



EJA COMO POLÍTICA PÚBLICA LOCAL:

atores sociais e novas possibilidades educativas

Jaqueline Moll

RESUMO – EJA como política pública local: atores sociais e novas possibilidades educativas. Este texto apresenta resultados de pesquisa realizada no âmbito do poder local, em 116 municípios do RS, acerca de políticas públicas de educação escolar de jovens e adultos (EJA). Tendo como objetivo uma *leitura de tendências* em termos de condições de oferta de EJA, ao longo da década de 90, este estudo complementa pesquisa anterior, que investigou o mesmo panorama nos anos 1989-1993. Para fins de análise, considerou-se o papel desempenhado pelo poder local na articulação dessas políticas; a tendência nacional de descentralização das políticas de EJA e o conjunto de compromissos contidos nos documentos internacionais e nacionais na perspectiva do direito universal à educação escolar. Pode-se constatar a ampliação e a consolidação do papel assumido pelos municípios nas políticas de EJA e a ampliação da esfera pública responsável por estas ações: diferentes atores sociais conjugam esforços, permitindo vislumbrar ações de longo prazo que revertam o quadro de descontinuidade e assistemática da EJA no Brasil.

Palavras-chave: *educação de jovens e adultos, políticas públicas, poder local.*

ABSTRACT – EJA as local public policies: actors and new educational possibilities.

This paper presents the results of a research about local public policy for school education of youngsters and adults (EJA) in 116 towns and cities in the state of Rio Grande do Sul. Our goal was to capture tendencies around the conditions of EJA programs availability, through the 90's. This study aims at complementing a previous research carried out on the same subject in the period of 1989 to 1993. For the purpose of analysis, the role played by local government in articulating those policies was taken into consideration, as well as the national tendency to decentralize EJA policies and the issues described on international and national documents concerning universal rights for school education. It was clear that the role of towns and cities in EJA policies have increased and consolidated and that public responsibility for those actions has also increased: different social actors combine efforts and allow us to catch a glimpse of long-term actions that could reverse discontinuous and non-systematic characteristics of EJA programs in Brazil.

Keywords: *education of youngsters and adults, public policies, local government.*

Breve preâmbulo

A última década do século XX notabilizou-se pela multiplicidade de discursos públicos e documentos oficiais afirmativos do direito universal à educação escolarizada. No contexto da produção acadêmica que desconstruiu, nessa mesma década, narrativas universalizantes, buscando explicitar os meandros homogeneizadores e hierarquizadores imbricados na ação e nas representações históricas das instituições modernas – entre elas a escola –, tais discursos e documentos foram matizados por princípios do direito à diversidade e do respeito pelas culturas locais. Um bom exemplo é o Informe sobre a *Educação para o século XXI*, encomendado pela UNESCO, produzido por Jacques Delors (e colaboradores) e publicizado no ano 2000.

No campo específico da educação de jovens e adultos, a compreensão dos processos educativos ultrapassou os patamares das práticas alfabetizadoras – enfoque recorrente dos anos 60 aos anos 80 – e ampliou-se na perspectiva anunciada na V Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada em Hamburgo (Alemanha), no ano de 1997:

Por educação de adultos entende-se o conjunto de processos de aprendizagem, formais ou não formais, graças aos quais as pessoas cujo entorno social considera adultos desenvolvem suas capacidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas competências técnicas ou profissionais ou as reorientam a fim de atender suas próprias necessidades e as da sociedade. A educação de adultos compreende a educação formal e permanente, a educação não formal e toda a gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural, na qual se reconhecem os enfoques teórico e baseados na prática (Artigo 3º da Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos, p. 7).

No Brasil, considerados os déficits históricos em termos de acesso à instituição escolar por populações que estiveram historicamente próximas às linhas de pobreza e miséria ou integradas por processos que Dayrell (s/d) denomina como de *inclusão precária*, a ampliação do direito à escola, em qualquer tempo da vida, constitui-se como possibilidade e condição para a cidadania. Tais populações: migrantes do campo para a cidade, que engrossam os cinturões das regiões metropolitanas, empobrecidas pelo fim do clássico mundo fabril e pela precarização das relações entre capital e trabalho, em processos permanentes de migrações pelas periferias urbanas ou que têm na rua seu *modus vivendi*, podem ser pensadas como populações “deserdadas”¹, cujas trajetórias escolares têm sido, desde o surgimento da instituição escolar pública e laica, ínfimas e descontínuas, e que podem encontrar, nas práticas educativo-escolares, espaços públicos que acabam por constituir-se em passaporte identitário para ocupação de “*un lugar en el mundo*”.

