



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE
EDUCAÇÃO - FAGED PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
- PPGEDU

CARLA DOS SANTOS BANDEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA REDE MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE: CUMPRIMENTO DA META NOVE DO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO

Orientadora Prof.^a Dra. Simone Valdete dos Santos

Porto Alegre, fevereiro de 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE
EDUCAÇÃO - FAGED PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
- PPGEDU

CARLA DOS SANTOS BANDEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA REDE MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE: CUMPRIMENTO DA META NOVE DO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Valdete dos Santos.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais.

Porto Alegre, fevereiro de 2020

CIP - Catalogação na Publicação

Bandeira, Carla dos Santos
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA REDE MUNICIPAL
DE PORTO ALEGRE: CUMPRIMENTO DA META NOVE DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO / Carla dos Santos Bandeira. --
2020.
151 f.
Orientadora: Simone Valdete dos Santos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Plano Municipal de Educação. 2. Educação de
Jovens e Adultos. 3. Políticas públicas de educação em
Porto Alegre. I. dos Santos, Simone Valdete, orient.
II. Título.

CARLA DOS SANTOS BANDEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA REDE MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE: CUMPRIMENTO DA META NOVE DO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2020.

Prof. Dr.^a Simone Valdete dos Santos - (PPGEDU/UFRGS - Orientadora)

Prof.^a. Dr.^a. Sita Mara Lopes Sant'Anna - (PPGED/UERGS)

Prof. Dr. Evandro Alves - (NIEPE-EJA/UFRGS)

Prof.^a. Dr.^a. Nalú Farenzena - (PPGEDU/UFRGS)

Para as pessoas jovens, adultas e idosas que não tiveram a oportunidade de estudar na idade considerada apropriada, ou seja, tiveram negados seus direitos à educação.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Maria Paulina, que sempre esteve ao meu lado me incentivando e comemorando comigo cada etapa vencida.

Ao meu filho Gabriel, que soube entender as minhas muitas ausências, tanto as físicas quanto aquelas em frente ao monitor do computador por horas a fio.

À minha orientadora Prof.^a. Dr.^a. Simone Valdete dos Santos, a quem eu muito admiro e que me conduziu com muita maestria até aqui, ao mesmo tempo que me oferecia uma bela lição de profissionalismo, dignidade, superação e humanidade.

Às professoras Dr.^a. Nalú Farenzena e Dr.^a. Neusa Chaves, que através de suas aulas me apresentaram novos conhecimentos que refinaram o meu olhar e compreensão sobre determinados fenômenos no campo da política e gestão dos processos educacionais, contribuindo muito para que eu pudesse delimitar o meu objeto de estudo.

Aos professores, Dr. Evandro Alves e Sita Mara Sant'Anna que em composição com a prof.^a Dr.^a. Nalú Ferenzena, se dispuseram a fazer parte da Banca de avaliação da minha dissertação.

À minha amiga Anelise Meyer, pela disposição ao revisar os textos e a tradução do resumo para o abstract, no menor espaço de tempo que lhe poderia ser possível.

Às minhas colegas de trabalho no SOP, da EMEF Dolores Alcaraz Caldas, pela parceria, solidariedade e incentivo que tiveram comigo ao longo de todo o período que eu me dividia entre o trabalho na Escola e a construção da pesquisa.

E como não agradecer aos alunos da Educação de Jovens e Adultos da EMEF Dolores Alcaraz Caldas, fonte de inspiração e instigação da pesquisa.

RESUMO

A dissertação de mestrado apresenta uma análise da política de educação da Rede Municipal de Porto Alegre, considerando o cumprimento da meta nove do Plano Municipal de Educação, que visa universalizar a alfabetização da população com quinze anos ou mais e reduzir a taxa de analfabetismo funcional. A metodologia de análise utilizada foi a abordagem do ciclo de políticas de BALL e BOWE, sendo identificados os principais grupos de interesse e sua atuação nos diferentes contextos da trajetória da política. No processo de investigação foram utilizados dados quantitativos como as estatísticas de órgãos oficiais para precisar índices de matrículas e da demanda da EJA para alfabetização, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. A metodologia da pesquisa também agregou dados qualitativos baseados em entrevistas e documentos legais. A revisão e sistematização da literatura sobre educação de jovens e adultos privilegiou a constituição das categorias de análise articuladas aos conceitos de analfabetismo, direito à educação e justiça social conforme, especialmente, as obras de Alceu Ferraro (2002) e Nancy Fraser (2006). Entre os principais resultados das análises são confrontadas as concepções de modelos de governos a fim de contribuir no campo do debate sobre políticas para a educação de jovens e adultos.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação, Educação de Jovens e Adultos, Políticas públicas de educação em Porto Alegre.

ABSTRACT

The master's dissertation presents an analysis of the education's policy from Porto Alegre's Municipal System, considering the fulfillment of goal nine of the Municipal Education Plan. The analysis methodology used was BALL and BOWE's policies cycle approach, identifying the main interest groups and their performance in different contexts of the policy trajectory. In the investigation process, quantitative data, such as statistics from official bodies, were used to determine enrollment rates and the young and adult's education demand for literacy courses, beginning and ending years of elementary school. The research methodology also added qualitative data based on interviews and legal documents. The review and systematization of the literature on young and adult education favored the constitution of analysis categories linked to the concepts of illiteracy, subjective law and social justice, particularly the works by Alceu Ferraro and Nancy Fraser. The analyzes' results were compared with the conceptions of government models in order to contribute to the debate on policies for the young and adults' education, considering that the new managerialism prevents the fulfillment of goal 9 of the Municipal Education Plan.

Keywords: Municipal Education Plan, young and adult's education, Educational public policies in Porto Alegre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Reportagem: “Matrículas de EJA estão suspensas em escolas municipais de Porto Alegre” - Gaúcha ZH	19.
Figura 2 - Linha do tempo dos Compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário	29.
Figura 3 - Reportagem: Matrículas do EJA em Porto Alegre não precisarão ser na central - Jornal do Comercio.....	83.
Figura 4 - Mapa A - Distribuição das Escolas municipais com EJA por região de Porto Alegre.....	89.
Figura 5 - Mapa B - Distribuição das Escolas municipais com EJA por região de Porto Alegre.....	90.
Figura 6 - Gráfico de matrículas na EJA da Rede Municipal de Porto Alegre no período de 2014-2018.....	91.
Quadro 1 - Comparativo das metas dos Planos de Educação.....	53.
Quadro 2 - Levantamento Bibliográfico.....	62.
Quadro 3 - Níveis de alfabetismo segundo escala do INAF	71.
Quadro 4 - Habilidades características de cada grupo de classificação da escala INAF.....	72.
Quadro 5 - 1º e 2º Monitoramento do Plano Nacional de Educação.....	123.
Quadro 6 - Monitoramento da meta 8 do PME.....	127.
Quadro 7 - Monitoramento da meta 9 do PME.....	129.
Quadro 8 - Monitoramento da meta 10 do PME.....	129.
Tabela 1- Níveis de alfabetismo no Brasil conforme o INAF (2001-2018)	73.
Tabela 2 - Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Brasil.....	76.
Tabela 3 - Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Rio Grande do Sul	77.
Tabela 4 – Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas na capital Porto Alegre	78.
Tabela 5 -. Número do analfabetismo da população com 15 anos e mais por região de Porto Alegre.....	86.
Tabela 6 - Pessoas negras com 15 anos e mais analfabetas por região de Porto Alegre	87.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitória
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ATEMPA	Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre
CEAA	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEB	Câmara de Educação Básica
CECE	Comissão de Educação, Cultura e Esportes
CEEd/RS	Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
CF	Constituição Federal
CMPA	Câmara Municipal de Porto Alegre
CME/PoA	Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre
CMET	Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONFINTEA	Conferência Internacional de Educação de Adultos
CP	Conselho Pleno
DIRED	Diretoria de Estudos Educacionais
DMLU	Departamento Municipal de Limpeza Urbana
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EaD	Educação a Distância

EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Para Todos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
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.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INAF	Indicador de Alfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIFE	Iniciativa de Alfabetização para o Empoderamento
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MP	Ministério Público
NEEJA	Núcleo Estadual de Educação de Jovens e Adultos

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PME	Plano Municipal de Educação
PNA	Programa Nacional de Alfabetização
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNE	Plano Nacional de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RME	Rede Municipal de Educação
SEA	Serviço de Educação de Adultos
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SESI	Serviço Social da Indústria

SIE	Sistema de Informação Educacional
SIR	Sala de Integração e Recurso
SME	Sistema Municipal de Ensino
SMED	Secretaria Municipal de Educação
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFs	Unidades Federativas
UNLD	United National Literacy Decade (Década da ONU para a Alfabetização)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA	14.
1.1. OBJETIVOS DA PESQUISA	17.
2. O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA	18.
2.1. A ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS COMO METODOLOGIA DE ANÁLISE	22.
3. PANORAMA DAS NORMAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL	28.
3.1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO, SUBJETIVO E SOCIAL.....	28.
3.2. UMA BREVE VISITA PELO HISTÓRICO DA EJA NO BRASIL.....	31.
3.3. A DÍVIDA EDUCACIONAL DO BRASIL COM A POPULAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA SOCIAL	39.
3.4. A EJA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	43.
3.5. A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO NACIONAL Nº 9394/96	46.
3.6. A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO	48.
3.7. ESTADO DA QUESTÃO.....	60.
4. ALFABETIZAÇÃO, ANALFABETISMO E ANALFABETISMO FUNCIONAL	67.
4.1. METODOLOGIA UTILIZADA PELO INAF	70.
4.2. RESULTADOS DO INAF/2018.....	73.
4.3. TAXA OFICIAL DE ANALFABETISMO NO BRASIL EM 2018 CONFORME O IBGE	75.
5. A EJA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	80.
5.1. O HISTÓRICO DA EJA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	82.
5.2. QUEM É O PÚBLICO DA EJA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE?...	85.
5.3. AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE COM A MODALIDADE EJA DISTRIBUÍDAS NAS REGIÕES DO MUNICÍPIO E O NÚMERO DE MATRÍCULAS	88.

6. A INTERLOCUÇÃO COM ALGUMAS AUTORIDADES DAS POLÍTICAS DE EJA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE92.

6.1. ANÁLISE DAS QUESTÕES COMUNS AOS TRÊS REPRESENTANTES DE ARENAS RELEVANTES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO 103.

7. MONITORANDO OS PLANOS DE EDUCAÇÃO122.

7.1. O PRIMEIRO E O SEGUNDO MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 123,

7.2. 1º CICLO DE MONITORAMENTO DO PME/POA LEI Nº. 11.858/2015..... 127.

CONSIDERAÇÕES FINAIS 132.

REFERÊNCIAS..... 137

ANEXOS 143

ANEXO A- Roteiro de entrevista do(a) representante da SMED/PoA..... 144.

ANEXO B - Roteiro de entrevista do(a) representante do CME/PoA..... 146.

ANEXO C - Roteiro de entrevista do(a) representante da CECE 148.

ANEXO D - Modelo do termo de consentimento livre e esclarecido 150.

ANEXO E - Ofício da SMED/PoA..... 151.

1. INTRODUÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

Um país marcado pela desigualdade social como é o Brasil não poderia permitir que o Estado, enquanto Poder Público, mantenha mecanismos que continuem a perpetuar desigualdades de oportunidades no interior de suas políticas públicas.

Deve-se considerar o direito à educação da população de jovens e adultos não alfabetizados, ou analfabetos funcionais que não estão dentro do sistema educacional e, portanto, são apartados do direito à educação e do exercício de uma cidadania com dignidade, já que, como assevera Cury (2008, p.296) “A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã.” [...] no que diz respeito ao direito à educação “é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições” (CURY, 2002, p.296). Considerando a Lei de Diretrizes e Base Nacional em seu artigo 37:

A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida.

De acordo com o § 2º desse mesmo artigo: “O poder público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si”.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13005/2014, visa, na meta 9:

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, *erradicar*¹ o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. (PNE 2014-2024)

Diante do exposto, é importante analisar as políticas que estão sendo implementadas no âmbito do município de Porto Alegre, considerando o referendado na meta nove do Plano Municipal de Educação, Lei nº 11.858/2015: **“Universalizar a alfabetização da população com 15 anos ou mais, até o final deste PME-POA e reduzir em 55% a taxa de analfabetismo funcional.”** (grifos nossos).

É importante citar que a ideia de universalização da educação incorporada no texto da meta nove do PME não é nova. Ferraro (2018) relata que a ideia de

¹ Erradicar - Termo usado no documento original do PNE ao se referir ao analfabetismo. É substituído por universalizar a alfabetização na meta 9 que se encontra no PME de Porto Alegre.

universalização da instrução pública surgiu pela primeira vez na França, no “Relatório e projeto de decreto sobre a organização geral da instrução pública...” do marquês de Condorcet em nome do “Comitê de Instrução Pública,” em 1792, para a Assembleia Nacional.

São apresentadas no PME/PoA cinco estratégias propostas e que devem ser efetivadas pelo poder público a fim de dar conta do proposto da meta nove:

- 9.1 - Implementar ações pedagógicas que estimulem a permanência dos alunos nas escolas com EJA, em especial daqueles em estágio inicial de alfabetização, assegurando o AEE em cada totalidade do conhecimento;
- 9.2 - Realizar adesão aos programas de alfabetização, como forma de ampliar as opções de acesso da população à escolarização, buscando atender ao proposto nesta Meta;
- 9.3 - Readequar o direcionamento das verbas públicas para instituições públicas de ensino, desde o gerenciamento de recursos até a elaboração da proposta pedagógica, conjuntamente com as escolas de EJA, visando à escolarização dos alunos em unidades públicas de ensino;
- 9.4 - Garantir acesso à Educação Permanente, mediante matrícula, enquanto um direito ao desenvolvimento de potencialidades pessoais e sociais;
- 9.5 - Garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados. (PORTO ALEGRE, 215, p.29-30).

Convém, também, verificar o cumprimento das estratégias 9.1 e 9.2 do Plano Nacional de Educação para a população de jovens e adultos que se propõem respectivamente a “assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria” e a “realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensinos fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos”.

O Relatório do II Ciclo (biênio 2016-2018) de Monitoramento das metas do PNE aponta, entre as suas principais conclusões no que diz respeito ao cumprimento da meta de número nove, considerando os indicadores – 9A (Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade) e 9B: (Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade):

- 1. Em 2017, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade do País (Indicador 9A) foi de 93,0%, estando 0,5 p.p. abaixo da meta estabelecida para o ano de 2015 e 7,0 p.p. abaixo da proposta para 2024;
[...]
- 5. Persiste ainda a desigualdade entre as taxas de alfabetização de negros (90,7%) e brancos (96,0%), embora a diferença tenha diminuído no período de 2012 a 2017;
- 6. Prevalece também a desigualdade com relação à taxa de alfabetização dos 25% mais pobres (88,0%) e dos 25% mais ricos (98,0%), em 2016;

7. A taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade (Indicador 9B) seguiu uma tendência de queda no período de 2012 a 2015. Em 2016, ela atingiu 16,6%, distante, portanto, 7,4 p.p. da meta estabelecida para 2024 (9,2%);

[...]

9. Todos os estados das regiões Sul e Sudeste atingiram, em 2016, taxas de analfabetismo funcional abaixo daquela observada para o País (16,6%), enquanto os estados do Nordeste apresentaram taxas superiores a 23,0%. Alagoas e Piauí registraram as maiores taxas: 29,9% e 28,6%, respectivamente, e Distrito Federal e São Paulo as menores: 9,3% e 9,9%, respectivamente.

10. As taxas de analfabetismo funcional dos residentes nas áreas rurais (34,5%) e dos negros (20,7%), em 2016, são significativamente maiores que as dos residentes nas áreas urbanas (13,7%) e dos brancos (11,8%), respectivamente;

11. Verifica-se grande desigualdade entre as taxas de analfabetismo funcional dos 25% mais ricos (5,9%) e dos 25% mais pobres (24,0%), em 2016. A taxa de analfabetismo funcional do grupo dos mais pobres é quatro vezes maior do que a do grupo dos mais ricos. Não obstante, a diferença entre esses grupos caiu 5,0 p.p., entre 2012 a 2015. (BRASIL, 2018)

Somente a análise dos indicadores 9.A e 9.B do monitoramento já revela a grande desigualdade de direitos considerando aspectos de classe social, raça/etnia, gênero e geracional que ainda persistem em nosso país, apesar de já se ter passado trinta anos desde a promulgação da Constituição Cidadã que tem como um dos seus objetivos fundamentais exposto no art. 3º inciso III da CF/88 : “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”(BRASIL, 1988).

A educação é instrumento necessário para a sobrevivência humana, por isso se configura um direito humano, e não pode se limitar apenas às crianças e aos adolescentes.

Até hoje nenhuma nação do globo conseguiu reduzir as desigualdades sociais sem ter como prioridade investir pesadamente na educação de seu povo: é o que países desenvolvidos, como a China, que ficou em primeiro lugar na última avaliação de PISA, além da Coreia do Sul e Finlândia, que também ficaram muito bem posicionados, mostram através de seus exemplos²: apesar de cada um ter buscado estratégias diferentes para qualificar a educação em seus países e atingirem resultados de excelência no cenário internacional, conseguiram transformar suas realidades sociais positivamente e hoje figuram como referência em educação para o mundo.

² China, Coreia do Sul e Finlândia são países bem posicionados no ranking de PISA e tornaram-se referência em educação conforme aponta a ONU e a OCDE. Fonte: <http://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm> acessada em 22/12/2019

1.2. OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo geral:

Analisar, no âmbito das políticas municipais de educação para a Rede Municipal de Porto Alegre, os compromissos assumidos pelo poder público municipal para atingir a Meta 9 do Plano Municipal de Educação/2015-2025.

Objetivos específicos:

- Comparar o número de vagas disponíveis/ocupadas na modalidade EJA na Rede Municipal com relação aos dados de analfabetismo dentro do município de Porto Alegre;
- Verificar quais os tipos de políticas de incentivo a escolarização para o público da EJA;
- Identificar as políticas públicas educacionais configuradas através de ações/decisões orientadas para o público da Educação de Jovens e Adultos;
- Avaliar as estratégias utilizadas pelo Poder Público Municipal para alcançar a meta nove do PME;

2. O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Para relatar os caminhos que a pesquisa percorreu, é necessário trazer o mote pela escolha da temática pesquisada.

Há mais ou menos dez anos, trabalho na modalidade EJA da rede municipal de Porto Alegre em uma escola localizada na periferia da cidade, inicialmente como professora referência de turmas de alfabetização de jovens e adultos e mais tarde em funções na área da gestão, como coordenadora pedagógica da EJA na Escola e também como vice-diretora dessa Escola que sempre manteve o atendimento na modalidade EJA – ensino fundamental/noturno.

Atuando nesses espaços, sempre me questionei o porquê de as classes se manterem sempre esvaziadas: mesmo quando havia um número considerado alto de alunos matriculados a cada início de semestre, a frequência ia rareando dia a dia, chegando ao final do trimestre com poucos alunos concluintes na totalidade seis³.

As respostas que ouvia informalmente, tanto dos colegas docentes quanto dos representantes legais da mantenedora, era a de que não havia interesse por parte da comunidade em frequentar a escola e que boa parte da população adulta não estava mais precisando da escolarização nas etapas iniciais do ensino fundamental, ou seja, que a universalização da educação já tinha conseguido minimizar a população jovem e adulta analfabeta e elevar os índices de escolaridade dessas pessoas.

Porém, em contato com a comunidade escolar, percebi que a verdade estava longe desse argumento do senso comum visto que, na minha atuação diurna e em contato com familiares adultos de muitas das crianças da escola, me deparava com pessoas sem as habilidades necessárias para a compreensão de um simples bilhete da professora de seus filhos. Ao declarar sua escolaridade na realização da matrícula dos filhos, a grande maioria não tinha a educação básica; e muitos estavam sem a conclusão do ensino fundamental.

³ A Totalidade 6 é a última totalidade da EJA ensino fundamental, refere-se ao 8º e o 9º ano do ensino fundamental regular.

Em conversa com essas pessoas, eu as convidava para se matricularem na Escola. Para a minha surpresa, em muitas das respostas boa parte não sabia que a Escola tinha essa oferta de educação e tampouco que tinham esse direito.

Por outro lado, a mantenedora, anualmente encaminhava para a Escola propaganda impressa de disponibilidade de vagas gratuitas, mediante inscrição e sorteio, em instituições privadas que mantinham convênio com a secretaria de educação. Eu considerava um contrassenso, visto que as vagas da escola pública existiam, não estavam totalmente preenchidas, eram próximas das casas dos alunos e não havia ampla divulgação delas.

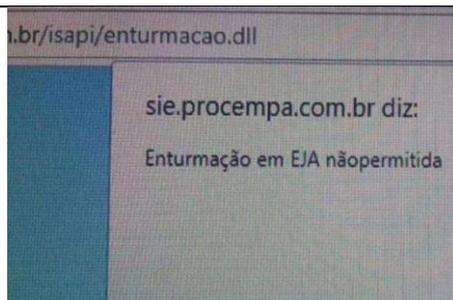
Além de todo ano haver o “fantasma” do fechamento das turmas de EJA, em um dado momento as discussões giravam em torno da criação de escolas polo de EJA nas comunidades e de um ônibus circular entre os diferentes territórios nos horários de início e término escolar para levar esses alunos. A justificativa sempre foi o alto custo em manter uma estrutura educacional, além dos recursos humanos, para um número pouco expressivo de alunos. Porém, essas alternativas não se efetivaram, ficando apenas no âmbito das discussões.

Foi somente no início do segundo semestre de 2017 que se viu o risco do fechamento das classes de EJA nas escolas da rede municipal de Porto Alegre, quando o gestor determinou a não inclusão de novas matrículas no sistema, garantindo o direito de concluir apenas aos que já estavam matriculados e em curso da escolaridade. O assunto repercutiu na mídia local, a exemplo da reportagem abaixo, realizada pela *Gaúcha ZH* – um dos meios de comunicação e informação que tem o alcance da ampla maioria da população Porto-alegrense.

Figura 1 - Reportagem: “Matrículas de EJA estão suspensas em escolas municipais de Porto Alegre” – Gaúcha ZH

Educação
Matrículas de EJA estão suspensas em escolas municipais de Porto Alegre
Novas inscrições poderão ser realizadas no Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores Paulo Freire, no bairro Santana
20/07/2017 - 19h35min Atualizada em 20/07/2017 - 21h24min

Bárbara Müller



Reprodução / Divulgação

As escolas municipais de Porto Alegre que têm Educação de Jovens e Adultos (EJA) no nível do Ensino Fundamental não estão conseguindo realizar a inscrição de novos alunos na modalidade para o próximo semestre. Secretários e diretores de instituições depararam com essa mensagem ao abrir o sistema de inscrições: "Enturmação em EJA não permitida". De acordo com a Secretaria Municipal de Educação (Smed), os estudantes que já estão matriculados nas 33 instituições permanecerão estudando nesses locais. Novas matrículas estão sendo realizadas no Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores (Cmet) Paulo Freire (Rua Santa Terezinha, nº 572, bairro Santana). [...]

Segundo Sinthia Mayer, coordenadora geral da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (Atempa), as instituições foram informadas "da forma mais indelicada possível":

– As escolas estavam fazendo as matrículas agora, no recesso, e não conseguiam acessar o sistema. Aí, somente quando entram em contato com a Smed, é que são informadas. É um desrespeito com a comunidade, que vai até a escola e não consegue se matricular e com os professores que se preparam para essas turmas.

A secretária adjunta da Smed, Ivana Genro Flores, explica que a medida foi tomada para avaliar quem e quantas são as pessoas que estão interessadas em cursar a EJA:

– Estamos vendo quem são esses alunos, de onde eles são. Hoje, não sabemos qual é o número real de interessados. Então, estamos concentrando as matrículas no Paulo Freire para ver quais locais têm maior demanda – explica.

Ivana justifica a escolha do Cmet - que tem 756 alunos na EJA - e garante que ninguém ficará sem vaga. De acordo com Ivana, algumas escolas tinham pouca procura, o que acabava desestimulando os alunos:

– (O Cmet) É um local de fácil acesso para quem vem de todas as regiões de Porto Alegre. É uma escola grande, com estrutura adequada. Pode até incentivar os alunos, ninguém gosta de ir para aula em uma sala praticamente vazia.

A coordenadora da Atempa, porém, defende que concentrar todos os alunos em uma única escola não resolve:

– Não tem sentido pegar ônibus para ir até o Centro. São comunidades de periferia, que estudam à noite e vão para a escola no seu bairro. Não tem como uma escola dar conta da demanda da cidade toda, né? Se continuar assim, logo vai acabar a procura dessas pessoas pelo ensino.

De acordo com a secretária adjunta, as escolas não terão ingressos de novos alunos, e as matrículas continuarão sendo realizadas no Paulo Freire por tempo indeterminado, a não ser que haja grande procura de pessoas da mesma região:

– Se 25 pessoas são da Lomba do Pinheiro, por exemplo, e lá residem e trabalham, vamos encaminhá-los para uma escola de lá. Mas, se não tiver procura suficiente para uma turma, os alunos matriculados estudarão no Paulo Freire – garante.

Fonte: Gaucha - ZH Porto Alegre Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/07/matrículas-de-eja-estao-suspensas-em-escolas-municipais-de-porto-alegre-9848699.html>> Acesso em: 22 maio/2018.

Como professora e coordenadora dessa modalidade em uma das Escolas dessa rede, fui em busca das garantias legais para o direito de matrículas desse público e dos documentos que expressam o comprometimento do poder público com essa modalidade educacional. Enxerguei, expresso no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, o compromisso do qual o executivo queria se eximir, no mais precisamente na meta de número nove; e foi justamente nessa meta que fiz o recorte para balizar a minha pesquisa.

Resolvi pesquisar sobre as políticas de educação de jovens e adultos e me debrucei sobre produções referendadas na área, e sob as orientações da minha professora orientadora Dra. Simone Valdete dos Santos, bem como das recomendações da Banca que aprovou o projeto.

Na compilação da bibliografia selecionada com o propósito da revisão de literatura para a dissertação, me percebi construindo um *estado da questão*. Com registro e síntese da contribuição de outros estudiosos sobre o tema pesquisado por mim e apoiada nos argumentos de Therrien & Nóbrega-Therrien, optei por continuar com essa metodologia nessa etapa da pesquisa.

Em outros termos, o *estado da questão* transborda de certo modo os limites de uma revisão de literatura centrada mais exclusivamente na explicitação de teorias, conceitos e categorias. A concepção proposta requer uma compreensão ampla da problemática em foco fundada nos registros dos achados científicos e as bases teórico-metodológicas acerca da temática e, decorrente deste mergulho, requer igualmente a perspectiva de contribuição do próprio estudante/pesquisador cuja argumentação, lógica, sensibilidade, criatividade e intuição apontam as dimensões da nova investigação. É precisamente esse processo e o material/texto produzido nesta fase que fornecem os elementos para identificar e definir os referenciais e as categorias imprescindíveis à análise dos dados no enfoque desejado. (2004, p.11)

Alinhei as leituras feitas e as que vieram posteriormente em interface com os documentos legais que me foram apontados como relevantes para a análise. Procedi da mesma forma com as entrevistas realizadas com as pessoas que desempenham funções e representam instituições que estão diretamente ligadas à política investigada.

Portanto, as técnicas utilizadas para a coleta de dados foram os indicadores quantitativos dos órgãos oficiais (IBGE, INEP/Censo Educacional, SMED-Porto Alegre), que se encontram a disposição nas páginas dos sites oficiais de cada órgão; a recolha dos documentos impressos para a análise

documental (legislação, resoluções, pareceres e documentos orientador da SMED -Porto Alegre); e entrevista semiestruturada com um representante do legislativo municipal que preside a Comissão especial de Educação, Cultura e Esportes (CECE) da Câmara Municipal de Porto Alegre, a presidente do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/PoA), e com uma representação da Secretaria Municipal de Educação (SMED/PoA).

Importante salientar que, ao fazer o contato telefônico com cada um desses órgãos para solicitar e agendar a entrevista, expliquei o tema da pesquisa e o assunto a ser tratado nas entrevistas; e tanto no Legislativo quanto no Conselho Municipal de Educação a entrevista foi concedida no primeiro contato, na pessoa que preside cada um desses órgãos. Somente na Secretaria Municipal de Educação foi necessário solicitar, por e-mail, e aguardar o retorno para a concessão da agenda; e a pessoa responsável por prestar as informações na entrevista foi uma assessora pedagógica do ensino fundamental que atua na coordenação da educação especial da rede municipal.

A assessora pedagógica da SMED, explicou que ela é a pessoa designada pela secretaria para atender os estudantes/pesquisadores de universidades e prestar as informações necessárias sobre a rede municipal de educação.

Dispondo de todas as informações julgadas necessárias para o campo da análise me servi das contribuições da abordagem do ciclo de políticas, que é um método para análise de políticas desenvolvido pelos sociólogos ingleses Stephen Ball e Richard Bowe (1992). Esse método contribui para a análise de políticas de forma a permitir articular as perspectivas macro e micro do processo político, tornando compreensivas as multifaces e a dialética da política de forma crítica e contextualizada.

2.1. A ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS COMO METODOLOGIA DE ANÁLISE

Em 1992, Stephen J. Ball e Richard Bowe desenvolveram o método de “Abordagem do Ciclo de Políticas” para analisar as políticas educacionais. Este método permite a análise crítica da política em questão desde a sua formulação

inicial até o contexto da prática e seus efeitos tanto no contexto macrosocial quanto no microssocial.

Ball, ao referir-se ao método do Ciclo de Políticas, salienta que é uma maneira de pesquisar, teorizar, pensar e saber como são feitas as políticas.

O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais como, por exemplo, o de atuação ou encenação (enactment). Quero rejeitar completamente a ideia de que as políticas são implementadas. Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. (BALL, apud MAINARDES 2009 p.305)

A metodologia do ciclo de políticas proposta por Ball e Bowe se desenvolve na análise de cinco contextos: de Influência, da Produção de Texto, da Prática, dos Resultados e da Estratégia Política, sendo os três primeiros contextos os mais focalizados por muitos pesquisadores em diferentes países, ao fazer a análise, apesar de Ball não considerar útil separá-los (MAINARDES, 2009, p.306). O contexto dos resultados é uma extensão do contexto da prática e o contexto da estratégia está relacionado ao contexto de influência que, segundo os autores (MAINARDES, MARCONDES, 2009), é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são ou podem ser mudadas, ou, pelo menos o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado.

A análise se desenvolve em ciclos de retroalimentação, com o objetivo de responder as perguntas que estão no cerne do problema de pesquisa.

No primeiro contexto há a identificação da “política proposta”, isto é, as organizações/instituições públicas envolvidas na formação da política e os atores que se encontram em posição de evidência nessas organizações e os conceitos que embasam o discurso da política. É no contexto de influência que, através de conceitos e concepções, constrói-se o discurso base que dará origem à política pública com a participação da sociedade civil organizada e das instituições governamentais, tendo como arena os meios de comunicação, as comissões representativas, os partidos políticos, os organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, OCDE, UNESCO), os órgãos governamentais e os não governamentais com implicação direta na temática da política.

Passamos para o segundo contexto de análise, o da Produção de Texto, que tende a explicar o funcionamento institucional e as características da política.

Nesse nível aparecem os textos políticos e textos legislativos que dão a base para a política ser implementada; eles representam a política. As arenas de disputa são os textos legislativos (Leis), pareceres, resoluções, ofícios, comentários oficiais ou políticos sobre estes textos.

O terceiro contexto é o da Prática, que é o da “política em uso”, onde ela produz efeitos e consequências e está sujeita a interpretações e recriações e sofre influência direta (valores, interesses, motivações) do grupo de interesse que irá colocá-la em atuação.

No quarto contexto, o dos Resultados/Efeitos (gerais e específicos), a política deve ser analisada considerando o impacto e a interação com as desigualdades existentes.

O último contexto, o das estratégias da política, envolve identificar as ações sociais ou políticas necessárias para lidar com as desigualdades e injustiças produzidas ou reproduzidas pela política analisada.

Ao usar a abordagem do ciclo de políticas como metodologia de análise se pressupõe uma análise crítica das políticas, sendo importante considerar o conceito e ou a concepção de política do pesquisador(a), bem como a posição teórica sobre Estado (nação) e a relação com a política investigada.

Desde a formulação inicial da *policy cycle approach*, Ball aponta a necessidade de o pesquisador deixar clara a sua concepção de Estado e de política educacional e a relação que estas concepções estabelecem com a política investigada. A abordagem do ciclo de políticas denota a importância do enfoque epistemológico que segundo Mainardes (2018) se refere a construir a pesquisa partindo de uma determinada perspectiva epistemológica e de um posicionamento epistemológico, bem como “ao nível de coerência entre os diferentes aspectos da pesquisa (objetivos, referencial teórico, metodologia, análises, conclusões)” (MAINARDES, apud MAINARDES, 2018).

Ball vem demonstrando através de seus trabalhos a necessidade de se pensar sobre a base ontológica da política (MAINARDES, 2018), o que significa refletir sobre determinadas questões, procurando atingir o nível de compreensão da política investigada. Quais finalidades da política? Para quem a política foi pensada? Baseada em quais pressupostos de sujeito, sociedade, de educação? Quais as relações de poder envolvidas? (MAINARDES; TELLO, 2016 apud MAINARDE, 2018). Esta é a razão da importância da análise do funcionamento

e o papel do Estado para além da perspectiva do controle estatal (BALL, apud MAINARDES,2018).

No uso da abordagem do ciclo de políticas como metodologia de análise, os autores, Ball, Maguire e Braun (2016) chamam a atenção para a importância do contexto, portanto, ao apresentar a política investigada, o pesquisador deverá, usando de clareza e objetividade, apresentar dados como os aspectos históricos, legislativos, contextuais, discursivos, político-ideológicos, custo financeiro e outros mais que julgue necessário para uma boa caracterização da política investigada.

Outra ideia interessante que está presente no contexto da abordagem do ciclo de políticas é a *theory of policy enactment* – “teoria da atuação” – é o aprofundamento de uma ideia posta na formulação inicial do ciclo de políticas, onde os autores enunciavam que as políticas não são simplesmente implementadas, “mas sujeitas a processos de recontextualização, recriação” (MAINARDES, 2018, p.4). Isso significa que – na visão dos autores Ball; Maguire; Braun – as políticas são interpretadas e colocadas em prática de diferentes e variadas formas, visto que os atores envolvidos no processo de atuação da política têm o controle do processo e não são “meros implementadores”.

Ball, ao se referir à teoria da atuação, explica o que o levou a fazer uso do termo *enactment* no sentido de representação teatral: foi a tentativa de fugir da noção de implementação traduzida como uma política fixa, que alguém escreve e planeja para outros implementarem.

O que eu queria fazer era substituir isto com a noção de atuação e ver a atuação, de um lado, como um processo criativo, no qual o produto do processo de atuação é algo diferente daquilo que estava escrito no texto. Mas também, por outro lado, reconhecendo que a atuação é em parte produzida discursivamente, que as possibilidades de se pensar e falar sobre políticas são na verdade articuladas dentro dos limites de certas possibilidades discursivas. (BALL, 2016 apud MAINARDES, 2018, p.5)

O autor defende a ideia que os atores envolvidos no processo de atuação da política possuem o controle do processo, tendo em vista que esses atores têm um certo grau de autonomia no contexto onde atuam, fazendo com que o produto do processo sofra a influência das interpretações e seja recriado a partir das histórias de vida, de experiências profissionais e das condições objetivas do contexto onde esses profissionais atuam.

