

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROSÂNGELA MARIA DE OLIVEIRA SILVA

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: UM ESTUDO SOBRE A EXPERIÊNCIA
NO MUNICÍPIO DE LAGOA DE PEDRAS/RN (1997 - 2003).

NATAL
2008

ROSÂNGELA MARIA DE OLIVEIRA SILVA

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: UM ESTUDO SOBRE A EXPERIÊNCIA
NO MUNICÍPIO DE LAGOA DE PEDRAS/RN (1997 - 2003).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Magna França

NATAL
2008

ROSÂNGELA MARIA DE OLIVEIRA SILVA

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: UM ESTUDO SOBRE A EXPERIÊNCIA
NO MUNICÍPIO DE LAGOA DE PEDRAS/RN (1997 - 2003).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Magna França (Orientadora)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof. Dr. Luis Carlos Sales (Examinador Externo)

Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Adir Luiz Ferreira (Examinador Interno)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof.^a Dr.^a Rosa Aparecida Pinheiro (Suplente)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

A Deus, com todo o meu amor e dedicação.

A minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Magna França, que soube enfrentar com humildade, perseverança e paciência, todas as minhas dificuldades inerentes a um trabalho dessa natureza.

Aos meus familiares, que compartilham da minha vontade de viver em todas as horas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, por nos permitir viver os desafios cotidianos e superá-los para crescimento espiritual.

A minha família, e, em especial, aos meus pais que compartilham comigo momentos de lutas e vitórias.

A minha orientadora, Prof^a Dr^a Magna França, que não desistiu em um momento sequer em me incentivar, e acreditou em todos os momentos nesse fazer, orientando-me para o meu crescimento diante de tantas tarefas, árduas mas, acima de tudo, enriquecedoras.

Aos amigos da Universidade Geovânia da Silva Toscano, Graça Leite, Maria Aparecida dos Santos Ferreira, e todos aqueles que acompanharam a minha trajetória durante o exercício da Pós-graduação.

Aos amigos Graça Tobias, Lucineide Medeiros, Daniel Belchior, Lourdinha Silva, Manoel Eriberto Dantas, Magda Lena Medeiros, Luis Antônio Norberto, Linelva Teixeira, Margareth Lima, Francisco Soares da Silva, Alessandro Teixeira, pela dedicação e disponibilidade ajudando-me sempre quando precisei de socorro.

Aos professores da Base de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação: Prof. Dr. Antônio Cabral Neto, Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida dos Santos Queiroz, Prof.^a Dr.^a Alda Maria Duarte Castro, Prof.^a Doutoranda Goretti Barbalho, por constituírem exemplos de pesquisadores e, sobretudo, de seres humanos.

Aos membros da Base de Pesquisa Educação e Sociedade, que me acompanharam durante as fases de graduação e especialização nessa universidade. Em especial, ao Prof. Dr. José Willington Germano que, desde o início da graduação, se portou como um verdadeiro mestre, incentivando a me inserir no universo da pesquisa educacional.

A todos os membros do Programa Alfabetização Solidária na Universidade Federal do Rio Grande do Norte e da Extensão Universitária, com quem compartilhei o prazer em fazer extensão universitária. Agradeço a todos, na pessoa da Prof.^a Dr.^a Rosa Aparecida Pinheiro a quem admiro pelo exercício de ser humano e profissional democrática.

Aos sujeitos da pesquisa (parceiros do PAS em Lagoa de Pedras/RN e na UFRN/RN) que contribuíram, enormemente, para o aprimoramento dos estudos.

Não há experiência na história da humanidade
em que se possa atingir democracia,
do ponto de vista educacional, sem que haja,
democracia do ponto de vista social.
(HADDAD, 2001a)