A partir desse quadro, o presente texto constitui-se como um *estudo macro* que teve como objetivo a construção de uma possível leitura das tendências na oferta de educação escolar para jovens e adultos nos municípios do Rio Grande do Sul, entendendo-as como possibilitadoras de processos de letramento para essas populações. Propõe-se, também, a leitura dessas tendências e do papel desempenhado pelo poder local, entendido como esfera pública estatal nos municípios, na articulação destas políticas educativas. Abordagens distintas e complementares compõem o quadro analítico: o *status* de *ator político* assumido pelos municípios a partir da Constituição Brasileira de 1988; a tendência nacional de descentralização das políticas de educação de jovens e adultos, ao longo da década de 80, desde a progressiva desativação até a extinção da Fundação Educar; e, ainda, o conjunto de referências e compromissos em relação à educação de jovens e adultos contido nos documentos internacionais e nacionais que, na perspectiva da *Conferência Mundial de Educação para Todos* (Jontiem, Tailândia, março de 1990), propunha, ao longo dos anos 90, *esforços conjugados* para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos².

Para além da função desempenhada pela instituição escolar na educação de jovens e adultos, este trabalho de pesquisa procurou focar as análises em possíveis configurações interinstitucionais dos programas nos municípios, portanto, nas relações entre o poder público e a sociedade civil, buscando perscrutar o conjunto de atores sociais envolvidos nesta tarefa. Este estudo complementa pesquisa anterior³, que vislumbrou o mesmo panorama no início dos anos 90 (Moll e Barbosa, 1993), permitindo assim uma abordagem comparativa da situação do campo de investigação em questão no início e no final dos anos 90.

Procedeu-se a amplo levantamento de dados, através de instrumento enviado a 467 municípios do Estado do RS, estruturado basicamente em três grandes eixos: origem da demanda por educação escolar de jovens e adultos e parcerias estabelecidas; proposta pedagógica desenvolvida e quadro docente; e informações gerais sobre fontes de financiamento dos “programas” existentes. Baseado em respostas de múltipla escolha, o instrumento de pesquisa propôs, também, acréscimo de informações e notas que permitiram, ao longo da análise, uma abordagem também qualitativa das informações recebidas. Neste sentido, resalta-se o resultado deste trabalho investigativo em termos da indicação de *tendências no campo em estudo*.

O instrumento de pesquisa foi devolvido por 152 municípios, o que significa 30,7% do universo total dos municípios. Deste total, 116 municípios (76,3%) apontaram possuir programas próprios de educação de jovens e adultos, como educação supletiva, regular ou através de projeto especial aprovado pelo Conselho Estadual de Educação; 17 municípios (11,2%) apontaram não possuir programas próprios, mas informaram colaborar de algum modo com o programa existente no município, oferecido pelo governo estadual (através de da cedência

de professor, local para as aulas, transporte, merenda ou material pedagógico); e 19 municípios (12,5%) apontaram não possuir (nem colaborar com) nenhuma atividade desta natureza. Assim sendo, optamos por centrar o esforço de organização dos dados e análise nos municípios da primeira categoria.

É interessante apontar que apenas um dos municípios explicitou não realizar atividades nesta área, por não haver demanda por parte da população – dado que revela desconhecimento do poder local sobre a situação real de escolaridade de sua população.

Origem da demanda por educação fundamental de jovens e adultos e parcerias estabelecidas

Em relação à origem da demanda por educação fundamental de jovens e adultos, ressalta-se a própria Secretaria Municipal de Educação (SME) como principal fonte, presente em 112 municípios. Contudo, em apenas 32 municípios a SME aparece como a única proponente. Explicita-se uma *fonte híbrida* – de diferentes atores sociais, como origem da demanda por atividades educativas desta natureza. Em número decrescente de citações aparecem: os próprios moradores do município (56 municípios); o governo estadual (37 municípios); os sindicatos de trabalhadores (10 municípios); os empresários locais (7 municípios); a igreja (4 municípios). Esses atores sociais aparecem, de modo geral, *conjugados*. Como exemplos: em 32 municípios, a SME e os moradores do município; em 05 municípios, além destes dois parceiros, são apontados os empresários locais; em 03 municípios, a SME, o governo estadual, os moradores e os sindicatos de trabalhadores; e, em 02 municípios, a SME, o governo estadual, os moradores e a igreja. Destaca-se, neste âmbito, o movimento dos próprios cidadãos em busca do acesso à educação de jovens e adultos, dado expressivo nas (novas) relações entre sociedade civil e poder público e, também, no sentido de ampliação da esfera pública – para além do estritamente estatal –, nas tomadas de decisão acerca das políticas a serem desenvolvidas pelos municípios.

Para o período de 1993-1998, diante do questionamento acerca da vinculação do Programa oferecido pelos 116 municípios a projetos de outras instituições ou organizações, 63 municípios (54,3%) responderam afirmativamente; 38 municípios (32,8%) responderam negativamente e 15 municípios (12,9%) não responderam. O governo estadual apareceu como o maior parceiro dos programas municipais através de várias ações que até o ano de 1999 caracterizaram este campo de atuação no nível estadual, especificamente, através da Secretaria Estadual de Educação⁴ (Projeto Ler – que aparece como o mais citado, Projeto Alfabetização e Cidadania, Núcleos de Orientação ao Ensino Supletivo e provas para o ensino supletivo) e da Secretaria da Agricultura (EMATER). Como alguns instrumentos foram devolvidos em meados do ano 2000, dois municípios apontaram o governo estadual⁵ como parceiro, através do Movimento de Alfabetização (MOVA-

