea).

_____. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, pp. 1039-1066, 2005.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; KRUPPA, Sônia Maria Portella. A educação de jovens e adultos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Organização do ensino no Brasil***:* níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002. (Coleção Legislação e política educacional; v.2).

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade** [*online*]. 2002, vol.23, n.80, pp. 25-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Mar. 2009.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [*online*]. 1999, vol.14, n.40 pp. 111-141 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Mar. 2009.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n.31, 1996, pp. 44-66.

ARROYO, Miguel. A educação de jovens e adultos em tempos de exclusão. DEJA/SECAD; RAAAB. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005. pp. 221-230. (Coleção Educação para todos; 3).

_____. A Educação de Jovens e Adultos em tempos de exclusão. Alfabetização e Cidadania. São Paulo: Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB), n.11, abril 2001.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa, 1996.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia M. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. **Economia e Desenvolvimento**, n. 3. Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 3.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 56).

BANCO MUNDIAL. Prioridades y estrategias para la educacion. Washington: Banco Mundial, 1996. (El desarollo em la practica: examen del Banco Mundial).

BATISTA, Lili Oliveira. O Piauí participa da mobilização brasileira pela educação. **Revista Presença Piauí**, Ano XXI, n.36, Teresina: Conselho Estadual de Cultura e da Fundação Cultural do Piauí, 2º semestre 2006.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Estado e educação popular:** um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974.

_____. **Política e educação popular**: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil. 3.ed. São Paulo: Ática, 1992.

BOITO JR., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**. São Paulo, n. 17, 2006, pp. 10-36.

BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Araraquara: FCL / Laboratório Editorial / UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). **De Angicos a Ausentes**: 40 anos de educação popular. Porto Alegre: MOVA-RS; CORAG, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. ed. São Paulo. Saraiva, 2000.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal**. Lei nº 101 de 04/05/2000. Brasília, 2000.

BRAVO, Ismael. Integração e participação da comunidade no processo de municipalização em indaiatuba-SP. In: GIUBILEI, Sonia. (Org.) **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001, pp. 165-185.

BRAVO, Maria Inês. Gestão democrática da saúde: o potencial dos conselhos. In: PEREIRA, Potyara; BRAVO, Maria Inês. **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora RGV, 2001. pp. 237-270.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Famílias e políticas públicas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Org.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. 3.ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2007, pp. 267-274.

CEAAL. Consejo Latino Americano de Educación de Adultos. **Educação popular para uma democracia com cidadania e equidade**. Janeiro/1994.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Uma estratégia de combate à pobreza no Brasil.** Brasília: Comunidade Solidária, 1995. (mimeo).

COSTA, Nelson Nery. As primeiras ocupações humanas no Piauí. **Revista Presença Piauí**, Ano XXI, n.36, Teresina: Conselho Estadual de Cultura e da Fundação Cultural do Piauí, 2º semestre 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo; Brasiliense, 1985 (Coleção Primeiros vôos).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, CEDES, vol. 23, n. 80, setembro/2002, pp. 168-200.

_____. Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos. In: BRASIL. **Parecer n 11,** de 7 de junho de 2000. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB)., Brasília, DF, 7 junho/2000.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 64).

DI PIERRO, Maria Clara. Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil. DEJA/SECAD; RAAAB. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005a. pp. 17-30. (Coleção Educação para todos; 3).

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**. [online]. 2005b, vol.26, n. 92, pp. 1115-1139. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300018 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Feb. 2009.

_____. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas publicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, julho-dezembro/2001 pp. 321-337.

DI PIERRO, Maria Clara; VÓVIO, Cláudia Lemos; RIBEIRO, Eliane Ribeiro. **Alfabetização de jovens e adultos no Brasil**: lições da prática. Brasília: Unesco, 2008.

DRAIBE, Sonia Miriam. **As políticas sociais e o neoliberalismo**: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Campinas, SP: Fundação Nativo Natividade; Itapira, SP: Editora Linhasgerais, 1995.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 2.ed. São Paulo: Global Editora, 1985. (Coleção Bases; 45).

FARIAS, Adriana Medeiros. **O processo de constituição de políticas públicas para formação de educadores de jovens e adultos**: experiências formativas na cidade de São Paulo no período de 1989 a 2000. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

FÁVERO, Osmar (Org.). **Cultura popular, educação popular**: memória dos anos 60. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983. (Coleção biblioteca de educação; 3).