RESUMO

A reforma educacional na década de 1990 foi condicionada pelas metas do ajuste fiscal, o que acabou por redefinir o papel do Estado no financiamento e oferta dos serviços de ensino, levando a um deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas na promoção da educação de pessoas jovens e adultas. Destacam-se, na referida década tendências à proliferação de provedores e à multiplicação de programas de Educação de Jovens e Adultos - EJA, implementados em parceria entre agentes governamentais e não-governamentais. Nesse período, a agenda para o analfabetismo era configurada em um processo de descentralização do Estado sobre as responsabilidades educacionais tendo como objetivos econômicos, sociais e políticos: diminuir o *déficit* público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas consideradas indispensáveis a sua intervenção direta; aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor ao cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização da prestação dos serviços e pela ampliação de seu acesso aos mais carentes; ampliar a participação da cidadania na gestão pública, estimular a ação social comunitária e, ainda, desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada. Assim sendo, Programas Assistenciais co-financiados pelo governo tentam dar conta da problemática do analfabetismo. Compreendemos, no âmbito da descentralização das políticas educacionais da década de 1990, como se configurou a agenda destinada à redução do analfabetismo, pelo Programa Alfabetização Solidária - PAS, cuja proposta descentralizadora se pauta na gestão em parcerias para a operacionalização das ações e dos recursos em face da efetivação de seus objetivos formais, no período de 1997 a 2003. Nesse estudo, identificamos as dimensões da implantação e do desenvolvimento das ações do Programa Alfabetização Solidária - PAS, no município de Lagoa de Pedras/RN. Consideramos, no entanto, que esses Programas, apenas, auxiliam no processo, mas não garantem a redução das causas, tampouco não substituem a responsabilidade do sistema, uma vez que os recursos oriundos das parcerias destinados à manutenção das ações são escassos.

Palavras - Chave: Programa Alfabetização Solidária. Analfabetismo. Descentralização. Parcerias. Recursos.

ABSTRACT

The educational reform of the 90's was tainted by the objectives of the fiscal adjustments, resulting in the redefinition of the state's role in the financing and offering of teaching services, and bringing about a shuffling of the responsibility between the public and private sectors to promote education to young people and adults. The 90's also highlighted the proliferation of providers and the multiplication of Educational Programs for Youths and Adults (EJA), implemented through partnerships between governmental and non-governmental agencies. During this period of time, the agenda of educational responsibilities concerning analphabetism was organized in a process of decentralized of the state, with the following political, social, and economic objectives: to reduce the public deficit, increasing public savings and the financial capacity of the state to concentrate resources in areas considered indispensable to direct intervention; to increase the efficiency of the social services offered or funded by the state, giving citizens more at a lower cost, and spreading services to more remote areas, expanding access to reach those most in need; to increase the participation of citizens in public management, stimulating communitarian acts as well as developing efforts towards the effective coordination of public figures in the implementation of associated social services. Thus, Assistance Programs co-financed by the government try to deal with the problem of analphabetism. Within the sphere of the 90's educational policy decentralization, we come to see how the agenda dedicated to the reduction of analphabetism was formed by the Solidarity Alphabetization Program (PAS). Between 1997 and 2003, the latter agenda's decentralizing proposal was integrated in the management partnership for the operationalization of tasks and resources faced with the execution of the formal objectives. In this study, we identify the dimensions of the implantation and progress of the tasks carried out by PAS, in the municipality of Lagoa de Pedras/RN. However, we consider these Programs to assist in the process without guaranteeing the reduction of the causes or substituting the responsibility of the system once the monetary resources for program maintenance provided by the partners is exhausted.

Key words: Solidarity Alphabetization Program (PAS), analphabetism, decentralization, partnerships, resources.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – Educação de Jovens e Adultos - matrícula inicial em cursos presenciais, com avaliação no processo, por dependência administrativa – Brasil e regiões geográficas – 1998/2000.....	53
QUADRO 2 - Percentual da população por nível de instrução e faixa etária – Brasil e regiões geográficas – 1991/2000.....	58
QUADRO 3 - Educação de Jovens e Adultos - matrícula inicial em cursos presenciais, com avaliação no processo, por nível de ensino/curso – Brasil e regiões geográficas – 1998/2000.....	69
QUADRO 4 - Educação de Jovens e Adultos - Número de concluintes nos cursos presenciais, com avaliação no processo, na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, por dependência administrativa – Brasil e regiões geográficas – 1998/2000.....	70
QUADRO 5 – Atribuições das instituições parceiras do PAS	95
QUADRO 6 - Crescimento do Programa por estado da região Nordeste no período de 1997-2001.....	122
QUADRO 7 – Matrícula final no ensino pré-escolar, 1º e 2º graus, por dependência administrativa do Município de Lagoa de Pedras/RN (1995).....	126
QUADRO 8 - Número de alunos matriculados na rede de ensino em Lagoa de Pedras - 1997 a 1998.....	126
QUADRO 9 - Demonstrativo da implantação das turmas do PAS e de suplência no município de Lagoa de Pedras/RN – 1997 a 2003.....	127
QUADRO 10 - Número de alunos matriculados em 1999 no município de Lagoa de Pedras/RN.....	128
QUADRO 11 - Educação por anos de estudo – Lagoa de Pedras /2000.....	129
QUADRO 12 - Distribuição das ações das instituições parceiras do Programa Alfabetização Solidária.....	131
QUADRO 13 – Mecanismos de análise do processo de operacionalização do PAS.....	139