RS). O governo federal é mencionado por cinco municípios, juntamente com o governo estadual, através de um programa especificamente desenvolvido no Rio Grande do Sul, denominado “Piá 2000⁶”. A parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI-RS) é mencionada por vários municípios através dos programas Supletivo 2000; Telecurso 2000; “Projeto Adulto Trabalhador”; e, ainda, através do apoio à suplência de 1^a a 4^a séries e 5^a a 8^a séries. Outras parcerias apontadas são as desenvolvidas com o Banco do Brasil (através do BB-Educar); a igreja católica (especificamente um projeto de alfabetização); os sindicatos de trabalhadores rurais; a Fundação Pe. Landel de Moura (FEPLAM – entidade privada) através de projeto de suplência para todo o Ensino Fundamental; a Universidade de Santa Cruz do Sul, através da “Escola Popular da Família” e, na região serrana do Estado, aparece uma parceria entre a SME, a 4^a Delegacia Estadual de Ensino (ligada à Secretaria Estadual de Educação) e a Empresa Tramontina no “Projeto Educacional Tramontina”.

Em relação à vinculação do programa a outras instituições e organizações, especificamente no ano de 1999, 60 municípios (51,7%) responderam afirmativamente, 49 municípios (42,2%) responderam negativamente e 07 municípios (6,1%) não responderam. Apesar da diminuição dos parceiros das SME nesse trabalho, estes foram diversificados. Além dos já mencionados (no período anterior), aparecem empresas locais, sindicatos locais de patrões e trabalhadores, cooperativas agrícolas, Rotary Clube, Universidade de Lageado, Central Única de Trabalhadores (CUT-RS) e Centro de Integração Universidade-Escola (CIEE).

Em relação a programas específicos para o atendimento de jovens e adultos na *zona rural*, apesar dos baixos números apresentados, há um crescimento no ano de 1999 em relação ao período 1993-1998: são 42 programas no ano de 1999, para 31 programas no período anterior. Destacam-se como parceiros para ações de Ensino Fundamental de Jovens e Adultos na zona rural: o BB-Educar; o Governo do Estado, através da Secretaria de Agricultura (EMATER e “Projeto Terra Solidária”) e da Secretaria de Educação; os sindicatos de trabalhadores rurais; o sindicato de empregadores rurais (SENAR); o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a FEPLAM. Chamam a atenção as parcerias com entidades que poderiam, *a priori*, ser classificadas como eminentemente urbanas: o SESI e o SENAI, mas que também estão presentes no meio rural. As prefeituras aparecem principalmente como “fornecedoras” dos professores, do local para as aulas, da merenda, do material didático, podendo-se inferir que as linhas teóricas e as estratégias pedagógicas sejam definidas por estas parcerias.

Proposta pedagógica desenvolvida e quadro docente

Quanto ao envio das propostas pedagógicas em vigor, apenas 05 municípios responderam. Como demandas específicas apresentadas no instrumento

de levantamento de dados, as questões relacionadas ao quadro docente foram priorizadas pelas SME e passam agora a ser apresentadas.

Para o universo de 104 municípios com projeto próprio (considerando que 12 municípios não responderam a esta questão), foram apontados 1051 professores atuantes nos programas para jovens e adultos no ano de 1999, com os seguintes níveis de formação: 39 leigos; 381 com Magistério – Ensino Médio; 96 com Licenciatura Curta; 487 com Licenciatura Plena; e 48 com cursos de pós-graduação. Destacam-se neste universo os 60,6% de professores com curso superior, atuando em programas de Educação Fundamental de jovens e adultos. Deste total de professores, conforme tabela a seguir, apenas 114 são apontados pelas Secretarias Municipais de Educação com algum tipo de preparação pedagógica específica para o trabalho com jovens e adultos relacionada com sua formação acadêmica, entendendo-se como tal a realização de cursos de extensão universitária, estágio docente com jovens e adultos e pesquisa conclusiva de programas de pós-graduação.

TABELA I
Formação de professores atuantes em
Programas de Educação de Jovens e Adultos
Ano: 1999

Nível de formação	N.º de professores	Preparação específica para Jovens e Adultos
Leigos	39	12
Magistério – Ens. Médio	381	41
Licenciatura curta	96	15
Licenciatura Plena	487	40
Pós-Graduação	48	6
TOTAL de professores	1051	114

Fonte: Secretarias Municipais de Educação do RS

Em relação às áreas de formação dos professores licenciados (licenciatura plena) predominaram: Geografia (28); História (48); Ciências (52); Matemática (69); Letras (72) e Pedagogia (218) – cursos estes presentes em praticamente todas as Universidades e Centros de Ensino Superior do interior do Estado do Rio Grande do Sul.

Perguntados acerca da promoção pela Secretaria Municipal de Educação, de atividades de preparação docente específica para o Ensino Fundamental de Jovens e Adultos, no período de 1993-1998, 50 municípios responderam afirmativamente; 63 negativamente e 03 municípios não responderam. No ano de 1999, tal situação manteve-se praticamente inalterada, diminuindo para 58 o número de municípios que mencionaram não possuir programas de formação específicos e 08 que não responderam.