Dessa forma, a atuação de políticas compreende processos criativos de interpretação e de recontextualização que vêm a ser “interpretações de interpretações”. A interpretação é o processo de procurar compreender a política, é colocar sentido nos textos políticos. Portanto, não faz sentido acreditar que as políticas possuem uma certa linearidade racional e ordenada.

“Já a tradução é um processo produtivo e criativo. Envolve a criação de estratégias para colocar uma política em ação” (MAINARDES, 2018, P.6); está entre a formulação e a prática. Significa o processo de colocar em prática os textos institucionais.

Desse modo, a teoria da atuação vem contribuir com a compreensão de como as políticas são colocadas em prática considerando a lógica de movimento no macro e no micro, juntamente com o protagonismo de seus atores envolvidos, quebrando com a visão ingênua de implementação que sugere que as políticas percorrem o caminho da formulação para a prática sem sofrer qualquer influência. A política colocada em ação no contexto da prática não está dissociada dos interesses e motivações, bem como das demandas cotidianas dos diferentes protagonistas que atuam em seus respectivos cenários dando materialidade real a essa política.

A efetivação da política na prática e através da prática envolve um processo de atuação que para Ball (2007):

É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim. (apud MAINARDE, 2009, p. 305)

O que o autor quer dizer é que a pessoa que vai colocar a política em prática precisará converter duas modalidades distintas: a da palavra escrita, que é o texto com o da prática; prática pressupõe fazer coisas. Então, há uma interpretação e uma atuação, que metaforicamente o autor compara a uma peça teatral.

Para a teoria da atuação, o contexto da política analisada é muito importante, sendo necessário levantar muitos dados que permitam compreender em que contexto(s) (econômico, social, político e material) a política foi formulada e colocada em ação. Também os sujeitos envolvidos no contexto da prática são elementos importantes dentro da teoria de atuação, o que certamente irá levar o

pesquisador a usar na coleta de dados instrumentos como entrevistas e observações no e do campo pesquisado.

A teoria da atuação como método de análise nessa pesquisa vai possibilitar entender, no contexto da prática da política analisada, como os diferentes atores influenciam a efetivação dessa política para o cumprimento da meta nove do PME/PoA.

3. PANORAMA DAS NORMATIVAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL

A importância da construção de um capítulo sobre as normativas da EJA, se justifica no momento que se considera que os textos políticos representam a política analisada, levando em conta o tempo, o local e a conjuntura na época da produção do texto político.

Na abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992), os textos políticos estão contidos no “contexto da produção de texto” e resultam da disputa de forças, interesses e acordos entre os grupos que representam diferentes interesses sociais e atuam nos diferentes níveis da produção do texto.

Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. (BALL, 1993 apud MAINARDES, 2006, p.52)

Ball (1993) apud Mainardes (2006), ao conceituar a política como texto, explica que ela pode ser entendida como um conjunto de representações codificadas de maneiras complexas; e tais textos terão uma pluralidade de leituras devido à pluralidade de leitores.

3.1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO, SUBJETIVO E SOCIAL

Em 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à educação já estava consagrado no art. 26 da DUDH/1948: “1) Todo o homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais.” Desde então, muitos documentos internacionais foram assinados pelos países que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU); e o Brasil está nesse contexto.

A Constituição Federal de 1988 proclama a educação básica obrigatória como direito público subjetivo: garante ao indivíduo - seja este criança (a partir dos quatro anos de idade) ou adolescente (até os dezessete anos) - o direito de exigir do Estado (a qualquer momento) o cumprimento do dever de prover educação básica de qualidade.

A modalidade EJA é um direito para as pessoas a partir de quinze anos desprovidas de estudos; contemplando o direito dos adolescentes dos quinze aos dezessete anos que possuem seu direito subjetivo garantido pela Constituição Federal.

Com a redemocratização do Brasil, o governo brasileiro também assumiu compromissos em grandes agendas internacionais, ainda, no que diz respeito à Educação de Jovens e Adultos, como demonstrado no gráfico da figura 2.

Figura 2 - Linha do Tempo dos compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário



Fonte: Informações levantadas pela Internet - Elaborado pela autora.

Educação Para Todos (EPT/1990) em Jomtien, na Tailândia, com as metas renovadas no ano 2000 em Dakar/Senegal ficou estabelecido pela UNESCO os objetivos da Educação para Todos, e no que se refere à EJA são:

1. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam alcançadas através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e competências para a vida.
2. Alcançar 50% de melhora nos níveis de educação de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para adultos. (UNESCO, 2000 p.1)

A Declaração de Hamburgo (V CONFITEA/1997) traz explícito no artigo 27 o compromisso da comunidade internacional com a educação de jovens e adultos:

27. Nós, reunidos em Hamburgo, convencidos da necessidade da aprendizagem de adultos, nos comprometemos com o objetivo de oferecer a homens e mulheres as oportunidades de aprender ao longo de suas vidas. Para tanto, construiremos amplas alianças para mobilizar e compartilhar recursos, de forma a fazer da educação de adultos um

prazer, uma ferramenta, um direito e uma responsabilidade compartilhada. (UNESCO, 1997, P.3)

Tendo sido assinada uma nova CONFINTEA em 2009 em Belém do Pará; que veio fortalecer o direito à educação ao longo da vida para todos.

A CONFINTEA frisou que a aprendizagem ao longo da vida constitui “uma filosofia, um marco conceitual e um princípio organizador de todas as formas de educação, baseada em valores inclusivos, emancipatórios, humanistas e democráticos, sendo abrangente e parte integrante da visão de uma sociedade do conhecimento”. Destacou a sua compreensão da natureza intersetorial e integrada da educação e aprendizagem de jovens e adultos, a relevância social dos processos formais, não formais e informais e a sua contribuição fundamental para o futuro sustentável do planeta. (UNESCO, 2010, p.3-4)

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, definem metas para superar a pobreza ao redor do mundo. Em 2000 a Cúpula do Milênio, reunida em Nova York, se compromete a reduzir a pobreza extrema no mundo, através de oito objetivos – com um prazo para ser alcançado até 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A educação figurava no objetivo 2 – Alcançar educação primária universal.

Em 2015 a desigualdade persiste e os líderes das Nações Unidas se comprometeram com uma nova agenda de sustentabilidade ambiciosa a longo prazo para suceder os ODM. A Agenda pós -2015 reflete novos desafios com prazo para a implementação de suas ações até 2030. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, possui dezessete objetivos a serem alcançados, sendo o objetivo “4 – Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. (UNESCO, 2015, p.2)

A United Nations Literacy Decade, 2003-2012 (UNLD)⁴ Foi uma estratégia com o objetivo de fortalecer o que ficou estabelecido, para reduzir as taxas de analfabetismo no mundo pela EPT. “A UNLD apresentou uma visão renovada de alfabetização para abranger as necessidades de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, em qualquer lugar ou contexto.” (IRELAND, 2015, p.1)

⁴ Tradução: Década da ONU para a Alfabetização

Literacy Initiative For Empowerment, 2006-2015 (LIFE)⁵ Foi uma ação da UNLD com o objetivo na alfabetização de adultos e em crianças que estão fora da escola.

A LIFE foi criada pela UNESCO quando ficou aparente que os esforços de alfabetização já existentes não seriam suficientes para atingir um nível de 50% de adultos alfabetizados até 2015 (Meta 4 de Dacar), em países com altas taxas de analfabetismo (mais de 50%) e/ou grandes populações analfabetas (mais de 10 milhões).(UNESCO, 2008, p.3)

Na base de todos os compromissos assumidos está a educação de qualidade para todos como um direito e a universalização da alfabetização, bem como o direito a aprendizagens ao longo da vida em condições de equidade e igualdade para todos, garantindo a qualidade, a interculturalidade e a intersetorialidade.

Estamos há dez anos do prazo estimado para se alcançar os objetivos elencados na nova agenda 2030 e os progressos no que se refere à educação de jovens e adultos são limitados, apresentando-se como um grande desafio para os gestores.

O direito à educação parte do pressuposto que dar acesso ao conhecimento produzido pela humanidade de forma sistematizada é somente uma das premissas da educação; o seu principal valor está em oferecer condições para que a pessoa humana de posse desse saber participe e tome decisões de forma mais qualificada dos e nos espaços sociais a que tem direito, como bem expressa Cury: “[...] Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte destes e de novos conhecimentos.” (CURY, 2002, p.260)

3.2. UMA BREVE VISITA PELO HISTÓRICO DA EJA NO BRASIL

No Brasil, a Educação de Jovens e Adultos só passou a ser assegurada como direito – e como dever do Estado oferecer essa modalidade para a camada da população que não conseguiu se escolarizar na idade considerada como apropriada –a partir da Constituição Cidadã de 1988; até então sempre foi atribuída ao sujeito analfabeto ou de pouca escolarização a responsabilidade por sua condição.

⁵ Tradução: Iniciativa de Alfabetização para o Empoderamento

Em uma retrospectiva na história da educação em nosso país vamos constatar que alfabetizar pessoas jovens e ou adultas no Brasil Colonial era muito raro: as práticas que se deram naquela época foram isoladas e assistemáticas, sem nenhuma iniciativa ou participação governamental, apesar de na primeira Constituição do Império do Brasil em 1824, aparecer no Art. 179. “A Instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” a lei ficou somente no papel, conforme Aranha (1996, p.152): “Inspiradas nos ideais da Revolução Francesa, aspiram a um sistema nacional de instrução pública que resultou e lei nunca cumprida”.

Não houve políticas governamentais para viabilizar a educação para todos, as classes populares não foram incentivadas a se escolarizarem, o que não alterou muito o contingente da população analfabeta. Na lei a escola era para todos, mas o acesso não era para todos. Soares, ao se referir a esse assunto, assevera que

No Brasil, o discurso em favor da Educação popular é antigo: precedeu mesmo a proclamação da República. Já em 1882, Rui Barbosa, baseado em exaustivo diagnóstico da realidade brasileira da época, denunciava a vergonhosa precariedade do ensino para o povo no Brasil e apresentava propostas de multiplicação de escolas e de melhoria qualitativa de Ensino. (2002, p.8)

Com o passar dos séculos houve muitas reformas. Após a Primeira Guerra Mundial, com o advento da revolução industrial, o Brasil não figurava bem diante da comunidade internacional, pois os números do analfabetismo eram altos.

O operariado exige um mínimo de escolarização, e começam as pressões para a expansão da oferta de ensino. A situação é grave, já que na década de 20 o índice de analfabetismo atinge a alta cifra de 80%. (ARANHA, 1996, P.198)

Nesse contexto de forças emergentes conflitantes, surgiram muitos movimentos políticos e culturais; com relação a educação a preocupação em recuperar os anos de atraso era evidente nos debates e planos de reforma. Os educadores escolanovistas⁶ defendem a escola pública para todos, visando uma sociedade mais justa. (ARANHA, 1996)

⁶ A Escola Nova foi um movimento de renovação do ensino que foi especialmente forte na Europa, na América e no Brasil, na primeira metade do século XX. O escolanovismo desenvolveu-se no Brasil sob importantes impactos de transformações econômicas, políticas e sociais. (ARANHA)

Foi em meio ao conflito que em 1932 foi publicado o Manifesto dos Pioneiros em defesa da educação pública, leiga, gratuita e obrigatória, como dever do Estado. “Esse manifesto é muito importante na história da pedagogia brasileira porque representa a tomada de consciência da defasagem entre a educação e as exigências do desenvolvimento.” (ARANHA, 1996, p.198)

Somente com a constituição de 1934, a educação de adultos é reconhecida como direito e surge como dever do estado, sendo ofertada gratuitamente em cursos noturnos. Porém, três anos depois, com a Constituição de 1937, a educação pública deixa de ser responsabilidade do Estado. A Educação volta a ser acessível apenas para poucos, a classe popular se mantém afastada das escolas e quando é oferecida a escolarização para os mais pobres, ela se dá com o objetivo profissionalizante. Conforme Romanelli, apud Aranha:

[...] a legislação acabou criando condições para que a demanda social da educação se diversificasse apenas em dois tipos de componentes: os componentes dos estratos médios e altos, que continuaram a fazer a opção pelas escolas que ‘classificam’ socialmente, e os componentes dos estratos populares, que passaram a fazer opção pelas escolas que preparavam mais rapidamente para o trabalho. Isso evidentemente, transformava o sistema educacional, de modo geral, em um sistema de discriminação social.” (1996, p. 202)

Os interesses do governo naquele momento eram apenas os de instrumentalizar o povo para o trabalho, não existia o objetivo de educar para uma formação intelectual culta e crítica. Para o momento político e social do país naquela época, era mais importante capacitar o jovem e o adulto para trabalhar nas indústrias do que formar intelectuais. O Brasil precisava de operários e não de intelectuais que pudessem vir a questionar o novo regime, a “Ditadura Vargas”.

Em 1940, era significativo o alto índice de analfabetismo entre os adultos no Brasil, o que obrigou o governo a criar, em 1942, um fundo para financiar a educação de adultos.

Com a criação em 1938 do INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – e através de seus estudos e pesquisas, instituiu-se em 1942 o Fundo Nacional do Ensino Primário. Através dos seus recursos, o fundo deveria realizar um programa progressivo de ampliação da educação primária que incluísse o Ensino Supletivo para adolescentes e adultos. Em 1945 o fundo foi regulamentado, estabelecendo que 25% dos recursos de cada auxílio deveriam ser aplicados num plano geral de Ensino Supletivo destinado a adolescentes e adultos analfabetos. (HADDAD e DI PIERRO, 2000, P.110-111)

Em 1945, findada a ditadura Vargas, surge a UNESCO, que solicita as “nações categorizadas como ‘atrasadas’”(sendo o Brasil um deles) que eduquem seus jovens e adultos. (HADDAD e DI PIERRO, 2000)

O governo brasileiro cria em 1947 o Serviço de Educação de Adultos (SEA), sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, tendo por finalidade coordenar o trabalho dos planos anuais do ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos. A partir da criação desse órgão (SEA), foi desenvolvida, uma série de atividades em prol da educação de adolescentes e adultos.

É nesse cenário que surge o 1º congresso de educação de jovens e adultos no país: a partir de então é iniciada a discussão sobre educação de jovens e adultos no Brasil e são produzidas as primeiras publicações do MEC sobre o tema.

O Movimento em favor da educação de adultos nascido nesse contexto se estendeu até o final da década de 1950, depois passou a se denominar Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), que influenciou positivamente a criação de infraestrutura para a educação de jovens e adultos no âmbito dos estados e municípios. (HADDAD e DI PIERRO, 2000)

Em 1958, realizou-se o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, com o propósito de avaliar as ações realizadas na EJA e propor soluções adequadas para a questão. Segundo Paiva (1973), apud Haddad e Di Pierro:

[...] marcava o Congresso o início de um novo período na educação de adultos no Brasil, aquele que se caracterizou pela intensa busca de maior eficiência metodológica e por inovações importantes neste terreno, pela reintrodução da reflexão sobre o social no pensamento pedagógico brasileiro e pelos esforços realizados pelos mais diversos grupos em favor da educação da população adulta para a participação na vida política da Nação. (2000, p.112)

Foi quando a delegação de Pernambuco, da qual Paulo Freire fazia parte, propôs uma educação baseada no diálogo, que considerasse as características socioculturais das classes populares, estimulando sua participação consciente na realidade social.

Em 1962 a convite do então presidente João Goulart e pelo Ministro da Educação, Paulo Freire desenvolve um Programa Nacional de Alfabetização de Adultos (PNAA), com a previsão de alfabetizar dois milhões de pessoas.

Haddad e Di Pierro destacam que:

À medida que a tradicional relevância do exercício do direito de todo cidadão de ter acesso aos conhecimentos universais uniu-se à ação conscientizadora e organizativa de grupos e atores sociais, a educação de adultos passou a ser reconhecida também como um poderoso instrumento de ação política.

Em janeiro de 1964, foi aprovado o Plano Nacional de educação, orientado pelos ideais de educação de Freire. Alguns meses depois o golpe militar de 1964, chega rompendo com toda esse movimento de educação voltado para o desenvolvimento de um pensamento crítico e transformador dos alunos. O pensamento freiriano era considerado uma ameaça a ordem nacional.

O Estado na ditadura civil militar, procurou manter a escolarização de jovens e adultos, que segundo Haddad e Di Pierro, era considerado um importante canal de “mediação com a sociedade.” (2000, p.114) Além disso os baixos níveis de escolaridade da população brasileira se incompatibilizavam com a proposta de construir uma grande nação conforme os militares anunciavam perante as comunidades nacional e internacional. (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

Entre as estratégias que buscavam atender a necessidade de redução dos índices de analfabetismo, a elevação da escolaridade da população e ao mesmo tempo aos interesses do modelo hegemônico exercido pelo governo militar, foi criado em 1967, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que também prometia erradicar o analfabetismo no país.

Estávamos em 1970, auge do controle autoritário pelo Estado. O MOBRAL chegava com a promessa de acabar em dez anos com o analfabetismo, classificado como “vergonha nacional” nas palavras do presidente militar Médici. Chegou imposto, sem a participação dos educadores e de grande parte da sociedade. As argumentações de caráter pedagógico não se faziam necessárias. Havia dinheiro, controle dos meios de comunicação, silêncio nas oposições, intensa campanha de mídia. Foi o período de intenso crescimento do MOBRAL. (HADDAD e DI PIERRO, 200, p.115-116)

A meta, evidentemente não foi alcançada, o MOBRAL recebeu muitas críticas pelo pouco tempo destinado a alfabetização e os critérios utilizados para a verificação da aprendizagem.

Em 1971, foram criados, em todo o país, Centros de Estudos Supletivos para a população de jovens e adultos que precisava se escolarizar: “o Ensino Supletivo se propunha a recuperar o atraso, reciclar o presente, formando uma

mão-de-obra que contribuísse no esforço para o desenvolvimento nacional, através de um novo modelo de escola.” (HADDAD e DI PIERRO, 2000, P.117)

Os Centros de Estudos pretendiam atingir muitas pessoas que precisavam se escolarizar para as exigências de um mercado de trabalho, mas com um baixíssimo investimento de dinheiro público. Em todo o território brasileiro, no âmbito estadual, o ensino supletivo foi ofertado com uma diversidade de formatos, visto que estava sob a regulamentação dos Conselhos Estaduais de Educação, mas o foco era no ensino de 1º e 2º grau, com raras iniciativas no campo da alfabetização de adultos.

No início da década de 80, o regime militar se mostra enfraquecido, em 1985 tem o seu fim com a abertura política, o fim dos governos ditatoriais e a sociedade buscando transformações.

Na Nova República, o MOBREAL “Estigmatizado como modelo de educação domesticadora e de baixa qualidade” (HADDAD e DI PIERRO, 2000, P.120) foi extinto, sendo substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – Fundação Educar.

A Fundação Educar ficou responsável pela promoção, em conjunto, do ensino supletivo e da política nacional de educação de jovens, ficando a seu encargo, também, a formação e a qualificação, além da produção de material didático e a supervisão e avaliação das atividades desenvolvidas nos municípios e estados do país. (HADDAD e DI PIERRO, 2000)

A Constituição de 1988. Foi um marco importante para a educação de jovens e adultos, pois trouxe a garantia da oferta gratuita do ensino fundamental, independentemente da idade “[...] para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. (BRASIL,1988, ART. 208)

Na chegada dos anos de 1990, a EJA perde espaço nas pautas do governo. A Fundação Educar foi extinta no início do governo Collor e a União transferiu a responsabilidade da EJA para os estados e municípios.

Ainda no governo Collor de Mello houve a intenção de criar um Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) em substituição a Fundação Educar, mas o projeto não se concretizou, tendo sido abandonado no governo Itamar Franco (que sucedeu Fernando Collor de Mello).

Durante os oito anos (1995-2003) do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a educação de jovens e adultos na nova LDBEN nº 9394/96,

segundo Haddad e Di Pierro (2000, p.121), “[...] resultou uma seção curta e pouco inovadora”, sendo suas únicas novidades a redução das idades para a submissão aos exames supletivos (15 anos para o ensino fundamental e 18 para o ensino médio) e a integração da Educação de Jovens e Adultos à educação básica comum.

A política do governo FHC, tinha por objetivo a descentralização dos encargos públicos com a educação, levando o MEC a manter a EJA na posição de educação marginal dentro das políticas públicas nacionais.

Ao longo de toda a década de 1990 os direitos com relação a educação das pessoas jovens e adultas conquistados em momentos anteriores, foi relativizado pelos governantes desse período.

Em 2000 o Parecer 11 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, veio para dar maior legitimidade às demandas por educação ao longo da vida em concordância com a nova perspectiva de educação pautada pela V CONFINTEA em 1997 na cidade de Hamburgo. O Parecer 11 da CEB, foi o documento que, juridicamente, instruiu a Lei n. 10.172 do I Plano Nacional de Educação 2001-2010. (DI PIERRO E HADDAD, 2015)

Somente em 2003, no governo Lula, a EJA volta a priorizar a agenda do MEC.

A janela de oportunidade para a mudança nas orientações das políticas educacionais se abriu com a alternância no governo da União em 2003, quando a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleita em substituição ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). (DI PIERRO E HADDAD, 2015, p.206)

A alfabetização de adultos passa a ser reconhecida como dívida social e prioridade no país, fazendo parte de programas de combate a pobreza como o Bolsa Família. Ainda em 2003 foi implementada políticas como o Brasil Alfabetizado (PBA), sob a responsabilidade de uma recém criada Secretaria Extraordinária e uma Comissão Nacional de Alfabetização que no ano seguinte (2004) passou a ser Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD) (DI PIERRO E HADDAD, 2015).

O Programa Brasil Alfabetizado visa a atender jovens a partir de 15 anos e adultos analfabetos em todas as regiões do país, por meio de repasse de recursos a entidades parceiras responsáveis pela execução das ações de alfabetização. As entidades parceiras são responsáveis pela capacitação dos

alfabetizadores e pela inscrição dos alfabetizandos no Programa, bem como pela metodologia empregada, pelo material didático-pedagógico e pela infraestrutura necessária para viabilizar as aulas.

O PBA aparece como sendo a principal estratégia brasileira para cumprir com os compromissos assumidos na EPT relacionados à EJA; e teve sua qualidade, relevância social e eficácia questionada, na época, pelo coordenador da Cátedra da UNESCO em EJA no Brasil, Timothy Ireland, pois os dados analisados revelaram que um considerável número de alunos, ao concluir os oito meses do Programa, ainda assim não estava alfabetizado e, dentre os concluintes do PBA, um número insignificante se matriculava na modalidade EJA.

Em discurso proferido na apresentação do Relatório de Monitoramento Global da EPT em 2015, em Brasília, Timothy Ireland declara que “Há consenso entre várias agências internacionais de que a alfabetização é um contínuo que exige vários anos de escolaridade para se consolidar”, o que vem a ser uma crítica para programas de alfabetização em ritmo de aceleração ou compactados em um curto espaço de tempo.

No segundo mandato do governo Lula (2007-2011) a EJA ganha um novo estímulo, passando a fazer parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁷. A alfabetização de jovens e adultos foi valorizada e integrada com o Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, com a Educação de Jovens e Adultos das séries iniciais do Ensino Fundamental. (Todos pela Educação, 2018)

Atualmente, não é possível afirmar que o PBA se mantém em todo o território nacional, visto que não figura mais nas páginas do site do MEC e não há nenhuma referência ao programa na apresentação da atual Secretaria de Alfabetização (SEALF) criada no governo Bolsonaro (2018-), “responsável por planejar, orientar e coordenar a implementação de políticas para a alfabetização de crianças, jovens e adultos.” (BRASIL, 2018)

⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi um conjunto de programas que visaram melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Lançado em 2007, tinha um prazo de quinze anos para ser completado, mas acabou descontinuado antes desse prazo. (www.todospelaeducacao.org.br, 2018)

A SEALF (até o momento de conclusão da pesquisa) não apresentou a criação de nenhum outro programa voltado para a alfabetização de adultos.

3.3. A DÍVIDA EDUCACIONAL DO BRASIL COM A POPULAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA SOCIAL

Os dados do Município de Porto Alegre corroboram, a título de exemplo, que o Estado mantém uma enorme dívida educacional com uma significativa parcela da população com 15 anos ou mais que não exerce o direito à educação.

Alceu Ferraro (2008) entende o analfabetismo de jovens e adultos como “Dívida Educacional” do Estado para com esses cidadãos. A Constituição Federal de 1988 coloca essas pessoas na condição de credoras do Estado ao contabilizar o número de anos de estudos que estiver faltando a cada um desses cidadãos e cidadãs em particular e ao conjunto deles para a atingirem no mínimo a conclusão do ensino fundamental.

A Constituição Federal assegura a todos o direito à educação, bem como compromete o Estado com o dever de garantir esse direito.

No artigo 208, reitera que a educação é dever do Estado; e no complemento dado pela emenda nº 59 de 2009 se compromete diretamente com a educação de jovens e adultos ao assegurar a oferta gratuita da educação básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

O entendimento de Ferraro (2008) se sustenta partindo desse compromisso assumido com a educação pelo Estado brasileiro, que se converte em dívida educacional no momento que ainda há brasileiros e brasileiras a contar de 1988 até os dias atuais que, na condição de jovens e adultos analfabetos, que não concluíram a educação básica, com o agravamento de que há pessoas nascidas sob a constituição sendo parte da estatística do analfabetismo e ou sem conclusão da educação básica nos dias atuais.

Para o autor, o grande desafio posto para a sociedade em geral e, principalmente, para os educadores é “como despertar nas pessoas humildes a consciência de que elas efetivamente têm direito à educação e dispõem de meios para cobrar do Estado esse direito.” (FERRARO, 2008, p.273)

Acreditará o povo que tem contas de educação escolar a cobrar do Estado? Poderão as pessoas humildes acreditar que o Estado está em dívida com elas e que elas têm o direito e dispõem dos meios para cobrar escola(rização)? (FERRARO, 2008, p.287)

Em Ferraro (2011), o autor salienta que a solução para o analfabetismo, sem dúvida, é a escolarização como direito universal; mas qualquer país que não tenha conseguido dar conta da alfabetização de suas crianças, como é o caso do nosso, tem por obrigação desenvolver programas alternativos para dar conta da alfabetização e escolarização dos adolescentes e adultos.

Tratando-se de educação de jovens e adultos, Maria Margarida Machado observa com a propriedade de quem acompanha a luta histórica pelo direito à EJA:

Portanto, mesmo reconhecendo os avanços na área da educação em geral, se pensarmos o debate do texto aprovado da CF de 1988, é necessário perceber que muitas das tradições enraizadas no pensamento brasileiro sobre a quem se destina a educação e como ela deve ser praticada contradizem com a defesa central desta constituição, que é a Educação como Direito de Todos. Isto é muito evidente para quem acompanha a luta histórica do direito a educação para jovens e adultos trabalhadores no Brasil. Nesse sentido, há um passado que não passou, que é o do preconceito com pobres, negras e negros, população que vive no campo ou nas periferias das cidades, que são a maioria daqueles que ainda não concluíram a educação básica, mesmo já tendo passados mais de duas décadas da aprovação da CF de 1988. (MACHADO, 2016, p.434)

Considerando o pensamento de Machado (2016), em se tratando de educação de jovens e adultos, não podemos reduzir o discurso somente às questões de escolarização; é necessário ampliar esse discurso, muito além do direito de acesso, permanência e conclusão da escolarização com qualidade, o discurso da EJA precisa coadunar com inúmeras outras lutas históricas: direito à saúde, ao trabalho, à moradia digna, à igualdade de raça, de gênero, respeito às diversidades entre tantas outras lutas que constituem o direito à educação ao longo de toda a vida rumo à construção de uma sociedade que, de fato, seja espaço de vivência e convivência de todos com equidade de direitos.

Esses direitos devem ser garantidos pelo Estado, priorizando o atendimento aos grupos mais vulneráveis dentro de nossa sociedade. A sociedade que conhecemos até hoje é constituída por diferenças e desigualdades.

Com relação às diferenças poderíamos ficar indefinidamente pautando as características que nos diversificam uns dos outros, que vão desde os traços étnicos/genéticos, passam pela sexualidade e se embrenham nas práticas

culturais. O que vai traduzir se uma sociedade é mais ou menos justa que a outra é a forma como lida com as questões das diferenças.

Uma das marcas de nosso tempo – a modernidade – é a necessidade absoluta de classificar todas as coisas. Porém, os critérios de classificação são sempre estabelecidos pelo grupo que se encontra no poder, o que faz com que todos os padrões a serem reconhecidos e enaltecidos pela sociedade devam ser os que representam o grupo de poder. Toda pessoa que não se enquadra dentro desses padrões, seja por questões econômicas, de raça, de sexo ou cultural estará a margem do centro do poder; e é justamente aí que localizamos a maioria das pessoas, público da educação de jovens e adultos sem a escolarização básica.

Estando à margem do centro de poder, a pessoa, além de não participar ativamente das decisões, não tem representação na esfera social: quem não tem representação obviamente não tem reconhecimento. Segundo Honneth (2003) o que está na base de luta dos movimentos sociais é a busca por reconhecimento.

Nas sociedades capitalistas, um dos principais fatores de exclusão social é o fator econômico: as pessoas desprovidas de riquezas não conseguem ter acesso aos principais bens sociais, sejam eles de ordem material (bens físicos que são classificados em naturezas distintas) ou imaterial (aqueles com base em conhecimentos, habilidades, manifestações artísticas, festividades, etc...) de consumo ou de serviços; e a educação é um dos principais bens sociais na sociedade moderna.

A forma como cada sociedade lida com esses processos de exclusão social é o que vai defini-la como mais justa ou menos justa. De acordo com John Rawls (2008), em “Uma teoria da Justiça”, uma sociedade justa precisa garantir o desenvolvimento da autonomia de seus membros. Jovens e adultos analfabetos ou sem a escolarização básica completa ficam prejudicados no desenvolvimento de suas autonomias.

A noção de justiça precisa ser a principal virtude das instituições sociais, a fim de garantir a distribuição justa dos bens de que todos necessitam. Essa distribuição em sua teoria se pautaria pelo princípio da justiça como equidade, que culminaria na distribuição de bens regulada pelo consenso social.

Ampliando a discussão de justiça social em consonância com políticas educacionais, sinto-me mais afinada com o pensamento de Nancy Fraser, que não identifica as diferentes lutas por justiça de forma independente umas das outras, isto é, que em um determinado movimento haja somente reivindicações em busca de reconhecimento social e um outro apenas a “luta de classes.”⁸

Entendo, como Fraser, que nenhum movimento social e nenhuma luta encerra um único componente de injustiça em si mesmo: os elementos inseridos nesses coletivos carregam consigo desde a carência de bens sociais/materiais até as marcas da discriminação identitária. Portanto, usando termos de Fraser, os coletivos são formações híbridas e os clamores de justiça social exigem *tanto redistribuição*⁹ quanto *reconhecimento*¹⁰, caracterizando-se como “coletividades bivalentes” (FRASER, 2006, p. 233)

Diante do exposto, eu penso no desafio que é construir uma política educacional justa para todos, tendo em vista que a estrutura dos sistemas educacionais replica a mesma estrutura da sociedade em que se insere, como mostrou Bourdieu (2008).

Ponho-me a conjecturar sobre a abordagem da justiça democrática pós-westfaliana no universo educacional, considerando as especificidades da educação de jovens e adultos; e acredito que a justiça democrática devesse ser promovida através de políticas educacionais com viés de justiça social, que dessem conta da necessidade de reconhecimento das diferenças desse público dentro do currículo, através da valorização positiva das suas identidades e dos produtos culturais daqueles pertencentes ao grupo das minorias sociais.

⁸ Emprego o termo “Luta de Classes” na concepção marxista que explica as relações econômicas nas sociedades.

⁹ “O remédio para a injustiça econômica é alguma espécie de reestruturação político-econômica. Pode envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas. Embora esses vários remédios difiram significativamente entre si, doravante vou me referir a todo esse grupo pelo termo genérico “redistribuição.” (FRASER, 2006, p. 232)

¹⁰ “O remédio para a injustiça cultural, em contraste, é alguma espécie de mudança cultural ou simbólica. Pode envolver a revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados. Pode envolver, também, o reconhecimento e a valorização positiva da diversidade cultural. Mais radicalmente ainda, pode envolver uma transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de modo a transformar o sentido do eu de todas as pessoas. Embora esses remédios difiram significativamente entre si, doravante vou me referir a todo esse grupo pelo termo genérico “reconhecimento.” (FRASER, 2006, p. 232)

Com relação à necessidade de redistribuição, associo-me a Dubet, que vê a importância de se romper com a lógica “igualitária pura” de oferecer a todos o mesmo e da mesma forma, além de criar “mecanismos compensatórios eficazes e centrados nos alunos” (DUBET, 2004, p. 545-546).

Certamente uma política educacional comprometida com os princípios de justiça social não se orienta no modelo meritocrático (que privilegia sempre os estudantes que se encontram em melhores posições), mas é promotora de justiça social, ao se inserir na arena das lutas do público para o qual se destina, oportunizando que essas pessoas tenham os mesmos direitos à educação de acordo com as suas necessidades; contribuindo assim para a formação de uma cidadania mais humanizada.

3.4. A EJA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 tem como princípio, no artigo 205, que “toda e qualquer educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. “A EJA não só está contemplada nesse princípio como também no Artigo 208, que foi alterado pela Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009, nos Incisos I e VII que passam a vigorar com as seguintes alterações:

I – “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, **assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;**

[...]

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. (BRASIL, 1988 - grifos nossos)

A Constituição Federal de 1988, promulgada no momento histórico em que o país ressurgiu de uma ditadura civil militar que cerceou os direitos políticos e sociais da população por duas décadas, tinha a necessidade de estar comprometida com a garantia dos direitos humanos e a cidadania como primazia

em suas intenções. Isso fez com que os objetivos com a educação adquirissem uma dimensão muito mais ampliada, ou seja, para além da escolarização, como está posto no artigo 205.

A C.F. de 1988, ao reconhecer que o país não foi capaz de garantir a educação básica para todos os brasileiros na idade considerada adequada, assume o compromisso de universalizar a alfabetização e o ensino fundamental através da destinação de recursos financeiros por uma década, conforme o disposto no art.60 do ADCT¹¹ em seu texto original, que destina pelo menos 50% e recursos públicos para a educação a fim de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Infelizmente, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) o art. 60 do ADCT da CF/1988 – que previa o combate do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental num prazo de dez anos através do uso de recursos dos poderes públicos – sofre alteração através da E.C nº 14/96, que cria o FUNDEF sem contemplar a EJA na destinação de recursos públicos. Dessa forma, “o Governo FHC abriu caminho para que a nova LDBEN fechasse os olhos para o enorme contingente de pessoas jovens e adultas que não têm o domínio da leitura, da escrita e das operações matemáticas elementares” (HADDAD e XIMENES, 2018, p. 246).

Somente ao final dos dez anos (vigência do FUNDEF), no governo do então presidente Luis Inácio Lula da Silva, é que a E.C. 53/06 corrigiu essa situação ao substituir o FUNDEF pelo FUNDEB, que não só deu continuidade ao FUNDEF, mas ampliou a extensão da destinação de seus recursos para toda a Educação Básica; e então a EJA passou a receber também o financiamento.