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Taxa de rendimento escolar por nível de ensino – Brasil e regiões geográficas – (1991/2000).....	59
TABELA 2 - Taxa de analfabetismo por faixa etária – Brasil e regiões geográficas – 1991/2000.....	61
TABELA 3 - Educação de Jovens e Adultos - números de estabelecimento por dependência administrativa 1995/2000.....	71
TABELA 4 - Concluintes da Educação de Jovens e Adultos - supletivo (Brasil) – 2000 a 2002.....	72
TABELA 5 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade – Região Nordeste – 1998/2003.....	74
TABELA 6 - Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais – Brasil (1980-2000).....	113
TABELA 7 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais - Brasil e regiões (1991 e 1996).....	114
TABELA 8 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais (1996, 1998 e 2001).....	115
TABELA 9 - Taxa de analfabetismo nas faixas etárias de 15 a 19 anos e 20 a 24 anos - Região Nordeste.....	116
TABELA 10 - Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais – Rio Grande do Norte -1996/2001.....	117
TABELA 11 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade no Rio Grande do Norte - (1998-2003).....	118
TABELA 12 – Número de pessoas com 15 anos ou mais (mil pessoas/percentual), por analfabetismo e áreas geográficas - (2001 a 2003).....	119
TABELA 13 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade (mil pessoas/percentual) por ano de pesquisa, segundo a alfabetização e grupos de idade no Rio Grande do Norte (2001 a 2003).....	120
TABELA 14 - Taxa de analfabetismo por região.....	122
TABELA 15 - Municípios selecionados no Programa Piloto – Alfabetização Solidária.....	124
TABELA 16 – Municípios atendidos pelo PAS – (2000 a 2003).....	145
TABELA 17 – Municípios não atendidos pelo PAS.....	146

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. POLÍTICA EDUCACIONAL PARA A EJA, E O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: A DESCENTRALIZAÇÃO E O ANALFABETISMO NO PERÍODO DE 1997-2003.....	33
1.1 A reforma educacional e o Programa Alfabetização Solidária: descentralização e parcerias na década de 1990.....	35
1.1.1 A descentralização na reforma educacional na década de 1990.....	37
1.1.2 O Estado e a descentralização em parcerias (gerenciamento e focalização).....	41
1.2 Marcos legais e aspectos quantitativos sobre a EJA.....	46
1.2.1 Marcos legais e analfabetismo no contexto da EJA.....	46
1.2.2 Marcos legais, a reforma do ensino na década de 1990 e a EJA: política, oferta e analfabetismo.....	55
2. OS PROGRAMAS COMUNIDADE SOLIDÁRIA E ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DA AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FHC (1995-2003)	76
2.1 Comunidade Solidária e o Programa Alfabetização Solidária: as diretrizes da agenda política.....	79
2.2 O Programa Alfabetização Solidária e as parcerias: gerenciamento, competências e recursos dos parceiros.....	94
2.3 A interface entre os parceiros e a estrutura do PAS.....	103
3 O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE LAGOA DE PEDRAS/RN: DESCENTRALIZAÇÃO, PARCERIAS E A GESTÃO DOS RECURSOS.....	111
3.1 Implantação do Programa Alfabetização Solidária no estado do Rio Grande do Norte.....	112
3.2 Município de Lagoa de Pedras/RN: dimensão e implementação do PAS.....	125
3.3 O PAS no município de Lagoa de Pedras: considerações sobre as parcerias e a implementação dos recursos.....	133
3.3.1 As considerações dos parceiros do PAS com relação às suas atribuições.....	134
3.3.2 Os recursos financeiros.....	138
3.3.3 Os recursos e as parcerias em relação aos objetivos formais.....	142
3.3.4 Vantagens e dificuldades na implementação do PAS no município.....	148
3.3.5 A atuação dos parceiros: uma síntese geral.....	152

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIA.....	164
APÊNDICE.....	177
ANEXOS.....	179

INTRODUÇÃO

Delimitando o objeto de estudo

O estudo de programas destinado à redução do analfabetismo no Brasil deve ser compreendido a partir de sua contextualização histórica, no campo da política educacional para a Educação de Jovens e Adultos - EJA, na tentativa de estabelecer seus limites e suas peculiaridades nos diversos momentos de organização da sociedade, em especial da sociedade capitalista. A configuração da construção de políticas públicas inserida na agenda da educação para a EJA em combate à problemática do analfabetismo está relacionada, neste estudo, à conjuntura política e econômica da década de 1990.