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, V.1, n.3, 1986, pp. 107-127.

FIORI, José Luís. Estado de Bem Estar Social: padrões e crises. **Physis, Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 7 (2), 1997, pp. 129-147.

_____. **Em busca do dissenso perdido**. São Paulo: Insight Editorial, 1995a.

_____. **O federalismo frente ao desafio da globalização**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, Texto para discussão IEI/UFRJ, nº 336, 1995b.

_____. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995, pp.19-38.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000200002 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Dez. 2008.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**: ensaios. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época; v.23).

_____. Crítico Radical e Otimista. **Presença Pedagógica,** Ed. Dimensão, Ano I, n. 01, janeiro-fevereiro/1995. Entrevista concedida a Neidson Rodrigues.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (coleção O mundo hoje; 21).

_____. **Educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se complementam. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1986 (Coleção polêmicas do nosso tempo; 4).

FREIRE, Paulo; GUIMARÃES, Sérgio. **Aprendendo com a própria história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Educação e comunicação; v.19).

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo**: uma alternativa democrática ao neoconservadorismo na educação. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2003.

GADOTTI, Moacir. Do MOVA-São Paulo ao MOVA-Brasil: uma trajetória de luta e de esperança. **REVEJ@ - Revista de Educação de Jovens e Adultos**, v. 2, n. 2, ago. 2008, pp. 21-35. Disponível em: <http://www.reveja.com.br/revista/3/ artigos/REVEJ@_3_Gadotti.htm>. Acesso em: 25 Mar. 2009.

GENTILLI, Pablo. **A falsificação do consenso**. Petrópolis, RJ: Vozes,1998.

GÓES, Moacyr de. **Natal, anos 60**: De pé no chão também se aprende a ler & círculos de cultura. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Secretaria de Estado da Educação, da Cultura e dos Desportos de Natal; Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar - Subcoordenadoria de Jovens e Adultos, 2005. (Educação de Jovens e Adultos: Recuperar 50 anos para avançar; Fascículo 1).

GONÇALVES, Francisco Williams de A. Soares. Teoria política e Estado: a construção da ordem moderna. BITTENCOURT, Agueda Bernardete; OLIVEIRA JR., Wenceslao Machado de. **Estudo, pensamento e criação**. Livro II. Campinas, SP: Gráfica FE, 2005, pp. 131-151.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. **Concepção dialética da história**. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995

_____. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, v. 1, 1999.

GROULX, Lionel-Henri. Contribuições da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, Jean; et.al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, pp. 95-124. (Coleção Sociologia).

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 12.ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

_____. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HADDAD, Sérgio. A ação dos governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, maio-agosto/2007. pp. 197-211.

_____. Os Bancos Multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., Aurélio. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**: análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, 1998, pp. 41-52.

HADDAD, Sergio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação**. Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em educação, São Paulo: v. 14 maio-agosto/2004, pp. 108-130.

_____; _____. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, Março/2000.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext& pid=S0102-88392000000100005 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Fev. 2009.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **Palestra inaugural**: Seminário Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org>. Acesso em: 10 Fev. 2009

HELOANI, José Roberto. O ovo da serpente: consolidação do pós-fordismo e ascensão do neoliberalismo. BITTENCOURT, Agueda B.; OLIVEIRA JR., Wenceslao Machado de. **Estudo, pensamento e criação**. Livro II. Campinas, SP: Gráfica FE, 2005, pp. 55-59.

HENRIQUES, Ricardo; IRELAND, Timothy. A política de educação de jovens e adultos no governo Lula. DEJA/SECAD; RAAAB. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005. pp. 347-357. (Coleção Educação para todos; 3).

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, novembro/2001, pp. 30-41.

JOBERT, Bruno e MULLER, Pierre. **L'État en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KADT, Emanuel de. **Catolicos radicais no Brasil**. Joao Pessoa: Comped; Inep, 2003.

KREIN, José Dari. (2007). **Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil. 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 5.ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LÊNIN. Vladimir Ilyich. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. São Paulo: Hucitec, 1987.

LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Mônica. Fondo Monetário Internacional y Banco Mundial: estratéias y politicas del poder financeiro. San José, Buenos Aires: Mueva Sociedad, Centro de Estúdios Transnacionais, 1986.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada** (UNESP), v. 8, n. 2, pp. 55-71, dezembro 2007.