Entre os 50 municípios que desenvolveram atividades de formação específicas, as modalidades propostas foram: seminários e cursos mensais, aulas de formação, jornadas pedagógicas, trocas e relatos de experiências, oficinas, palestras, encontros de formação, cursos de alfabetização. Além disso, alguns municípios apontam a liberação de subsídios financeiros para cursar o nível superior. Na sua quase totalidade, os municípios mencionaram instituições e organizações que apoiam ou promovem conjuntamente atividades de formação. As Instituições de Ensino Superior mencionadas foram: Universidade Luterana do Brasil, Universidade de Santa Cruz do Sul, Universidade Regional Integrada, Universidade de Caxias do Sul, Universidade de Passo Fundo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Federação dos Estabelecimentos de Ensino Superior do Vale, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Núcleo de Integração Universidade-Escola), além de uma universidade catarinense situada na divisa com o Estado do RS: Universidade do Oeste Catarinense. As organizações da sociedade civil mencionadas como parceiras na formação docente específica foram: Banco do Brasil (BB Educar), Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Grupo de Estudos em Educação, Metodologia, Pesquisa e Ação (GEEMPA), Fundação Cultural Movimento Tradicionalista Gaúcho, FEPLAM. O governo do estado apareceu como parceiro também na promoção de atividades de formação de professores, através da Secretaria Estadual de Educação, especificamente através das Delegacias Regionais de Ensino (2ª, 5ª e 9ª) e dos projetos “Ler” e “Piá 2000”.

Nas respostas acerca da linha teórica norteadora do programa em desenvolvimento e dos autores que embasam pedagogicamente o trabalho, apenas 35 municípios fizeram diferentes e breves referências. São frequentes expressões do tipo: “*adequado conforme necessidades e interesses do aluno*”; “*aproximação da vida real com o ensino*”; “*valorização da realidade e das expectativas dos mesmos*”; “*adaptado de acordo com a realidade da clientela*” – além de reiteradas menções ao “*construtivismo*” e ao “*pós-construtivismo*” ou “*construtivismo pós-piagetiano*” como pilares para o trabalho com jovens e adultos.

Entre os autores citados, destaca-se Paulo Freire, repetido em praticamente todos os municípios que enviaram respostas para a pergunta específica acerca de autores-referência para o trabalho. Além dele aparecem de modo esparsos Esther Grossi, Álvaro Viera Pinto, Rubem Alves, Emília Ferreiro, Ana Maria Araujo Freire, Lev S. Vygotsky, Jean Piaget.

Pode-se inferir que vigora uma fundamentação teórica generalista e constituída por referências que ganharam ‘lugar comum’ nas propostas educacionais dos anos 90, sobretudo a partir dos recortes efetuados nas teorias psicolinguísticas da argentina Emília Ferreiro. A reiterada referência ao pensamento de Paulo Freire circula em torno de expressões como ‘*conscientização*’, ‘*pedagogia da libertação*’, ‘*palavra-mundo*’, sem o aprofundamento de concei-

tos ou perspectivas pedagógicas que considerem a trajetória de seu pensamento e o conjunto de sua obra.

Como embaixadores do trabalho são mencionados, também, os parâmetros curriculares nacionais do Ministério da Educação e ao Telecurso 1º grau. Destaca-se, ainda, a declaração de muitos municípios acerca da não existência “no momento” de referências teóricas, que deverão ser “brevemente” construídas.

Informações gerais sobre fontes de financiamento

As duas questões finais referiam-se à fonte dos recursos utilizados para os programas e à sua destinação específica. O poder público, em suas diferentes esferas, é apontado em praticamente todos os municípios como financiador das ações em educação escolar de jovens e adultos. Como principal fonte financiadora aparece a Prefeitura Municipal, apontada como única fonte em 36 municípios (31%). Como financiadores isolados, o Governo Federal é citado por 03 municípios (em 02 através de recursos do FUNDEF) e o Governo Estadual por 06 municípios. Contudo, como ocorreu no quadro dos propositores dos referidos programas, há um *caráter híbrido*, mencionado no financiamento das ações nos demais 71 municípios (61,2%). Vários cruzamentos são verificados no campo da destinação dos recursos financeiros: entre as diferentes esferas de governo, entre as esferas de governo e as empresas privadas, o SESI, a CUT, o SENAR, os sindicatos de trabalhadores, o CIEE, a FEPLAM. Nestes *hibridismos* as Prefeituras Municipais são mencionadas 94 vezes, o MEC 24 vezes, o FUNDEF 26 vezes; o Governo do Estado é citado 24 vezes, e as empresas privadas aparecem 10 vezes. Chama atenção a menção em 03 municípios acerca da participação direta dos cidadãos – os próprios alunos ou “padrinhos” são financiadores do trabalho. Neste caso específico, não se pode falar em tendência, dado o baixo número de referências, mas de práticas que jogam aos cidadãos a responsabilidade pela execução de políticas públicas.

Quanto à destinação dos recursos em ações específicas nos programas realizados, o pagamento de professores aparece quase na totalidade das respostas recebidas, bem como a aquisição do material pedagógico. O pagamento de transportes para os alunos, o aluguel de salas e a compra de merenda escolar são citados em menor número.