A Constituição também afirma o compromisso com o padrão de qualidade da educação no art.206 inciso VII. E na LDBEN nº9394/96 no artigo 4º o inciso “IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (BRASIL, 1996). De acordo com Paiva

Não há, portanto, parâmetros que definam *qualidade* para a educação brasileira, a não ser os valores fixados de custo-aluno pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – e disputados pelos

¹¹ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

integrantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para que sejam atribuídos valores custo-aluno-qualidade (CAQ). (2013, p.87)

De acordo com Ball, Maguire e Braun (2016) colocar as políticas em ação “envolve processos criativos de interpretação e de recontextualização”. Na tentativa de procurar compreender a política, os atores no campo da atuação da política irão utilizar-se de conceitos que lhe permitirão traduzir esses textos e criar estratégias para colocar a política em ação. A citação de Paiva (2013) exemplifica esse processo ao evidenciar que o texto legal não oferece parâmetros claros que definam o conceito de qualidade para a educação brasileira.

A falta de parâmetros definidos na legislação, ao se referir a qualidade, permite que os diferentes atores no campo da atuação decodifiquem esse texto e atribuam significados conforme seus interesses e posicionamentos, disputando-os através de suas respectivas arenas.

Dourado e Oliveira (2009) ao se referir à “construção de uma escola de qualidade socialmente referenciada” observa que a legislação brasileira educacional revela a preocupação de se definir padrões de qualidade na educação, mas a questão está na dificuldade de se definir padrão único de qualidade levando em conta dimensões, fatores e condições de qualidade. Os autores em questão ratificam

[...]que qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática. (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p.207)

Compreende-se, assim, a importância de se considerar as dimensões infra e extra escolares, além das dimensões socioeconômicas e culturais para se estruturar padrões de qualidade educacional – e isso não está dado na legislação educacional brasileira.

Ainda que a carta magna não contemple determinadas especificidades da educação de jovens e adultos, Haddad e Di Pierro, ao tratarem da educação durante o período de redemocratização do país, entendem que

Nenhum feito no terreno institucional foi mais importante para a educação de jovens e adultos nesse período que a conquista do direito universal ao ensino fundamental público e gratuito, independentemente

de idade, consagrado no Artigo 208 da Constituição de 1988. (2000, p.120)

É através da Constituição Federal de 1988, que o Estado assume de forma ampliada o compromisso com a educação de jovens e adultos no país.

3.5. A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO NACIONAL Nº 9394/96

De acordo com o artigo 37 da LDBEN/96, a educação de jovens e adultos destina-se para as pessoas que não conseguiram acesso à escola e àqueles que não conseguiram completar seus estudos na educação básica. “**Constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida**”. (BRASIL, 1996 - redação dada pela Lei nº 13.632/2018, grifos nossos). Com as seguintes garantias, no Art. 37:

§1º Os sistemas assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. (BRASIL, 1996 - Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Segundo Machado (2016), o texto da LDBEN/96 acabou por configurar uma dupla derrota para o campo da EJA; primeiro porque a EJA não se manteve no texto político como uma modalidade de educação assumidamente identificada com os trabalhadores, tendo o Estado como promotor de políticas educacionais em ação coordenada com os sindicatos, segmento dos empregadores e com instituições formadoras de educadores com ênfase na modalidade.

A segunda derrota apontada por Machado (2016) está contida no caráter de suplência que aparece tanto no artigo 37 quanto no 38 (o que exemplifica o quanto a política em prática se distancia do texto legal: hoje em dia o termo “supletivo” não é mais empregado na Educação de Jovens e Adultos).

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

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

I - No nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - No nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames. (BRASIL, 1996)

A autora entende que teria sido mais providencial se garantisse ofertas diferenciadas de educação básica para o público da EJA.

Outra questão que chama a atenção de quem está comprometido com a Educação de Jovens e Adultos é o fato de que não há na LDBEN/96 nenhum artigo com referência ao analfabetismo, como se esse triste fato não estivesse presente na realidade brasileira.

Haddad e Ximenes (2018) chamam a atenção para o fato de a LDBEN/96 não prever uma metodologia de ensino-aprendizagem própria para as características dos estudantes da EJA considerando suas trajetórias de vida, habilidades e conhecimentos prévios; conforme apontava a ideia inicial contida no Projeto de Lei da Câmara.

Outro estranhamento causado foi o fato de no capítulo IX “Art. 87, em que é “instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei” (BRASIL, 1996) não constar nenhuma referência ao analfabetismo no Brasil. A Lei foi falha quando sequer estabeleceu metas e ou chamou os governantes às suas responsabilidades com os compromissos assumidos no plano internacional com relação à universalização da alfabetização (HADDAD e XIMENES, 2018).

Para os autores Haddad e Ximenes (2018), a LDBEN/96 não contempla as especificidades da EJA presentes no projeto original da Câmara (PL nº 1258/1988), tais como: “escolas próximas do trabalho e residência”, “condições para teleeducação no local de trabalho em empresas e órgãos públicos com mais de cem funcionários”, “programas sociais de alimentação, saúde, material escolar e transporte, independentemente do horário e da modalidade de ensino, financiados com recursos específicos”, “criação de incentivos que facilitem a Educação Básica dos seus empregados”, entre outras.

Essas condições se fazem necessárias para garantir de fato que os estudantes trabalhadores, pobres e destituídos das condições sociais básicas possam frequentar a EJA

A crítica de Haddad e Ximenes com relação ao art. 38 na atual LDBEN é que este mantém a nomenclatura curso e exames “supletivo”, conforme a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º grau nº 5692/71.

A ênfase nos exames é coerente com a ideia de ir diminuindo as responsabilidades do sistema público frente aos processos de formação de jovens e adultos. Deslocando a ênfase dos cursos para a avaliação, abre-se mão daquilo que a pedagogia consagrou como bases necessárias para a aquisição do conhecimento: os professores, o currículo, os materiais didáticos, as metodologias etc. (HADDAD E XIMENES, 2018, p. 251)

Apesar de todos os limites apresentados, na atual LDBEN, que se contrapõem à concepção de educação de jovens e adultos alcançada no contexto internacional em virtude das Conferências Internacionais de Educação de Adultos, avalio como um importante salto a incorporação da redação dada pela Lei nº 13.632/2018 no artigo 37 da LDBEN/96 que vem atender ao que ficou estabelecido na Declaração de Incheon/Coreia aprovada no FME/2015. Aponta uma nova visão para a educação até 2030, demonstra uma mudança de paradigma ao valorizar a aprendizagem ao longo da vida em oposição à educação de adultos como uma educação a menor, apenas de caráter supletivo para aquelas pessoas que não se alfabetizaram ou não concluíram a educação básica na época considerada adequada, como se houvesse um período determinado para as pessoas se dedicarem aos estudos.

A legislação vem garantir o direito à educação em qualquer fase da vida das pessoas, bem como a oferta desta como dever do Estado. E foi a partir dos Planos Nacionais de Educação que a EJA passou a figurar no “contexto da produção de texto” com mais expressividade e conteúdo tanto no que se refere ao direito constitucional quanto à normatização dos meios através de metas e estratégias para garantir a viabilidade desse direito.

3.6. A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Desde a década de 1930 que o Brasil se propõe a elaborar um plano de educação com objetivo de coordenar e fiscalizar a política educacional. Mas foi

somente a partir da Constituição Federal de 1934, sob a influência do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*¹², que ficou estabelecido, no artigo 150, como competência da União “ a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; “ (BRASIL, 1934).

Com o fechamento da Câmara dos deputados em 1937, o Plano de Educação que estava sendo elaborado não pode ser concluído, somente na década de 1960, voltou-se a elaborar um novo Plano, porém esse sequer chegou a ser enviado para a Câmara Legislativa, devido ao país ter sido submetido ao regime ditatorial militar.

No intervalo de dez anos (1970-1980) do período da ditadura militar, a elaboração de plano de educação estava direta e exclusivamente ligada aos processos de planejamento centralizado do governo nacional militar e não contava com a participação da sociedade civil.

Em 1990, surge a necessidade de se formular um Plano de Educação de duração plurianual em conformidade com a C.F/1988, em especial ao que se refere o artigo 211, que trata da organização dos sistemas de educação em regime de colaboração entre as três esferas governamentais, e o art. 214, que preceitua:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (BRASIL, 1996)

Essa organização vai ao encontro da LDBEN/96, que no Art. 2º aponta quem tem o dever com a educação, seus princípios, ideais inspiradores e sua finalidade; e o Art.10, inciso III que incube os estados a “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos

¹² Documento que se tornou marco de um projeto de renovação educacional do país a partir da década de 30. Escrito por uma elite de 26 intelectuais da época, dentre eles destacamos Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto e Cecília Meireles que para além das diferenças ideológicas, concebiam a possibilidade de influenciar a organização da sociedade brasileira pelo viés da educação. Entre as principais propostas do documento estava um plano de educação organizado pelo Estado, a defesa da escola única, gratuita, pública, laica, obrigatória. (Nota elaborada pela autora) - fonte: Revista HISTEDBR On-line Disponível em: < http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf> acesso em Dez de 2018.

nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;”. E no que confere aos municípios estabelece no

Art.11, Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

Somente no quinto ano subsequente à promulgação da LDBEN/96 é que foi elaborado o PNE (2001-2010). Esse Plano resultou do embate de duas arenas políticas, a esfera da sociedade civil e a esfera do governo; porém esse Plano não conseguiu seu intento como política pública educacional, perdendo muito do seu propósito devido às restrições orçamentárias, além do fato da sociedade civil não ver contemplado seus anseios, nem suas concepções de educação; fatos esses que terminaram por reduzir esse PNE a uma “carta de intenção” (VALENTE e ROMANO, 2002, p.101).

Para compreendermos a estratégia política que retirou da sociedade civil organizada a autoria de fato e de direito do PNE (2001-2010), precisamos evocar o texto base da lei que foi elaborado pelo, agora falecido, deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) e que substituiu a proposta da sociedade. Valente e Romano (2002) tecem críticas na análise desse documento e o classificam como uma espécie de texto *teratológico*¹³ que, na sua estrutura, “Simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas”.

Segundo Valente e Romano (2002, p.99) “O fundamento da Lei nº 10.172/2001 encontra-se na política educacional imposta pelo Banco Mundial ao MEC”; e não por acaso o “fio condutor” do texto em questão se destaca por assumir “o conhecido e esperto modo de legislar das elites” (VALENTE e ROMANO, 2002). O Plano se torna autoaplicável ao detalhar as particularidades que interessam às elites, mas quando se refere ao que é de interesse da classe popular (e que não foi possível suprimir) a redação discorre de forma genérica, as regulamentações se sujeitam às postergações sem prejuízo legal.

¹³ Teratologia é o ramo da medicina que estuda anomalias - mas o emprego do termo *teratológico* pelos autores citados se dá no sentido figurado de “monstruosidade”, “Frankenstein”.

O Banco Mundial é um ator importante na política internacional, atuando no contexto de influência, no processo de formulação das políticas nacionais, dentro da esfera globalizada; e Ball, em seus trabalhos, ao fazer uma análise mais profunda das influências internacionais destaca o *World Bank* como um patrocinador com interesse ideológico na promoção de um sistema educacional mundial integrado e alinhado ao mercado. “[...] tais influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-Nação” (ROBERTSON, 1995; BALL, 1998 e 2001; ARNOVE & TORRES, 1999) apud (MAINARDES, 2006, p.52)

Dourado nos explica que, historicamente, as análises apontam que as políticas educacionais no Brasil têm sido marcadas por políticas de governo “em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado” (2010, p.681). O PNE (2001-2010) não foge dessa categoria de análise.

O que ocorreu com o PNE (2001-2010) pode ser explicado pela ótica do ciclo de políticas através de Bowe et al., (1992) ao dizer que os textos políticos resultam de disputas e acordos entre grupos que além de atuarem em diferentes espaços do contexto da produção de texto, competem entre si pelo controle das representações políticas. As consequências da produção de texto se materializarão no contexto da prática que está sujeito a recriações e a produzirem “transformações significativas na política original.” (BOWE et al., 1992 apud MAINARDES, 2006 p. 53).

De forma diferente ao ocorrido com o PNE (2001-2010), para a elaboração do PNE vigente o MEC tomou para si a incumbência de se articular com a sociedade civil para realizar a CONAE/2010, com a intencionalidade de aprovar as diretrizes para construir o *Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação*, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. Para tanto, foi organizado um calendário para discussões prévias nas diferentes etapas municipais e estaduais do país.

Bodião, em suas *Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024*, revela que

[...] para os que haviam participado da construção, através das discussões e deliberações ao longo de cada etapa da CONAE/2010, principalmente aqueles que haviam estado nas plenárias da etapa nacional, o texto encaminhado pelo poder executivo à Câmara dos Deputados (PL 8035/2010) foi frustrante, pois desconsiderava decisões importantes, reafirmadas ao longo dos processos deliberativos das

conferências (Educação & Sociedade, Editorial jul./set 2013), ao mesmo tempo em que incorporava ações do governo federal que não haviam sido discutidas durante o referido processo.(BODIÃO, 2016, p.342)

Dentre as incorporações ao texto legal, há situações em que estas foram realizadas pelo governo sem terem sido discutidas nas conferências, situações essas que Bodião (2016) entende como desrespeito. A situação de desrespeito considerada por ele a mais marcante é a que se refere à ampliação do investimento em educação pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), ao eliminar do texto oficial a meta intermediária dos percentuais do PIB para a educação e deixar apenas a indicação de ampliação progressiva dos investimentos até alcançar o patamar mínimo de 7% do PIB do País.

Importante trazer para a discussão na análise de políticas como se - configurou o cenário e a correlação de forças na arena onde grupos de interesses disputaram a política em questão. Em trâmites normais, o Projeto de Lei (P.L) nº 8035/2010 deveria passar pelas três comissões (Comissão de Educação e Cultura, de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania) para depois ir a votação em plenário. Mas, sob os protestos das entidades envolvidas ao longo de todo o processo, o referido P.L em questão foi diretamente submetido a votação na Câmara em uma Comissão especial constituída por 52 deputados.

Bodião nos dá os esclarecimentos necessários para que possamos interpretar o *policy enactment*¹⁴ considerando a conjuntura política da época:

Não parece descabido supor que a intenção desse encaminhamento esteve vinculada ao grau de governabilidade que o executivo poderia ter durante as votações, afinal, numa casa onde boa parte das cinco centenas de votos pode migrar em função de interesses pessoais (ou partidários), as concessões que talvez precisassem ser feitas poderiam representar alto preço político a se pagar para a aprovação de um texto mais ao sabor das posições do governo; por outro lado, numa comissão mais restrita, onde o executivo poderia, com maior controle, ter a desejada maioria, os custos políticos poderiam ser minimizados.(BODIÃO, 2016, p.343)

¹⁴ Termo de difícil tradução. Tradicionalmente a palavra é usada no contexto legal, ao se referir à promulgação de leis e decretos. No contexto do ciclo de políticas os autores a utilizam no sentido teatral (o autor possui um texto que pode ser apresentado/representado de diferentes formas (Mainardes, 2018).

Ball, ao explicar o conceito de atuação, reconhece que ela também está presente no discurso; que as possibilidades políticas são, na verdade, articuladas dentro do limite das possibilidades discursivas. (MAINARDES, 2018)

É no contexto da produção de Texto que se dão as disputas e acordos que resultarão no texto político; é nessa arena que os grupos competem entre si pelo controle das representações da política. (BALL, 1992, apud MAINARDES, 2006).

A tramitação no âmbito do Senado seguiu os ritos normais, apesar de sofrer alguns retrocessos significativos no que diz respeito ao financiamento e ao investimento em educação pública. No retorno à Câmara de Deputados, após algumas negociações entre parlamentares ligados à comissão especial e à mesa diretora a fim de superar alguns entraves (BODIÃO, 2016). Ao final de três anos e meio de tramitação entre a Câmara e o Senado, o texto foi sancionado sem vetos pela presidenta Dilma e transformado na Lei 13.005/14.

O PNE (2014/2024) está estruturado em 10 diretrizes que estabelecem vinte metas a partir de 254 estratégias.

Na sequência, os estados e municípios foram convidados para no prazo de um ano transpor esse plano para suas realidades, conforme foi determinado pela Lei que criou o PNE (2014/2024).

Como o presente trabalho delinea a Educação de Jovens e Adultos ao se aprofundar na meta nove do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, o quadro abaixo nos permite comparar como o bloco das metas 8 a 10, que se referem diretamente a esse público, se adequa na transposição para as realidades contempladas pelos Planos Estadual/RS e Municipal/PoA; e transcrevi apenas as estratégias que possuem implicação direta com as condições para a viabilização da meta nove.

Quadro 1 - Comparativo da meta9 dos Planos de Educação nas três esferas

LEI Nº 13.005/2014 PNE/BRASIL (2014-2024)	LEI Nº 14.705/2015 PEE/RS	LEI Nº 11.858/2015 PME/PoA
Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo	Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 98% (noventa e oito por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PEE, universalizar a alfabetização e reduzir em	Meta 9: Universalizar a alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, até o final deste PME, e reduzir em cinquenta e 55% (cinco por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	55% (cinquenta e cinco por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
<p>12 Estratégias:</p> <p>9.1). assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;</p> <p>9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;</p> <p>9.3). implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;</p> <p>9.4). criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;</p> <p>9.5). realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>9.6). realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade;</p> <p>9.7). executar ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;</p> <p>9.8). assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de</p>	<p>15. Estratégias:</p> <p>9.1). Garantir e ampliar, a partir da aprovação deste PEE, sob coordenação da Seduc e em parceria com as Secretarias Municipais de Educação, a oferta gratuita da educação para jovens e adultos na modalidade de EJA, sobretudo de ensino médio, nos turnos diurno e noturno, fortalecendo o compromisso com a universalização da alfabetização com qualidade como política de Estado, que implica em viabilizar a continuidade dos estudos a todos os estudantes que não tiveram acesso à educação básica na idade própria e criar o cargo de tradutor e intérprete de Libras;</p> <p>9.2) Realizar, a partir da aprovação deste PEE, sob coordenação da Seduc e em parceria com as Secretarias Municipais de Educação, no 1º (primeiro) ano de vigência deste Plano, diagnóstico da situação dos jovens e adultos ouvintes e surdos com ensino fundamental e médio incompletos, identificando os números e as necessidades dos estudantes para que se tenha o conhecimento da demanda ativa por vagas e se assegure o adequado planejamento da oferta, considerando a faixa etária, o turno adequado e a variabilidade didático-metodológica de modo a garantir a oferta nos 3 (três) turnos de funcionamento das instituições de ensino;</p> <p>9.3) Implantar, a partir da aprovação do PEE, sob responsabilidade da Seduc, programas de capacitação para a população jovem e adulta, ouvinte e surda, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização</p>	<p>5 Estratégias:</p> <p>9.1) Implementar ações pedagógicas que estimulem a permanência dos alunos nas escolas com EJA, em especial daqueles em estágio inicial de alfabetização, assegurando o AEE em cada totalidade do conhecimento;</p> <p>9.2) Realizar adesão aos programas de alfabetização, como forma de ampliar as opções de acesso da população à escolarização, buscando atender ao proposto nesta Meta;</p> <p>9.3). Readequar o direcionamento das verbas públicas para instituições públicas de ensino, desde o gerenciamento de recursos até a elaboração da proposta pedagógica, conjuntamente com as escolas de EJA, visando à escolarização dos alunos em unidades públicas de ensino;</p> <p>9.4). Garantir acesso à Educação Permanente, mediante matrícula, enquanto um direito ao desenvolvimento de potencialidades pessoais e sociais;</p> <p>9.5) Garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados.</p>

<p>liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;</p> <p>9.9) apoiar técnica e financeiramente projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de modelos adequados às necessidades específicas desses (as) alunos (as);</p> <p>9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos;</p> <p>9.11) implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os (as) alunos (as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população;</p> <p>9.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo, ao acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas,</p>	<p>formal, articulando sistemas de ensino, rede federal de educação profissional e tecnológica, universidades, cooperativas e associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros tecnológicos de ensino, que favoreçam a efetiva inclusão tecnológica social e produtiva dessa população e ampliar o número de escolas de EJA voltadas para alfabetização e letramento;</p> <p>9.4) Oferecer no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas da educação de jovens e adultos, no ensino fundamental, na formação integrada à educação profissional, através de bolsas de incentivo na rede privada ou pública de formação profissional através de convênios e parcerias, e no ensino médio;</p> <p>9.5) Realizar, a partir da aprovação deste PEE, em parceria da União, Estado e municípios, o mapeamento sistemático da população analfabeta, por meio de censo educacional, visando localizar tal população, construindo estratégias de inclusão nas ações e programas de educação de jovens e adultos surdos e ouvintes;</p> <p>9.6) Realizar periodicamente, sob responsabilidade dos sistemas de ensino do Estado e municípios, chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, surdos e ouvintes, com ampla divulgação e formas de busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com as organizações da sociedade civil;</p> <p>9.7) Assegurar, a partir da aprovação deste PEE, que o sistema estadual de ensino, em regime de colaboração</p>	
---	--	--

<p>culturais e esportivas, à implementação de programas de valorização e compartilhamento dos conhecimentos e experiência dos idosos e à inclusão dos temas do envelhecimento e da velhice nas escolas.</p>	<p>com os demais sistemas, entes federados e instituições de ensino superior, mantenham programas de formação de educadores de EJA, capacitados para atuar de acordo com o perfil dos estudantes, e habilitados ao exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de instituições públicas e privadas envolvidas no esforço de universalização da alfabetização;</p> <p>9.8) Implementar, a partir da aprovação deste PEE, sob coordenação da Seduc e Secretarias Municipais de Educação, ações de alfabetização para jovens e adultos, surdos e ouvintes, com garantia de continuidade da escolarização básica, estabelecendo mecanismo e incentivos que integrem, em regime de colaboração, os sistemas de ensino e os segmentos empregadores, públicos e privados, no sentido de promover e compatibilizar a jornada de trabalho dos trabalhadores com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos;</p> <p>9.9) Assegurar, a partir da aprovação deste PEE, sob responsabilidade da Seduc, em articulação com as demais secretarias responsáveis pelo sistema prisional, a ampliação da oferta de EJA nas etapas do ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais do Estado, assegurando-se formação específica para docentes e a implementação das diretrizes nacionais referentes às pessoas privadas de liberdade, em regime de colaboração;</p> <p>9.10) Apoiar e estimular técnica e financeiramente, a</p>	
---	--	--

	<p>partir da aprovação deste PEE, sob responsabilidade da Seduc e Secretarias Municipais de Educação, em parceria com as instituições de ensino superior, preferencialmente as públicas federais e estadual, projetos inovadores que respeitem os direitos humanos, nas áreas da educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de modelos adequados às necessidades específicas desses estudantes, realizando anualmente o levantamento e a avaliação das experiências em alfabetização de jovens e adultos, surdos e ouvintes, que constituam referências para os esforços nacional, estadual e municipais contra o analfabetismo;</p> <p>9.11) Garantir, por meio de ações da Seduc, Secretarias Municipais de Educação e instituições de ensino superior, nas políticas públicas de jovens e adultos, surdos e ouvintes, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de universalização da alfabetização, ao acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas, culturais e esportivas, à implementação de programas de valorização e compartilhamento dos conhecimentos e experiências dos idosos e à inclusão dos temas do envelhecimento, da velhice e do Estatuto do Idoso nas escolas;</p> <p>9.12) Assegurar, a partir da aprovação deste PEE, sob coordenação do Estado e municípios, a qualificação das ações de infraestrutura por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, que facilitem e qualifiquem as condições de estudo aos alunos da</p>	
--	---	--

	<p>educação de jovens e adultos, surdos e ouvintes;</p> <p>9.13) Estabelecer programas permanentes, em parceria entre União, Estado e municípios, que assegurem às escolas públicas de ensino fundamental e médio, localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade, a oferta de projetos de alfabetização, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais propostas para a educação de jovens e adultos;</p> <p>9.14) Manter nas comunidades indígenas programas bilíngues para alfabetização e educação de jovens e adultos, surdos e ouvintes, enquanto existir analfabetismo absoluto, e abordar a redução o analfabetismo funcional por meio da modalidade educação de jovens e adultos, sob responsabilidade da Seduc;</p> <p>9.15) Abordar a redução do analfabetismo funcional por meio da modalidade educação de jovens e adultos.</p>	
--	--	--

Fonte: Brasil, 2014; RS, 2015 e Porto Alegre, 2015
 Quadro elaborado pela autora

Na análise do quadro, é possível dizer que apesar da meta referência nacional, tanto o estado, quanto o município fizeram desdobramentos intensificando mais um ou outro aspecto da meta, dentro da estratégia criada para atingir a meta pretendida. O PEE/RS comparado com o PNE e o PME/PoA possui um elevado número de estratégias para dar conta das metas; apresenta uma riqueza de detalhes e explicitação das ações planejadas, do mesmo modo que se mostra muito mais inclusivo e preocupado com a diversidade que está representada em todas as suas formas em cada meta a ser alcançada dentro do plano.

O PME apresenta suas metas e estratégias de maneira bem mais concisa; e a diversidade não aparece elencada em todas as suas especificidades, mas subentendida em categorias gerais.

A Meta 9 do PNE propõe “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional” (BRASIL, 2014).

Apesar da taxa de alfabetização da população brasileira ter se mostrado em constante crescimento, ainda assim, de acordo com os dados da PNAD (2011-2012)¹⁵, a taxa de alfabetização passou de 11,5% em 2004 para 8,7% em 2012, significando mais ou menos 13.000.000 de analfabetos.

Na faixa de 15 a 19 anos, a mesma PNAD (2011-2012) registra taxa de analfabetismo de 1,2%, muito inferior à média geral, o que demonstra a importância de políticas educacionais colocadas em prática, como por exemplo o Programa Brasil Alfabetizado, que segundo o MEC¹⁶, entre 2003 e 2012 beneficiou cerca de 14,7 milhões de jovens e adultos através do Programa Brasil Alfabetizado.

Ferraro (2004) ao analisar a taxa de analfabetismo no Brasil usando dados do censo 2000, que demonstram que o fenômeno analfabetismo não só persiste no país como se configura tipicamente regional na sua distribuição pelo território nacional.

Tudo isto atesta, a um só tempo, o quanto são grandes as disparidades e o caráter tipicamente regional de sua distribuição no país. Tais resultados questionam com vigor a tese dos dois “Brasis”¹⁷, pelo menos no que concerne a níveis de analfabetismo, os “Brasis” são mais de dois. (FERRARO, 2004, p.182)

A redução do analfabetismo e o avanço da alfabetização ocorrem no Brasil de forma muito lenta devido às significativas diferenças regionais de nosso país. Além do aspecto geográfico, há outras tantas variáveis que se somam a questões culturais e históricas de nosso país.

¹⁵ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2011-2012.

¹⁶ Fonte: Portal do MEC disponível em :

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19002> acesso em jul. de 2018.

¹⁷ Referência a Tese sustentada por Jacques Lambert, em seu livro Os dois Brasis (1976).

3.7. ESTADO DA QUESTÃO

A produção teórica que apoia a pesquisa tem por base as políticas educacionais como direito social de todos os cidadãos e cidadãs e dever do Estado para com sua população. Ao delimitar o campo da política educacional, a eletiva está na Educação de Jovens e Adultos, tendo como régua a legislação vigente e pertinente a essa modalidade de educação. Segundo Jamil Cury, que emprestará suas contribuições a fim de que eu possa nortear o campo ideológico com o qual estabelecerei diálogo:

[...] a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. (CURY, 2002, p. 247)

Portanto, as leis que fundamentam e garantem direitos sociais através de políticas públicas resultam das conquistas da classe trabalhadora, sendo resultado da dinâmica social, da inter-relação entre os diferentes atores da sociedade, com diversos interesses em diferentes espaços sociais.

Ao se entender o direito à educação como uma conquista histórico-social da humanidade, não se pode esquecer o que diz Bobbio (2004) quando se refere as categorias dos direitos do homem que tangem aos direitos sociais: O problema mais grave em relação à conquista de direito não é o de como fundamentá-lo, mas o de como protegê-lo, visto que, sua realização “[...] depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica” (BOBBIO, 2004, p.25).

Na perspectiva de proteger a manutenção desse direito, além da Constituição Federal, segue-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Plano Nacional de Educação (PNE) e os pareceres e resoluções dos Conselhos de Educação, bem como a vinculação de percentuais de impostos para a educação garantidos pela Constituição, a obrigatoriedade dos sistemas de educação responderem ao censo escolar e a avaliação de desempenho da educação.

As políticas públicas, enquanto ações governamentais, estão diretamente relacionadas com o modelo de Estado vigente; e esse modelo configurará a forma de implementação bem como os resultados dessas políticas.

Com a expansão do capitalismo em um mundo globalizado, a agenda neoliberal que, atualmente, pauta o Estado brasileiro, pratica uma política salarial que mantém os trabalhadores aquém das necessidades mínimas, além de manter muitos excluídos dos sistemas de educação e conseqüentemente do mercado de trabalho, acaba por levar uma parcela da população a viver em situações de pobreza extrema.

Seguindo o pensamento de Machado (2016), ao se falar de Educação de Jovens e Adultos, não podemos reduzir o discurso somente às questões de escolarização. Se nos debruçarmos sobre a história da EJA na realidade brasileira, e também na realidade latino-americana, faz-se necessário ampliar esse discurso, pois ele vai abarcar inegavelmente a luta travada por décadas pelo direito de acesso, permanência e conclusão da escolarização com qualidade, concomitantemente a inúmeras outras lutas históricas: direito à saúde, ao trabalho, à moradia digna, à igualdade de gênero e ao respeito às diversidades, entre tantas outras lutas que constituem o direito à educação ao longo de toda a vida rumo à construção de uma sociedade que, de fato, seja espaço de vivência e convivência de todos e para todos com equidade de direitos.

Apesar da pesquisa ter enfoque em apenas uma das metas elencadas no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, é importante considerar que todas as análises partirão da ótica que entende plano de educação como política pública. Nesse sentido, implica compreender as concepções envolvidas nos meandros da política e seus desdobramentos e repercussões em diferentes contextos para diferentes atores, visto que a avaliação de políticas educacionais, segundo Dourado (2010, p.681):

[...] pode se efetivar por vários ângulos, concepções e perspectivas, que requerem uma análise contextualizada dos complexos contornos políticos que a engendram, uma vez que ela se apresenta por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado.

Trago para o diálogo o conceito de dívida social concebido por Alceu Ferraro, que vê o Estado como devedor do direito a educação, como sendo um

dos direitos fundamentais da pessoa humana negado para as pessoas as quais não foram dadas condições para dar início ao seu processo de escolarização ou prosseguir a sua escolaridade a fim de concluir a educação básica.

De acordo com Ferraro (2008) não se pode, portanto, falar de dívida histórica no sentido de coisa do passado. Grande parte da educação escolar não realizada é fato atual, sobretudo a partir do contexto da Constituição de 1988.

O direito à educação básica obrigatória figura em nossa constituição (1988) como um direito público subjetivo. É importante salientar que por direito à educação não se deve considerar apenas o acesso à escola pública, que é universal, mas também, a permanência na escola, com sucesso do processo educacional.

A sustentação teórica dessa pesquisa dialoga não somente com o campo da legislação, mas também com um rico e vasto campo de produções que possibilitaram ampliar o olhar da pesquisadora para todas as questões de cunho social, imbricadas no arcabouço das políticas envolvidas para o cumprimento da meta de número nove do Plano Municipal de Educação vigente na cidade de Porto Alegre.

No quadro abaixo, destaco um “estado da questão” entre os possíveis, construído a partir do levantamento bibliográfico seletivo de pesquisas acadêmicas encontradas no repositório de algumas universidades que têm por objeto de investigação as políticas de educação de jovens e adultos. O mecanismo de busca se orientou pelas palavras chaves: alfabetização de jovens e adultos, EJA, direito à educação, Políticas educacionais para a EJA.

Conforme os trabalhos iam sendo elencados, a partir dessas palavras chaves, eu realizava a leitura do Resumo para decidir se os reservava para a leitura completa posteriormente ou descartava-os, tendo como critério de escolha a aproximação com a temática das políticas públicas educacionais para o público da EJA ensino fundamental.

Quadro 2- Levantamento bibliográfico

Autor, Instituição e ano	Título da Pesquisa
Chaves, Jefferson Ricardo Ferreira (UNB/2018)	O direito à educação sob a perspectiva da meta 9 do Plano Nacional de Educação 2014-2024

Alves, Evandro; Comerlato, Denise e Sant'Anna, Sita Mara L. (UFRGS /2017)	“Mapa da EJA no RS - estudos sobre demanda potencial pela educação de jovens e adultos em Porto Alegre: Subsídios para a luta pelo não desmantelamento da EJA municipal”
Petró, Vanessa (UFRGS/2015)	Educação de Jovens e Adultos: como se constitui a influência das redes sociais no acesso e ou na permanência dos jovens na escola?
Garcia, Rogeria Aparecida (UFPEL/2013)	Não estão na escola? Um estudo sobre a evasão na educação de jovens e adultos nos anos iniciais na rede municipal de Pelotas
Garcia, Elisete Enir Bernardi (Unisinos/2011)	A política da educação de jovens e adultos em São Leopoldo/RS, na perspectiva de seus sujeitos
Kaefer, Maria Teresinha (UFRGS/2009)	Da intenção à ação: avanços e retrocessos na EJA na rede estadual do RS no período de 1999 a 2008.
Petró, Vanessa (PUC/2009)	Cidadania, emancipação e imaginário social: um estudo sobre as políticas sociais para a alfabetização de jovens e adultos
Soares, Sonia Ribas de Souza (UFRGS/2006)	As contradições na vida e no trabalho dos alunos da EJA em Porto Alegre RS um estudo de caso

Fonte: Repositório das respectivas universidades - Elaborado pela autora

Chaves (2018), em sua monografia, analisa a viabilidade do cumprimento da meta nove do Plano Nacional de Educação e entabula discussão sobre novas competências relacionadas à alfabetização.

O “Mapa da EJA no RS - estudos sobre demanda potencial pela educação de jovens e adultos em Porto Alegre: Subsídios para a luta pelo não desmantelamento da EJA municipal” (ALVES, E.; COMERLATO, D. e SANT'ANNA, S. M. L., 2017) é um relatório com dados quantitativos que mostram a real demanda potencial por EJA no município de Porto Alegre, tendo como um dos objetivos evitar o desmantelamento da política de EJA no município e se contrapondo ao discurso do governo municipal que tinha por narrativa a falta de demanda para a modalidade.

Petró (2009 e 2015) aborda primeiramente na Dissertação e depois, com mais profundidade, na Tese, a importância das redes de relações sociais como motivadores para os estudos. Tanto para os adultos não alfabetizados, como é o caso daqueles que frequentavam o Programa Brasil Alfabetizado (PBA),

apontado na dissertação em 2009, quanto para os jovens na modalidade EJA retratados em sua Tese em 2015.