MARTÍ, José. Libros. In: **Obras completas**, v. 18. Havana: Editorial de Ciencias Sociales, 1991.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **O 18 Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Global Editora, 1986. (Coleção Bases; 50).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 6.ed. São Paulo: Global Editora, 1987, p.78. (Coleção Universidade Popular; 1)

MEC. Secretaria de Educação Fundamental. **Proposta curricular para a educação de jovens e adultos:** segundo segmento do ensino fundamental (5ª à 8ª série): Introdução. Brasília, 2002.

MEC. INEP. Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências. **Exame nacional de certificação de competências de jovens e adultos.** Brasília, 2000.

_____. **Exame nacional de certificação de competências de jovens e adultos - ENCCEJA**: Documento básico. Brasília, 2002.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Compromisso todos pela Educação**: passo a passo. Brasília: MEC, 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2000.

MOVA BRASIL. **Carta Compromisso**. 5º Encontro Nacional do Mova-Brasil: marcha pró-alfabetização. Brasília: Mova Brasil, 2005. Disponível em: <www.forumeja .org.br/node/52>. Acesso em: 23 Jan. 2009.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

MULLER, Pierre & SUREL, Yves. **L'Analyse des Politiques Publiques**. Paris: Montchrestien, 1998.

MUNARIM, Antonio. Parceria: uma faca de muitos gumes. DEJA/SECAD; RAAAB. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005. pp. 31-47. (Coleção Educação para todos; 3).

NETTO, José Paulo. **Marxismo impenitente**: contribuição à história das idéias marxistas. São Paulo; Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de; 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, pp. 93-138.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995, pp. 77-90.

OLIVEIRA, Guilherme de Oliveira. **Federalismo e guerra fiscal**: alguns aspectos, alguns casos. São Paulo: Edições Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. (Coleção Legislação e política educacional: textos introdutórios).

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: OURIQUES, Nildo Domingos; RAMPINELLI, Waldir José. **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997, pp. 15-38.

POCHMANN, Márcio. Educação e Trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educação e Sociedade,** Campinas, vol. 25, n. 87, maio-agosto/2004, p. 383-399. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 20 Jul. 2008.

_____. **Sindeepres 15 anos**: a superterceirização dos contratos de trabalho. 2007. Disponível em: http://www.sindeepres.org.br/v01/index/Pesquisa%20 Marcio%20Pochman.pdf. Acesso em: 17 jan. 2009.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina**: A experiência do MOVA-SP – 1989/92. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

PONTUAL, Pedro de Carvalho; IRELAND, Timothy (Org.). **Educação popular na América Latina**: diálogos e perspectivas. Brasília: Ministério da Educação: Unesco, 2009. (Coleção Educação para todos; 4).

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Íntegra do programa de governo de Lula**. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.fetecsp.org.br/index2.php?option= com_content&do_pdf=1&id=28828>. Acesso em: 16 Dez. 2008.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal**: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RODRIGUES, Maria Emilia de Castro (Org.). **Carta do 3º Encontro Nacional de MOVAs**. Goiânia, 12 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.forumeja.org.br/node/1194>. Acesso em: 25 Mar. 2009.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade - considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar**, n. 29. Curitiba: Editora UFPR, 2007, pp. 29-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602007000100004 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Feb. 2009.

SANTOS, José Barreto dos. Reflexões acerca da concepção de Estado em Marx, Lênin e Gramsci. BITTENCOURT, Agueda B.; OLIVEIRA JR., Wenceslao Machado de. **Estudo, pensamento e criação**. Livro II. Campinas, SP: Gráfica FE, 2005, pp. 153-161.

SAUL. Ana Maria. **A formação do educador e os saberes que determinam**. PUC/SP, 1996. (Mimeo.).

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 6.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. (Coleção O que você precisa saber sobre...).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O comunidade solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**. São Paulo, n. 44, 1998.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Lívia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa, 1996.

SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses. Igreja Católica popular no Piauí: anotações sobre a experiência do Movimento de Educação de Base - MEB (1962-1990). In: III Congresso de Pesquisa em Educação da UFPI, 2004. **Anais**. III Congresso de Pesquisa em Educação da UFPI. Teresina: EDUFPI, 2004, pp 1-15. Disponível em: http://www.ufpi.br/mesteduc/eventos/iiiencontro/gt11/igreja_catolica.pdf. Acesso em: 13 Fev. 2009.