Abordagem comparativa: o início e o final da década de 90

Apesar de o número de respostas dos municípios ter diminuído em relação aos dados obtidos no início dos anos 90⁷, pode-se apontar crescimento quantitativo importante na implicação do poder público municipal, através das Secre-

tarias Municipais de Educação: em 1993, apenas 17 municípios mantinham projetos próprios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos, aprovados pelo Conselho Estadual de Educação, número que em 1999 cresce para 116 (confirmando que, entre estes, os 20 projetos municipais encaminhados para avaliação e aprovação pelo CEE entre 1992-1993 foram implementados). Dentre as respostas obtidas em 1999, em relação às de 1993, diminui consideravelmente o número de municípios que mantêm alguma atividade conveniada sem ter projeto próprio, e municípios que não possuem nenhum tipo de atividade.

A distribuição geográfica dos projetos no ano de 1999 torna-se também mais diversificada em relação ao ano de 1993. No início dos anos 90, os municípios com projetos próprios concentravam-se entre os municípios de grande e médio porte (com populações entre 47.775 e 1.263.239 habitantes). No final dos anos 90, esses municípios mantêm seus projetos, mas muitos de pequeno porte, entre 5.000 e 35.000 habitantes (sempre consideradas as populações rurais) também apresentam projetos específicos para a educação escolar de jovens e adultos.

Dados extremamente relevantes são apontados na relação entre diferentes instâncias promotoras de ações para a configuração de programas desta natureza: se no início dos anos 90 o Governo Estadual aparecia como o grande artífice das ações, seguido pelo Governo Federal, tal realidade modifica-se estruturalmente, e os municípios passam a ser proponentes centrais, a partir dos quais conjugam-se esforços para educação de jovens e adultos. Pode-se dizer a partir do conjunto de dados analisados que, no RS, o Governo Federal praticamente sai de cena no campo da educação escolar para jovens e adultos: o MOBREAL e, sobretudo, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, citados no período 1989-1993, desaparecem da referência das Secretarias Municipais de Educação. O Governo Estadual segue tendo lugar importante, não como proponente, mas como colaborador das ações desenvolvidas. Uma novidade que aparece é a presença da Secretaria Estadual da Agricultura nos programas para educação escolar de jovens e adultos, quebrando a hegemonia da Secretaria Estadual da Educação.

Em relação à sociedade civil, além de parcerias já mencionadas em 1993, como o Banco do Brasil e o SESI, outros *atores sociais* (sindicatos, empresários locais e os próprios moradores) aparecem como propulsores de inúmeros projetos. A diminuição da presença da Igreja Católica é, também, percebida ao longo da década, sendo mencionada em apenas um município no ano de 1999. Pode-se associar essa constatação ao declínio do “lugar” da Teologia da Libertação como instrumento agregador da organização social nos meios populares, sem deixar de pensar na assunção, por parte do Estado, de seu papel na proposição e implementação de políticas sociais.

Dado qualitativamente expressivo é o crescimento da proposição de projetos dos municípios para a *zona rural*. Os elevados graus de analfabetismo e

(sub)escolarização nas regiões rurais do Rio Grande do Sul, explicitados por Ferrari (1991) – apontando cerca de 19,9% de analfabetos entre as pessoas de 15 anos e mais e 21,8% de pessoas de 15 a 19 anos com menos de 4 anos de estudo – justificariam ações permanentes e extensivas, durante toda a década de 90, como propunha o discurso internacional. Apesar da timidez das proposições, o número de 13 municípios que, em 1993, mantinham projetos de educação escolar de jovens e adultos no meio rural cresce para 31 até 1998, chegando a 42 em 1999. A partir desse levantamento, pode-se apontar 9% de municípios com programas específicos para o meio rural no ano de 1999, avançando-se em relação aos 3% do ano de 1993 (considerando-se o total de municípios no RS nos dois períodos).

Supera-se, no conjunto dos municípios analisados, a denominada “política de convênios”, tônica central na organização dos projetos dos municípios no início dos anos 90 e responsável, inúmeras vezes, pelas características de *assistematicidade* no repasse dos recursos e de *descontinuidade* das ações entre as diferentes gestões. De certa forma, os municípios assumem o papel de propositores de políticas de educação de jovens e adultos, fato novo no quadro da política educacional brasileira. Tal política confirma-se, sobretudo, pela contratação de professores (via de regra através de concursos), especificamente para o trabalho com jovens e adultos.

Em relação à formação docente, destaca-se a similaridade da distribuição dos professores em termos de graus acadêmicos obtidos, no início e no final dos anos 90. Destaca-se, nesta perspectiva de similaridade, a baixa relação da formação acadêmica com a temática da educação de jovens e adultos: em 1993 11,2% do total de professores possuía alguma formação específica e em 1999 este percentual era de 12,6%. Pode-se concluir que tal temática estaria ausente nos currículos dos cursos de formação de professores nas escolas de magistério (ensino médio) e nas diferentes licenciaturas.