No decorrer dessa década, os discursos oficiais em nível internacional e nacional reconhecem que o desenvolvimento integral do jovem e do adulto decorre de um processo de educação ao longo da vida, portanto, deve ser prioridade nas políticas públicas, numa visão articulada entre Estado e sociedade civil nos setores que prestam serviços: escola, empresa, organizações não-governamentais, entre outros.

Conforme Haddad (2001a), no campo científico na década citada ocorreram avanços em pesquisas que enfatizaram a importância da Educação de Jovens e Adultos como modalidade na educação básica, na definição de diretrizes curriculares nacionais, na organização de materiais didáticos, e na formação de professores. Segundo Haddad (2001a, p. 1-2),

Hoje temos uma quantidade imensa de atividades, um grande envolvimento da sociedade, das empresas, de governos municipais e estaduais, no programa e no trabalho com a Educação de Jovens e Adultos. Temos o direito constituído na Constituição, temos metas estabelecidas em um plano nacional de educação, temos as diretrizes recém-aprovadas do Prof. Cury no Conselho Nacional de Educação, porém não temos uma política de Educação de Jovens e Adultos, algo que possa ter de maneira vertebrada aquilo que se deve fazer para poder atingir essas metas dentro das diretrizes. Portanto, algo que possa dizer qual é, de fato, o desafio, que a sociedade tem em termos do seu processo, da sua metodologia para poder chegar a essas metas estabelecidas em um plano nacional. Isso significa uma política para a Educação de Jovens e Adultos que se traduz não só em documentos, em declarações, mas praticamente em espaços nos setores públicos voltados à Educação de Jovens e Adultos, uma articulação forte com a sociedade civil e com as empresas, tendo em vista, o que deve ser feito em cada uma dessas partes, e ainda ter recursos específicos voltados para a Educação de Jovens e Adultos, programas de formação continuada e inicial, ou seja, uma estratégia que possa levar o Brasil a atingir aquilo que se estabelece no plano das metas.

Para tanto, a ressignificação do conceito da Educação de Jovens e Adultos - EJA, ao longo da vida, deve ser enfatizada numa nova maneira de conceber o jovem e o adulto como sujeito de direitos. Direito que lhe foi retirado quando criança ao buscar sua escolarização no ensino fundamental. Deve-se partir do entendimento de que esses sujeitos possuem peculiaridades que os distinguem das crianças e que, na plenitude de suas potencialidades, a maioria dos jovens e adultos analfabetos estão inseridos num contexto histórico injusto e excludente, que impede o seu acesso a serviços considerados básicos a sua vida.

O segundo desafio, ainda dentro dessa concepção, é lutar de maneira absolutamente vigorosa contra qualquer tendência de jogar a Educação de Jovens e Adultos para o campo das políticas compensatórias, da filantropia e da assistência social. O espaço da Educação de Jovens e Adultos é no campo da educação, um trabalho de educadores que exige da nossa parte uma atenção muito particular como direito de quem não teve oportunidade, na época certa, de fazer a sua escolarização e como cidadão que ao longo precisa ter uma educação continuada para poder permanentemente se atualizar e participar da sociedade (HADDAD, 2001a, p. 1).

O sentido é, a partir da evolução e do aprimoramento no interior da construção, de uma política pública que qualifique a EJA como modalidade da educação básica, tão discutida e avaliada em Fóruns Internacionais e Nacionais influenciando os países, especificamente os da América Latina, nas suas concepções sobre o jovem e o adulto a difusão de um ideário, ou seja, de uma *práxis* da educação enquanto direito. No processo dessa construção, será possível pensar que estaremos atacando os aspectos que geram o caso emblemático do analfabetismo.