O estudo de 2009 indicou que a iniciativa para que os alfabetizandos do PBA ingressassem no Projeto se deu pela participação e influência de contatos de um outro ambiente social, como associações, igrejas e clubes. A pesquisa de 2015, que teve como público alvo o jovem da EJA, concluiu que quando os jovens fazem parte de alguma das redes sociais, tais como igrejas, clubes, grupos de jovens e grupos organizados para práticas esportivas ou musicais, esses contatos também podem gerar a motivação para o ingresso na EJA como continuidade dos estudos.

Garcia (2013) aborda em sua dissertação a problemática da evasão na EJA. Sua pesquisa foi desenvolvida na cidade de Pelotas, mas o conhecimento produzido tende a contribuir para se pensar “por que não estão na escola?” e as conclusões da pesquisa trazem luz para qualquer lugar do Brasil com classes de EJA esvaziadas.

A pesquisadora aponta, dentre as causas da evasão, “os fatores macrossociais, que influenciam diretamente nas condições básicas de subsistência e manutenção da vida se sobressaem aos fatores microssociais” (GARCIA, 2013, p.153).

Sendo a situação econômica a causa preponderante do afastamento desses sujeitos da escola, a pesquisadora afirma que “não são eles que abandonam a escola, mas a sociedade em sua organização que os expulsa da escola por meio da desigualdade”. (GARCIA, 2013, p.155). Por isso, a importância de os governos nas esferas públicas mapearem e reconhecerem tais problemas para o enfrentamento destas desigualdades através de políticas de estado e não apenas de projetos de governo.

Outro dado importante que surgiu na pesquisa de Garcia (2013) é o que diz respeito a oferta da modalidade EJA predominantemente noturna, não atendendo à dinâmica das realidades vivenciadas no interior das organizações sociais, ignorando a dinâmica econômica e social que hoje em dia obriga o trabalhador a buscar outros turnos de trabalho.

Segundo Garcia (2013), a escola se organiza a partir de uma estrutura que privilegia a contenção de despesas, tendo por lógica o enxugamento e a precarização dos investimentos públicos em detrimento das necessidades reais

da demanda social, o que faz com que o acesso à Educação de Jovens e Adultos não seja universal.

Na tese de doutorado de Bernardes Garcia (2011), a pesquisadora situou o seu trabalho na cidade de São Leopoldo, analisando a política de EJA enquanto elevação de escolaridade pela perspectiva dos sujeitos imbricados na concretização da política, tendo como elemento metodológico o ciclo de políticas de Ball e Bowe.

Kaefer (2009) é autora da dissertação de mestrado “Da intenção à ação: avanços e retrocessos na EJA na rede estadual do RS no período de 1999 a 2008.” Ela faz uma análise das políticas e ações educativas destinadas à Educação de Jovens e Adultos em consonância com a conjuntura política social de cada um dos três governos do estado do Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2008, quando o estado esteve sob a gestão do governador Olívio Dutra (1999-2003), no do governo Germano Rigotto (2003-2007) e no da administração Yeda Crusius (2007-2011); e discute os resultados efetivos destas políticas.

Kaefer (2009), ao analisar as políticas educacionais de cada um dos governos apontados, o faz em constante diálogo com as referências no campo da EJA e servindo-se de sua vasta experiência profissional e pessoal como militante da Educação de Jovens e Adultos no estado do Rio Grande do Sul como mais um contributo para as reflexões produzidas em sua dissertação.

Na dissertação de Soares (2006) “As contradições na vida e no trabalho dos alunos da EJA em Porto Alegre RS um estudo de caso”, a autora estudou as contradições existentes na vida e no trabalho dos estudantes da EJA da Escola Estadual de Ensino Fundamental Estado do Rio Grande do Sul entre 1990 e 1995, um estudo de caso, sustentado pela dialética materialista.

A pesquisadora aborda as categorias vida, trabalho e escola fundamentadas pelo modo de produção capitalista e coleta as informações pertinentes através de entrevistas semiestruturadas, nas quais os entrevistados apontam que a EJA trouxe modificações para a suas vidas em vários aspectos, exceto no aspecto prioritário que é a condição econômica.

Soares (2006) conclui sua dissertação com uma proposta curricular para a Educação de Jovens e Adultos, como uma possibilidade para os jovens e adultos trabalhadores, pautada na concepção marxista que integra educação e

trabalho. Para a pesquisadora, é importante que a escola reconheça a singularidade desse aluno-trabalhador.

Destaquei os trabalhos citados acima porque de alguma forma estão relacionados com a minha Pesquisa, possibilitando-me um ponto de partida que me permite ampliar a discussão na temática de políticas educacionais para o público de jovens e adultos, que atualmente é o campo de investigação escolhido por mim.

4. ALFABETIZAÇÃO, ANALFABETISMO E ANALFABETISMO FUNCIONAL

Alfabetização, Analfabetismo e Analfabetismo funcional são as categorias sobre as quais a meta nove dos Planos de Educação vigente se erige, faz-se necessário que nos dediquemos a conceituar e ou definir cada uma delas em separado.

Alfabetização

Alfabetização não tem um conceito único, pode ser definida como a aquisição do sistema convencional de escrita. Fernandes (2002), ao falar sobre alfabetização de adultos, observa que esse conceito, *alfabetização*, sofre transformações ao longo do tempo e conforme as funções que lhe são atribuídas vai mudando de enfoque e abrangência dentro de determinada abordagem de educação e sociedade.

A Política Nacional de Alfabetização do MEC com base na ciência cognitiva da leitura, define alfabetização como “o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético” (BRASIL, 2019, p.18). De acordo com Soares (2003, p.16) Alfabetização: é “a aprendizagem da técnica, domínio do código convencional da leitura e da escrita e das relações fonema/grafema, do uso dos instrumentos com os quais se escreve.”

Conforme Irina Bokova, diretora-geral da UNESCO, por ocasião do Dia Internacional da Alfabetização, 8 de setembro de 2017:¹⁸

Tradicionalmente, tem-se considerado a alfabetização como um conjunto de habilidades de ler, escrever e contar, aplicadas em um determinado contexto. As sociedades do conhecimento intermediadas digitalmente estão transformando o significado de ser alfabetizado, assim como demandando mais e melhores habilidades de alfabetização.

A base comum nos conceitos de alfabetização apresentados acima é o processo de aquisição da leitura e da escrita.

Analfabetismo

Analfabetismo, segundo o Minidicionário Soares Amora (2010, p.39), é um substantivo masculino definido como “Qualidade, estado ou condição de analfabeto”. Logo abaixo está o verbete *analfabeto*, que possui significados de

¹⁸ Disponível em <http://www.unesco.org/new/pt/rio-20/single-view/news/literacy_in_a_digital_world_unesco_message_on_the_occasion/ acesso em ago.2018.

acordo com o emprego gramatical. Quando é adjetivo, apresenta duas definições: “1. Que não sabe ler nem escrever; 2. Ignorante”. Empregado como substantivo masculino, significa “o que desconhece o alfabeto”.

Para Frago (1993, p.15 -16) Analfabetismo é a “consequência da ausência de um processo de alfabetização”; em um sentido figurado, também pode ser a condição da pessoa “que não conhece ou não sabe nada sobre um tema determinado”.

Freire apud Ferraro (2002, p.29), sintetiza as concepções de analfabetismo, sendo muitas vigentes atualmente e figurando não somente no discurso, como também em textos legais, a exemplo do PNE-2014/2024 que manteve a expressão *erradicar*,

A concepção, na melhor das hipóteses, ingênua do analfabetismo o encara ora como uma “erva daninha” – daí a expressão corrente: “erradicação do analfabetismo” –, ora como uma “enfermidade” que passa de um a outro, quase por contágio, ora como uma “chaga” deprimente a ser “curada” e cujos índices, estampados nas estatísticas de organismos internacionais, dizem mal dos níveis de “civilização” de certas sociedades. Mais ainda, o analfabetismo aparece também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da “incapacidade” do povo, de sua “pouca inteligência”, de sua “proverbial preguiça”. (FREIRE, 2001, p. 15)

Para a UNESCO, o analfabetismo “Refere-se a uma incapacidade de ler ou escrever um enunciado simples em uma língua. Também pode definir pessoas que possuem uma precária alfabetização e, em função disso, não utilizam o pouco que sabem para sua profissionalização ou para uso pessoal” (MENEZES e SANTOS, 2001)

Analfabetismo Funcional

O termo Analfabetismo Funcional surgiu nos Estados Unidos, na década de 1930, e foi utilizado pelo exército norte-americano, na segunda guerra, para indicar a capacidade de entender instruções escritas necessárias para a realização de tarefas militares (Castell, Luke & MacLennan 1986) apud Ribeiro (1997) Desde então:

[...] o termo passou a ser utilizado para designar a capacidade de utilizar a leitura e a escrita para fins pragmáticos, em contextos cotidianos, domésticos ou de trabalho, muitas vezes colocado em contraposição a uma concepção mais tradicional e acadêmica, fortemente referida a práticas de leitura com fins estéticos e à erudição. (RIBEIRO, 1997, p.145)

A UNESCO passou a adotar o uso da expressão “analfabetismo funcional” em 1978, na definição de alfabetização que propôs:

[...] qualificando a alfabetização de funcional quando suficiente para que os indivíduos possam inserir-se adequadamente em seu meio, sendo capazes de desempenhar tarefas em que a leitura, a escrita e o cálculo são demandados para seu próprio desenvolvimento e para o desenvolvimento de sua comunidade. (RIBEIRO, 1997, p.147).

Reconhecendo a dificuldade de precisar as demandas referentes à alfabetização nas diferentes realidades nacionais, bem como os problemas envolvidos nas estatísticas educacionais que possibilitassem comparações válidas e influenciar as política educacionais dos países membros, a própria UNESCO sugere que se tome por indicador nos países o número de anos de escolarização (RIBEIRO, 1997).

A classificação do analfabetismo funcional muda de acordo com o país: Canadá, por exemplo, classifica como analfabeto funcional as pessoas adultas que possuem menos de nove anos de escolaridade, já na Espanha se refere a quem possui seis anos de escolaridade, nos países de Terceiro Mundo, o mais comum é identificar como analfabeto funcional quem têm apenas de três a quatro anos de estudo (RIBEIRO, 1997).

No Brasil o termo passou a ser usado a partir de 1990: o IBGE usa o termo “analfabeto funcional” para se referir às pessoas adultas (de 20 anos e mais) com menos de quatro anos de escolaridade.

De acordo com o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF)¹⁹, “é considerada analfabeta funcional a pessoa que, mesmo sabendo ler e escrever algo simples, não tem as competências necessárias para satisfazer as demandas do seu dia a dia e viabilizar o seu desenvolvimento pessoal e profissional.”

O INAF é uma ferramenta com o propósito de medição do alfabetismo da população adulta, no recorte etário dos 15 aos 64 anos, existente no Brasil.

Essa metodologia foi criada pelo Instituto Paulo Montenegro que, em seu site, apresenta-se como um organismo sem fins lucrativos, criado no ano de 2000 com o propósito de desenvolver práticas educacionais inovadoras e, assim,

¹⁹ O INAF é uma pesquisa idealizada em parceria entre o Instituto Paulo Montenegro e a ONG Ação Educativa e realizada com o apoio do IBOPE Inteligência com o objetivo de mensurar o nível de alfabetismo da população brasileira entre 15 e 64 anos, avaliando suas habilidades e práticas de leitura, de escrita e de matemática aplicadas ao cotidiano.

contribuir com a melhoria da qualidade educacional de nosso país, na medida em que considera a educação um fator essencial para se construir uma sociedade mais justa e desenvolvida.

O Instituto Paulo Montenegro usa os indicadores gerados com a finalidade de oferecer à sociedade informações sobre as habilidades e práticas de leitura, escrita e matemática da população e, assim, fomentar o debate público e subsidiar a formulação de políticas educacionais.

O Instituto em questão é mais um dos atores da política, podendo ser considerado um *think tank*²⁰, que é um novo modelo de atuação de grupos de interesse na política pública que está surgindo no mundo todo, originando um movimento que Ball nos apresenta com a denominação de *heterarquia*.

Para Ball, a heterarquia emerge como um novo tipo de organização que está entre o modelo hierárquico e o de rede e estabelece diferentes ligações horizontais, permitindo que diferentes atores do processo político cooperem entre si ao mesmo tempo que individualmente; e “otimiza diferentes critérios de sucesso” (APPLE, BALL e GANDIN, p.178)

Ao analisar os níveis de Alfabetismo no país, o INAF se propõe “contribuir para a defesa dos direitos educativos dos brasileiros incidindo na agenda acerca do desenvolvimento educacional do país.” (INAF, 2018, p.4)

Ball avalia que esse tipo de movimento, das heterarquias, está crescendo em direção às políticas educacionais, cada vez mais temos novos grupos interessados na educação estatal. Esses novos tipos de atores, de acordo com o seu envolvimento, legitimam novos discursos que terminam por influenciar a política.

4.1. METODOLOGIA UTILIZADA PELO INAF

A cada edição do INAF são entrevistadas 2.002 pessoas entre 15 e 64 anos de idade residentes em zonas urbanas e rurais em todo o país. “O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2,2 pontos percentuais, para mais ou para menos.” (INAF BRASIL, 2018, p.6). As entrevistas são realizadas em domicílio por amostragem probabilística “em três estágios (sorteio de municípios e setores censitários, por meio do método

²⁰ Laboratórios de ideias.

Probabilidade Proporcional ao Tamanho) e seleção de pessoas a serem entrevistadas por cotas proporcionais segundo sexo, idade, escolaridade e condição de ocupação” (INAF BRASIL, 2018, p.6)

Os entrevistados se submetem a em um teste cognitivo de Alfabetismo envolvendo a leitura e interpretação de gêneros textuais do cotidiano, como bilhetes, notícias, instruções, narrativas, interpretação de gráficos, tabelas e mapas; respondem a um questionário contextual que aborda questões sociodemográficas e práticas de leitura, escrita e cálculo que fazem parte de situações do cotidiano das pessoas.

Os resultados dessa testagem são submetidos à Teoria da Resposta ao Item (TRI), que originará uma escala de proficiência para estudo. (INAF BRASIL, 2018)

Os cinco grupos com os cortes da escala de proficiência a partir de 2015

A escala de resultados do INAF é estruturada em cinco níveis que, conforme o domínio das habilidades de leitura, escrita e matemática, permitem a identificação de dois grupos: os dos Analfabetos Funcionais e o dos Funcionalmente Alfabetizados, conforme o disposto no quadro abaixo:

Quadro 3 -Níveis de Alfabetismo segundo a escala do INAF

NÍVEIS DE ALFABETISMO		
GRUPOS		INTERVALO
ANALFABETOS FUNCIONAIS	ANALFABETO	$0 < x \leq 50$
	RUDIMENTAR	$50 < x \leq 95$
FUNCIONALMENTE ALFABETIZADOS	ELEMENTAR	$95 < x \leq 119$
	INTERMEDIÁRIO	$119 < x \leq 137$
	PROFICIENTE	>137

Fonte:INAF-2018

No quadro abaixo se encontram as habilidades que caracterizam os cinco grupos de alfabetismo, além dos cortes estabelecidos para cada grupo de complexidade da escala, construída a partir dos itens aplicados no teste.

Quadro 4 - Habilidades características de cada grupo de classificação da escala INAF

Grupos	Habilidades que caracterizam os grupos
Analfabeto ($0 < x \leq 50$)	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde à condição dos que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases ainda que uma parcela destes consiga ler números familiares (números de telefone, preços, etc.).
Rudimentar ($50 < x \leq 95$)	<ul style="list-style-type: none"> • Localiza uma ou mais informações explícitas, expressas de forma literal, em textos muito simples (calendários, tabelas simples, cartazes informativos) compostos de sentenças ou palavras que exploram situações familiares do cotidiano doméstico. • Compara, lê e escreve números familiares (horários, preços, cédulas/moedas, telefone) identificando o maior/menor valor. • Resolve problemas simples do cotidiano envolvendo operações matemáticas elementares (com ou sem uso da calculadora) ou estabelecendo relações entre grandezas e unidades de medida. • Reconhece sinais de pontuação (vírgula, exclamação, interrogação, etc.) pelo nome ou função.
Elementar ($95 < x \leq 119$)	<ul style="list-style-type: none"> • Seleciona uma ou mais unidades de informação, observando certas condições, em textos diversos de extensão média realizando pequenas inferências. • Resolve problemas envolvendo operações básicas com números da ordem do milhar, que exigem certo grau de planejamento e controle (total de uma compra, troco, valor de prestações sem juros). • Compara ou relaciona informações numéricas ou textuais expressas em gráficos ou tabelas simples, envolvendo situações de contexto cotidiano doméstico ou social. • Reconhece significado de representação gráfica de direção e/ou sentido de uma grandeza (valores negativos, valores anteriores ou abaixo daquele tomado como referência).
Intermediário ($119 < x \leq 137$)	<ul style="list-style-type: none"> • Localiza informação expressa de forma literal em textos diversos (jornalístico e/ou científico) realizando pequenas inferências. • Resolve problemas envolvendo operações matemáticas mais complexas (cálculo de porcentagens e proporções) da ordem dos milhões, que exigem critérios de seleção de informações, elaboração e controle em situações diversas (valor total de compras, cálculos de juros simples, medidas de área e escalas); • Interpreta e elabora síntese de textos diversos (narrativos, jornalísticos, científicos), relacionando regras com casos particulares a partir do reconhecimento de evidências e argumentos e confrontando a moral da história com sua própria opinião ou senso comum. • Reconhece o efeito de sentido ou estético de escolhas lexicais ou sintáticas, de figuras de linguagem ou sinais de pontuação.
Proficiente (>137)	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora textos de maior complexidade (mensagem, descrição, exposição ou argumentação) com base em elementos de um contexto dado e opina sobre o posicionamento ou estilo do autor do texto. • Interpreta tabelas e gráficos envolvendo mais de duas variáveis, compreendendo elementos que caracterizam certos modos de representação de informação quantitativa (escolha do intervalo,

escala, sistema de medidas ou padrões de comparação) reconhecendo efeitos de sentido (ênfases, distorções, tendências, projeções).

- Resolve situações-problema relativos a tarefas de contextos diversos, que envolvem diversas etapas de planejamento, controle e elaboração, que exigem retomada de resultados parciais e o uso de inferências.

Fonte: INAF - 2018

Espera-se que indivíduos localizados nos grupos superiores da escala revelem as habilidades do grupo correspondente, bem como acumulem, também, as habilidades dos grupos anteriores. (INAF, 2018)

4.2. RESULTADOS DO INAF/2018

Os últimos estudos produzidos pelo INAF apresentam uma série histórica de nove edições, em um espaço de quinze anos, com os resultados de medidas do nível de alfabetismo funcional da população na faixa etária dos quinze aos sessenta e quatro anos. Nesse período, o país passou por diferentes conjunturas no cenário econômico, político e social.

As medições iniciaram no final do Governo FHC (2001 e 2002), estenderam-se por quase todo o Governo Lula (há dados dos 4 anos da primeira gestão e de 2 anos intercalados no segundo mandato), portanto acompanhou todo o período do PNE/2001. Não acompanhou da mesma forma o Governo Dilma (fazendo medições apenas ao final do primeiro mandato e depois no ano que antecedeu o impeachment/2016). Realizou medições no ano de conclusão do Governo Temer, 2018, que geraram os últimos dados apresentados pelo Indicador, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - - Níveis de alfabetismo no Brasil conforme o INAF (2001-2018)

NÍVEL	2001	2002	2003	2004	2007	2009	2011	2015	2018
	2002	2003	2004						
BASE (número de entrevistados)	2000	2000	2001	2000	2000	2000	2000	2000	2000
Analfabeto	12%	13%	12%	11%	9%	7%	6%	4%	8%
Rudimentar	27%	26%	26%	26%	25%	20%	21%	23%	22%
Elementar	28%	29%	30%	31%	32%	35%	37%	42%	34%

Intermediário	20%	21%	21%	21%	21%	27%	25%	23%	25%
Proficiente	12%	12%	12%	12%	13%	11%	11%	8%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Analfabeto Funcional	39%	39%	37%	37%	34%	27%	27%	27%	29%
Funcionalmente Alfabetizados	61%	61%	63%	63%	66%	73%	73%	73%	71%

Fonte: INAF 2018

Na tabela-1 se verifica claramente que de 2001 a 2015 o percentual das pessoas consideradas funcionalmente alfabetizadas cresceu muito, tendo por base o ano 2000. Mas na verificação em 2018 esse nível caiu consideravelmente e o percentual do analfabetismo funcional se elevou, da mesma forma que o nível do analfabetismo absoluto dobrou em percentuais tomando por base o ano de 2015, quando apontava o menor índice de redução.

Conforme o INAF:

Os resultados obtidos ao longo de mais de uma década mostram uma significativa redução do número de Analfabetos, caindo de 12%, em 2001-2002 para 4% em 2015, embora os dados desta última edição sinalizem uma inflexão nessa tendência, indicada por um novo aumento desse patamar em 2018. Ao longo dos anos, houve ainda uma redução da proporção de brasileiros que conseguem fazer uso da leitura da escrita e das operações matemáticas em suas tarefas do cotidiano apenas em nível Rudimentar (de 27% em 2001-2002 para um patamar estabilizado de pouco mais de 20% desde 2009). Indivíduos classificados nesses dois níveis de Alfabetismo compõem um grupo denominado pelo Inaf como Analfabetos Funcionais. Os Analfabetos Funcionais – equivalentes, em 2018, a cerca de 3 em cada 10 brasileiros – têm muita dificuldade para fazer uso da leitura e da escrita e das operações matemáticas em situações da vida cotidiana, como reconhecer informações em um cartaz ou folheto ou ainda fazer operações aritméticas simples com valores de grandeza superior às centenas. (INAF, 2018, p.8)

De acordo com o relatório de resultados preliminares do INAF/2108, ao longo dos anos houve uma redução da proporção de brasileiros com habilidades para o uso da leitura, escrita e operações matemáticas nas tarefas cotidianas apenas no grupo do nível rudimentar que, juntamente com o nível do analfabetismo, compõe o grupo dos analfabetos funcionais.

Segundo os estudos do INAF, o grupo dos analfabetos funcionais, em 2018, equivale a cerca de 3 pessoas em cada grupo de 10 brasileiros, isto é um considerável número de pessoas que não possui as habilidades necessárias

para fazer o uso da leitura e escrita e das operações matemáticas nas situações cotidianas da vida prática.

Não é possível saber se há um padrão determinado de regularidade nas medições feitas pelo INAF através do Instituto Paulo Montenegro ou se essas pesquisas ocorrem determinadas por fatores que não estão explicitados nas páginas do Instituto.

Entendo que como o Instituto se apresenta como uma instituição sem fins lucrativos, não governamental e que esteve sob as ações de investimento social do grupo IBOPE até 2015 e, em decorrência da mudança da composição acionária do grupo IBOPE, passou a receber apoio direto da família Montenegro a partir de 2016, talvez sejam esses os fatores de influência na regularidade das pesquisas pela metodologia do INAF; mas como não há nenhuma comprovação dessa constatação, é necessário dizer que ela está apenas no campo hipotético.

4.3. TAXA OFICIAL DE ANALFABETISMO NO BRASIL EM 2018 CONFORME O IBGE

A taxa de analfabetismo no Brasil, segundo dados atualizados do IBGE e coletados através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – (PNAD Contínua)²¹, divulgados em junho de 2019, é de 6,8% de pessoas analfabetas, percentual correspondente a 11,3 milhões de pessoas com mais de 15 anos.

O PNE/2014-2024 tem na descrição da meta 9 universalizar a alfabetização até o ano de 2024, final de vigência desse Plano. O Brasil havia se colocado como meta parcial para o ano de 2015 reduzir a taxa de analfabetismo em seu território para 6,5%. Após três anos da data prevista para alcançar a

²¹ A PNAD Contínua visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. A pesquisa produz indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação etc.), investigados em um trimestre específico ou aplicados em uma parte da amostra a cada trimestre e acumulados para gerar resultados anuais, sendo produzidos, também, com periodicidade variável, indicadores sobre outros temas suplementares. O tema educação é pesquisado em trimestre específico do ano (2º trimestre). Tem como unidade de investigação o domicílio. Fonte disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em Jan. 2020.

meta parcial, a taxa de alfabetização do país para o ano de 2018 se encontrava em 6,8 %.

Muitos estados ao longo do território nacional estão bem aquém da meta parcial estipulada para três anos atrás, considerando o ano de 2018.

Aproximando os dados da PNAD para o contexto real dessa pesquisa, apresento abaixo, para fins de comparação de realidade, três tabelas com os dados do analfabetismo do Brasil, do estado do Rio Grande do Sul e da capital do estado – Porto Alegre – em cuja rede analiso o cumprimento da meta nove do PME/2015-2025, bem como as políticas de educação do município de Porto Alegre que estejam relacionadas com a viabilização da referida meta. As três tabelas são apresentadas na ordem (País, estado, município) para facilitar a comparação das posições e do movimento dentro do contexto de analfabetismo que vai do macro ao micro, considerando as diferenças e realidades de cada contexto e o quanto uma está implicada na outra.

A abordagem do ciclo de políticas sustentada por Ball tende a estabelecer relações entre o Estado-nação e os processos micropolíticos, reconhecendo a importância da análise do Estado; mas Ball vai além ao afirmar que a análise de política exige uma compreensão que transcenda o macro e o micro e se baseie nas “relações de mudança entre eles e nas suas interpenetrações” (apud Mainardes, 2006).

Tabela 2 - Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Brasil

Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Brasil						
	2016		2017		2018	
	mil pessoas	%	mil pessoas	%	mil pessoas	%
Total pessoas com 15 anos/ mais analfabetas	11.671		11.374		11.253	
Homens analfabetos	5.748		5.567		5.516	
Mulheres analfabetas	5.924		5.807		5.737	
Pessoas Brancas	3.076		2.932		2.804	
Pessoas Pretas ou Pardas	8.524		8.366		8.351	
Taxa de analfabetismo		7,2%		6,9%		6,8%
		7,4%		7,1%		7,0%

Taxa de analfabetismo Homem					
Taxa de analfabetismo Mulher		7,0%		6,8%	6,6%
Taxa de analfabetismo Brancos		4,1%		4,0%	3,0%
Taxa de analfabetismo Pretos e Pardos		9,8%		9,3%	9,1%

Fonte: IBGE - PNAD Contínua Tabela Suplemento da educação/2018

Analisando os dados do analfabetismo em escala nacional, essas taxas vêm caindo paulatinamente. Também não é possível deixar de considerar o número de pessoas negras analfabetas com relação ao número de pessoas brancas nessa mesma condição; a taxa do analfabetismo negro é muito grande, sendo mais que o dobro do percentual de pessoas brancas não alfabetizadas. Este analfabetismo resistente ainda é herança de um passado que não passou; mexer nesses índices implica em promover políticas públicas específicas para o povo negro.

Tabela 3 - Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Rio Grande do Sul

	2016		2017		2018	
	mil pessoas	%	mil pessoas	%	mil pessoas	%
Total pessoas com 15 anos/ mais analfabetas	299		279		281	
Homens analfabetos	147		125		128	
Mulheres analfabetas	153		154		153	
Pessoas Brancas	211		185		176	
Pessoas Pretas ou Pardas	87		93		104	
Taxa de analfabetismo		3,2%		3,0%		3,0%
Taxa de analfabetismo Homem		3,3%		2,9%		2,9%
Taxa de analfabetismo Mulher		3,2%		3,2%		3,1%
Taxa de analfabetismo Brancos		2,8%		2,4%		2,3%
Taxa de analfabetismo Pretos e Pardos		5,6%		5,6%		5,9%

Fonte: IBGE - PNAD Contínua Tabela Suplemento da educação/2018

Analisando os dados do Rio Grande do Sul, a taxa de analfabetismo no estado nos mostra que o Rio Grande do Sul já superou a meta parcial, mas ainda está distante da universalização da alfabetização, visto que seus percentuais totais de analfabetismo estão estabilizados. Há dois anos se mantêm os

mesmos, apesar de já terem superado a meta parcial estipulada pelo país há algum tempo.

Aqui também se mantém maior que o dobro a taxa de analfabetismo dos autodeclarados não brancos, o que demanda a necessidade de se pensar estratégias para reduzir essa taxa específica.

Chama a atenção o analfabetismo na mulher: esses índices têm se mantido os mesmos ao longo dos três últimos anos, não houve redução significativa se comparados com os índices masculinos.

Tabela 4 - Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas na capital Porto Alegre

	2016		2017		2018	
	mil pessoas	%	mil pessoas	%	mil pessoas	%
Total pessoas com 15 anos/ mais analfabetas	22		18		15	
Homens analfabetos	9		7		5	
Mulheres analfabetas	13		11		10	
Pessoas Brancas	15		11		9	
Pessoas Pretas ou Pardas	7		7		6	
Taxa de analfabetismo		1,8%		1,5%		1,2%
Taxa de analfabetismo Homem		1,7%		1,3%		0,9%
Taxa de analfabetismo Mulher		1,9%		1,6%		1,4%
Taxa de analfabetismo de Brancos		1,6%		1,1%		0,9%
Taxa de analfabetismo Pretos e Pardos		2,7%		3,1%		2,2%

Fonte: IBGE - PNAD Contínua Tabela Suplemento da educação/2018

Em Porto Alegre, a PNAD mostrou que a taxa de analfabetismo da população vem caindo ao longo dos três anos, comparando com o Brasil, mas ainda persiste a dúvida quanto a possibilidade de se chegar a 2025 com esses percentuais zerados, conforme o pretendido na meta nove do PME/PoA, ou próximos de zero. É importante atentar para oscilações importantes como as que aconteceram no ano de 2017, que elevaram as taxas referentes à população que não se declara branca, visto que, apesar de ter voltado a cair em 2018, ainda assim supera o dobro da taxa de analfabetos de pessoas brancas.

No cenário de Porto Alegre, os números do analfabetismo da mulher dobram em relação ao dos homens. Esse alto índice de analfabetismo na mulher se apresenta em todo o estado gaúcho, o que demanda uma política específica

em regime de colaboração, sendo pertinente levantar a hipótese do horário da oferta, (noturno sua maioria) ser um dos fatores a corroborar com essa situação.

Importante trazer para a discussão o método utilizado pelo IBGE/PNAD para levantar os dados estatísticos referentes ao nível de educação do povo brasileiro. Tanto na PNAD quanto no Censo Demográfico, os entrevistados em nenhum momento da pesquisa são submetidos a testes, diferentemente da metodologia do INAF que aplica questionário e testes práticos que se utilizam da Teoria de Resposta ao Item (TRI), que considera as habilidades exigidas da pessoa e o nível de dificuldade das questões para definir a proficiência.

Ferraro questiona se faz sentido ou não se considerar apenas uma declaração da pessoa entrevistada sobre a sua condição de escolarização e alfabetização. Numa sociedade que considera o analfabetismo um “estigma”, “pode levar as pessoas entrevistadas nos levantamentos censitários e amostrais a esconder essa condição, o que poderia resultar numa sub-representação do analfabetismo nas estatísticas oficiais”. (FERRARO, 2011, p.991)

5. A EJA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A EJA na rede municipal de Porto Alegre é exclusivamente para o ensino fundamental, as turmas são organizadas em Totalidades do Conhecimento²², sendo as Totalidades Iniciais, as três primeiras, voltadas pra o processo de alfabetização; e as Totalidades Finais, as três últimas, voltadas para os componentes curriculares (Português, Matemática, História, Geografia, Ciências físicas e biológicas, Língua Estrangeira Moderna, Artes, Educação Física). O período letivo é semestral, as aulas são presenciais, podendo usar 20% da carga horária prevista com atividade a distância.

Em 2018, a orientação da secretaria de educação para as escolas com turmas de EJA foi a de encaminhar os estudantes de 18 anos ou mais para a modalidade EAD²³ através de uma parceria público-privada que a prefeitura estabeleceu com uma escola do sistema “S” para atender o público adulto da EJA da Rede Municipal.

Parcerias para Ball, é “uma retórica a respeito das políticas fundamentais” em um governo que se movimenta para um modelo de “nova governança”²⁴. As parcerias são formas de organização que, incorporadas ao setor público, imprimem a sua cultura em órgãos governamentais e públicos locais, reinserindo atores do setor público, como empresários.

A parceria com uma empresa do sistema “S”, que já recebe incentivos públicos, serviria para descentralizar a responsabilidade legal que o governo tem com a educação do público adulto matriculado em sua rede, beneficiando a entidade “parceira” com o aumento do número de matrículas em seus estabelecimentos e conseqüentemente também de repasse do recurso público.

Na tentativa de preservar o direito desses estudantes a uma educação de qualidade e comprometida com a história de vida dessas pessoas, a maioria das

²² Totalidade do Conhecimento é a concepção de currículo que, ainda, orienta a EJA na Rede Municipal de Porto Alegre. Caracteriza-se por cada etapa da escolarização encontrar-se inserida na etapa seguinte, resultando em uma prática globalizante do conhecimento, tanto na ensinagem quanto na aprendizagem.

²³ Cópia de um dos ofícios no anexo E.

²⁴ “nova forma de governança ‘experimental’ e ‘estratégica’ que é baseada em relações de rede dentro e por meio de novas comunidades políticas, destinadas a gerar nova capacidade de governar e aumentar a legitimidade” (BALL,2013, p.179-180).

escolas optou por não obedecer a essa determinação da secretaria de educação, que certamente não é a melhor oferta de educação para o ensino fundamental.

Muitos dos adultos são idosos em processo inicial de alfabetização, ou jovens e adultos trabalhadores que precisam qualificar melhor essa habilidade antes de se “aventurarem” a um processo de ensino a distância, que exige como pré-requisito que o domínio de algumas habilidades para ambientes informatizados, sem considerar que o estudo em EaD é um processo muito solitário e que se o estudante não tiver a persistência necessária tenderá a abandoná-lo no primeiro contratempo que surgir.

Maria Clara Di Pierro, que atua em linhas de pesquisa no campo da EJA, em uma entrevista para a revista *Época*, ao ser perguntada sobre EaD para a EJA, respondeu:

Acho que devemos usar os recursos tecnológicos como meios auxiliares e complementares de ensino, mas tenho muitas restrições a esse sistema. Estudos mostram que autodidatismo é um conjunto de habilidades e competências pouco comum entre pessoas com baixa escolaridade. Elas têm baixos níveis de letramento, pouca vivência escolar e, portanto, não exercitaram método de estudo independente. Mesmo no ensino superior, a educação à distância tem taxas de abandono altíssimas. É difícil ter disciplina de autoaprendizagem. Fora que, em videoaulas, não há interação. Acho que todo mundo precisa de interação para se desenvolver. (DI PIERRO, 2016)

A crítica que se impõe a esse tipo de visão na gestão da educação pública, a exemplo de Porto Alegre, é que não é suficiente contabilizar demanda educacional somente através de matrículas efetivadas, mas sim considerar também a variável do público potencial que precisa virar demanda.

Transformar o público potencial da EJA em demanda é atribuição do poder público, conforme o estabelecido no artigo 5º da Lei Nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN).

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

§1º **O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:** (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

I - **recensear anualmente** as crianças e adolescentes em idade escolar, **bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;** (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - **Fazer-lhes a chamada pública;** (BRASIL. Lei nº 9394, 1996, grifo nosso)

5.1. O HISTÓRICO DA EJA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Em Porto Alegre, entre os anos 1989-1992, o Poder Público do município, através da criação e organização de turmas de alfabetização para os servidores operários da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), do Departamento de Limpeza Urbana (DMLU) e do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), manifesta a intenção de assumir compromissos com a educação de jovens e adultos, colocando na prática o que fora assegurado pela nova Constituição (1988).