Segue vigorosa a relação das SME com as universidades regionais do RS, constatada em 1993, em atividades conveniadas de formação em serviço; e surpreende positivamente a relação com outros parceiros não governamentais nas atividades de formação.

Em termos de enfoque político-teórico, nos processos específicos de formação de professores para estes programas, destaca-se no final dos anos 90, em relação ao ano de 1993, a ausência de expressões como “escola democrática”, “linha libertadora”, “educação popular”, “ensino de qualidade”, sublinhando-se em 1999 as idéias em torno da “realidade dos educandos”. Trata-se de discursos pedagógicos que se transmutam, dizendo, às vezes, muito pouco para os professores.

Paulo Freire segue sendo o autor mais citado em termos de referência para a organização de propostas para a educação escolar de jovens e adultos. Diminui a presença de Jean Piaget e de todo discurso relacionado aos processos

cognitivos e psicogenéticos de aprendizagem. Em relação a esse aspecto, seria interessante averiguar o quanto os professores e alunos relacionam-se com tais idéias e perspectivas teóricas, para além do que é explicitado no discurso oficial.

Em termos de financiamento, os municípios assumem, no final dos anos 90, um papel que era irrelevante no início da década. Principais financiadores das ações, os municípios compõem parcerias com os Governos Estadual e Federal (com este em menor número) e com diferentes agentes da sociedade, instituições, sindicatos e organizações, apontados ao longo do texto. De forma muito diferenciada da educação dita regular, para crianças e jovens (dos 7 aos 14 anos), a educação escolar de jovens e adultos apresenta-se como ação interinstitucional e multifacetada, pelo envolvimento de diferentes atores sociais.

Possíveis inferências para análise

O panorama produzido por um estudo desta natureza não tem a pretensão de esgotar a análise das políticas públicas para a educação escolar de jovens e adultos no RS, mas apontar tendências nas suas configurações municipais ao longo dos anos 90; assim, os dados permitem inferir acerca do *aprofundamento do papel dos municípios*, nas proposições e práticas relativas ao campo da educação de jovens e adultos. A total retirada de carga do Governo Federal, exaustivamente trabalhada por Di Pierro e Haddad (2000), confirma-se através do estudo oportunizado pela situação de 116 municípios do Rio Grande do Sul. O Governo do Estado assume papel de coadjuvante, no final dos anos 90, participando de parcerias que até então eram definidas por ele. Os municípios, em que pesem todos os dissensos em torno das distribuições tributárias, assumem papel relevante como atores políticos que dialogam com as outras esferas de governo e com distintos atores sociais, presentes na vida das pequenas ou grandes cidades.

No conjunto dos instrumentos de pesquisa estudados, “pedaços” de discursos que dão conta de uma preocupação mais local, deixando de lado grandes discursos político-pedagógicos sobejamente propalados ao longo da década de 80 e no início dos anos 90, podem estar apontando para aproximações entre as proposições governamentais e os sujeitos que vão vivê-las, neste caso, através da ação desencadeada no interior das salas de aula.

Apesar do panorama favorável, evidentemente essas ações são insuficientes diante das demandas existentes e das proposições de “Educação para Todos”, explicitadas, ao longo de uma década na qual os discursos hegemônicos aparecem como globais, mas as ações efetivas são locais. Cabe referir, acerca da insuficiência destas iniciativas, o panorama social dos anos 90 no Rio Grande do Sul: frente a uma demanda de 640.431 analfabetos (8,8% da população) e mais 2.128.998 pessoas com menos de 4 anos de estudos (IBGE/PNAD/1990), o aten-

dimento expresso numericamente em programas de escolarização fundamental de jovens e adultos chegava, em 1997, a 92.751 pessoas, o que representava 3,3% em termos de população atendida (Moll, 2000).

O enfoque preponderantemente escolar, ainda presente na espinha dorsal constituidora dos programas apresentados pelos municípios através das informações analisadas, aponta também para o curto alcance dos meta-discursos planetários. Os desejos expressos na declaração de Hamburgo acerca da educação de adultos podem ser vislumbrados na perspectiva do objetivo de “leitura da realidade” dos alunos, o que permitiria abrir um grande leque de possibilidades e vontades em relação a aprendizagens e experiências, vitais no campo do trabalho, da cultura, da sexualidade, da política. Tais incursões poderiam levar a educação de jovens e adultos a *reorientar-se, a fim de atender suas próprias necessidades e as da sociedade*. Perspectiva pouco provável, na medida em que um profundo pragmatismo do *aprender para* ainda domina os programas, além da presença de outros atores sociais nas relações com o poder público (Arroyo, 2000).

Os diferentes espaços da vida social, para além do espaço escolar, não são sequer mencionados, obliterando-se completamente a possibilidade de que uma *gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural* possa imbricar-se nos programas propostos para jovens e adultos.

Um indicativo que permite tal prospecção revela-se pela ausência de outras secretarias que comumente compõem o poder municipal: a cultura e os esportes não são sequer mencionados entre os órgãos governamentais que estabelecem interfaces com tais programas. Da mesma forma, no conjunto da vida social, as associações existentes em torno de grêmios literários, sociedades de canto, grupos ecológicos, teatros, museus, espaços de arte e cultura raramente compõem o quadro de interlocutores interessados na educação fundamental de jovens e adultos. A presença de práticas de letramento como objetivo e possibilidade nessas novas práticas educativas, em educação de jovens e adultos, parecem ser irrelevantes neste contexto.