Historicamente, algumas iniciativas em prol da redução do analfabetismo no Brasil foram encampadas. Destacamos, nesse percurso, a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (1947, Governo Eurico Gaspar Dutra); Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958, Governo Juscelino Kubitschek); Movimento de Educação de Base (1961, criado pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil - CNBB); Programa Nacional de Alfabetização, valendo-se do método Paulo Freire (1964, Governo João Goulart); Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAF (1968-1978, Governos da Ditadura Militar); Fundação Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC (1990, Governo Fernando Collor de Mello); entre outras tentativas localizadas; e, finalmente, o Programa Alfabetização Solidária - PAS (início em 1997 no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 1998 – tendo sua continuidade no presente ano 2008).

Essas iniciativas contribuíram, significativamente, para mudar tanto o conceito de alfabetização como o de analfabetismo. Todavia se tratou de experiências compensatórias que não substituem uma ação mais eficaz por parte do Estado brasileiro. Para Haddad (2001a), não se resolve o problema da escolaridade e do analfabetismo dos jovens e adultos, sem se resolver dois problemas paralelos e de maneira permanente. O primeiro é a educação infantil, e o segundo é uma política de Educação de Jovens e Adultos - EJA. Além de ter um bom programa de educação fundamental e regular, esse deve ser um programa de inserção social, democrático, de forma que a sociedade possa efetivamente incorporar essas pessoas no mercado de trabalho, possibilitando ganhos sociais, e, conseqüentemente, mobilidade social.

Podemos dizer que houve um esforço bastante e crescente abertura da escola pública para as crianças de 7 à 14 anos, chegando a atingir quase a universalização desse atendimento, mas podemos afirmar também, que acima de 14 anos há uma desatenção muito grande para com aqueles que necessitam da sua escolaridade. Hoje sabemos que 41% das crianças que entram na escola básica, no ensino fundamental, não terminam essa escola, e apenas 33% dessas crianças seguem o ensino médio. Isso significa que essa base ampliada, pela qualidade do ensino oferecido, cria um novo tipo de exclusão social, que é uma exclusão não mais pela entrada, mas pelo fato de que a criança entra na escola, não consegue permanecer e sai. Ao sair da escola, na medida em que ela vai crescendo e completa 14 anos, ela passa a deixar de ser atendida por uma política universal (HADDAD, 2001a, p. 4).

Compreender a problemática do analfabetismo, como um caso emblemático dentro da política educacional no Brasil implica, vê-lo, em primeiro lugar, a partir de suas causas e, em segundo, de suas conseqüências. Para Offe (1990) todo o problema a ser definido dentro da agenda política necessita ser analisado considerando seu conteúdo e sua forma. O analfabetismo possui um conteúdo expresso no conceito de escolarização e na necessidade em educar todos os cidadãos enquanto direito universal; as análises acerca desse conteúdo já estão postas nos documentos oficiais; mas a forma de administrar essa particularidade na agenda político-educacional no país segue um viés neoliberal de compensação, privatização, focalização e descentralização, constituintes de um processo democrático. Conforme Haddad (2001a, p.2):

Não há experiência na história da humanidade em que se possa atingir democracia, do ponto de vista educacional, sem que haja, democracia do ponto de vista social. Não é possível obter democracia educacional com 37,5% da população vivendo na pobreza, abaixo do índice mínimo que a ONU estabelece como base, ou seja um dólar por dia por base para que as pessoas possam ser consideradas incluídas na sociedade. Portanto sem inclusão social não há inclusão educacional.

Consideramos que a perspectiva de implementação do Programa Alfabetização Solidária - PAS, no combate ao analfabetismo, advém do princípio de descentralização e privatização não-lucrativa, intensificado a partir da década de 1990, tanto por parte do Estado quanto como anseio da própria sociedade civil que reivindica à participação nas decisões políticas primordialmente quanto a gestão pública da agenda social. Nesse contexto, cria-se o Programa Comunidade Solidária - CS que vai se instalar no conjunto de reformas que caracterizam o governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998), vinculado diretamente à Casa Civil como peça-chave na ação social. Nele estão previstas ações de combate à fome e à pobreza pela parceria sociedade/governo, em que a sociedade civil aparece como co-responsável pela tarefa sócio-educativa, uma vez que foi pensado como estratégia de coordenação e articulação da solidariedade da sociedade, como uma conquista capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados. Para Yazbek (2001), com esse Programa começam a ganhar visibilidade o discurso, a política e a socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e *inadaptados* à vida social, não reconhece seus direitos sociais.