SOUSA, Maria do Socorro Alves de. A representação da questão social no programa comunidade solidária. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O comunidade solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001, pp. 93-110.

STACCONE, Giusuppe. **Gramsci**: bloco histórico e hegemonia. São Paulo: CPV, 1987.

TOMMASI, Lívia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa, 1996.

TORRES, Rosa Maria. (Org.). **Educação popular**: um encontro com Paulo Freire, São Paulo: Loyola, 1987. (Coleção Educação popular; v. 9).

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

UNESCO. **Alfabetização de jovens e adultos no Brasil**: lições da prática. Brasília: UNESCO, 2008.

VIANNA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP. Revista de Administração Pública**. v.30, n.2, pp. 5-43, mar.abr.1996.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Fracis Mary Guimarães (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2001, pp. 17-26.

Documentos e Fontes Primárias

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 4.834 de 08 de setembro de 2003**. Brasília, 2003.

BRASIL ALFABETIZADO. **Decreto 6.093 de 25 de abril de 2007**. Brasília, 2007.

FUNDAÇÃO CEPRO. **Piauí em números**. 7.ed. Teresina, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 13 de 24 de abril de 2007**. Brasília, 2007a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 33 de 03 de julho de 2007**. Brasília, 2007b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 45 de 18 de setembro de 2007**. Brasília, 2007c.

PRODUTO I. **Relatório de Consultoria Picos/Piauí**: Brasília, 2007.

PRODUTO II. **Relatório de Consultoria Picos/Piauí**: Brasília, 2007.

PRODUTO III. **Relatório de Consultoria Picos/Piauí**: Brasília, 2008.

PRODUTO IV. **Relatório de Consultoria Picos/Piauí**: Brasília, 2008.

UNESCO. **Edital 914BRA1104**. Brasília, 2007.

ANEXOS

ANEXO 1

Roteiro para a elaboração do Plano Estratégico de Implantação ou Fortalecimento da EJA Municipal

1 - Diagnóstico da realidade educacional do município.

1.a - Localização geoespacial do município e condições de acesso ao município.

1.b - Localizar no mapa do município:

- Escolas (estadual e municipal)
- Turmas do Programa Brasil Alfabetizado
- Escolas/turmas de EJA (quando houver)
- Concentração populacional
- Áreas urbanas e rurais
- Comunidades específicas: quilombolas, indígenas, assentamentos, acampamentos, ribeirinhos, etc.

OBS: deixar claro em cada um dos mapas, de cada município, as legendas utilizadas.

1.c - Características da população do município segundo dados estatísticos e informacionais.

- Faixas etárias
- Etnias
- Campo e área urbana
- Gênero
- Participação no Programa Bolsa Família.

1.d - Características do atendimento educacional no município

- Nível educacional: Educação Infantil, 1ª à 4ª série (EF); 5ª à 8ª série (EF); Ensino Médio

- Modalidade: EJA, Educação Indígena, Educação Especial, Educação Profissional.
- Número de alunos por nível/modalidade/escola
- Turnos de oferta da escolarização/modalidade/escola
- Se já houver oferta de EJA pelo estado ou município explicitar a forma de organização.
- Professores da rede estadual e/ou municipal no município:
    - Número por nível e/ou modalidade de atuação
    - Vínculo empregatício
    - Carga horária média de trabalho
    - Formação dos professores

1.e - Legislação/normatização educacional atual, estadual e/ou municipal, em relação à Educação de Jovens e Adultos (anexar).

2 - Condições e estratégicas de oferta da Educação de Jovens e Adultos no município, quanto a:

2.a - equipe da Secretaria Municipal de Educação responsável pela implantação ou fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos;

2.b - professores;

2.c - possibilidade de atuação dos professores do município (rede estadual e municipal) na EJA;

2.d - necessidade de ampliação das equipes docentes das escolas para a oferta de EJA;

2.e - espaço físico;

2.f - localização das escolas e/ou demandas de EJA e acesso;

2.g - horários e turnos de oferta da EJA;

2.h - prazos e ações para a implantação ou fortalecimento da EJA em cada município;

2.i - FUNDEB e EJA.