A presença inicial de parcerias e proximidades entre os programas governamentais nos municípios analisados e a sociedade civil nos remete a uma breve menção acerca das frágeis relações entre o Estado e a sociedade.

Certamente não seremos originais ao afirmar que o exílio do povo é, dentre todas, a característica mais distintiva de nossa história, da Colônia à República. Sem povo e sem opinião pública, em país de párias e iletrados, fizemos a Independência, nos livramos da Monarquia e implantamos uma República federativa e presidencialista (...) Poderíamos também, dizer escravos e escravizáveis, de um lado, referindo-nos à massa de negros importados, e seus descendentes, e à massa de indígenas. Mas diremos sempre iletrados, tendo em vista que, se até fins do século XVIII o segmento letrado em qualquer parte do

mundo não superava 2% da população, no Brasil esse percentual, até a Independência, não deveria superar 0,5% (Houaiss & Amaral, 1995, p. 15).

Desde a perspectiva de Houaiss e Amaral (1995) podemos inferir acerca das históricas relações caracterizadas pelo exílio e pela interdição da sociedade civil. O poder público pode converter-se em senhor das políticas educativas e, diante de uma sociedade civil débil, pode propor e extinguir políticas de educação de jovens e adultos, confirmando uma larga história de descontinuidades, assistemáticas e fragmentações.

De qualquer forma, esboça-se no campo investigado uma possível tendência – mesmo que em caráter inicial – em relação a uma *nova esfera pública* que, além de “controlar” o poder público, exigindo dele a continuidade de ações, pode pautá-lo e conduzi-lo política e pedagogicamente.

Quadro nacional e reflexões conclusivas: janelas que se abrem

A situação da educação escolar de jovens e adultos no Rio Grande do Sul, reflete talvez com menor agudeza os números da realidade nacional, em um contexto de exclusão de um direito fundamental da cidadania, aqui entendida no seu largo espectro a partir dos avanços da Revolução Francesa: o direito ao tempo de escola.

Os dados analisados nesta pesquisa apontam para um claro esforço dos municípios, tendo em vista a centralização de recursos para educação escolar pelo Governo Federal, apesar dos avanços obtidos desde o ponto de vista da autonomia política dos municípios. A concentração das verbas do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e sua destinação exclusiva para os ditos programas de educação regular – o que nos remete a pensar nas “irregularidades” através das quais são vistas as ações de educação de jovens e adultos – tem determinado escassez de recursos financeiros para programas desta natureza, a ponto de alguns municípios da realidade pesquisada (poucos, é verdade) contarem com a colaboração financeira dos próprios cidadãos, para a consecução de programas que teriam de garantir a gratuidade.

A partir do conjunto de dados, amplamente conhecidos, apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, relativos à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 1997, realizada especificamente acerca da escolaridade da população brasileira com 15 anos e mais, é possível vislumbrar a magnitude do desafio existente. Se somados os analfabetos em todas as idades, esses números crescem vigorosamente: 15,3 milhões não completaram sequer um ano de escolaridade (14,2%); 19,4 milhões têm de 1 a 3 anos de escolarização (18,2%); 36 milhões completaram de 4 a 7 anos (33,8%), ou seja no total 70,7 milhões (66,2%) dos brasileiros com 15 anos e mais não concluíram o Ensino Fundamental

Não é possível deixar de considerar na leitura desta macro-realidade o divórcio histórico entre o proclamado e o real em termos de legislação de políticas públicas no Brasil: a Constituição de 1934 já proclamava em seu art.150 “o dever do estado com o ensino primário, integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensivo inclusive aos adultos”. Esse divórcio pode ser relido nos próprios acordos internacionais no campo das políticas sociais. Especificamente, podemos mencionar o texto já referido da Conferência Mundial de Educação para Todos, cujas metas sobre universalização do Ensino Fundamental para Todos a serem concretizadas até o ano 2000, não foram cumpridas. Os compromissos do *Plano Decenal de Educação para Todos*, desdobrado em inúmeras reuniões e tratativas envolvendo o sistema público de ensino, as universidades, as escolas fundamentais, foram solenemente esquecidos a partir do término da gestão federal no ano de 1994. As frágeis relações da sociedade civil com as estruturas de poder do estado brasileiro, em seus diferentes níveis, revelam-se também nestas discontinuidades.