Aos poucos, formaram-se turmas de educação de jovens e adultos em escolas da Rede Municipal de Educação (RME-POA) no turno da noite, mas a principal referência na cidade em educação de jovens e adultos é o Centro Municipal de educação de Trabalhadores Paulo Freire (CMET- Paulo Freire), que teve seu início em 1989 nos altos do Mercado Público, no centro da cidade, com turmas de EJA atendendo nos três turnos.

A partir de então, a RME-POA passa também a assumir essa modalidade de educação com a mesma deferência com que trata a educação de crianças e adolescentes; e se torna referência nacional na implantação e consolidação de um projeto pedagógico curricular de EJA.

Ao assumir a EJA como Política Pública Educacional, Porto Alegre torna-se palco para grandes eventos que tiveram a presença de alguns teóricos renomados no campo da educação de jovens e adultos, sendo possível citar Carlos Rodrigues Brandão, Moacir Gadotti, incluindo nessa lista Paulo Freire, que teve sua participação em um congresso de educadores e alunos da EJA no ano de 1995, quando a “Escola Cidadã” era o projeto político da SMED-POA.

Durante os anos que se seguiram, o número de escolas com a oferta de EJA aumentou progressivamente na rede municipal de Porto Alegre, atingindo o número de 38. Porém, nos últimos 13 anos, tem havido redução de turmas da EJA na rede e, atualmente, há 33 escolas de ensino fundamental, incluindo o CMET-Paulo Freire, que possui exclusivamente classes de jovens e adultos na modalidade EJA com atendimento nos três turnos.

Os últimos governos municipais, a partir de 2005, não mantiveram a EJA como prioridade em suas agendas da educação: algumas escolas acabaram tendo suas classes de EJA reduzidas e até mesmo fechadas pela Secretaria

Municipal de Educação (SMED-POA). O ápice do contrassenso foi no segundo semestre de 2017, quando a SMED-POA impediu, através de seu Sistema de Informações Educacionais (SIE), que novas matrículas fossem realizadas.

Após intensa mobilização por parte dos professores, de entidades e instituições ligadas à educação que, contrárias a essa decisão de gestão, saíram em defesa do direito à educação - da garantia desse direito social, subjetivo e constitucional enquanto dever do Estado - a SMED/POA retrocedeu de sua decisão, liberando assim as novas matrículas para essa modalidade.

Foi esse cenário que demandou a pesquisa intitulada "Mapa da EJA no RS - estudos sobre demanda potencial pela educação de jovens e adultos em Porto Alegre: Subsídios para a luta pelo não desmantelamento da EJA municipal" - do NIEPE/UFRGS, que mapeou a demanda potencial EJA do município de Porto Alegre. A reportagem abaixo retrata bem o ocorrido nesse período:

Figura-3 - Reportagem: Matrículas do EJA em Porto Alegre não precisarão ser na central - Jornal do Comercio

Jornal do Comércio

O Jornal de economia e negócios do RS

[COMENTAR](#) | [CORRIGIR](#) | [Compartilhar](#)

EDUCAÇÃO
Notícia da edição impressa de 28/07/2017. Alterada em 27/07 às 22h23min

Matrículas do EJA em Porto Alegre não precisarão ser na central

Igor Natusch

A oferta de matrículas pela modalidade Ensino de Jovens e Adultos (EJA) em Porto Alegre não ficará condicionada à presença no Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores (Cmet) Paulo Freire, como havia sido informado pela própria prefeitura de Porto Alegre no último dia 22. Quem garante é a secretária de Educação do município, Ivana Genrro Flores, que atribui a incerteza a uma "dificuldade de compreensão" em torno da iniciativa da prefeitura.

"O Cmet Paulo Freire é um centro de referência, uma vez que atende EJA em três turnos. As outras escolas oferecem a modalidade apenas à noite. O Cmet terá todo o cadastro de EJA do município, mas isso não quer dizer que todo mundo tem que ir lá para fazer sua matrícula. Nunca quisemos isso", assegura.

A alteração proposta pela Secretaria Municipal de Educação (Smed), de acordo com comunicado da prefeitura publicado no último dia 22, é "passar a realizar as matrículas para o EJA somente no Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores Paulo Freire, e não mais direto nas escolas, como era feito anteriormente". Porém, de acordo com Ivana, bastará que os diretores das instituições que oferecem ensino a distância enviem ao Cmet Paulo Freire, por e-mail, a lista de alunos matriculados em cada local. A partir disso, os alunos matriculados poderão ir às aulas tanto no Cmet, que atualmente tem 987 estudantes matriculados, quanto nas escolas onde o serviço seguirá sendo oferecido.

De acordo com a secretária, a não disponibilidade de abertura de turmas pelo sistema, que gerou surpresa e preocupação entre professores e diretores, se deu pelo fato de alguns alunos estarem em recuperação e as turmas do módulo anterior não terem sido encerradas. "Estamos seguindo à risca a resolução do Conselho Municipal de Educação. Todas as escolas terão novas turmas se demonstrarem demanda para tal", acentua.

Coordenadora-geral da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (Atempa), Sinthia Mayer, diz que as orientações da prefeitura estão "cada vez mais confusas" e que a comunidade escolar acaba recebendo informações muito mais por meio da imprensa do que pela própria Smed. "Nossa leitura acaba sendo de que está em curso uma tentativa de gradativamente encerrar a oferta da EJA na rede", aponta.

A entidade está preparando uma campanha em defesa das turmas EJA, com uma chamada pública fazendo anúncio de vagas nas escolas que oferecem a modalidade, entre os dias 31 de julho e 5 de agosto. As matrículas, garante Sinthia, serão feitas mesmo que manualmente. A Atempa também deve enviar ofício solicitando que a Smed esclareça as orientações para matrículas, além de propor a criação de uma comissão para fazer um diagnóstico da EJA na rede municipal.

Um estudo do Núcleo Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação de Jovens e Adultos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Niepe-Ufrgs) aponta que existe uma demanda de mais de 300 mil pessoas para turmas de EJA na Capital, levando em conta maiores de 15 anos sem Ensino Fundamental completo. A maior concentração desses potenciais estudantes estaria nas zonas periféricas da cidade. "O poder público tem a obrigação de buscar esses alunos nos lugares onde eles estão. É o Estado, na figura do município, que tem que fazer chamada pública e gerar essa oferta, a partir dos índices das regiões contempladas."

Uma reunião da Smed com a diretoria do Cmet Paulo Freire estava prevista para esta sexta-feira para organizar a logística de cadastro. E as matrículas, garante a titular da Smed, já estão sendo recebidas. "Nunca houve intenção de não ofertar EJA em Porto Alegre. Muitas vezes, acabam sendo antecipadas informações que não são verdadeiras", lamenta Ivana.

Hoje, o EJA de Porto Alegre conta com 6.233 alunos e é oferecido em 33 escolas municipais. Segundo a Smed, até o momento, apenas uma escola encaminhou as matrículas no formato solicitado pela pasta.

Fonte: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/07/geral/576338-matriculas-do-eja-em-porto-alegre-nao-precisarao-ser-na-central.html

A Educação de Jovens e Adultos em Porto Alegre não voltou a figurar como prioridade na agenda da educação pública do município, sobrevive apenas pela insistência de seus educadores/militantes e é constantemente assombrada pelo fantasma do fechamento de suas turmas nas escolas da RME-POA.

O descaso com que a EJA vem sendo tratada pelos gestores e a violação do direito à educação do público da EJA por falta de políticas públicas para essa população alvo não é exclusividade do município de Porto Alegre. Após o golpe²⁵ de 2016, a EJA foi relegada da pauta da educação no Brasil, as políticas públicas criadas para essa modalidade não tiveram continuidade e nem surgiram novos

²⁵ Referência ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 31 de agosto de 2016, por suposto "crime de responsabilidade" articulado pelos setores mais conservadores da sociedade brasileira, sustentado por parte expressiva do judiciário, do congresso nacional e tendo como apoiadores grandes grupos de mídia do Brasil.

programas com a finalidade de atender aos compromissos assumidos no final do milênio: como o de garantir o direito à educação básica para todos e o direito de aprender ao longo de toda a vida.

5.2. QUEM É O PÚBLICO DA EJA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE?

Os números da EJA no Município de Porto Alegre se traduzem a partir dos dados do último Censo/2010 - IBGE, que registrou a cidade com 13,2% da população do estado do Rio Grande do Sul, ou seja, 1.409.351 habitantes, possuindo um contingente de 2,27% de analfabetos, isto é, 26.045 pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas, além de 12,05% (53.100) de pessoas consideradas analfabetas funcionais²⁶ de acordo com a definição do IBGE, Censo/ 2010.

Com base nos dados do Censo 2010 do IBGE, é possível apontar a demanda potencial da educação de jovens e adultos distribuída nas regiões de Porto Alegre (quadro 3).

Ao compararmos o número de matrículas realizadas na rede municipal entre 2014 e 2018 (gráf.1) e o número de pessoas apontadas como público potencial da EJA ensino fundamental (324.580 pessoas) isso faz com que nos perguntemos: por que há pessoas que não estão usufruindo do direito à educação para concluir a educação básica?

Somente a título de análise, voltemos no tempo, considerando os dados do Observa POA²⁷ em 2000: o percentual de pessoas não alfabetizadas moradoras em Porto Alegre era de 3,44%, em uma década (2000- 2010), caiu para aproximadamente 2,3%. Obviamente, no aprimoramento dos dados por faixas etárias de 15 anos e mais, o maior percentual de analfabetismo se concentra entre as pessoas com mais de 60 anos.

Em busca de uma análise mais refinada, usarei os dados quantitativos da pesquisa intitulada “Mapa da EJA no RS - estudos sobre demanda potencial pela educação de jovens e adultos em Porto Alegre: Subsídios para a luta pelo não

²⁶ Analfabeto funcional definido pelo IBGE: é a condição da pessoa que tem escolaridade de até 3 anos de estudos.

²⁷ Observa POA - Observatório da cidade de Porto Alegre que disponibiliza ampla base de dados georreferenciadas sobre o município de Porto Alegre.

desmantelamento da EJA municipal” desenvolvida pelo NIEPE-EJA/UFRGS em julho de 2017 sob a coordenação dos professores Doutores Evandro Alves, Denise Maria Comerlato (UFRGS) e Sita Mara Lopes Sant’Anna (UERGS); com o objetivo de contribuir com a avaliação das políticas públicas voltadas para a EJA exclusivamente no município de Porto Alegre.

Os pesquisadores apontaram onde estão as pessoas consideradas demanda-potencial da Educação de Jovens e adultos por região de Porto Alegre com base nos índices do Censo de 2010:

Tabela 5 - Números do analfabetismo da população com quinze anos e mais por região de Porto Alegre

Região do Município de Porto Alegre	População de 15 anos e mais	Pessoas c/ 15 anos e mais analfabetas ou sem o ensino fundamental completo	
		Em %	Em V.A.
Partenon	94.651	33,99	32.173
Leste	90.900	34,07	30.969
Norte	71.051	42,28	30.038
Centro Sul	89.819	28,76	25.830
Eixo Baltazar	80.797	30,31	24.492
Lomba do Pinheiro	45.924	48,45	22.248
Centro	248.426	8,75	21.736
Cruzeiro	50.178	40,41	20.275
Restinga	44.419	44,68	19.844
Noroeste	113.159	16,87	19.090
Sul	67.366	21,79	14.680
Nordeste	25.841	56,81	14.679
Glória	32.562	42,13	13.717
Extremo Sul	26.713	47,98	12.817
Humaitá/Navegantes	34.612	34,78	12.038
Cristal	22.711	26,69	6.061
Ilhas	5.953	65,38	3.892
Total	1.145.082	28,35	324.580

Fonte de dados do IBGE - Censo 2010 / Tabela elaborada pela autora

Dentre as regiões da cidade as que comportam números significativos de pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas ou sem o ensino fundamental completo estão o bairro Partenon, com 32.173 pessoas, seguido pelas zonas Leste, com 30.969 e zona Norte com 30.038 pessoas.

Os números elevados dentro do município de Porto Alegre de pessoas consideradas potencialmente público alvo das políticas de Educação de Jovens e Adultos passam a surpreender ao se verificar o baixo número de ocupação das vagas disponíveis somente nas Escolas da Rede Municipal de Porto Alegre, que estão em sua maioria localizadas nas regiões da periferia da cidade, tendo como

a maioria de seu público a parcela de pessoas que se encontram em condições de extrema pobreza e vulnerabilidade social.

Através do site do Observa POA também é possível se conhecer os números pertinentes ao povo negro da capital, que tem 20,24% de pessoas autodeclaradas negras, isto é, 285.301 pessoas, de acordo com o censo demográfico de 2010. Considerando o fator de desigualdade em relação às pessoas negras, os dados comparativos entre o percentual da população negra analfabeta com 15 anos e mais sobre o total da população negra com essa mesma faixa etária revela que em 2010, no município de Porto Alegre, 4,43% das pessoas negras com 15 anos ou mais eram analfabetas. É importante que esses dados sejam expressos em números absolutos para que tenhamos a dimensão desse contingente, que é de 9.516 pessoas negras com 15 anos ou mais não alfabetizadas dentro da cidade de Porto Alegre.

Em 1971, na obra *Educação não é privilégio* Anísio Teixeira já alertava que somente a redução da taxa do analfabetismo não é suficiente, sendo fundamental também a redução dos valores absolutos.

Considerando também as regiões da cidade onde se concentra o maior número de pessoas negras não alfabetizadas, vamos encontrar novamente o bairro Partenon, com 1.092 pessoas negras analfabetas; seguido pela zona Leste da cidade, com 1.030. Na tabela 7, é possível comparar a distribuição dessas pessoas por região dentro do município.

Tabela 6. Pessoas negras com 15 anos e mais analfabetas por região de Porto Alegre:

Região do Município de Porto Alegre	Pessoas negras c/ 15 anos e mais analfabetas	
	Em %	Em V. A
Partenon	4,27	1.092
Leste	4,53	1.030
Norte	5,41	849
Centro Sul	3,23	572
Eixo Baltazar	2,99	557
Lomba do Pinheiro	4,79	688
Centro	1,97	335
Cruzeiro	6,30	942

Restinga	4,82	809
Noroeste	3,14	249
Sul	4,32	395
Nordeste	6,34	621
Glória	4,72	401
Extremo Sul	6,92	281
Humaitá/Navegantes	5,06	342
Cristal	5,08	202
Ilhas	12,74	151
Total	4,43	9.516

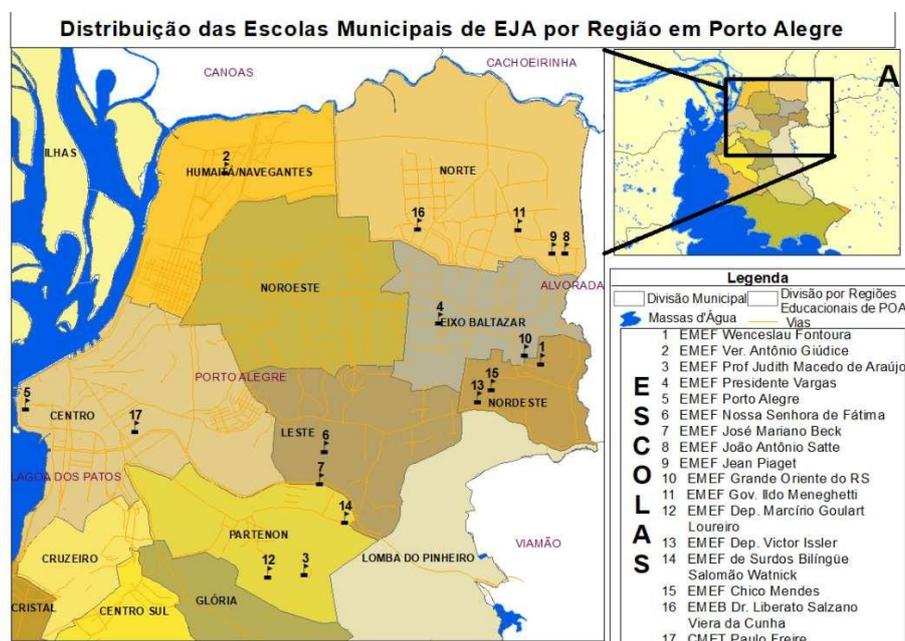
Fonte: Observa-POA -Tabela elaborado pela pesquisadora

Esses dados nos obrigam a questionar as políticas públicas educacionais direcionadas para a população negra, que, no contexto do analfabetismo, sofre dupla discriminação (preconceito racial e de classe social). Ferraro (2010), ao apresentar os resultados de um “experimento de articulação das dimensões gênero, raça e classe social no estudo da dinâmica de escolarização no Brasil”, tendo por base os dados do Censo 2000, concluiu que não é inviável analisar, de forma articulada, escolarização junto às perspectivas de classe social, de gênero e de raça, pois os efeitos dessas categorias não podem ser simplesmente adicionados, por obedecerem a lógicas distintas. Na categoria gênero, por exemplo a escolaridade das mulheres vem aumentando conforme se passa das gerações mais velhas para as mais novas. Já na categoria raça, a população negra mantém o nível de desigualdade com relação à população branca, quanto à escolarização, em todas as gerações recenseadas. (FERRARO, 2010).

5.3. AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE COM A MODALIDADE EJA DISTRIBUÍDAS NAS REGIÕES DO MUNICÍPIO E O NÚMERO DE MATRÍCULAS

Nas figuras cartográficas abaixo, é possível localizar as escolas da Rede Municipal com a modalidade EJA distribuídas nas regiões de Porto Alegre:

Figura 4 - Mapa A - Distribuição das Escolas da Rede Municipal de Porto Alegre com a modalidade EJA – ensino fundamental em junho de 2019 nas regiões centro, centro-oeste, leste, norte e nordeste de Porto Alegre.



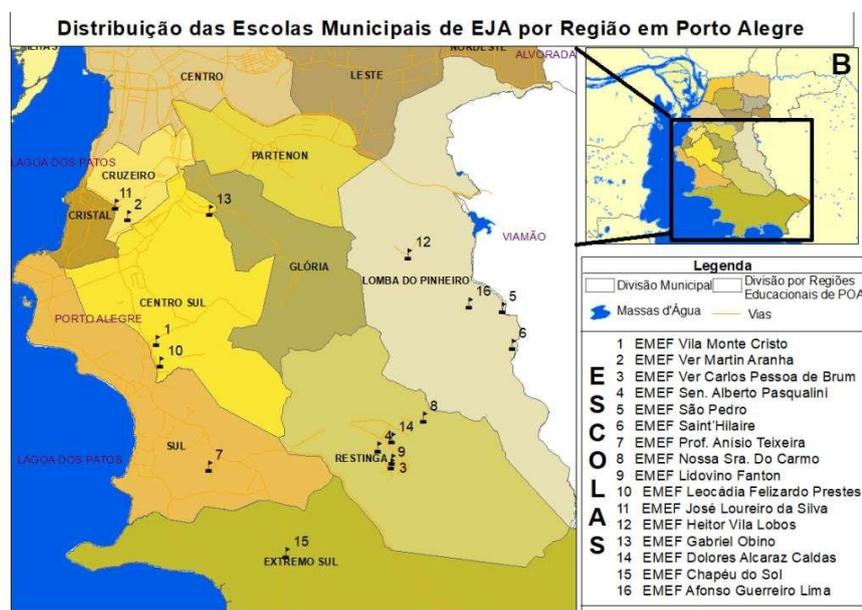
Mapa elaborado em jun./2019 por Kátia Maria P. da Silva - Mestranda em Geografia/Análise ambiental -UFRGS - CREA/RNP 0613558499

No mapa A estão representadas as regiões centro-oeste, norte e nordeste da cidade. Nestas localidades identificamos 17 escolas com a modalidade EJA – ensino fundamental.

Importante esclarecer que no período em que o mapa A foi elaborado, junho de 2019 a EMEF Presidente Vargas ainda atendia a modalidade EJA, que posteriormente foi fechada. Ainda no período de confecção dos mapas, a EMEF Wenceslau Fontoura também teve suas Totalidades extintas e atualmente atende os jovens na faixa etária dos 15 aos 17 anos em uma turma de EJA diurna, mas não oferece matrículas para adultos. A pesquisadora não possui elementos suficientes para afirmar se ambas as situações ocorreram por iniciativa das próprias escolas ou da secretaria de educação. Mas o fato é que na região Eixo Baltazar, somente a EMEF Grande Oriente do RS oferece a modalidade EJA noturna entre as escolas da Rede Municipal localizadas na região, sendo que segundo o último censo, foram apontadas 24.492 pessoas como público potencial para a modalidade EJA naquela região da cidade.

Com exceção do CMET Paulo Freire e da EMEF Porto Alegre (EPA), todas as outras escolas estão localizadas em bairros na periferia da cidade, sendo a sua maioria marcados pela violência decorrente do tráfico de drogas que territorializa essas localidades, precarizando ainda mais as condições de vida dos seus moradores.

Figura 5 - Mapa B - Distribuição das Escolas da Rede Municipal de Porto Alegre com a modalidade EJA em junho de 2019 nas regiões centro-sul, sudeste, sul e extremo sul de Porto Alegre.



Mapa elaborado em jun./2019 por Kátia Maria P. da Silva - Mestranda em Geografia/Análise ambiental -UFRGS - CREA/RNP 0613558499

O mapa B representa as regiões centro-sul, sudeste, sul e extremo sul de Porto Alegre, comportando 16 escolas da rede municipal com EJA. O bairro Restinga é onde há a concentração do maior número de escolas com a modalidade EJA. Nesse bairro, segundo o último Censo o público potencial para a modalidade EJA ensino fundamental era mais de 19.800 pessoas.

No gráfico abaixo (fig.6) é possível conferir o número de matrículas realizadas nas escolas da Rede Municipal de Porto Alegre no período compreendido entre 2014 e 2018.

Figura 6. Gráfico de Matrículas na EJA da Rede Municipal de Porto Alegre no período de 2014-2018



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com dados do INEP - Censo Escolar - Consulta matrículas/2019

Se compararmos o número de matrículas realizadas na rede municipal e o número de pessoas apontadas como público potencial da EJA-ensino fundamental (324.580 pessoas) pode-se dizer que há uma grande diferença.

Essa diferença, ainda que se considere que os dados do público potencial são do último Censo (2010); as matrículas realizadas na rede estadual e na rede privada dentro do município, faz com que nos perguntemos: por que há pessoas que não estão usufruindo do direito à educação para concluir a educação básica que é dever do estado ofertar gratuitamente para todos os cidadãos?

Por outro lado, verifica-se um crescimento considerável de matrículas no período que a secretaria de educação cogitou suspender, por entender que não havia demanda na cidade. As matrículas na EJA da rede municipal vêm aumentando muito nos últimos anos, em contraponto ao fechamento de turmas na modalidade.

6. A INTERLOCUÇÃO COM ALGUMAS AUTORIDADES DAS POLÍTICAS DE EJA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Nesse capítulo, a política se apresenta como discurso tendo como premissa a prática das políticas educacionais para a Educação de Jovens e Adultos do município de Porto Alegre.

De acordo com o pensamento de Ball, a política como discurso faz referência ao que pode ser dito e pensado, mas também legitima quem pode falar sobre a política e com que nível de autoridade, visto que os atores da política denotam uma variedade de discurso, mas alguns discursos terão mais legitimidade/autoridade do que outros.

Ball, tendo como base o pensamento de Foucault, explica que as políticas podem se tornar “regimes de verdade” e que os “discursos nunca são independentes de história, poder e interesses” (BALL, 1993 apud MAINARDES, 2006, p.54); é sempre um ponto de vista dentre outros.

Partindo dessa dimensão de discurso contida no contexto da prática do ciclo de política e da indicação dos autores que entendem que o foco da análise da política deve “incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política a prática” (MAINARDES, 2006, P.50), procurei conhecer parte do discurso formado sobre a política pública pesquisada. Para tanto, selecionei três representantes de instituições preponderantes e atuantes em diferentes contextos da arena política municipal para dialogar sobre a EJA da Rede Municipal e a meta nove do PME/PoA vigente.

Servindo-me da metodologia do ciclo de políticas de Ball e Bowe, identifico como atuando no contexto de influência da política local os representantes do poder legislativo, por entender que este é um espaço importante para a discussão em busca de solução de problemas reais da população, é o campo da disputa de interesses representados por partidos políticos que, de acordo com a força política que cada um exerce na arena, podem influir ou não nos direcionamentos das políticas sociais.

Tendo a educação como direito social, subjetivo e constitucional, compreendo que a problemática que envolve a educação de jovens e adultos com relação ao número do analfabetismo e analfabetismo funcional, além dos

índices de baixa escolarização ainda presentes no município de Porto Alegre, em algum momento se faria pauta no plenário da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Dentre as Comissões Especiais existentes na Câmara Municipal, há a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (CECE), que se reúne ordinariamente e de acordo com o art. 35 do regimento interno da Câmara Municipal de Porto Alegre aprovado pela Resolução nº 1178 de 16 de julho de 1992 tem como atribuição geral:

I - discutir e votar parecer às proposições que lhes forem distribuídas, sujeitas à deliberação do Plenário;

II - realizar reuniões com entidades da sociedade civil, bem como audiências públicas determinadas em lei;

III - convocar Secretários e dirigentes de órgãos da administração indireta e qualquer servidor público municipal para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições, através de ofício do Presidente da Câmara;

IV - receber petições, representações ou reclamações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - acompanhar e apreciar programas de obras, planos de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer;

VII - exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

VIII - determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público Municipal;

IX - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

X - estudar qualquer assunto compreendido na respectiva área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;

XI - solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, através de ofício do Presidente da Câmara, para a elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a medida dilatação de prazos.

XII - dar parecer, podendo apresentar substitutivos ou emendas;

XIII - elaborar proposições de interesse público solicitadas pela comunidade ou decorrentes de indicação da Câmara;

XIV - (REVOGADO).

XV - elaborar, no final da Sessão Legislativa, relatório anual de atividades da Comissão. (PORTO ALEGRE, 1992, grifos nossos)

Tem como competências específicas, em conformidade com o artigo 39 do mesmo regimento:

Art. 39 Compete à Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude **examinar e emitir parecer sobre:**

I - sistema municipal de ensino;

II - preservação da memória da cidade no plano estético, paisagístico, patrimônio histórico, cultural, artístico e arquitetônico;

III - concessão de títulos honoríficos e demais homenagens;

IV - serviços, equipamentos e programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos e de lazer;

V - **programas voltados ao idoso, à mulher**, à criança, ao adolescente e aos portadores de deficiência.

VI - programas voltados à juventude;

VII - políticas voltadas aos jovens. (PORTO ALEGRE, 1992, grifos nossos).

Tendo se disponibilizado ao diálogo sobre a temática anunciada da pesquisa, o parlamentar que no momento preside a CECE trouxe colocações importantes ao longo de nossa conversa, que serão analisadas no decorrer do capítulo.

Outra atuação importante no contexto de influência diz respeito ao Conselho Municipal de Educação, que é um órgão constituído por representantes de entidades da sociedade civil além do executivo municipal, com função normatizadora, deliberativa, consultiva e fiscalizadora do sistema municipal de ensino, seus membros atuam como mediadores e articuladores nas decisões políticas relacionadas à educação.

Ao buscar dialogar com esse importante órgão que é o CME/PoA sobre o tema da pesquisa em questão, fui imediatamente recebida pela conselheira que no momento preside o Conselho e que trouxe para a nossa conversa pontos muito interessantes, além de oferecer material de consulta sobre resoluções pertinentes a EJA do município de Porto Alegre.

Completando os atores elencados por sua atuação no contexto de influências, não poderia ficar de fora a secretaria municipal de educação, que é o órgão do executivo municipal responsável por coordenar a educação em nível municipal. A SMED Porto Alegre, em sua página oficial do site (disponível em < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=242>), apresenta-se da seguinte forma:

“Educar promovendo o desenvolvimento humano na sua integralidade”

A SMED Porto Alegre tem como principal atribuição elaborar, implantar e coordenar a política educacional do município de Porto Alegre. Seus objetivos são:

- * Ampliar o atendimento da demanda de Educação Infantil;
- * Ampliar o atendimento da demanda do Ensino Fundamental, em áreas específicas;
- * Qualificar a Educação Municipal em todos os níveis.

Para conseguir agendar uma entrevista com um representante da SMED Porto Alegre, não foi suficiente a solicitação por telefone, como aconteceu com as entidades apontadas acima. Ao telefone, recebi a orientação de encaminhar um e-mail para uma assessora, que é a pessoa responsável por responder entrevistas em nome da secretaria para trabalhos acadêmicos, e aguardar a resposta, também por e-mail.

A professora que me recebeu e designada a responder a entrevista em nome da Secretaria também possui a titulação de doutora e atua como coordenadora da educação especial. Importante registrar que atualmente não há nenhuma coordenação específica para a EJA na atual gestão da SMED Porto Alegre.

Importante destacar que os três atores possuem graduação e pós-graduação em educação, portanto estão totalmente familiarizados com tudo que envolve as políticas públicas educacionais.

Dentre as questões que foram comuns aos três atores, a Concepção de Educação de Jovens e Adultos da instituição representada deu início a conversa entre a pesquisadora e os entrevistados.

O representante da CECE, não respondeu a questão, passou a explicar que dentro da Câmara não há um comprometimento com a educação como um todo, o que existe é apoio em momentos pontuais por parte de alguns vereadores. Eu entendi, então, que não há uma concepção sobre essa modalidade de educação que oriente possíveis ações do legislativo municipal relacionadas a Educação de Jovens e Adultos como modalidade de ensino.

Transcrevo abaixo a resposta das duas outras entrevistadas:

CME/PoA: [...] É a que fundamenta a resolução nº009, de 08 de janeiro de 2009 do CME/PoA.

A Presidente do Conselho Municipal, apresenta a concepção pela qual o órgão representado orienta as suas atuações na arena da política educacional, deixando claro o lugar de fala. É possível localizar na justificativa para a Resolução 009/2009 do CME/PoA que a EJA é concebida como um instrumento de justiça social quando tem a função reparadora, equalizadora e qualificadora de direitos:

“A EJA representa o resgate de uma dívida social com aqueles que não estiveram na escola em idade própria e sua oferta significa garantir a presença de um instrumento indispensável para uma melhor convivência social.” (CME/PoA, 2009, p.5).

Conceber a EJA como resgate de uma dívida social se assemelha à visão de Ferraro (2008) que vê esses jovens e adultos analfabetos ou analfabetos funcionais como credores do Estado brasileiro, diante do compromisso assumido com a educação em 1988.

SMED: Se mantém a mesma proposta, eu estou mais apropriada do trabalho que o próprio CMET realiza, mas conseguiu vencer uma série de desafios e conseguiu ter minimamente construída essa trajetória.

A representante da SMED não explicitou a concepção de EJA da Secretaria, apenas deu a entender que se mantém a mesma desde que a SMED - Porto Alegre compilou o caderno pedagógico de nº8.

Nem no site oficial da Secretaria (consultado em 29/12/2019), ao apresentar a EJA da Rede Municipal, está explicitada a concepção que fundamenta o currículo e as práticas da modalidade dentro do sistema educacional do município de Porto Alegre.

O segundo tópico de questões buscou conhecer a opinião dos três atores entrevistados sobre os índices de analfabetismo e analfabetismo funcional no município de Porto Alegre, considerando o índice do IBGE no último Censo (2010) que aponta 2,27% (26.045) vinculado ao analfabetismo absoluto e 12,05% (53.100) pessoas consideradas analfabetas funcionais. Também se procurou saber sobre política(s) pública educacional para esse público. Ao que os entrevistados responderam:

CECE: A movimentação que nós fazemos na Câmara é sempre uma movimentação política, [...] a tentativa política de convencimento do executivo, ela é o passo inicial. Não havendo o convencimento político, há a tentativa de amistosamente apontar ou dar uma condução que a gente considere mais adequada a uma situação, vencida essa etapa ou queimada essa etapa, a gente passa para a questão do enfrentamento, até finalmente chegar a uma fase de denúncia, quando há uma violação direta do Direito Humano ou cerceamento dos direitos das pessoas, principalmente das crianças e dos adolescentes, mas nós temos no nosso escopo legal o princípio da independência dos poderes. Eu particularmente acho que a gente tem que dar conta da educação no âmbito geral e não somente para criança. [...], Mas é claro que o idoso também merece a nossa atenção. No caso dos nossos jovens e adultos, voltando, a prefeitura tem registrado no seu orçamento para 2019 mais de trinta e cinco milhões para a publicidade. [...] Agora o questionamento que eu faço é: A verba para a publicidade é necessária? É necessário para uma campanha publicitária que diga: “Tu não sabes ler nem escrever, tem uma escola a duas quadras da tua casa, lá tem professores que trabalham todas as noites. Ah tu trabalhas, tem um monte de gente que trabalha, isso não é desculpa! A gente tem treze milhões de desempregados, um projeto que linque as escolas com o mercado de trabalho, que faça direcionamentos integre os projetos de Jovem Aprendiz com a escola pública, levar o aluno para um estágio de um dia, dois dias na semana numa empresa, numa instituição pra que ele vá aprendendo e podendo mostra o seu valor, de repente consegue que ele seja absorvido pelo mercado de trabalho. Só que não tem nenhuma diretriz nesse sentido. E aí se tu pega uma pessoa adulta que ganha um ou dois salários mínimos por mês e tem que sustentar uma família enorme trabalhando de segunda a sexta-feira e tu não tem nenhum tipo de atratividade, só quer que ele vá para a escola para aumentar o índice, realmente isso não faz significado na vida da pessoa, tu precisa convencer e pra isso as estratégias publicitárias são fundamentais, se gastam milhões de reais para seduzir uma pessoa a comprar um celular novo, trocar de relógio, comprar uma coisa que ela não precisa. A educação que ela precisa é um investimento maravilhoso.

O presidente da CECE explicou que os movimentos na esfera legislativa são todos políticos (convencimento, denúncia e enfrentamento). Deixou claro

que, na sua visão, o executivo não trata bem a divulgação da modalidade EJA, gasta muito dinheiro em propaganda política e não investe na divulgação do direito à educação para jovens e adultos analfabetos ou que não concluíram a educação básica.

Abaixo temos a resposta da presidente do Conselho Municipal de Educação sobre a questão que explica essa situação acusando a mantenedora de não cumprir as Resoluções e que acionar o Ministério Público não surte efeito, porque ele tem dificuldade em incorrer sobre a SMED:

CME/PoA: [...] o que ocorre é que a SMED não cumpre as resoluções! Poderia ser encaminhado para o Ministério Público, mas o M.P. também tem dificuldade em incidir sobre a SMED. O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, não tem como verdadeiro o que a Rede Municipal tem anunciado de política para a EJA. EJA diurna, políticas intersetoriais... não há comprovação de existirem na Rede! Falta a chamada pública e um levantamento de dados para se fazer um investimento bem focado para qualificar a oferta do público da EJA. Como não há essas informações, estudos, pesquisas para se pensar política para a EJA. A longo prazo deveria ser um investimento no ensino fundamental, o que não está sendo. Todo o ano se produz alunos para a EJA. Não é por acaso que as pessoas mais pobres não conseguem se manter na EJA. Há uma questão cultural e social, em geral questão econômica. Além do que deveria haver uma pesquisa para se saber por que as pessoas não vão à escola, ou porque não aprendem. Antes havia o MOVA e uma série de outras ações para se tentar diminuir esses índices. E principalmente articulação das políticas, o público da EJA precisa de renda e se pensar políticas intersetoriais.