3 - Informar no Plano Estratégico de Implantação ou Fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos de cada um dos municípios:

3.a - estratégias utilizadas para a construção do Plano Estratégico de Implantação ou Fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos de cada um dos municípios;

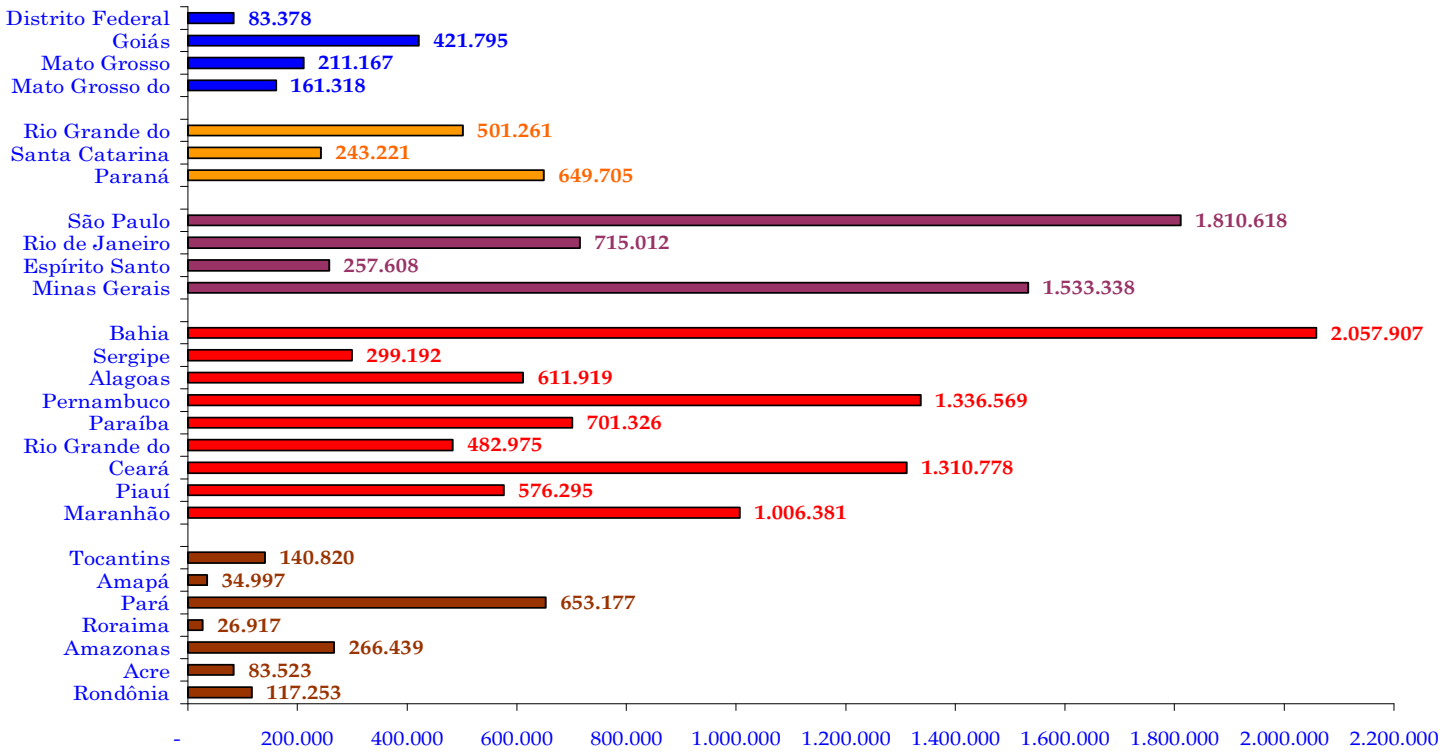
3.b - pessoas envolvidas na construção do Plano Estratégico de Implantação ou Fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos de cada um dos municípios;

3.c - anexar lista de presença dos parceiros locais, participantes deste processo de construção do Plano Estratégico de Implantação ou Fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos de cada um dos municípios, se possível com endereço eletrônico e/ou telefone para futuros contatos para a continuidade deste acompanhamento local.