Aponta-se a questão nunca resolvida da *universalização do acesso a todos*, na qual a leitura inclusiva de jovens e adultos deveria estar contemplada. Documentos oficiais (INEP) do Governo Federal, no ano 2000, mencionavam a universalização do acesso, apesar de se referirem exclusivamente ao significativo aumento do acesso de 7 a 14 anos. Literalmente: “a universalização do acesso à Educação Fundamental, aliada à melhoria de fluxo, também colabora para a queda das matrículas neste nível, uma vez que não existe mais uma demanda de atendimento represada”.⁸

A perspectiva reveladora do descaso, em termos federais, com a educação de jovens e adultos, agravada no Brasil sobretudo no início dos anos 90, pode estar começando a ser *timidamente revertida* pela ação local dos municípios e seus parceiros. O papel fundamental que o poder local pode desempenhar neste processo, avançando em relações que permitam a ampliação da esfera pública, sem levar ao descomprometimento governamental, pode estar relacionado à leitura do universo dos sujeitos da educação de jovens e adultos, para além de sua designação como dados estatísticos anônimos.

O *caráter híbrido* encontrado nas ações do poder local permite vislumbrar possibilidades até então muito tênues ou inexistentes, que podem apontar para a *ampliação da esfera pública* na proposição e implementação de novas possibilidades educativas para jovens e adultos, através de um exercício que, além de político é estruturalmente cultural, por referir-se ao reencontro do homem comum com o espaço público, no sentido que Hannah Arendt usa ao escrever sobre os gregos, a *polis* atenienses e o estado:

[...] a principal característica do tirano era que ele privava o cidadão de ter acesso à esfera pública, onde ele poderia se mostrar, ver e ser visto, ouvir e ser ouvido, que ele proibia o espaço da pólis, confinava os cidadãos à privacidade

da vida de seus lares...De acordo com os gregos, ser banido para a privacidade dos lares era equivalente a estar destituído das potencialidades da vida especificamente humanas (1993, p. 67).

As possibilidades que se abrem a partir deste estudo apontam para a necessidade da realização de estudos micro, que contornem os espaços urbanos em que algumas destas experiências acontecem, buscando na sua internalidade elementos pedagógicos e culturais que permitam programas de educação entretecidos à vida, relacionados aos processos de letramento e permanentes na sua execução.

Notas

1. Referência à obra do africano Franz Fanon, *Los deserdados de la tierra*, prefaciado por Jean P. Sartre.
2. Compromissos firmados por países que possuem o maior contingente de analfabetos do planeta: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão.
3. A etapa anterior da pesquisa, correspondente ao período 1989-1993, foi realizada em parceria com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul.
4. Até 1998, esses programas citados são as principais expressões das políticas de educação de jovens e adultos no RS, alguns paulatinamente desativados. A partir de 1999, destaca-se o Movimento de Alfabetização – MOVA/RS.
5. Os dados foram enviados pelos municípios, divididos em dois períodos distintos: no período de 1993-1998 e no ano de 1999, considerando que este último era o ano em curso quando da realização da pesquisa. Além disso, o ano de 1999 foi um ano de transição no Rio Grande do Sul, em função do início da gestão do Governo Estadual pela Frente Popular (conduzida pelo Partido dos Trabalhadores), que configurou relações diferenciadas entre o Estado e os municípios. Buscou-se averiguar, de modo bastante inicial, esta transição na medida em que para o período anterior da pesquisa (1989-1993) o Governo do Estado desempenhava papel centralizador para muitas ações neste campo.
6. “Piá”, expressão tipicamente gaúcha que quer dizer menino, é um programa de alfabetização e pós-alfabetização de jovens a adultos.
7. Em 1993, 349 municípios (de um total de 439) responderam ao instrumento, que em linhas gerais era similar ao instrumento de 1999, ao qual 152 municípios (de um total de 467) responderam. Portanto, responderam ao levantamento: 79,5% dos municípios em 1993 e 32,5% em 1999.
8. (www.inep.gov.br – capturado em 30.ago.2000).

Referências Bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- ARROYO, Miguel. *Ofício de Mestre: imagens e auto-imagens*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- V Conferência Internacional de Adultos (UNESCO). Lisboa: Ministério da Educação, 1998.
- Conferência Mundial de Educação para Todos, Tailândia, 1990.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1934.
- DAYRELL, Juarez. *O jovem como sujeito social*. Texto impresso (s/d).
- FERRARI, Alceu. Analfabetismo no Rio Grande do Sul: sua produção e distribuição. *Educação e Realidade*. Porto Alegre: v. 16 n. 1, jan/jun 1991, p. 3-30.
- HADDAD, Sergio e DI PIERRO, Maria Clara. *Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos no Brasil: uma avaliação da Década da Educação para Todos*. São Paulo: Ação Educativa, 2000.
- HOUAISS, Antonio e AMARAL, Sergio. *Modernidade no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- IBGE. PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS, Porto Alegre, 1990.
- MOLL, Jaqueline; BARBOSA, Maria Carmem. Ensino Fundamental de Jovens e adultos: uma radiografia das proposições e práticas nos municípios do Rio Grande do Sul. *Caderno de Educação de Jovens e Adultos*, Porto Alegre: UFRGS, v. 1, 1993, p. 8-14.
- MOLL, Jaqueline. *Histórias de vida, histórias de escola: elementos para uma pedagogia da cidade*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SADER, Eder. Quando novos atores sociais entram em cena. São Paulo: Hucitec, 1986.
- V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (UNESCO). Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

Jaqueline Moll é professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Endereço para correspondência:
jaquelinemoll@click21.com.br