A entrevistada afirmou, que a SMED não faz chamada pública e nem levantamento de dados para pensar políticas e qualificar a oferta de educação, sinalizou que o ensino regular “produz” alunos para a EJA; e considera que há questões que são de ordem social, cultural e econômica. Provocou a academia, na sua fala, ao sugerir que se devesse fazer uma pesquisa para saber “por que as pessoas não vão à escola?”, ou “por que não aprendem?”

Lembrou que antes havia o MOVA²⁸, outras ações para se tentar diminuir esses índices e articulações de políticas. Enfatizou que a EJA precisa de renda. Afirmou que o CME/PoA não reconhece como sendo verdade o que a Rede Municipal tem anunciado de políticas para a EJA, justifica que não há comprovação de EJA diurna, tampouco de políticas intersetoriais.

²⁸ Projeto MOVA Brasil - Movimento de Alfabetização: educadores populares utilizavam a metodologia de Paulo Freire para alfabetizar jovens e adultos.

Exceto o CMET – Paulo Freire²⁹ e a EMEF Porto Alegre, que atende o público de jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, as demais escolas com EJA disponibilizam vagas noturnas para a modalidade.

Com relação a SMED a opinião sobre os índices de analfabetismo e alfabetismo funcional em Porto Alegre e política pública educacional para o público da EJA, foi a seguinte:

SMED: Em relação ao analfabetismo o que que nós temos, a grande maioria desses dados são jovens e adultos que não tiveram sua escolarização na faixa etária correta, enfim normal que se estabelece para isso. [...]além disso foram abertas algumas turmas de EJA diurna em algumas escolas por exemplo como o Wenceslau que tinha uma EJA noturna, mas com uma infrequência muito alta e composta basicamente por adolescentes e jovens e por toda aquela situação de território na região da Mário Quintana e Rubem Berta se definiu pelo fechamento dessa noturna e abertura no diurno, então eles tem essa possibilidade. Hoje eu sei que tem mais duas escolas assim, nesse movimento de fechar até porque metade dos nossos alunos que estão na EJA noturna hoje tem até dezoito anos. Para o público idoso tem uma turma que está sendo pensada na região Norte para isso, de dia a tarde. Porque justamente, o que é que nós temos hoje na EJA noturna, os jovens que estão saindo do diurno pro noturno, nós temos o público de trabalhadores que não estudou no período correto, que precisou trabalhar desde muito cedo e o público de idosos que também não estudou e que agora após os filhos criados pôde voltar a estudar. Então a gente tem pensado algumas estratégias para atender esses diferentes públicos da EJA. Ah! Além disso, nós temos um quarto, que tem sido o público bem característico das Totalidades Iniciais, que é o público de jovens e adultos com deficiência intelectual, a grande maioria não tem um diagnóstico, mas que tem todo um perfil e que se encontra nas Totalidades Iniciais. Isso também é uma outra estratégia que estamos pensando para eles, porque em geral é um grupo mais assim... eu diria não tão jovens; eles estão mais para adultos e que não conseguem mesmo na EJA avançar para as Totalidades Finais.

A representante da SMED justificou esses índices dizendo que “são jovens e adultos que não tiveram sua escolarização na faixa etária correta.” Como política educacional diferenciada para esse público, afirma que foram abertas algumas turmas de EJA diurna para os jovens egressos do regular, segundo ela, metade dos alunos da EJA da Rede municipal possuem de 15 a 18 anos no máximo; e também para os alunos idosos.

Citou o aumento do adulto com deficiência intelectual nas totalidades iniciais, ao que chamou de quarto público em relação aos jovens, trabalhadores

²⁹ CMET – Paulo Freire: Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores Paulo Freire – Instituição de ensino que promove unicamente escolarização para jovens e adultos nos três turnos.

e idosos. Afirmou que, para esse público, está sendo pensada uma outra estratégia, mas não deu maiores detalhes em sua fala.

Solicitou-se aos entrevistados que se posicionassem em relação ao encaminhamento de alunos da EJA ensino fundamental com dezoito anos ou mais para a modalidade EaD.

Essa questão se deve ao fato ocorrido em 2018, quando as escolas de EJA da Rede Municipal receberam orientação através de ofício para encaminhar alunos maiores de dezoito anos considerados infrequentes para concluírem o ano na modalidade EaD, através de uma parceria firmada entre a SMED e o SESI. Essa orientação foi reiterada através do Ofício nº 17/2018 -GS/SMED³⁰ que também ordenava a exclusão imediata do cadastro de matrículas desses alunos no sistema, sem considerar o Art. 9º que diz: “É permitida a possibilidade de afastamentos combinados por meio de acordo firmado entre o aluno e a escola, preservada a frequência mínima exigida em lei” (Porto Alegre, 2009, p.2).

Além disso, segundo o Art. 10º “A escola poderá oferecer atividades complementares para os casos de infrequência aos alunos que tenham ultrapassado o limite legal de 25% (vinte e cinco por cento) de faltas ao longo do ano letivo” (Porto Alegre, 2009, p.2).

Esses dispositivos legais existem, certamente, para atender às peculiaridades da Educação de Jovens e Adultos, na qual, em muitas situações, a frequência regular se torna complicada devido às atribuições da vida desses jovens e adultos.

As opiniões estão apresentadas abaixo:

CECE: A gente está vivendo um momento surreal! Eu não posso falar pela CECE porque são cinco vereadores e vereadoras com diferentes cabeças, diferentes pensamentos, mas hoje em dia há quem apoie o *homescholling* o que para mim é um absurdo sem tamanho se tratando de Brasil, [...] Eu vou falar por experiência própria, eu não sou disciplinado para EaD, eu já tentei fazer três pós graduação e parei em todas, abandonei; eu não tenho disciplina, eu não consigo me organizar; e isso que eu sou uma pessoa instruída, eu tenho curso superior, estou sempre lendo, trabalho em escola já há dezenove anos e eu não tenho a disciplina de colocar na minha rotina um horário específico para assistir uma vídeo aula, para ler textos, resolver exercícios, para escrever trabalhos... eu não consigo, eu sou um desregrado e por conta disso eu não acredito no EaD; para algumas pessoas, talvez isso seja uma oportunidade porque não teriam um tempo hábil para complementação dos seus estudos. Eu acho que o EaD só serve para quem já tem uma estrada, para quem já tem um repertório, quem já tem um mínimo

³⁰ Vide ANEXO E – Ofício da SMED/PoA.

de fundamentação e organização e disciplina para poder caminhar sozinho, caminhar com as próprias pernas. Alfabetização, educação básica como um todo, vamos colocar dessa forma, o EaD não presta, não funciona. Então o que é que nós temos: um questionamento por boa parte dos defensores dessa prática, que a escola tradicional não está funcionando, o problema é que esse discurso é um discurso tacanho, é um discurso totalmente atravessado, criado por pessoas que não compreendem o histórico da educação no nosso país, não compreendem que a partir de 1988 houve a universalização do ensino, porque antes até então não existia nenhuma implicação se os pais deixassem uma criança sem estudar, sem escola [...] Então a sociedade deu uma guinada e muitas pessoas tiveram que se ajustar a essa nova posição. Só que a oferta da educação, ela deveria ser acompanhada também de políticas públicas no acompanhamento alimentar, os exames pré-natais, o acompanhamento da gestante também contribui significativamente para a redução dos nossos índices [...]

O presidente da CECE não acredita na EaD para todas as pessoas, entende que essa modalidade requer um mínimo de fundamentação, organização e disciplina por parte do aluno e, portanto, para quem ainda está em processo de alfabetização ou ainda se encontra na educação básica, a EaD não funciona.

A Presidente do Conselho Municipal de Educação deu a seguinte resposta:

CME/PoA: EaD na EJA é uma forma velada de expulsão da população de adultos na EJA. Conhecemos os alunos e sabe-se que não há condições para eles fazerem Educação a distância. Além do que a escola é fundamental e se caracteriza pelo contato diário com o professor, o trabalho presencial com o professor. Isso não é pra EJA, é só para construir a evasão escolar. Não houve consulta ao Conselho Municipal de Educação sobre essa proposta e a SMED sequer responde ao Conselho sobre qualquer pergunta, fazem à revelia de qualquer discussão.

A presidente do Conselho Municipal entende que a EaD na EJA é uma forma velada de expulsão dos adultos da escola; é para construir a evasão na modalidade, visto que os alunos da EJA ensino fundamental não possuem as condições necessárias para fazer EaD, ainda precisam do contato diário com o/a professor/a e o trabalho em sala de aula.

Também denunciou que não houve consulta ao CME/PoA sobre essa proposta e que a SMED sequer responde ao CME/PoA sobre questionamentos feitos, atuam à revelia de qualquer discussão.

A prof.^a que respondeu a entrevista, representando a mantenedora/SMED, deixou claro que não é uma especialista em EJA, mas acredita que esse público até pode ser demandado para a EaD, mas com limites,

porque entende que esse aluno ainda não construiu uma trajetória de estudos que o instrumentalize para estudar sozinho e que precisa da relação professor/aluno/a mais imediata e próxima.

construiu sua resposta se referindo aos 20% de carga horária com atividade a distância que está previsto na Resolução nº009/2009 do CME/PoA. Justifica que a orientação da SMED em encaminhar alunos para EaD é uma forma de dar conta da demanda, pois a EJA enquanto modalidade de educação tinha a previsão de se extinguir um dia:

SMED: A nossa EJA no município na da EJA prevê que 20% das atividades podem ser a distância. Em geral se concentra na sexta, mas tem escolas que dividem em dois dias isso com atividades que os alunos façam em casa. Mas agora eu estava me lembrando que sim, o estado, a EJA do estado se organiza boa parte assim, nos NEEJA, que eles chamam e essas outras instituições que são parceiras que tem um trabalho também voltado a essa área, que parte da sua carga horária também seja assim, mas na nossa Rede é só 20%. Mas como eu te digo eu não sou uma especialista da EJA. Acho que esse público em algumas coisas ele até pode ser demandado para isso, mas isso tem um limite também, porque são pessoas que não construíram uma trajetória de estudos que também os instrumentalize para realizar os seus estudos sozinhos. Então eu acho que uma parte da carga horária assim como está assegurada inclusive na própria resolução do CME é possível, mas há um limite também para esse EaD porque são sujeitos que ainda estão em formação inicial, eu não sei te dizer dessas outras instituições o quanto de carga horária deles é a distância, mas eu imagino que haja um limite porque são sujeitos, justamente que eu entendo, que precisam dessa relação professor-aluno mais imediata e próxima. [...] Que eu sei é que foram abertas, justamente, como temos como meta de alguma forma... porque a EJA quando foi criada a ideia é que ela um dia terminasse. Só que infelizmente não! Então, justamente, acho que são frentes para dar conta disso. Então temos a nossa própria EJA que tem então essa parte da carga horária a distância e se abriu o leque junto com o SESI que tem um trabalho, também, histórico com relação a esse público e o Monteiro Lobato, também, pra jovens aqui no centro da cidade porque temos também a situação de alguns jovens que trabalham num turno e que tem a disponibilidade de no outro estudar e o centro também convoca muito eles para estarem do que, as vezes, na comunidade a noite, então acho que são oportunidades para que diferentes públicos, que a gente já tinha falado antes, busquem concluir a sua escolarização fundamental e posteriormente quem sabe o Médio com vistas a se qualificar para esse mercado que está aí, porque a gente sabe que para qualquer mínima função hoje o médio é a condição, então os nossos alunos realmente precisam se instrumentalizar para esse mercado que está aí.

A entrevistada da SMED entende que encaminhar alunos para o SESI³¹ é um leque que se abre considerando o histórico que a instituição têm com esse

³¹ Serviço Social da Indústria (SESI) - O SESI mantém a maior rede privada de ensino do país. Com o objetivo de elevar a escolaridade dos trabalhadores da indústria, a EJA do SESI tem horários flexíveis e leva a escola até os estudantes. Os cursos de Ensino Fundamental e Ensino

público; e os jovens sendo direcionados para o Monteiro Lobato³² facilitaria para aqueles que trabalham em algum turno, considera que o centro é uma convocatória para os jovens com relação às comunidades à noite.

É importante esclarecer que na Resolução nº009 de 08 de janeiro de 2009 do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre está posto no artigo 12:

art.12. A possibilidade de oferta de até 20% (vinte por cento) da carga horária anual com estudos não presenciais planejados, avaliados e registrados pelo professor é permitida na modalidade EJA, devendo constar no Projeto Político Pedagógico e no Regimento escolar das instituições de ensino. (PORTO ALEGRE, 2009)

Ainda na justificativa da Resolução nº009 (2009, p.8), ao referir-se à possibilidade legal de oferta não presencial de até 20% da carga horária, esta não deve ser confundida com Educação a Distância, por se caracterizar como “metodologia do Ensino Presencial/EJA”.

6.1. ANÁLISE DAS QUESTÕES COMUNS AOS TRÊS REPRESENTANTES DE ARENAS RELEVANTES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO

Os três atores acima podem ser situados no campo das influências, que é onde os discursos são construídos; é onde os grupos de interesse disputam para influenciar as políticas.

Aproximando para a análise, a partir do conteúdo que se sobressai na fala dos entrevistados, pode se dizer que há uma concepção de EJA explícita e coerente com os demais tópicos apenas no discurso do CME/PoA.

A Câmara de Vereadores, apesar de ter uma comissão para discutir e tratar assuntos pertinentes à educação, os vereadores, não têm construída uma concepção de Educação de Jovens e Adultos, e tampouco se ocupou dos números do analfabetismo e analfabetismo funcional no município em suas

Médio podem ser feitos no formato presencial ou à distância. As aulas são ministradas nas unidades de ensino dos Departamentos Regionais, nas empresas e via web. (fonte: <http://www.portaldainsdustria.com.br/sesi>)

³² Monteiro Lobato: complexo educacional, contando com Cursos de Graduação e Pós-Graduação, além de Educação de Jovens e Adultos (presencial e a distância) e Escola de Ensino Médio Seriada, localizado em uma sede de 16 andares situada bem no centro de Porto Alegre, a qual dispõe de um rigoroso sistema de segurança, cafeteria, auditório e quadra poliesportiva, além de salas de aula multimídia e laboratórios de informática. (Fonte: <https://www.monteirolobato.edu.br/institucional>)

plenárias, apesar de ser uma das atribuições da Comissão participar do monitoramento do PME, ainda assim os apontamentos do relatório relacionados à meta 9 não foram motivo de mobilização dentro da Casa legislativa municipal.

A SMED/PoA, tanto pelo contexto de influência como pelo contexto da prática, uma vez que é poder executivo e como tal tem que executar as políticas educacionais, atualmente sequer tem uma pessoa de referência para tratar as questões da EJA. Nem em sua página oficial aparece a concepção norteadora para o currículo da modalidade.

Quando o assunto foi a Educação a Distância para a modalidade EJA, ainda assim houve relativa confusão por parte da pessoa representante da Mantenedora, com o limite de carga horária permitido para atividades realizadas a distância dentro da carga horária mínima da EJA (80% presencial e até 20% em atividades a distância), conforme o previsto no artigo 12 da Resolução 009/2009 do CME/PoA.

No decreto 5622 de dezembro de 2005, que regulamenta o artigo 80 da LDBEN/96 está posto no:

“Art. 10 - Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.” (BRASIL, 2005)

O que significa que até vinte por cento da carga horária realizada com atividades a distância nas classes presenciais de EJA, não seja considerado EaD.

O posicionamento dos entrevistados representantes da CECE e do CME/PoA se aproxima do pensamento de Di Pierro (2016) citado anteriormente na página 79 dessa Dissertação.

No decorrer da conversa com os representantes dos órgãos pesquisados, surgiram outras questões que ajudam a entender como esses grupos atuam na arena política pela ótica do ciclo de políticas no contexto de influência que estão descritas a seguir:

Tendo em vista:

1. A redução da oferta de vagas para a Educação de Jovens e Adultos na Rede Municipal de Porto Alegre;
2. O fechamento do sistema nas escolas para novas matrículas de EJA em 2017 e depois, sua restrição a matrículas no CEMET Paulo freire e sua reabertura somente após forte mobilização por parte de alguns organismos da sociedade ligados a educação;
3. A orientação às escolas, em 2018, a encaminhar os alunos maiores de idade inicialmente para o SESI como convênio da Rede e esse ano (2019) para a Instituição Monteiro Lobato.

Foi questionada a posição da CECE sobre essas questões citadas acima, ao que o presidente da Comissão respondeu:

CECE: Em 2017 quando houve o direcionamento das matrículas para o CMET Paulo Freire fazer a centralização das matrículas, a gente fez um movimento, mas na Câmara, mesmo, com as atividades em plenário, fazendo a denúncia disso, mas que a finalidade era o esvaziamento da modalidade. Se tivessem que fazer o deslocamento até o CMET, que fica numa região próxima à central, mas que não é acessível, principalmente para quem faz o traslado zona norte-centro, trabalho e residência ou então zona sul-centro, ficariam desguarnecidos, teriam que pegar o transporte público o que seria um transtorno muito grande para essas pessoas, e que na nossa visão afugentariam a essas pessoas de procurarem matrícula. Então, aí fizemos... houve um movimento exigindo que a prefeitura retomasse a matrícula nas escolas e a prefeitura acenou com as pré-matrículas em loco. Então foi um avanço, a gente conseguiu demover essa intenção da SMED, tivemos, eu creio, que nós tivemos sucesso, tiveram que voltar atrás, um mal-estar ocasionado com essa situação toda. Agora com relação a essas modificações mais recentes é tudo muito complicado de lidar, porque a medida que à SMED ia implementando essas propostas de regresso, de retrocesso na área da educação, com relação principalmente a ampliação das parcerias públicos privadas, que nós anunciávamos, atacávamos isso de certa forma, fazíamos o enfrentamento nessa casa legislativa, a Secretaria começou a romper comunicações, principalmente com a oposição e somos nós da oposição que fazemos esse contraponto, porque a base governista não conta com nenhum profissional da área da educação. Então essa falta de diálogo dificulta muito, justamente a tentativa de buscar uma situação amistosa. Então todos os movimentos que a gente tem que implementar, infelizmente é por uma via de denúncia, por uma via de tensionamento, [...]

Na interpretação do discurso acima, é possível identificar um contexto onde grupos de interesse disputaram pela influência na manutenção das matrículas da modalidade EJA. De fato, a mantenedora criou um cenário que, se fosse levado a efeito, provocaria mais esvaziamento das turmas de EJA, pois ao centralizar matrículas em um único local dificultaria a realização das mesmas por parte dos interessados.

Os tensionamentos e mobilizações trazidos na fala do entrevistado desafiaram o discurso inicial da SMED, seus argumentos foram mais amplos ao ponto de exercer influência na arena da ação, fazendo com que a mantenedora mudasse seu posicionamento a favor da reivindicação.

Sobre como a CECE tratou dessas questões quando elas chegaram à Câmara, o entrevistado se manifestou assim:

CECE: É toda uma situação de precariedade imposta por má gestão que dificulta muito o nosso trabalho, são muitas frentes, muitas áreas e as vezes a gente precisa de um pouco de instigação. Eu digo instigação, porque a dinâmica de funcionamento das comissões, elas geralmente são por denúncias, então chegam demandas até o nosso gabinete, pedindo uma reunião, pedindo uma... o pessoal chama de '*audiência*', mas na verdade nós temos reuniões abertas, e essas reuniões pautam alguns temas, esses temas precisam ser trazidos até aqui. Aí a gente discute entre os vereadores, e então marcamos as datas, fazemos os convites para as secretarias, que estão envolvidas ali, para as pessoas que demandaram, porque isso também, nós não poderíamos também, só fazer o enfrentamento direto, sem ter o relato do caso, porque aí, isso já aconteceu muitas vezes, enfrentamento onde o secretário vem ao plenário e então é uma guerra de versões contra a versão do secretário e ele diz: 'Vocês não sabem, porque vocês estão aqui na Câmara e eu estou lá na secretaria, vocês não estão nas escolas'. E quando vem a demanda por parte da comunidade, ela vem com propriedade, porque as pessoas vêm dando o relatório: 'está acontecendo assim, assim, assim..' e aí a gente confronta os dados que a secretaria traz, isso faz com que nós as vezes consigamos minimamente tensionar a relação e pressionar a Secretaria pra mudar algumas de suas práticas, ou pelo menos tentar um ajuste ali. E muitas vezes isso nos dá ferramentas para procurar, se for o caso o M.P. Porque o ensino da EJA garante essa oferta para os jovens a partir dos quinze anos, eles são menores de idade e têm seus direitos garantidos até os dezessete anos, porque são menores de idade. Então existe um bom canal de comunicação com o M.P. que atende esse segmento. E nós levamos quase que semanalmente algumas denúncias e relatos para que abram expedientes, assinatura de termos de ajuste de conduta; então, basicamente é dessa forma como nós funcionamos.

Na abordagem acima se percebe que os diferentes grupos (Legislativo, Executivo, comunidade, Ministério Público) na arena política exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas e suas ações têm implicações diretas no processo de implementação da política; já que, conforme relatou o entrevistado em muitos momentos, as ações políticas são revistas.

No sábado que antecedeu à conversa com o presidente da CECE, houve um seminário de educação na Câmara em parceria com a Faced/UFRGS, o

assunto foi educação inclusiva, e o entrevistado comentou sobre o evento evidenciando que o mesmo fora iniciativa e organização da Comissão que preside frente a uma Secretaria de Educação que se omite de promover espaços de formação para seus professores. Foi dentro desse assunto que perguntei se o Plano Municipal de Educação esteve entre as pautas do Seminário, e obtive a seguinte resposta:

CECE: Não! Nós não chegamos a discutir especificamente o Plano Municipal de Educação, mais a questão da oferta do ensino que está surgindo. O pessoal do grupo da EJA discutiu essa questão da fusão das totalidades. Isso prejudica muito, tu precisa ter turmas onde a velocidade do trabalho, principalmente alfabetização, ela precisa ser mais cuidadosa para não queimar etapas, porque há algum que já tá alfabetizado, já está lendo, já está escrevendo, do que alguém que está em fase mais inicial, aprendendo vogais e consoantes, não está silábico, isso as vezes desestimula a pessoas, porque tu tens que dar uma atenção diferenciada para grupos e aí tu pega a pessoa que está no início da caminhada, ela desiste porque acha que nunca vai chegar lá, não tem a capacidade e isso precariza o nosso trabalho, porque é humanamente impossível tu te dividir em dois, três professores para dar uma atenção individual em um curto espaço de tempo, então no momento que nós trabalhamos e essa é a visão que nós deveríamos, devemos ter em um processo de educação sério, com turmas reduzidas em que se pudesse fazer um atendimento mais cuidadoso, nós teríamos um melhor rendimento. E isso na educação como um todo. A atual administração gosta muito de jogar com números de aproveitamento, então eles trazem os números do IDEB da Rede Municipal, o problema é que nós temos problemas históricos na educação do Brasil, eu como professor e não estou falando como vereador, não estou falando como presidente da Comissão, eu como professor me envergonha muito de nós precisarmos ter EJA, porque nós não conseguimos dar a essas pessoas as possibilidades nas etapas corretas, na idade adequada a escolarização que elas precisavam, que elas têm direito, então é admitir que nós precisamos porque temos um problema histórico de defasagem. Isso me envergonha. Não é um orgulho para mim: *‘Ó temos EJA! Olha que maravilha!’* Não! temos EJA, que triste que o nosso país não cuidou há muito tempo de oferecer a educação que as pessoas têm direito

Aqui, a concepção de EJA do representante da CECE aparece como direito e dívida do Estado para com essas pessoas que não conseguiram se escolarizar na idade considerada adequada. Seu discurso me remete a Ferraro (2008), que coloca o Estado como credor, quando mais de trinta anos após a universalização da educação ainda há pessoas jovens e adultas na condição de analfabeto ou analfabeto funcional.

Sua fala também faz menção à qualidade da educação oferecida em nossas escolas ao afirmar que “temos um problema histórico de defasagem” no Brasil. De certa forma, possui a mesma visão da representante do Conselho Municipal quando diz que “todos os anos se produz alunos para a EJA.”

Da mesma forma que aponta para o cumprimento da qualidade do trabalho ofertado na EJA no momento que as turmas são aglutinadas e tornam-se multisseriadas, isto é, alunos em diferentes níveis de aprendizagens se encontram na mesma turma e dividem o mesmo professor ao mesmo tempo.

Enquanto professora de educação de jovens e alunos, sei muito bem como essa prática tornou-se lugar comum nas turmas de Totalidades iniciais da EJA (T1 – T2 – T3). Com o intuito de economizar Recursos Humanos, o gestor disponibiliza apenas um/a professor/a para atender aos alunos desses três níveis em uma única turma, tornando precário o trabalho do professor devido às condições e dificultando os processos de aprendizagens desses alunos, principalmente os que estão na fase inicial de aquisição do código de escrita.

Tal prática tende a agravar outra situação que comumente acontece, que é os alunos se evadirem da escola por conta desse tipo de atendimento a que são submetidos na maioria das turmas de Totalidades iniciais da EJA da Rede municipal de Porto Alegre.

Práticas como essas contrariam princípios do ensino garantidos pela Constituição Federal no artigo 206, incisos: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; “e “VII - garantia de padrão de qualidade.”

E se tratando da EJA, os jovens de quinze a dezessete anos estão, também, contemplados na garantia de seus direitos pelo artigo 208, que declara nos seguintes parágrafos:

“§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.”

Entendo que essa forma, levantada acima, como vem sendo oferecida a educação na EJA da Rede municipal, torna pertinente a cobrança e a responsabilização do gestor da educação municipal, na figura da autoridade maior, da secretaria municipal de educação, os resultados desse tipo de oferta educacional.

Sobre a possibilidade de parlamentares criarem Projetos de Leis com o objetivo de implementar ações a fim de reduzir os índices de analfabetismo em Porto Alegre; e tendo em vista que o parlamentar que preside a CECE também ter participado da Construção do PME de Porto Alegre em 2015 e o relatório do

monitoramento apontar que não houve avanços na implementação das cinco estratégias propostas, questioneei a posição da Câmara, cuja resposta obtive:

CECE: Na verdade, nós estamos a par do que está acontecendo. Só que os espaços de discussão são um pouco restritos. Esse ano eu ingressei na Comissão de Educação, eu era da Comissão de Direitos Humanos. E a gente faz ou tenta o enfrentamento através de denúncias. Nós temos uma ferramenta, não dá pra dizer legislativa, mas um projeto indicativo em que nós escrevemos algumas diretrizes, protocolamos, votamos o projeto que indique ao executivo algumas práticas. Não garante absolutamente nada! Na verdade, é um projeto de intenções: “*Se nós fossemos governo faríamos isso.*” Com Relação a EJA eu não protocolei nenhum pedido, nenhuma sugestão. Mas nós estamos encaminhando via CECE um Projeto indicativo que se refere a educação infantil. [...]. Na verdade, todos os setores não cumprem as metas do Plano Municipal de Educação, nós temos um retrocesso muito grande, e de certa forma com uma argumentação falaciosa. Lá no caso do Liberato Salzano, a prefeitura, que não é sua responsabilidade oferecer ensino médio: “*Oh! Não é minha obrigação! É obrigação do Estado! Então vamos fechar as turmas do ensino médio.*” A própria Constituição brasileira no artigo seguinte que determina as obrigações diz ‘os entes federativos tem que ser colaborativos’, ou seja se não tem uma escola de ensino médio na região e o município tem, então esse tipo de discurso é absorvido por algumas pessoas e é lamentável, porque tu ouve as pessoas repercutindo um pouco essa bobagem e isso enfraquece a oferta para a população.

A preocupação no desenvolvimento do discurso é a possibilidade de se observar como se dá o exercício da influência, quais são os interesses em *jogo* e quais predominam.

O ator em questão, ciente da problemática que atinge a EJA da Rede municipal, tem todas as prerrogativas legais, dentre suas competências tanto amplas, quanto específicas, para agir de forma a influenciar na arena política, porém avalio que age com parcimônia na defesa desse direito que é constitucional e subjetivo – a educação – e que é dever do Estado ofertá-la através de uma modalidade que tem por premissa a justiça social na sua forma mais ampla (reparação, equidade e qualificação).

A opção na arena pelo embate em defesa do cumprimento da Meta 1³³ do PME vigente, evidencia quais são as prioridades de agenda no contexto das políticas educacionais, o que talvez esteja justificado na fala do entrevistado que diz: “os espaços de discussão são um pouco restritos”.

³³ Meta 1 - Atender a 100% (cem por cento) de matrículas na pré-escola, até 2016, e ampliar, gradativamente, as matrículas na creche para atingir o percentual de 50% (cinquenta por cento) até 2024 (PME/Porto Alegre, 2015).

Na afirmação do entrevistado, ao justificar o estado de retrocesso vivido atualmente no que se refere a educação ele diz que “Na verdade, todos os setores não cumprem as metas do Plano Municipal de Educação, nós temos um retrocesso muito grande, e de certa forma com uma argumentação falaciosa”. Essa afirmação tem repercussão importante no contexto dos resultados e no contexto da estratégia da política, visto que conforme se dá sua atuação ela compromete as questões conjunturais ao criar/reproduzir desigualdades sociais (MAINARDES, 2006).

Com relação à Meta 8³⁴, a prefeitura poderia fazer em regime de colaboração com o estado, o mapeamento das regiões onde há pessoas público da educação de jovens e adultos em Porto Alegre. Quando questionei sobre essa possibilidade, recebi a seguinte explicação:

CECE: Eu vou tentar tirar o nosso debate da área da educação para dar um pouco de sentido. As pessoas levam muito a sério a área da saúde, então se tem uma pessoa doente, tu precisas fazer um diagnóstico, saber o que ela tem, para oferecer o melhor tratamento pra que ela se cure. Transpondo isso para a área da educação se não fizer um diagnóstico da realidade de cada local, tu não tens como fazer um planejamento para sanar esse problema social. E não há diagnóstico.

A estratégia 8.1. propõe

Realizar, sob responsabilidade dos gestores, em regime de colaboração com o Estado e com outras secretarias de Governo, um mapeamento das regiões do Município de Porto Alegre que possuem demanda de escolaridade da população a partir dos 18 (dezoito) anos;(PORTO ALEGRE, 2015, grifos nossos)

A lei prevê a possibilidade de um trabalho colaborativo com a esfera estadual e em rede (envolvendo outras secretarias de governo), com a finalidade de localizar a demanda de escolaridade da população adulta. Da mesma forma na estratégia 8.5. do PME/ PoA, está prevista a realização de censos, de forma periódica (a partir do terceiro ano de vigência do PME), dos jovens e adultos que se encontram fora da escola.

³⁴ Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste PME, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no Município de Porto Alegre e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.

Estamos caminhando para o quinto ano de vigência desse PME e até o momento o gestor público sequer cogitou a possibilidade de colocar em ação a estratégia 8.5, que propõe realizar o recenciamento da população de jovens e adultos que estão fora da escola, que foi o que o entrevistado metaforicamente trouxe no seu discurso como importante para se pensar políticas eficazes para essa população.

Ao final da conversa, o vereador entrevistado comentou que a CECE já tinha uma agenda para organizar um momento de discussão sobre os NEEJAS³⁵ e as EJAS, pauta essa sugerida por um outro vereador da bancada de oposição ao governo. Também apontou a importância de subsídios para a discussão que se estabelece e para os encaminhamentos que surgirão ao final da reunião prevista e a disponibilidade para enviar ofício encaminhando as demandas e denunciar ao Ministério Público, conforme explicou:

CECE: A gente tem tentado, via mandato, instrumentalizar o melhor possível o Ministério Público, porque de certa forma como Câmara de vereadores a nossa atuação, o que nós poderíamos fazer por exemplo para colocar o Executivo contra a parede? Mover uma ação civil pública, porque como parlamentar eu não tenho nada efetivo para impor ao Secretário de Educação; diretrizes, se eu percebo alguma violação com relação ao direito dos nossos alunos, nossos adolescentes, eu posso mover uma ação pública. Mas o Ministério Público tem muito mais qualificação e *expertise* para esse tipo de iniciativa. Então a gente tenta aproximar, usar o nosso mandato para colher informação e dar subsídio para que o Ministério Público possa atuar também.

Em 16 de julho do corrente ano, a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (CECE) da Câmara Municipal de Porto Alegre realizou um debate sobre a situação da EJA no município de Porto Alegre. Além de professores da modalidade EJA da Rede Municipal, participaram dessa discussão a prof.^a Isabel Letícia Pedroso de Medeiros, presidente do Conselho Municipal de Porto Alegre, a Prof.^a Liana Borges ex-coordenadora da EJA do município de Porto Alegre e a Prof.^a Isabel Teixeira da Silva (coordenadora do ensino fundamental da SMED), representando a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre.

³⁵ NEEJA – Núcleo Estadual de Educação de Jovens e Adultos que oferece exames supletivos bem como outros programas e atividades de apoio voltados para jovens e adultos, sem a exigência da frequência diária.

O mote dessa reunião foi a preocupação com o esvaziamento das políticas para a educação de jovens e adultos na Rede Municipal.

Foi pauta do debate o conveniamento feito pelo Executivo Municipal, em abril deste ano, com o Instituto Monteiro Lobato, disponibilizando 320 vagas, preferencialmente, para alunos e ex-alunos da rede municipal que não concluíram o Ensino Fundamental. Para cada aluno, o Executivo repassará R\$ 462,92 por mês à referida instituição, localizada no Centro Histórico.

Também debateram a falta de divulgação das vagas ofertadas na EJA da rede municipal e as reduções de turmas através da junção de alunos de níveis diferentes em uma única turma.

A Prof.^a Liana Borges refere que o Executivo está fazendo uma interdição na EJA, por entender que o custo-benefício não compensa. “EJA só se sustenta com intersetorialidade entre saúde, educação e emprego, e a Secretaria da Educação não tem feito nada para manter os alunos em salas de aulas” (Borges, 17 de julho de 2019, Câmara Municipal de Porto Alegre).

A prof.^a Isabel Teixeira da Silva, representante da SMED, justificou o convênio com o Instituto Monteiro Lobato sendo para aquelas pessoas que saem do trabalho e não conseguem chegar a tempo na periferia e que há dados específicos que demonstram a evasão na EJA e que esse levantamento é feito através das reuniões que a secretaria faz periodicamente com professores e diretores de escolas.

Os encaminhamentos tirados na reunião foram: um ofício ao Executivo Municipal solicitando mais visibilidade às políticas de EJA, recenseamento de alunos que não concluíram o ensino básico, informação sobre o fechamento de turmas da EJA e o processo de enturmação.

Foi cogitada a possibilidade de ser feita uma Audiência Pública para tratar do assunto, mas o vereador Prof. Alex Fraga, presidente da CECE, prefere, primeiro, aguardar a resposta do ofício.

No momento acima estiveram presentes na mesma arena pública em debate os três atores envolvidos na minha pesquisa: Legislativo (CECE), Executivo (SMED) e Conselho Municipal. São poderosos atores com o objetivo de fazer valer suas posições de forma a influenciar as políticas educacionais para a EJA da Rede Municipal.