ANEXO 2

POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE

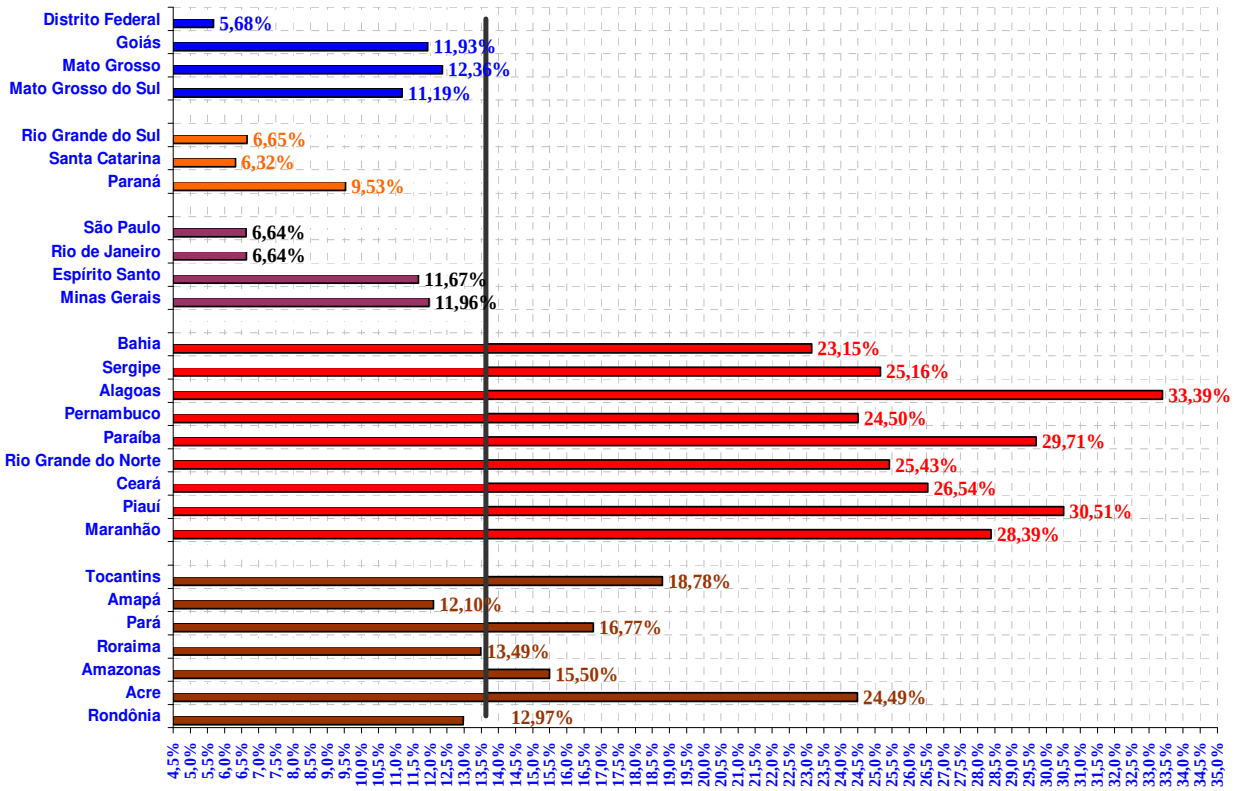
ANALFABETA POR UF



Fonte: Censo Demográfico 2000/IBGE

ANEXO 3

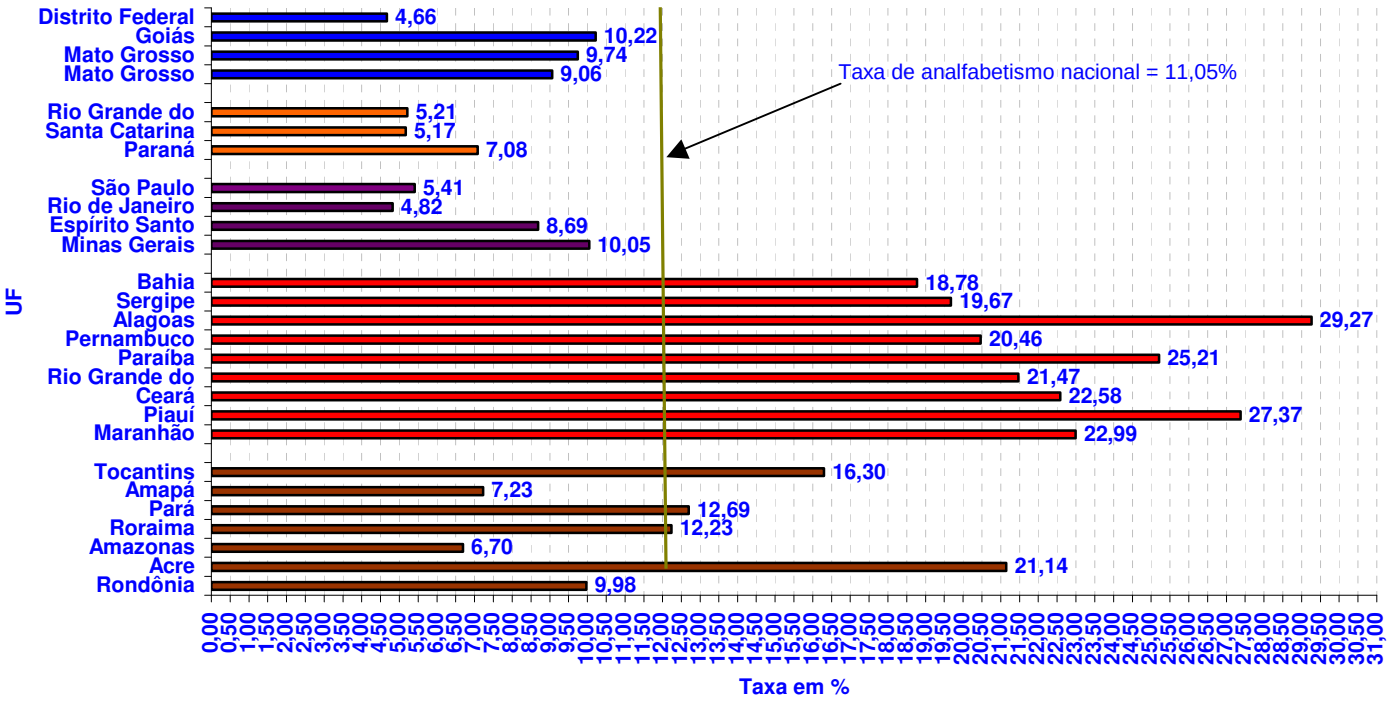
TAXA DE ANALFABETISMO POR UF



Fonte: Censo Demográfico 2000/IBGE

ANEXO 4

TAXA DE ANALFABETISMO POR UF EM 2005

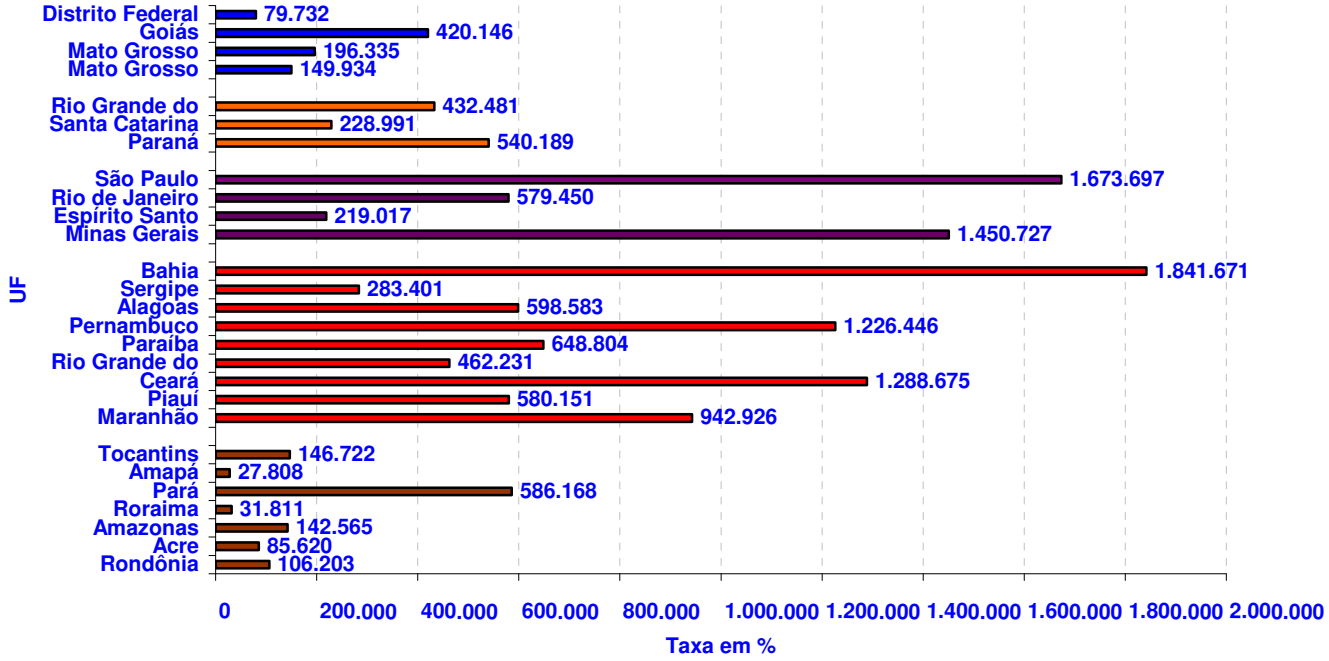


Fonte: PNAD 2005

ANEXO 5

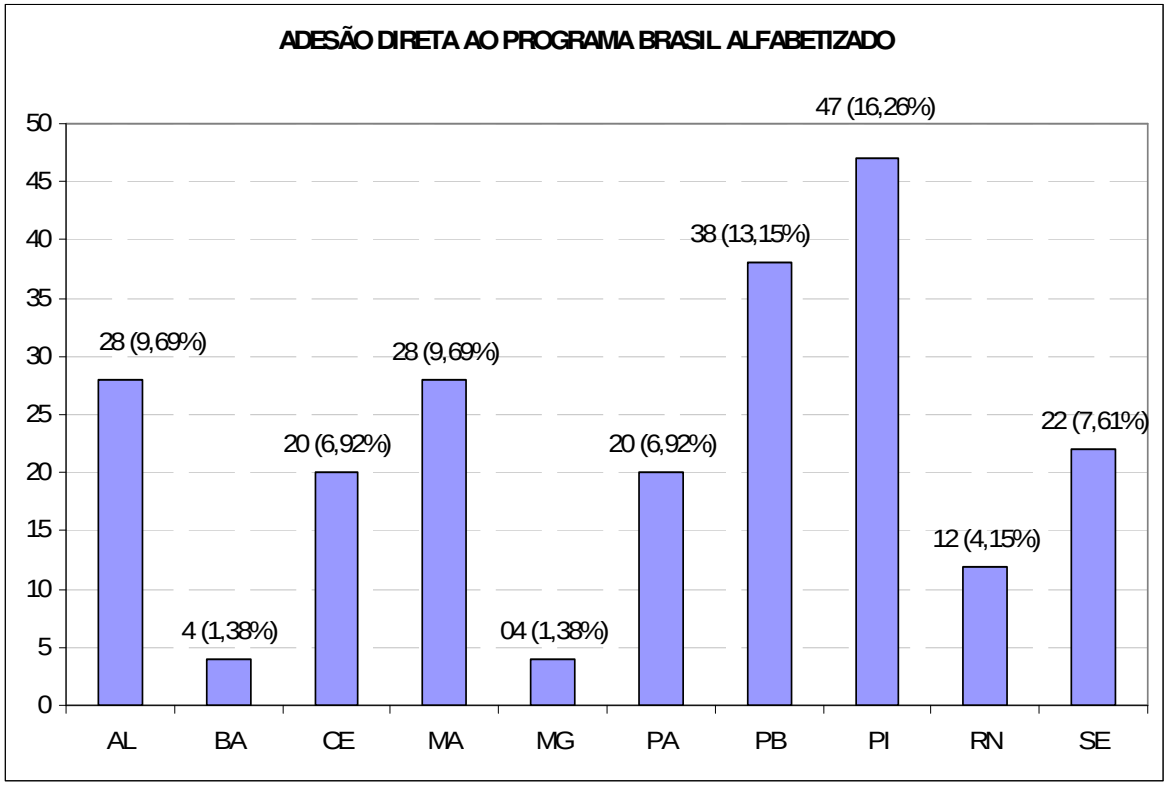
População com 15 anos ou mais de idade analfabeta

por UF - 2005



Fonte: PNAD 2005

ANEXO 6


ADESÃO DIRETA AO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
28 (9,69%)
4 (1,38%)
20 (6,92%)
28 (9,69%)
04 (1,38%)
20 (6,92%)
38 (13,15%)
47 (16,26%)
12 (4,15%)
22 (7,61%)
AL
BA
CE
MA
MG
PA
PB
PI
RN
SE