Como professora pesquisadora e atuante na educação de jovens e alunos há mais de dez anos, posso afirmar que há discursos que não são coerentes com a realidade da política no contexto da prática. Por exemplo, há três anos a atual Secretaria de Educação não faz reunião com os professores da EJA e ou coordenação pedagógica para conversar e ou levantar dados sobre a realidade de cada local.

Passemos agora à *interface* do diálogo com o Conselho Municipal de Educação Porto Alegre:

Com relação ao “Direito à educação” na concepção do Conselho Municipal, obtive a seguinte resposta:

CME/PoA. Um direito social fundamental, muito relacionado aos demais direitos e passa pelo acesso e o sucesso e a articulação de políticas intersetoriais para garantir esse sucesso.

Entendo que na visão da Prof.^a que preside o CME, garantir esse “direito-chave” passa por Investimento em políticas sociais: saúde, educação, habitação e capacitação; que são essenciais para o desenvolvimento de recursos humanos e geração de renda, além da promoção de políticas de participação democrática e de empoderamento na esfera social. Precisam estar encadeados para oportunizar, de fato, um caminho de sucesso para a população mais pobre.

Com relação as estratégias da meta nove, perguntei como o Conselho Municipal vê as possibilidades de cumprimento das estratégias propostas, ao que a Presidente do Conselho respondeu:

CME/PoA: Ontem (22/08/2019) houve uma plenária do Fórum Municipal que é responsável pelo monitoramento. E no caso de Porto Alegre o índice de analfabetismo aumentou, e no caso de Porto Alegre essa meta tende a não ser alcançada em função do fechamento de turmas, a falta de investimento, a **criação de obstáculos** para os alunos, a ausência das políticas intersetoriais, espaço onde a saúde não está conseguindo oferecer os serviços, na EJA é um espaço onde há necessidade de se oferecer serviço e isso não vem acontecendo, vem sendo desmantelada, há falta de chamada pública...(grifos nosso).

Questionei o que seriam os obstáculos referidos na resposta da Prof.^a. do CME/PoA, ao que ela explicou:

CME/PoA: O fechamento de turmas, exemplo a EJA da Wenceslau Fontoura. Os territórios marcados pela violência, isso é impeditivo; a junção de turmas, exemplo as Totalidades iniciais, diferentes níveis em uma única turma; uma única Sala de Integração e Recurso - SIR³⁶ para toda a cidade, dificulta o atendimento; a falta de Formação continuada, que acaba não enfatizando uma metodologia específica para a EJA, o que acaba sendo uma escola noturna sem o viés da Educação de Jovens e Adultos.

Ao se mencionar a EJA da EMEF Wenceslau Fontoura, a Presidente do CME se refere ao fato da Secretaria Municipal de educação de Porto Alegre, em 2018, ter fechado turmas no turno da noite e deslocado os alunos menores de quinze anos até dezoito anos para o diurno (manhã) em turma única com alunos em diferentes níveis de escolaridade.

Em consequência desse ato administrativo, os alunos maiores de dezoito anos foram obrigados a se deslocar para outras escolas ou abandonarem os estudos, visto que a região é marcada por territorialidades controladas por facções ligadas ao tráfico de drogas, não sendo segura a circulação entre um território e outro para os moradores dessas áreas da cidade onde o Estado está ausente.

Na maioria das escolas de EJA da Rede, a cada quadro de previsão de turmas para o ano seguinte, a SMED tem aglutinado as Totalidades Iniciais (T1, T2 e T3) como uma turma única, não respeitando os níveis de escolaridade e aprendizagens dos alunos e obrigando o/a professor/a trabalhar com diferentes planejamentos.

Com relação à Sala de Integração e Recurso nas escolas da Rede, elas não atendem os alunos da modalidade EJA na própria escola, somente os do ensino regular, os alunos da EJA que necessitam desse atendimento no contraturno precisam se deslocar até o CMET Paulo Freire, que possui uma única sala que oferece duas vagas por escola.

A estratégia 9.1 da meta nove do PME/PoA “assegura o AEE em cada totalidade do conhecimento”, para manter e estimular a permanência na escola principalmente dos alunos que se encontram em processos iniciais de

³⁶ Salas de Integração e Recursos (SIR): Serviço de apoio à inclusão no Ensino Fundamental para alunos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades. Caracteriza-se por uma oferta pedagógica que visa facilitar o acesso, a participação e a aprendizagem no ensino regular. O atendimento dos alunos com deficiência auditiva, visual e altas habilidades acontece em escolas polo.

alfabetização. O AEE nas escolas da Rede Municipal de Porto Alegre se dá nas Salas de Integração e Recurso (SIR).

A secretaria de educação não tem mais oportunizado espaços de formação e trocas de experiência profissional para os professores que atuam na EJA, como já aconteceu no início dos anos noventa que destacou Porto Alegre como uma Rede comprometida com a educação de jovens e adultos, com investimento em política educacional efetiva para essa modalidade, incluindo concurso específico para a modalidade e formação continuada para professores atuantes na EJA.

Perguntei sobre os prazos para o cumprimento da meta nove do PME, e a entrevistada explicou o seguinte:

CME/PoA: Não é uma questão de prazos, falta investimento político, essa política só não se implementou (desmantelamento da EJA) por resistência das escolas e do Conselho Municipal de Educação, uma mobilização muito grande para a implementação do Plano. Há uma tendência para esse tipo de condução das políticas sociais, nós vamos acabar tendo uma involução, isso já está acontecendo, o aumento do analfabetismo.

De acordo com a Presidente do CME/PoA, falta atitude política, a EJA demanda política social e se não houver investimento político nessa modalidade, a tendência será o recrudescimento do analfabetismo com relação ao que já se avançou.

Com relação aos dados do monitoramento do PME, se tratando das metas referentes a EJA, o CME/PoA se posiciona da seguinte forma:

CME/PoA: O Conselho atua juntamente com as outras entidades do Fórum e o que faz é um tensionamento junto a Secretaria Municipal de Educação. Em geral o Conselho recebe consultas por parte da ATEMPA. Mas o Conselho Municipal não tem o poder de coibir essas ações, mas só de se posicionar. E o Conselho tem se posicionado contrário a fechamento de turmas, porque para fechar uma turma há todo um regramento e que a SMED não cumpre.

Com relação as regras que devem ser seguidas para o fechamento de turmas, a presidente do CME/PoA explicou que elas estão descritas na Resolução nº 17, de 08 de dezembro de 2016 no artigo 39 da Seção que dispõe sobre “Cessação de Atividades”.

Conforme o disposto na Resolução nº 17 de 08 de dezembro de 2016, documento que fixa normas para credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições que ofertam educação básica e suas modalidades; regula procedimentos correlatos decorrentes das funções do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, para cessar atividades nas escolas do SME está prevista ampla discussão em assembleia com todos os segmentos da comunidade escolar, conforme apontado no Título V, Seção IV:

Art.39 – A Cessação de atividades, de etapas e/ou modalidades das instituições públicas de educação do SME somente ocorrerá caso seja comprovada a inexistência de demanda na Região e no município.

§1º - A cessação de atividade referida no caput observará as seguintes exigências:

I- Justificativa da cessação encaminhada ao CME pela SMED, acompanhada de ata explicitando e comprovando os motivos da cessação, bem como a posição da comunidade em relação ao fato;

II – Indicação de alternativas aos familiares e/os responsáveis para o atendimento dos estudantes, de cada etapa da Educação Básica, apresentadas pela Secretaria Municipal da Educação, mantenedora da instituição. [...] (PORTO ALEGRE, 2016)

O Conselho Municipal denuncia que a SMED Porto Alegre não cumpre as determinações dadas pela Resolução nº17 para fechar Totalidades na EJA, desconsiderando toda a participação da comunidade escolar nesse processo que implica diretamente na vida dos alunos matriculados nessas escolas e impacta consideravelmente os índices de alfabetização e escolaridade do município.

Dando prosseguimento ao diálogo, passamos à interlocução com a mantenedora, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre:

A profissional designada para conceder a entrevista em nome da SMED, durante a nossa conversa, referiu-se ao fechamento das turmas de EJA noturna na EMEF Wenceslau Fontoura, justificou dizendo que o número de alunos infrequentes era muito alto.

Pelo fato da maioria dos alunos matriculados na EJA da EMEF Wenceslau Fontoura serem jovens na faixa etária dos quinze aos dezoito anos e além do aumento da violência por disputa de território na região, foram o mote para a abertura de uma turma de EJA no turno da manhã para atender aos adolescentes.

Importante destacar que, no *Mapa da EJA de Porto Alegre*, (ALVES, E.; COMERLATO, D. e SANT'ANNA, S. M. L., 2017) essa escola está localizada no Eixo da Baltazar, possui uma demanda potencial, segundo o último Censo, de mais de vinte e quatro mil pessoas com quinze anos ou mais e que não estão alfabetizadas e ou não concluíram o ensino fundamental.

Perguntado sobre a diferença da turma de EJA diurna para uma Turma de Progressão. E a representante da SMED explicou:

SMED: Porque eles têm um trabalho realmente organizado como EJA. Isso sim! Que tem toda uma flexibilidade, uma outra proposta, porque justamente, como esses adolescentes acabaram migrando do diurno pro noturno por uma série de questões, principalmente distorção idade e série muito grande, a gente entende que mudar para a noite não é a solução para esses jovens, eles precisam de um trabalho diferenciado.[...] são alguns pilotos (projetos). Esse da Wenceslau já tem um ano, outros, alguns eu sei que começaram esse ano e justamente, nós estamos tentando acertar a mão no sentido de criar uma forma diferenciada para esses jovens para que eles não migrem para a noite e que tenha uma proposta que seja de acordo com o perfil deles.

Foi questionado se esses projetos vieram com a finalidade de atender a Resolução do Conselho Estadual de Educação, e a respostas foi positiva:

SMED: Isso, também! Por isso são pilotos, porque a princípio, a partir de 2020 não se poderá mais matricular alunos menores de idade na EJA noturna. Então, justamente, são movimentos para tentar ampliar isso e que não se tenha esses jovens a noite.

O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, em abril de dois mil e dezoito, através da Resolução nº 0343/2018 normatizou a oferta da Educação de Jovens e Adultos no Sistema Estadual de Ensino. Definiu providências para a garantia do acesso e permanência de adolescentes e jovens com defasagem idade/etapa escolar na oferta diurna.

Art. 1º A presente Resolução regula a oferta da Educação de Jovens e Adultos – EJA, modalidade de ensino destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade obrigatória, com características adequadas a suas necessidades e disponibilidades.

[...]

Art. 3º É garantido aos estudantes de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos a permanência no ensino sequencial, com currículo e organização

pedagógica adequados a sua faixa etária, **preferencialmente no turno diurno.**

Parágrafo Único. O estatuto da progressão parcial deverá ser previsto nos Regimentos Escolares no Ensino Fundamental – anos finais e Médio, contribuindo para a permanência e a completude do processo de aprendizagem e desenvolvimento desses estudantes na Educação Básica, **desconstituindo a prática de que estudantes com dificuldades ou defasagem idade/etapa escolar sejam encaminhados para a EJA.** [...] (grifo nosso)

Art. 5º **A idade mínima para o ingresso na EJA noturna e EJA EaD, no ensino fundamental e médio é de 18 (dezoito) anos completos.** (grifo nosso)

§ 1º Haverá **prioridade** na implantação de programas diferenciados, de acordo com o artigo 23 da LDBEN, **para atendimento diurno para jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos**, em defasagem idade/etapa escolar, **na modalidade EJA** ou sequencial.

§ 2º A adequação dos programas referidos no parágrafo anterior deve ser avaliada, no prazo de 5 (cinco) anos, pelas mantenedoras e, no caso das mantenedoras públicas, em colaboração com a UERGS.

§ 3º **A partir de 02 de janeiro de 2020, não serão permitidas novas matrículas na EJA noturna para estudantes com idade inferior a 18 (dezoito) anos, respeitando-se o disposto no artigo 1º desta Resolução.** (RIO GRANDE DO SUL, 2018 grifo nosso)

Tal resolução se justifica pelo chamado fenômeno de juvenilização da EJA, que resulta do significativo número de adolescentes que estando no desvio idade/etapa da escolarização, são enviados pelo ensino regular diurno para as turmas de EJA no turno da noite de forma automática, como se essa fosse a norma, sem levar em consideração que o Estado tem o dever de garantir a educação básica desses adolescentes e a educação é obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade. E a EJA se destina àquelas pessoas que não tiveram acesso à educação básica na idade considerada própria.

Os relatores da Resolução nº 0343/2018 do CEE/RS, advogam em defesa do direito que é garantido na CF/88 através do artigo 208 inciso I alterado em 2016 pela E.C nº59/09; pela LDBEN/96 nos artigos 4º e 37º e pelo que está disposto no inciso II do artigo 5º da Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010.

Na conversa com a presidente do CME/PoA sobre a Resolução nº 0343/2018 do CEEEd, ela explica que a Resolução do CEEEd não tem abrangência para as escolas da Rede Municipal de Educação de Porto Alegre, o que significa que as escolas da RME/PoA não precisam cumprir o que está disposto no §3º do artigo 5º da Resolução nº0343/2018.

É perceptível o jogo político nesse contexto onde CME e SMED possuem discursos divergentes sobre a mesma situação: a SMED se apoia no texto da Resolução do CEEEd para justificar a medida tomada na EMEF Wenceslau Fontoura, o texto do CEEEd se embasa teoricamente na proteção e garantias de direitos legais, orientado por princípios de justiça social.

O CME/PoA avalia que o fechamento de turma de EJA se configura como violação de direitos, sendo o direito à educação um direito público, subjetivo e inalienável.

Ball (1993) apud Mainardes (2006) faz a distinção da “política como texto” e “política como discurso”. Os textos políticos têm por base a teoria literária que vê a política como representações codificadas de forma complexa, além do que, os textos políticos “são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociações dentro do Estado e do processo de formulação da política” (MAINARDES, 2006, P.56).

Ball (1993) apud Mainardes (2006, p.53-54) explica que “os discursos incorporam significados e utilizam de proposições e palavras, em que certas possibilidades de pensamento são construídas. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “Vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade.”

Ball sugere que ao analisar uma política, além de examinar suas várias facetas, também é necessário o exame de sua dimensão política e ou implicações. Os entrevistados comungam da percepção que a juvenilização da EJA é o resultado de uma escola que não está atendendo às necessidades educativas desse estudante e que é, sim, muito necessário se criar estratégias para que ele não seja encaminhado para um “ensino noturno”, que é o que a EJA está se transformando, e que eu entendo que é devido à falta de investimento em formação de professores da modalidade.

Mas, se a partir de janeiro de 2020 não ocorrer mais matrículas de adolescentes na EJA das escolas da Rede Municipal sem que a mantenedora tenha realizado a busca ativa da demanda potencial de adultos para a EJA, o ano letivo iniciará com um número reduzido de adultos, trabalhadores ou não e idosos, o que justificará o fechamento de turmas por parte da mantenedora.

A atuação na política envolve processos criativos de interpretação nos quais a tradução do texto em ação e as abstrações de ideias políticas em práticas contextualizadas envolvem a interpretação da interpretação. (MAINARDES, 2018). A interpretação é um processo para compreender a política e é realizada, geralmente, por atores que exercem cargos de autoridade, como é o caso de nosso debate.

Sobre o público idoso, foi perguntado se a Secretaria de Educação do Município de Porto Alegre possui alguma proposta e ou projeto em andamento ou a ser implementado. A resposta obtida foi que está sendo pensada uma turma diurna à tarde na região Norte. Quando perguntei qual a escola, foi respondido o seguinte:

SMED: Ah! Isso é lá com as gurias do fundamental, mas está sendo estruturada uma turma para esse público. Porque justamente, o que é que nós temos hoje na EJA noturna, os jovens que estão saindo do diurno pro noturno, nós temos o público de trabalhadores que não estudou no período correto, que precisou trabalhar desde muito cedo, e o público de idosos que também não estudou e que agora após os filhos criados pôde voltar a estudar. Então a gente tem pensado algumas estratégias para atender esses diferentes públicos da EJA. Ah! Além disso, nós temos um quarto, que tem sido o público bem característico das Totalidades Iniciais, que é o público de jovens e adultos com deficiência intelectual, a grande maioria não tem um diagnóstico, mas que tem todo um perfil e que se encontra nas Totalidades Iniciais. Isso também é uma outra estratégia que estamos pensando para eles, porque em geral é um grupo mais assim... eu diria não tão jovem; eles estão mais para adultos e que não conseguem mesmo na EJA avançar para as Totalidades Finais.

Com relação a política educacional para o público idoso da EJA, a representante da Secretaria não ofereceu maiores detalhes sobre a turma que está sendo estruturada para esse público e quais estratégias estariam sendo pensadas para o atendimento dos idosos na EJA da Rede Municipal.

Enquanto pesquisadora não consegui obter maiores informações dentro da Rede Municipal com relação a políticas de educação direcionadas para as

peças com idade igual ou superior a sessenta anos e que não possuem o ensino fundamental como parte da escolarização básica.

No estatuto do idoso Lei no 10.741/2003, está assegurado no capítulo V Art. 21 que:

O Poder Público criará oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.

§ 1º Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna. (BRASIL, 2003, p.14)

A PNAD Contínua (Tabela Suplemento da educação/2018) registra em 2018, na cidade de Porto Alegre, mais de 8.400 pessoas com sessenta anos e mais na condição de analfabetismo. O poder público municipal não possui programas de educação que atendam as especificidades desse público, que vai além de um horário diferenciado.

Quando perguntado se há a possibilidade de se ter as salas de Integração e Recurso dentro da própria escola, atendendo ao público que precisa de atendimento educacional diferenciado, além da SIR do CMET Paulo Freire que hoje é o único lugar para onde se pode encaminhar os alunos da EJA que precisam desse tipo de atendimento. A resposta que se obteve foi a seguinte:

SMED: Hoje não, não temos! Até pelas dificuldades de recursos humanos. Hoje a gente tem priorizado ampliar o número de professores nas salas de SIR. Mas também, a minha previsão é que agora no próximo edital a gente já abra uma vaga a mais para a EJA do CMET. Porque no CMET nós temos duas professoras para a SIR-EJA, que é uma para o próprio CMET e outra para a EJA da Rede. E justamente como a gente vem percebendo que esse público vem aumentando, a gente vai ampliar pra mais uma professora para dar esse suporte, não só aos próprios alunos do contraturno, mas às escolas também, na sua necessidade de manejo, de adaptação curricular...

No PME/PoA, a preocupação com a permanência dos alunos da EJA, principalmente com os que estão em processos iniciais de alfabetização e que necessitam do atendimento educacional especializado, aparece já na primeira estratégia da meta nove, conforme citado anteriormente na análise da crítica feita pela representante do CME/PoA à forma como essa política é implementada na Rede Municipal de Porto Alegre.

7. MONITORANDO OS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Nos encaminhamos para a análise do contexto dos resultados/efeitos e das estratégias da política analisada. De acordo com Ball é mais apropriada a ideia de efeitos da política do que simplesmente de resultados. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas levando em consideração o impacto com relação às desigualdades.

A Lei que aprova o PNE (2014/2024) também define o monitoramento e a avaliação das vinte metas desse Plano, conforme o disposto no Art.5º:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Ministério da Educação - MEC;
- II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
- IV - Fórum Nacional de Educação.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

§ 3º A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas. (BRASIL, 2014)

A análise do 1º biênio (2014-2016), que envolve dados dos anos de 2013, 2014 e 2015, com base em indicadores selecionados pelo MEC e o próprio INEP, foi divulgada em 08/11/2016. A análise do 2º biênio (2016-2018) foi publicada em 11/06/2018.

Para esse estudo, o foco correspondeu aos dados referentes ao cumprimento da meta 9.

7.1. O PRIMEIRO E O SEGUNDO MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Quadro 5- 1º e 2º Monitoramento do PNE

1º Monitoramento do Plano Nacional de Educação: Biênio 2014 -2016
<p>META 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.</p>
Indicadores considerados na aferição
<p>Indicador 9A - Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade.</p> <p>Indicador 9B: Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade.</p>
Conclusões sobre a Meta 9
<p>um crescimento na taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais, que passou de 88,5%, em 2004, para 91,7%, em 2014, o que posicionou o indicador 1,8 p.p. abaixo do proposto pela meta. Essa tendência de crescimento ocorreu em todas as grandes regiões do País. É preciso ressaltar, porém, que a região Nordeste apresentou, em 2014, uma taxa de 83,4%, o que a posicionava 8,3 p.p. abaixo da taxa nacional, no mesmo período. A desagregação do Indicador 9A por localização de residência, raça/cor e rendimento, apesar da redução verificada na desigualdade entre os grupos ao longo da série histórica, apontou a persistência de situações desiguais ante a meta. Em 2014, a taxa para os que viviam no campo era de 81,0%, em face de 93,7% para os residentes nas áreas urbanas – diferença de 12,7 p.p. entre os grupos. Ao se analisar a situação de negros e brancos, vislumbrou-se uma situação menos distante, mas ainda desigual, visto que, em 2014, a taxa de alfabetização entre os negros era de 88,9%, enquanto entre os brancos era de 95,0%. Já os 25% mais pobres apresentaram no mesmo ano uma taxa de alfabetização de 86,4%, isto é, 11,4 p.p. inferior à dos 25% mais ricos – grupo que possuía, em 2014, uma taxa de alfabetização de 97,8%. Em relação à taxa de analfabetismo funcional (Indicador 9B), também foi observada uma tendência de queda do percentual ao longo do período investigado, de modo que houve redução de 6,8 p.p., passando de 24,4%, em 2004, para 17,6%, em 2014. Sua desagregação, porém, revela uma situação menos positiva, sobretudo, para as populações do campo e para os 25% mais pobres, que apresentaram, em 2014, uma taxa de analfabetismo funcional de 36,0% e 25,8%, respectivamente.</p> <p>A comparação entre negros e brancos, por sua vez, repete uma situação de desigualdades no acesso à educação entre os grupos raciais, também registrada em outros indicadores: enquanto, em 2014, a taxa de analfabetismo funcional para os brancos era de 12,9%, para as populações negras ela atingia 21,7%.</p>
Medidas para enfrentar as disparidades
<p>Intensificar políticas públicas que incentivem a alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais e que estimulem a permanência e a conclusão da educação</p>

básica. Tal desafio assume contornos ainda mais complexos ao se considerar a situação dos residentes nas áreas rurais, dos mais pobres e dos negros, grupos nos quais é preciso avançar ainda mais, de modo a efetivar os objetivos da meta de forma equitativa.

2º ciclo de monitoramento do plano nacional de educação Biênio 2016-2018

META 9.

Principais conclusões:

1. Em 2017, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade do País (Indicador 9A) foi de 93,0%, estando 0,5 p.p. abaixo da meta estabelecida para o ano de 2015 e 7,0 p.p. abaixo da proposta para 2024.
2. As taxas de alfabetização nas regiões Nordeste (85,5%) e Norte (92,0%) foram as menores, em 2017, mantendo-se abaixo da taxa do País em todo o período, ao contrário daquelas verificadas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.
3. As taxas de alfabetização em todos os estados da região Nordeste, bem como no Acre e no Tocantins, não chegaram a 90%, em 2017.
4. As taxas de alfabetização dos residentes nas áreas rurais (82,3%) mantiveram-se menores que as dos residentes nas áreas urbanas (94,8%), em 2017.
5. Persiste ainda a desigualdade entre as taxas de alfabetização de negros (90,7%) e brancos (96,0%), embora a diferença tenha diminuído no período de 2012 a 2017.
6. Prevalece também a desigualdade com relação à taxa de alfabetização dos 25% mais pobres (88,0%) e dos 25% mais ricos (98,0%), em 2016.
7. A taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade (Indicador 9B) seguiu uma tendência de queda no período de 2012 a 2015. Em 2016, ela atingiu 16,6%, distante, portanto, 7,4 p.p. da meta estabelecida para 2024 (9,2%).
8. As taxas de analfabetismo funcional nas regiões Norte e Nordeste foram as mais elevadas em 2016 (20,2% e 25,9%, respectivamente), mantendo-se acima da taxa nacional.
9. Todos os estados das regiões Sul e Sudeste atingiram, em 2016, taxas de analfabetismo funcional abaixo daquela observada para o País (16,6%), enquanto os estados do Nordeste apresentaram taxas superiores a 23,0%. Alagoas e Piauí registraram as maiores taxas: 29,9% e 28,6%, respectivamente, e Distrito Federal e São Paulo as menores: 9,3% e 9,9%, respectivamente.
10. As taxas de analfabetismo funcional dos residentes nas áreas rurais (34,5%) e dos negros (20,7%), em 2016, são significativamente maiores que as dos residentes nas áreas urbanas (13,7%) e dos brancos (11,8%), respectivamente.
11. Verifica-se grande desigualdade entre as taxas de analfabetismo funcional dos 25% mais ricos (5,9%) e dos 25% mais pobres (24,0%), em 2016. A taxa de analfabetismo funcional do grupo dos mais pobres é quatro vezes maior do que a do grupo dos mais ricos. Não obstante, a diferença entre esses grupos caiu 5,0 p.p., entre 2012 a 2015.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados do INEP 2016 e 2018.

Conforme os dados apurados pelo INEP, em ambos os ciclos de monitoramento, há um problema grave de cumprimento da referida meta, foco principal dessa pesquisa.

A meta mantém-se distante dos seus propósitos, mesmo o crescimento da taxa de alfabetização ocorrido até 2015, não foi suficiente para alcançar o estipulado como meta, o país ficou 1,8 p.p. aquém do desejado.

O ritmo de crescimento dessa taxa tem sofrido uma desaceleração, ao final do segundo biênio do PNE ainda não tinha conseguido atingir o previsto para dois anos atrás (2015) estava 0,5 p.p. distante, os dados do segundo monitoramento apontam para a impossibilidade do cumprimento da meta em 2024, com relação ao analfabetismo absoluto.

Quanto ao segundo objetivo da meta, redução em 50% do analfabetismo funcional até 2024, somente os estados das regiões sul e sudeste alcançaram a meta, a nível nacional o monitoramento aponta para uma significativa desigualdade ao se tratar dos dualismos ricos e pobres, brancos e não brancos. A taxa de analfabetismo funcional entre os brancos e os não brancos quase dobra em percentual para o segundo grupo, e aquela entre o grupo dos mais ricos e os mais pobres é expressivamente quatro vezes maior entre os mais pobres.

A falta de ações expressivas e específicas com o foco em elevar a taxa de alfabetização com qualidade, isto é, tirar as pessoas do limbo do analfabetismo funcional em nosso país, não permite que se crie expectativas de cumprimento dessa ousada meta até 2024. Somente o Programa Brasil Alfabetizado não foi suficiente nos últimos quatro anos para fazer a diferença para o país elevar expressivamente a taxa de alfabetização em todas as suas unidades federativas, visto que o programa é por adesão dos estados e municípios.

Atualmente na página do MEC³⁷ não há informações atualizadas sobre o Programa, a referência à alfabetização de adultos aparece no caderno da *Política Nacional de Alfabetização* (PNA), que pertence à secretaria de alfabetização do MEC do atual governo Bolsonaro e foi lançado pelo ministro da educação Abraham Weintraub no dia 15 de agosto de 2019.

³⁷ Último acesso, pela pesquisadora, à página do MEC <<http://portal.mec.gov.br/brasil-alfabetizado/apresentacao>> para confirmar a informação foi em 25/01/2020 às 02:42.

O caderno dedica a página 13 para abordar os dados do INAF, que apontam em 2018 que só 12% dos brasileiros são proficientes e, na página 35, expressa o que a Política Nacional de Alfabetização propõe para a educação de jovens e adultos com relação ao fator motivador dessas pessoas para com a educação, fundamenta-se na dissertação da Ma. Juliana Devecchi Pinheiro de Souza, intitulada *Aprendendo a ler e escrever: um estudo com jovens e adultos da EJA no enfoque metalinguístico*. 2011³⁸. Importante observar que na página 35 na citação de Souza o ano referido é 2018, mas nas referências Souza aparece com a publicação datada de 2011.

Em seguida trata da abordagem metodológica para a alfabetização de jovens e adultos, e para tal se fundamenta em John R. Kruidenier, diretor da Kruidenier Education Consulting³⁹: KRUIDENIER, J. R. *Research-based principles for adult basic reading instruction*. Portsmouth: National Institute for Literacy, e KRUIDENIER, J. R.; CHARLES, M. A.; WRIGLEY, H. S. *Adult education literacy instruction: a review of the research*. Washington: [s.n.], 2010.

A outra referência à educação de jovens e adultos está no caderno do *Compromisso Nacional pela Educação Básica* - MEC - CONSED – UNDIME, na página 19, que se destina ao diagnóstico da EJA. Os dados apresentados são os de que “71% dos estudantes com mais de 25 anos fazem cursos Profissionalizantes nos países da OCDE”; “51% mais de 60 milhões de pessoas – da população com mais de 25 anos não possui Educação Básica” e “EJA apresenta taxas médias de 73% de evasão, 37% por incompatibilidade de horário e 29% por desinteresse e a baixa qualidade da oferta”; na página 20, apenas duas frases ao lado de uma fotografia de alguns jovens sorridentes com material escolar na mão, dando a ideia de estarem a caminho da escola: “Programa de EJA Articulada à Educação Profissional e Tecnológica” e “Implementação da BNCC e Nova Regulação de EJA”⁴⁰.

Não localizei nada mais consistente referente à EJA que expresse concepção e política pública educacional para esse público, tampouco a fonte

³⁸ Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo

³⁹ Ambas as publicações disponíveis na íntegra nos seguintes endereços: <https://lincs.ed.gov/publications/html/adult_ed/adult_ed_1.html> e <https://lincs.ed.gov/publications/pdf/adult_ed_2010.pdf>

⁴⁰ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/images/11.07.2019_Apresentacao-ed-basica.pdf> e acessado em 25/01/2020

que originou o diagnóstico da EJA no caderno do *Compromisso Nacional pela Educação Básica*.

Tampouco os materiais apresentados pelo MEC do governo Bolsonaro se reportam ou fazem referência às CONFINTEA, cujos compromissos com a educação de adultos foram firmados pelo Brasil junto com a comunidade internacional da ONU e que fundamentam todos os documentos legais do país que dizem respeito à educação de adultos.

7.2. 1º CICLO DE MONITORAMENTO DO PME/POA LEI Nº. 11.858/2015

O artigo 5º da Lei nº11.858/2015, que institui o PME/PoA, estabelece as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e a avaliação periódica do PME (SMED/PoA, CECE da CMPA, CME/PoA, FME/PoA, SEDUC/1ªCRE, CEEEd/RS e Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul), mas o legislador e ou relator não definiram sob qual dos referidos órgãos estaria a coordenação do processo de monitoramento e avaliação e tampouco a periodicidade desse processo. A fim de solucionar a questão foi estabelecido no regimento interno do Fórum Municipal de Educação que esse órgão ficaria responsável pela coordenação do processo de monitoramento e avaliação do PME, e foi estabelecido pelas instâncias responsáveis o prazo de três anos para o 1º ciclo de avaliação do PME/2015. Em 23 de novembro de 2017, foi aprovado o 1º relatório de monitoramento do PME/PoA.

Abaixo estão apresentados apenas os resultados da avaliação das metas que se referem à educação de jovens e adultos no município, com ênfase de análise para a meta 9, objeto de estudo dessa pesquisa.

Quadro 6 - Monitoramento meta 8 do PME

Meta sobre a Escolaridade Média

META 8 Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste PME, para as populações do campo⁴¹, da região de menor escolaridade no Município de Porto Alegre e

⁴¹ A Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015, institui a Zona Rural no município de Porto Alegre e cria o sistema de gestão da política de desenvolvimento rural.

dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.				
Nº do Indicador	Descrição do Indicador	Ano	Meta Prevista	Meta Executada no Período - Dado Oficial
8ª	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade.	2024	12 ANOS	10,2 ANOS
8B	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente na área rural	2024	12 ANOS	9,1 ANOS
8C	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres (renda domiciliar per capita)	2024	12 ANOS	8,5 ANOS
8D	Razão entre a escolaridade média de negros e não negros na faixa etária de 18 a 29 anos	2024	100%	87,80%

Das 16 estratégias estipuladas com prazo até 2024 para alcançar a meta 8, todas elas com previsão orçamentária no Plano Plurianual⁴²- 2018/2021 do Programa 171 - Educação Nota 10 - do PPA 2018/2021 / Ação 3021 - Qualificação da Educação Básica Ação. somente duas foram alcançadas:

8.12 contemplar, na avaliação, o avanço na organização curricular em qualquer tempo, respeitando as habilidades e os conhecimentos de cada estudante, garantindo que os tempos e os espaços sejam flexíveis;

8.13 garantir as especificidades da educação de jovens e adultos, como modalidade da educação básica, conforme consta na Lei Federal nº 9.394, de 1996, e alterações posteriores, respeitando as peculiaridades e um currículo que contemple administrativa e pedagogicamente esse público, seja no ensino fundamental, seja no ensino médio; (PORTO ALEGRE, 2015)

São estratégias que atendem às diretrizes da Lei 9394/96, que no contexto da atuação da política envolve muito mais os atores diretamente ligados ao público alvo da política, ou seja, os professores do espaço escolar dos alunos, do que os gestores da política no âmbito da secretaria de educação.

⁴² PPA - Planejamento orçamentário que estabelece diretrizes, metas e objetivos para os quatro anos dos governos. O PPA do quadriênio 2018-2021 de Porto Alegre está disponível no <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2018-2021-primeira_revisao.compressed.pdf>

Quadro 7 - Monitoramento meta 9 do PME

Meta sobre a Alfabetização e Alfabetismo Funcional de Jovens e Adultos META 9 Universalizar a alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, até o final deste PME, e reduzir em cinquenta e 55% (cinco por cento) a taxa de analfabetismo funcional.				
Nº do Indicador	Descrição do Indicador	Ano	Meta Prevista	Meta Executada no Período - Dado Oficial
9ª	Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade	2024	100%	97,70%
9B	Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade	2024	25%	11,20%

Das cinco estratégias estipuladas com prazo até 2024 para alcançar a meta 9, todas elas com previsão orçamentária no Plano Plurianual 2018/2021 do Programa 171 - Educação Nota 10 - do PPA 2018/2021 / Ação 3021 - Qualificação da Educação Básica Ação, somente uma estratégia foi alcançada, que é a “9.5. garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados” (PORTO ALEGRE, 2015).

Apesar da taxa de alfabetização do município de Porto Alegre estar 4,7p.p. acima da taxa nacional, o número de matrículas na modalidade EJA não alcançou nem 1/3 da meta prevista, conseqüentemente, esse fato impacta negativamente o segundo objetivo da meta que é a redução da taxa de analfabetismo funcional e a primeira proposta da meta que é a universalização da alfabetização.

Considerando o ano de previsão, desde o final do ciclo de monitoramento faltam sete anos, o que significa que a taxa do analfabetismo ao longo desse próximo período precisa ser reduzida em 2,3p.p.; isto é, em média, terá que cair 0,32% ao ano até o final do PME, sendo que, nos últimos dois anos, a taxa do analfabetismo em porto Alegre caiu 0,3p.p. por ano (vide tabela 5, p.71).

Quadro 8 - Monitoramento meta 10 do PME

Meta sobre EJA Integrada à Educação Profissional META 10 Oferecer no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de EJA, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio	
--	--

Nº do Indicador	Descrição do Indicador	Ano	Meta Prevista	Meta Executada no Período - Dado Oficial
10ª	Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional.	2024	25%	1,10%

Do total das 7 estratégias para o cumprimento da meta 10, somente uma foi alcançada

10.3. fomentar, nas comunidades, o ingresso de estudantes na modalidade EJA, com a aproximação da formação continuada para o trabalho, por meio de parcerias a serem firmadas entre entidades governamentais, os sistemas de ensino ou a iniciativa privada, ou ambos, garantindo que o currículo “formal” de EJA nas instituições públicas seja desenvolvido por professores habilitados e nomeados por concurso público” (PORTO ALEGRE, 2015)

Ampliar as matrículas de EJA na forma integrada à formação profissional carece de política educacional efetiva que dê conta de reorganizar o currículo, principalmente da Rede municipal de Porto Alegre, que oferece a modalidade EJA-ensino fundamental, além do investimento em recurso humano especializado e infraestrutura adequada a cada proposta curricular.

A expectativa de que as metas do PME não sejam alcançadas ao final do Plano Municipal é reforçada pelo discurso dos representantes de dois atores importantes da arena política do Plano Municipal, a CECE e o CME/PoA.

A CECE enfatizou que nenhum setor cumpre o plano municipal e que há um retrocesso muito grande e com argumentações falaciosas, referindo-se à SMED. Também acredita na necessidade de se fazer o diagnóstico do contexto para fins de planejamento.

O CME/PoA informou que, de acordo com o Fórum Municipal (responsável por coordenar o processo de monitoramento e avaliação do PME), o índice de analfabetismo em Porto Alegre aumentou em decorrência da política de desmantelamento da EJA empreendida pela SMED, e prevê que a meta nove não será alcançada ao final do PME.

Importante registrar o motivo da ausência de informações sobre o acompanhamento das metas do Plano Estadual de Educação. Consta no documento da Lei nº 14.705/2015 no Art. 5:º que

A execução do PEE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I - Secretaria Estadual da Educação – Seduc; II - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, seção do Rio

Grande do Sul – Undime/RS; III - Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul – CECDCT; IV - Conselho Estadual de Educação – CEEEd/RS; V - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção do Rio Grande do Sul – UNCME/RS; e VI - Fórum Estadual de Educação – FEE/RS.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no “caput” deste artigo: I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da “internet”; II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; e III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PEE, é responsabilidade do Fórum Estadual de Educação elaborar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo Único desta Lei, com informações organizadas por município e consolidadas em âmbito estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, grifos nossos)

Não foi localizado o relatório de monitoramento e avaliação do referido plano em nenhum dos sítios institucionais das entidades responsáveis pela sua execução, seu monitoramento e sua avaliação; apesar da composição da comissão de monitoramento e avaliação do PEE/RS ter sido eleita em 17/05/2018⁴³.

⁴³ Informação disponível em < <https://estado.rs.gov.br/empossados-os-integrantes-do-forum-estadual-de-educacao>> acessada em 27/01/2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem do ciclo de políticas possibilita analisar a trajetória da política (formulação, produção de texto, atuação e resultados) e então considerando a meta nove do PME/PoA instituída pela lei nº 11.858/2015 como política educacional para a rede municipal, identifiquei no campo das influências alguns atores que de alguma forma também pertencem ao contexto da produção de texto.

No âmbito internacional, as CONFINTEAs coordenadas pela UNESCO podem ser consideradas palcos de extrema relevância para discursos importantes que repercutiram no contexto da produção de texto tanto no contexto amplo quanto no microcontexto analisado.

No cenário nacional, os discursos aconteceram em diferentes arenas do governo, das tribunas legislativas e da sociedade civil organizada (fóruns de educação, conselhos de educação, associações, sindicatos...) através de conferências em todas as unidades federativas.

O contexto da produção de texto em nível nacional repercutiu no micro levando em consideração as realidades locais, e, em se tratando de Porto Alegre, as vozes de poder caracterizando a elite política vieram por parte de atores bem definidos, como o CME/POA, o Fórum municipal de educação, a CECE da Câmara Municipal e a SMED, entre outros, representando os interesses pertinentes ao grupo de onde se originam como sindicatos e associações.

Identifiquei também outros grupos que, de alguma forma, tentaram exercer influência na construção do texto, como os trabalhadores na educação de jovens e adultos e os intelectuais da academia, que contribuem no discurso através de suas pesquisas.

Importante registrar que o público alvo da política (jovens e adultos analfabetos ou analfabetos funcionais) não exerceu participação em nenhum dos contextos. Os professores que atuam em sala de aula também não exerceram influência direta nem no contexto do discurso, nem no da produção de texto.

O texto amplo da política analisada, segundo minha compreensão, apresenta inconsistências tanto no que se refere às categorias alfabetização, analfabetismo e analfabetismo funcional como com relação a critérios de

classificação. Não há definições que embasem a lei para classificar as pessoas e poder mensurar as taxas.

O INEP, por intermédio da DIREDE, cumpre as determinações do Plano e tem produzidos estudos para a construção dos indicadores, porém usa os critérios do IBGE ao definir as três categorias acima. Os dados para os índices dessas categorias são produzidos pela PNAD e PNAD C., que coleta a informação diretamente do entrevistado de acordo com a sua autodeclaração, sem a realização de nenhuma testagem para aferir o grau de analfabetismo ou alfabetismo do declarado.

Entendo que esses critérios, na coleta de dados, precisariam estar bem mais fundamentados para que a realidade apurada e a investigação diagnóstica fossem elementos *Sine qua non* para a construção de estratégias mais assertivas na formulação do texto da política.

No campo da atuação da política, os principais atores responsáveis por colocar a política (meta 9 do PME) em ação além da SMED, mantenedora do sistema de educação, são os professores em suas diferentes funções no espaço escolar (diretores, professores, coordenadores, orientadores), sendo a Secretaria de Educação um dos principais atores da política, visto que aparece em todos os contextos da trajetória dessa política.

A meta 9 do PME pela ótica de política pública se impõe como um potente instrumento de promoção de justiça social em um contexto marcado por desigualdades e exclusão, mas para isso é importante que haja disposição política por parte dos governos e dos gestores da política educacional. De nada adianta se propor estratégias e não as colocá-las em ação, pois isto gera pouca probabilidade de que a meta seja alcançada por si só.

No meu entendimento, não há justificativa cabível quando se trata de um direito constitucional, como é o caso do direito à educação em uma nação onde o contingente de pessoas que não adquiriram as habilidades de leitura e escrita é tão grande que somente uma estratégia da meta no Plano proposto tenha sido alcançada. Refiro-me à estratégia 9.5., que implica em “garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados” (PORTO ALEGRE, 2015).

Ofertar escolarização com aulas presenciais e professores habilitados é o mínimo que se espera de uma política que se propõe a universalizar a

alfabetização das pessoas com mais de 15 anos e elevar mais da metade os índices de analfabetismo funcional da sua população.

Quando atores do contexto da influência e da produção de texto – como é o caso das comissões especiais da CMPA, que possuem ampla prerrogativa (vide resolução 1178/92 da CMPA) para convocar gestores da esfera pública, solicitar depoimentos, exercer a fiscalização e o controle dos atos do executivo em todas as suas instâncias administrativas, além de estudar assuntos pertinentes a sua área de atividade, podendo promover conferências, palestras e seminários, solicitar audiência ou contribuição de entidades governamentais ou da sociedade civil para a elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento – precisam ser provocados para que alguma ação aconteça faz com que nos perguntemos: que tipo de representatividade a sociedade possui no âmbito da esfera pública? Quem representa os direitos daqueles que nem mesmo sabem que possuem direitos?

Os dados da pesquisa confirmam os pressupostos de Ball quando o autor afirma que o que sustenta políticas de reconhecimento e políticas de distribuição, conceitos de Fraser (2006), é o conceito de poder; a justiça social é decorrente da opressão do poder, “vejo as políticas de distribuição e reconhecimento em termos de lutas de poder. Ambos lutam pelo controle de bens e pelo controle dos discursos” (BALL apud MAINARDES E MARCONDES, 2009).

As políticas públicas precisam conceber o combate ao analfabetismo como uma questão de investimento social que vai impactar áreas como a da saúde, do trabalho, produtividade econômica, além de promover maior participação cidadã no desenvolvimento da sociedade, oportunizando arranjos promotores de Justiça social.

Estratégias decisivas para a viabilização de políticas de educação de jovens e adultos sequer foram encaminhadas, como é o caso daquelas referentes à meta 8 do PME/PoA:

8.1 – realizar, sob responsabilidade dos gestores, em regime de colaboração com o Estado e com outras secretarias de Governo, um mapeamento das regiões do Município de Porto Alegre que possuem demanda de escolaridade da população a partir dos 18 (dezoito) anos; [...]

8.4 – propiciar matrículas permanentes, com chamada pública pelas mantenedoras, com ampla divulgação nos meios de comunicação de massa e órgãos alternativos, como movimentos junto à comunidade -

rádios comunitárias, sindicatos, cooperativas e igrejas -, de modo a estimular a matrícula no EJA;
8.5 – realizar censos dos jovens e dos adultos fora da escola, em regime de colaboração com o Estado e a União, de forma periódica e a partir do terceiro ano de vigência deste PME, para auxiliar no mapeamento das necessidades e das dificuldades da população de jovens e adultos e contribuir para o aprimoramento da política de EJA;

Acredito que se em algum momento na vigência desse PME fosse realizado o mapeamento da demanda de escolaridade da população a partir dos 18 anos e se, em 2018, a mantenedora da rede municipal tivesse recenseado os jovens e os adultos fora da escola, esses dados contribuiriam para o diagnóstico necessário à formulação de políticas/programas mais eficazes no combate ao analfabetismo em todas as suas formas (absoluta e funcional).

Se um dos atos mais incompatíveis com uma política de promoção da educação de jovens e adultos, como foi o do gestor da educação pública da Rede Municipal de Porto Alegre ao suspender as matrículas na EJA em 2017, não o levou a ser responsabilizado por tamanha violação de direitos; não há dúvidas de que atualmente há um novo modelo de gestão pública sustentado pelo governo.

O novo modelo de governo não se apoia no discurso de compromissos ideológicos que valorizam a educação como promotora de cidadãos críticos e participativos tendo em vista a transformação social, visto que suas ações se traduzem como formas de intensificar a exclusão social e a manutenção de um status que privilegia quem possui melhores condições sociais de progresso.

Fechar turmas de alfabetização de adultos, reduzir turmas de jovens e adultos, aglutinar diferentes níveis de totalidade na modalidade EJA, dificultar o acesso às matrículas (primeiro ato de gestão na EJA no ano de 2017), são atos que fazem parte de um projeto de gestão que Ball e Gewirtz (2011) denominam de “novo gerencialismo”, que assume características autoritárias, possui racionalidade técnica orientada para os princípios da gerência da qualidade total (GQT), com ênfase nas relações individuais e marginalização das associações sindicais, valoriza a competição e toma decisões instrumentalistas guiadas pela eficiência/custo eficiência.

A resistência a esse tipo de gestão da política educacional na Educação de Jovens e Adultos se dá por parte dos professores, que são atores que

também, no campo da atuação da política, disputam o discurso e traduzem nas suas práticas a interpretação que fazem da política.

No momento que o discurso de um dos atores se sustentava na ausência de demanda para a modalidade EJA no município de Porto Alegre, os professores saíram de suas escolas e foram de porta em porta na comunidade de pertença escolar para divulgar as vagas disponíveis nessas escolas, orientar o processo de matrícula do candidato e, por conseguinte, informar-lhe do direito que a constituição lhes garante.

Sendo demonstrada, assim, a teoria da atuação de Ball, Marguire e Braun (2016) que no ciclo de políticas pertence ao contexto da prática da política, e defende que as políticas são “processos de recontextualização, recriação” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p.4) por parte de atores que possuem certa autonomia no contexto onde atuam e, portanto, também possuem o controle do processo.

Ações como essas alavancaram o número de matrículas na modalidade EJA da rede municipal, conforme o demonstrado no gráfico 3, que tendo por base o ano de 2014, mostrou um aumento em torno de 14% de matrículas, sendo os últimos anos os mais expressivos.

O envolvimento com os dados da pesquisa permite constatar que ainda há demanda considerável para a modalidade EJA da Rede Municipal de Porto Alegre, o que faltam são ações políticas efetivas que se balizem em dados reais e impactem positivamente, gerando “mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social” (Mainardes e Marcondes, 2009, P.315).

O cenário atual de um novo gerencialismo não promove possibilidades de cumprimento da meta 9 do Plano Municipal de Educação. Conforme os registros das entrevistas, nos marcos legais atualmente aprovados ocorre o padrão de desigualdade e exclusão recorrentes às políticas da EJA.

REFERÊNCIAS:

ALEGRE, P. Lei nº11858/2015. Leis Municipais, 2015. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs> Acesso em: 11 ago. 2018.

ALEGRE, P. Lei Complementar Nº 775/ 2015. institui a zona rural no município de Porto Alegre e cria o sistema de gestão da política de desenvolvimento rural. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2015/77/775/lei-complementar-n-775-2015-institui-a-zona-rural-no-municipio-de-porto-alegre-e-cria-o-sistema-de-gestao-da-politica-de-desenvolvimento-rural>> Acesso em 22 fev.2020

ALEGRE, P. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 009 de 08 de janeiro de 2009. Estabelece diretrizes para a oferta da Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA, ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, 2009.

ALEGRE, P. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 017 de 08 de dezembro de 2016. Fixa normas para credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições que ofertam as diferentes etapas da Educação Básica e suas modalidades. Regula procedimentos correlatos decorrentes das funções do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, 2016.

ALEGRE, P. Secretaria de Educação, Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre - fme/poa. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação** – PME Porto Alegre/RS, 2017. Disponível em: < <http://atempa.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Relat%C3%B3rio-REVISADO-2017-de-Monitoramento-do-PME-POA.pdf>> Acesso em 14 jun. 2018.

ALVES, E; COMERLATO, D; SANT'ANNA, S. M. L. **Mapa da EJA no RS: estudos sobre demanda potencial pela educação de jovens e adultos em Porto Alegre: Subsídios para a luta pelo não desmantelamento da EJA municipal.** NIEPE-EJA. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

ARANHA, M. L. de A. **História da Educação.** São Paulo: Moderna, 1996.

BALL, S.J; MAINARDES, J. (orgs.) **Políticas educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S.J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, M.; BALL, S.J.; GANDIN, L.A. (orgs.) **Sociologia da Educação: análise internacional.** Porto Alegre: Penso, 2013.

BOBBIO, N. (1909) **A era dos direitos.** tradução Carlos Nelson Coutinho; Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BODIÃO, I.D.S. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na constituição do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, p. 335-358, abril 2016.

BORGES, L.; TEIXEIRA, I.; MEDEIROS, I. **CECE Debate Educação de Jovens e Adultos na Capital**. Câmara Municipal de Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/cece-debate-educacao-de-jovens-e-adultos-na-capital>> Acesso em 21 ago. 2019.

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em 12 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República Casa Civil - subchefias para assuntos jurídicos, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/ConstituiçãoCompilado.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.)>. Acesso em: 23 ago. 2018

BRASIL. Lei nº 9394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional, **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm> Acesso em 12 nov. 2018

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Carlos Roberto Jamil Cury (relator). Parecer CEB11/2000 - Diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos.

BRASIL. Lei no 10.741/2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Censo demográfico, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=censo+2010> > Acesso em: 19 dez. 2007.

BRASIL. Lei nº 13005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. – Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Pnad Contínua. Suplemento da Educação, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional->

por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de Alfabetização/Secretaria de Alfabetização**. – Brasília: MEC, SEALF, 2019. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/caderdo_final_pna.pdf> Acesso em 10 dez.2019.

CHAVES, J. R. F. **O direito à educação sob a perspectiva da meta 9 do Plano Nacional de Educação 2014-2024**. 2018 53f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2018.

CURY, C.R.J. Direito à educação: direito à igualdade, direito a diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, p. 245-262, jul. 2002.

Di PIERRO, M.C. Perdemos 32 milhões de matrículas na Educação de Jovens e Adultos. [Entrevista concedida a] Beatriz Morrone e Flávia Yuri Oshima. **Época**. em 27/06/2016 - 09h00 - Atualizado 12/06/2017 14h45. Disponível em: <[read://https_epoca.globo.com/?url=https%3A%2F%2Fepoca.globo.com%2Fideas%2Fnoticia%2F2016%2F06%2Fmaria-clara-di-pierro-perdemos-32-milhoes-de-matriculas-na-educacao-de-jovens-e-adultos.htm](https://https_epoca.globo.com/?url=https%3A%2F%2Fepoca.globo.com%2Fideas%2Fnoticia%2F2016%2F06%2Fmaria-clara-di-pierro-perdemos-32-milhoes-de-matriculas-na-educacao-de-jovens-e-adultos.htm)> Acesso em 03 mar.2018.

DOURADO, L.F. Avaliação do Plano Nacional de Educação. **Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política**, Campinas, p.677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, L.F. e OLIVEIRA, J.F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v.29, n.78, p.201-215, maio/ago. 2009

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v.38, set./dez. 2004.

FERRARO, A.R. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? **Educação & Sociedade**, Campinas, p.21-47, dez. 2002.

FERRARO, A.R; KREIDLOW, D. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, p. 179-200, jul./dez. 2004.

FERRARO, A.R. Direito à educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, p.273-289, maio/ago. 2008.

FERRARO, A.R. A trajetória das taxas d alfabetização no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. **Educação & Sociedade**, Campinas, p.989-1013, out./dez.2011

FRAGO, A.V. **Alfabetização na sociedade e na história: vozes palavras e textos**, Porto Alegre, Artes Médicas: 1993.

FRASER N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós socialista”. **Cadernos de campo**, São Paulo, p.1-382, 2006

GARCIA, E.E.B. **A política da educação de jovens e adultos em São Leopoldo/RS, na perspectiva de seus sujeitos**. 2011, 303 f. Tese (Doutorado em educação) – Unidade de Pesquisa e Pós Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2011

GARCIA, R. A. **Não estão na escola? Um estudo sobre a evasão na Educação de Jovens e Adultos nos Anos Iniciais na Rede Municipal de Pelotas**. 2013, 173 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, 2013

HADDAD, S; DI PIERRO, M.C. Escolarização de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n.14, p.108-130, maio/jun./jul./Ago. 2000

HADDAD, S; XIMENES, S. A educação de Pessoas Jovens e Adultas na LDB: um olhar passados 20 anos. In: BREZEZINSKI, I (org.). **LDB 1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2018.

IRELAND, T.D. **Desafio da universalização da alfabetização**. Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Cátedra UNESCO de Educação de Jovens e Adultos. João Pessoa, 2015. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/brz_ed_EFA_report_Timothy_Ireland_presentation_pt_2015.pdf> Acesso em: 03 mar.2019.

KAEFER, M. T. **Da intenção à ação: avanços e retrocessos na EJA na rede estadual do RS no período de 1999 a 2008**. 2009,128 f. Dissertação (Mestre em educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009

MACHADO, M.M. A educação de jovens e adultos após 20 anos da lei 9394, de 1996. **Relatos da Escola**. Brasília, v.10, p.429-451, jul./dez. 2016

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & sociedade**. Campinas, v.27, n.94, p.47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: Explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Arquivos de Políticas Educativas**, v.24, n.73, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/1014507/epaa.24.2331>>

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, V.12. n.16. ago. 2018

O Manifesto dos Pioneiros na Educação nova (1932). **Revista HISTEDBR Online**. Disponível em <http://histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22epdf> Acesso em 07 jan./2020.

PAIVA, J. Qualidade na educação de jovens e adultos: tradução em disputa na prática de redes públicas no Rio de Janeiro. **Cadernos de Pesquisa em Educação** – PPGE/UFES, Vitória, p.79-108, jan./jun. 2013.

PETRÓ, V. **Cidadania, emancipação e imaginário social**: um estudo sobre as políticas sociais para a alfabetização de jovens e adultos. 2009, 170 f. Dissertação (Mestrado em ciências sociais) - faculdade de filosofia e ciências humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

PETRÓ, V. **Educação de Jovens e Adultos**: como se constitui a influência das redes sociais no acesso e ou na permanência dos jovens na escola? 2015. 211P. Tese (Doutorado em sociologia) Instituto de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015

PIERRO, M.C.D. Perdemos 3,2 milhões de matrículas na educação de jovens e adultos. **Época**, São Paulo, jun. 2016. Disponível em:<<https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/06/maria-clara-di-pierro-perdemos-32-milhoes-de-matriculas-na-educacao-de-jovens-e-adultos.html>> Acesso em 09 nov. 2018.

RAWLS, J. **Uma teoria de justiça**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIBEIRO, V.M. Alfabetismo funcional: Referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. **Educação & Sociedade**. Campinas, ano XVIII, nº 60, p.144-158, dez./1997.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 14.705, de 25 de junho de 2015. Institui o Plano Estadual de Educação - PEE - em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE –, aprovado pela Lei Federal Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/monitoramentopne/pee-rs>> Acesso em: 12 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação. Resolução nº. 0343 de 11 de abril de 2018. Consolida normas relativas à oferta da Educação de Jovens e Adultos – EJA, no Sistema Estadual de Ensino. Define providências para a garantia do acesso e permanência de adolescentes e jovens com defasagem idade/etapa escolar na oferta diurna. Acrescenta o inciso X no artigo 16 da Resolução CEEed nº 320, de 18 de janeiro de 2012, e os §§ 4º e 5º ao artigo 22 da Resolução CEEed nº 334/2016. Dá outras providências. Disponível em: <<http://ceed.rs.gov.br/conteudo/21415/resolucao-nº-0343-2018>> Acesso em 12 ago.2018.

SOARES, L. J. G. **Educação de Jovens e Adultos** – Diretrizes Curriculares Nacionais. Editora DP&A, RJ, 2002.

SOARES, M. A reinvenção da alfabetização. **Presença Pedagógica**. Belo Horizonte, v.9 n.52, p.15-21, jul./ago. 2003.

SOARES, S. R. S. **As contradições na vida e no trabalho dos alunos da EJA em Porto Alegre RS um estudo de caso**. 2006, 187 F. Dissertação (Mestre em educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grand do Sul, 2006.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 3ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1971.

THERRIEN, J.; NÓBREGA-THERRIEN, S. Os trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teóricometodológicas. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v.15, p.5-16, jul./dez. 2004.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018. **Perguntas e respostas sobre o programa lançado em 2007 pelo governo federal**. Disponível em : <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-plano-de-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em: 03 mar.2019

UNESCO. Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro. **V Conferência Internacional sobre educação de adultos**. Hamburgo: UNESCO, 1997.

UNESCO. **Iniciativa de Alfabetização para o Empoderamento**. UNESDOC Digital Library, 2008. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177795_por> Acesso em 03 mar. 2019.

UNESCO. Marco de Ação de Belém. **VI Conferência Internacional sobre educação de adultos**. Brasília: UNESCO, 2010.

UNESCO. **Agenda 2030**. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em 03 mar. 2019.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, p.96-107, set. 2002.

ANEXOS

ANEXO A

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE

REPRESENTANTE DA SMED

Prezado (a), muito obrigada por ter aceitado participar da pesquisa intitulada “Políticas públicas educacionais em curso na rede municipal de Porto Alegre para atingir a meta de número nove do Plano Municipal de Educação”, desenvolvida para a construção da dissertação de Mestrado em Educação da UFRGS. Tal pesquisa tem o objetivo Identificar no âmbito das políticas municipais de educação para a Rede Municipal de Porto Alegre, quais são os compromissos assumidos pelo poder público municipal para atingir a Meta 9 do Plano Municipal de Educação/2015-2025 e como tais compromissos se configuram em políticas/programas e ações educativas, bem como suas implicações na para a escolarização de jovens e adultos enquanto públicos da modalidade Educação de Jovens e Adultos do ensino básico. Nesse sentido, sua participação é de suma importância para essa Identificação.

1) Identificação

Nome:.....

Função/Cargo que ocupa:.....

Formação:.....

2. O índice do IBGE Censo 2010 vinculado ao analfabetismo absoluto em Porto Alegre é de 2,27% (26.045) e 12,05% (53.100) de pessoas consideradas analfabetas funcionais qual a sua opinião sobre a atuação da Rede Municipal para minimizar esses dados? Existe alguma política diferenciada para jovens, adultos e idosos analfabetos.

3. Qual a concepção de Educação de Jovens e Adultos que a Rede municipal de Educação se fundamenta? (dependendo da resposta perguntar se existe algum planejamento para minimizar esses índices, por exemplo: com relação a formação de professores, elaboração de material didático específico para a alfabetização de adultos)

4. Como é percebida essa concepção de EJA na relação com o direito à educação previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Parecer 11/2000 da EJA e com a educação ao longo da vida que foi inserida no artigo 37 da LDBEN “Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida. (Redação dada pela Lei nº 13.632/2018)”?

5. Quais as diretrizes da EJA no município de Porto Alegre? Se orienta por alguma teoria específica?

6. Há algum estudo que embasa o investimento na oferta EaD para EJA no município? Se sim qual?
7. Como se dá na Rede Municipal de Porto Alegre as políticas educacionais para o público alvo da EJA? São suficientes para atender a demanda do município? explique
8. E com relação as ações para que o município de Porto Alegre alcance a meta de número 9 do PME-POA? O que a secretaria e ou gestor público tem a dizer?
9. Pensando no público de 15 anos ou mais, em nossa cidade, que não está alfabetizado ou possui menos de quatro anos de escolaridade e não está matriculado, nem frequentando escolas; que ações a SMED, enquanto mantenedora de uma Rede de Educação Pública, desenvolve ou pensa desenvolver para mudar essa realidade?
10. Qual a capacidade de matrícula na EJA desta Rede? De sua opinião sobre o percentual de fato ocupado.
11. Tem alguma previsão para a execução de alguma das estratégias da meta 9 ainda na atual gestão?
12. Sinta-se à vontade para explicitar mais alguma consideração sobre a política educacional voltada para a Educação de Jovens e Adultos no município de Porto Alegre, e que não foi contemplada por essa entrevista.

ANEXO B

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE

REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL

Prezado (a), Conselheiro(a) muito obrigada por ter aceitado participar da pesquisa intitulada “Políticas públicas educacionais em curso na rede municipal de Porto Alegre para atingir a meta de número nove do Plano Municipal de Educação”, desenvolvida para a construção da dissertação de Mestrado em Educação da UFRGS. Tal pesquisa tem o objetivo Identificar no âmbito das políticas municipais de educação para a Rede Municipal de Porto Alegre, quais são os compromissos assumidos pelo poder público municipal para atingir a Meta 9 do Plano Municipal de Educação/2015-2025 e como tais compromissos se configuram em políticas/programas e ações educativas, bem como suas implicações na e para a escolarização de jovens e adultos enquanto públicos da modalidade Educação de Jovens e Adultos do ensino básico. Nesse sentido, sua participação é de suma importância para essa Identificação.

1) Identificação

Nome:.....

Qual o segmento/Órgão que representa na organização do CME:.....

Formação:.....

2. Qual a sua experiência na EJA? já atuou em algum momento? quando? onde? Se não há nenhuma experiência qual a motivação para se dedicar como Conselheiro(a) a essa modalidade?

3. Qual a concepção de Educação de Jovens e Adultos que o Conselho municipal de Educação se fundamenta? Há alguma teoria de referência? algum autor(a) especial?

4. Como é percebida essa concepção de EJA na relação com o direito à educação previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Parecer 11/2000 da EJA e com a educação ao longo da vida que foi inserida no artigo 37 da LDBEN “Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida. (Redação dada pela Lei nº 13.632/2018)”?

5. O que V. Sr^a entende por “direito à educação”?

6. Com relação as estratégias da meta 9 como o CME vê as possibilidades de cumprimento dessas estratégias? e em termos de prazos?

7. Com relação aos dados do monitoramento do PME em se tratando da EJA como o CME se posiciona?
8. V. Sr^a acredita que as políticas/programas educacionais, para o público alvo da Educação de Jovens e adultos, implementadas no município são suficientes para dar conta da demanda? Por quê? Por exemplo: o EaD com o Monteiro Lobato e ou SESI? a redução de turmas na EJA? Há vinculação a estudos para a implementação dessas políticas?
9. Qual o papel do CME para dar conta da redução dos índices de analfabetismo de jovens e adultos 2,27% (26.045) e o que é possível ser feito para elevar o nível de escolaridade das pessoas com 15 anos ou mais em nossa cidade 12,05% (53.100) com menos de 4 anos de escolaridade, segundo os dados do IBGE Censo de 2010?
10. Pensando no público de 15 anos ou mais, em nossa cidade, que não está alfabetizado ou possui menos de quatro anos de escolaridade e não está matriculado, nem frequentando escolas; que ações o poder público deveria tomar?
11. Qual a posição do CME com relação a realidade da EJA na rede municipal de Porto Alegre? E com relação a EaD na EJA da Rede Municipal? Há alguma nota técnica?
12. 8. Com relação aos dados do monitoramento do PME em se tratando da EJA como a CECE se posiciona?
13. Sinta-se à vontade para explicitar mais alguma consideração sobre a política educacional voltada para a Educação de Jovens e Adultos no município de Porto Alegre, e que não foi contemplada por essa entrevista.

ANEXO C

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Prezado (a), Vereador(a) muito obrigada por ter aceitado participar da pesquisa intitulada “Políticas públicas educacionais em curso na rede municipal de Porto Alegre para atingir a meta de número nove do Plano Municipal de Educação”, desenvolvida para a construção da dissertação de Mestrado em Educação da UFRGS. Tal pesquisa tem o objetivo Identificar no âmbito das políticas municipais de educação para a Rede Municipal de Porto Alegre, quais são os compromissos assumidos pelo poder público municipal para atingir a Meta 9 do Plano Municipal de Educação/2015-2025 e como tais compromissos se configuram em políticas/programas e ações educativas, bem como suas implicações na e para a escolarização de jovens e adultos enquanto públicos da modalidade Educação de Jovens e Adultos do ensino básico. Nesse sentido, sua participação é de suma importância para essa Identificação.

1) Identificação

Nome:.....
.....

Qual a sua função na composição da CECE (Câmara de educação, cultura e esporte)

Qual a legenda do partido que V.S.^a representa?.....

Formação:.....
.....

2. Qual a concepção de Educação de Jovens e Adultos que a CECE se fundamenta?

3. O que V. Sr^a entende por “direito à educação”?

4. O índice do IBGE Censo 2010 vinculado ao analfabetismo absoluto em Porto Alegre é de 2,27% (26.045) e 12,05% (53.100) de pessoas consideradas analfabetas funcionais. Existe algum projeto de lei que tenha sido discutido ou está em fase de discussão nessa casa visando minimizar esses índices? Por exemplo formação de professores, com a elaboração de material didático específico com a alfabetização de adultos...

5. Como essa Câmara se posiciona com relação a política de redução e ou fechamento de turmas de EJA na rede municipal de educação e o encaminhamento de alunos com dezoito anos ou mais para a modalidade EaD? Há algum estudo que fundamenta essa posição da CECE?

6. Com relação as estratégias da meta 9 como a CECE vê as possibilidades de cumprimento dessas estratégias e em termos de prazos?

7. Com relação aos dados do monitoramento do PME em se tratando da EJA como a CECE se posiciona?

8. Pensando no público de 15 anos ou mais, em nossa cidade, que não está alfabetizado ou possui menos de quatro anos de escolaridade e não está matriculado, nem frequentando escolas; que ações o poder público deveria tomar?

9 Sinta-se à vontade para explicitar mais alguma consideração sobre a atuação parlamentar desta casa relacionada a política educacional voltada para a Educação de Jovens e Adultos no município de Porto Alegre, e que não foi contemplada por essa entrevista.

ANEXO D

MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ASSINADO PELOS ENTREVISTADOS

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a)

Convido-o(a) a participar de nosso estudo “**Políticas públicas educacionais na rede municipal de Porto Alegre e o cumprimento da meta nove do Plano municipal de educação**”.

Esta é uma pesquisa que tem como finalidade investigar as políticas de educação na rede municipal de Porto Alegre para o cumprimento da meta 9 do Plano Municipal de Educação – Lei nº 11.858 de 25 de junho de 2015. Este projeto foi aprovado pela Comissão de Pesquisa da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul Trata-se da pesquisa desenvolvida

Ao participar desta pesquisa V.S.^a responderá a uma entrevista sobre questões pertinentes a gestão e políticas voltadas para o cumprimento da meta 9 do Plano Municipal de Educação. A previsão do tempo para a entrevista é em torno de meia-hora. V.S.^a tem a liberdade de se recusar a participar e tem a liberdade de desistir de participar em qualquer momento da entrevista sem qualquer prejuízo. No entanto, solicitamos sua colaboração para que possamos obter os melhores resultados da pesquisa.

Sempre que V.S.^a queira mais informações sobre este estudo pode entrar em contato com a pesquisadora pelo fone (51) 981486558 e ou com a orientadora do projeto a prof.^a DR^a Simone Valdete dos Santos no Departamento de Estudos Básicos. da Faculdade de Educação da UFRGS. pelo telefone (51)33083266).

O sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos instrumentos de produção de dados. Especificamente, nenhum nome, identificação de pessoas ou de locais interessa a esse estudo. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos e apresentados na forma de artigos científicos, relatórios da pesquisa, não sendo utilizados para qualquer fim comercial. Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo.

Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos na pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

Eu, _____, assino o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “**Políticas públicas educacionais na rede municipal de Porto Alegre e o cumprimento da meta nove do Plano municipal de educação**”.

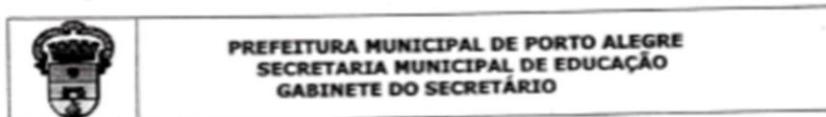
Assinatura do participante

Porto Alegre, 07 de junho de 2019.

Estudante Pesquisadora

Orientadora do Projeto

ANEXO E - Ofício da SMED/PoA



Ofício nº 17/2018 – GS / SMED

Porto Alegre, 15 de outubro de 2018.

Senhor Diretor:

Solicitei, na semana passada, a divulgação em sua escola da oportunidade de conclusão do ano letivo pelos estudantes infrequentes da EJA maiores de 18 anos mediante uma parceria com o SESI. No entanto, nenhum dos 1.139 alunos nessas condições que constam em nossos registros se apresentou.

Dirijo-me novamente à V. S. para solicitar agora que faça a exclusão desses alunos do sistema que gera os dados sobre o nosso censo. A medida visa a dois fins. Por um lado, criar vagas para interessados na modalidade e que eventualmente queiram se inscrever ainda neste ano, e, por outro, ajustar a informação do censo à realidade, já que ele é dado oficial e que serve de base para o repasse de recursos, cabendo a esta Secretaria a responsabilidade pela correção desses dados.

Peço, portanto, que V. S. atualize o sistema excluindo esses alunos e que o faça até o dia 18, quinta-feira, impreterivelmente.

Atenciosamente,



Prof. Dr. Adriano Naves de Brito
Secretário Municipal de Educação

Às Escolas de Ensino Fundamental da RME
Nesta Capital.