Efetivamente, fica claro que a instituição do Comunidade Solidária e de sua agenda gerou Programas focalizados na pobreza: o Comunidade Ativa, O Projeto Alvorada e o Bolsa-Escola, o Programa Alfabetização Solidária – PAS, entre outros. Especificamente neste estudo, o Programa Alfabetização Solidária - PAS, como tão claramente mostram as análises de Silva (2001), demonstra que o governo FHC não tem um projeto global em relação à pobreza no país, que enfrente suas causas, que articule as políticas social e econômica e que supere a fragmentação da pobreza e sua focalização. A distorção na aplicação do princípio de focalização é um dos componentes da reforma dos programas sociais na América Latina, ao lado da privatização e da descentralização.

Obviamente, [...], o redesenho das ações sociais do Estado durante o governo FHC confere legitimidade ao reformismo conservador que orienta as relações entre Estado e Sociedade nesta transição de milênio e só pode ser explicado no contexto de crise mais ampla, dos padrões de regulação recente do país. Crise que, por sua vez, se explica nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado e que configura uma reversão política conservadora, caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos e pela erosão das condições políticas que conferiam um caráter político à demanda por direitos. Trata-se de um quadro societário que atualiza as expressões da questão social em face dos requisitos de uma agenda de ajustes do capital globalizado (YAZBEK, 2001, p.9).

O Programa Alfabetização Solidária - PAS como uma das ações integrantes do Programa Comunidade Solidária - CS apresentado pelo governo federal Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) é uma das estratégias de articulação, coordenação e potencialização das ações governamentais – nas esferas federal, estadual, municipal no gerenciamento e na operacionalização de um conjunto de programas para o combate à pobreza.

Os indicadores de analfabetismo no Brasil mostram um quadro, hoje, inaceitável. A ampliação da alfabetização progride, mas a passos lentos e com enormes diferenças regionais. É preciso provocar um movimento de solidariedade nacional, para que antes do fim do século vejamos a significativa diminuição dessa forma de exclusão social. (ALFABETIZAÇÃO..., 1997, p.1).

A política educacional brasileira, ao longo dos anos, particularmente na década de 1990, enfatiza a participação da sociedade civil na gestão pública. Diante disso, nos propomos, nesta dissertação, situar a política de Educação de Jovens e Adultos - EJA na reforma do ensino implementada no Brasil a partir da referida década citada, tendo como eixo de análise o Programa Alfabetização Solidária - PAS no contexto da descentralização (em parcerias) no período 1997-2003 e como foco seu processo de operacionalização dos recursos no município de Lagoa de Pedras, localizado no Estado do Rio Grande do Norte, investigando a descentralização em parceria na percepção dos membros do PAS, no município, de acordo com as ações que desempenharam, a partir de sua função no Programa. A escolha da análise em nível municipal não traduz um estudo de caso, porém, se dá, em virtude de perceber além dos dados de abrangência em nível nacional (macro), a aplicabilidade em nível local (micro) para melhor situar o processo de descentralização.

Nesse período, a sociedade civil vem sendo conclamada, inclusive em documentos oficiais, a assumir parcela das responsabilidades que, antes, eram de competência do Estado, constituindo-se, atualmente, na estratégia de descentralização. Seguindo-se o princípio da responsabilidade compartilhada, as atribuições governamentais são divididas entre as instâncias sociais, tais como: sociedade civil, poder público e iniciativa privada. De acordo com Abranches (2003, p.29),

Assim, no início da década de 1990, assistimos a um movimento inédito de formulações de propostas que interferiram na administração do sistema educacional em seus vários níveis, considerando que estas são realizações justificadas pela necessidade de responder aos apelos da sociedade civil em

suas demandas pela educação e pela necessidade de atender às demandas econômicas ditadas pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho.

Para entender melhor as razões desse quadro, o ponto de partida é o reconhecimento da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado. Um das conseqüências dessa incompatibilidade é o apelo às práticas de solidariedade, de parcerias para o enfrentamento da questão social, em que se agravam as desigualdades e encolhem-se os direitos, caso da problemática do analfabetismo. O reconhecimento dos direitos sociais e de sua universalidade é substituído, nessa ótica, pelo atendimento focalizado e aligeirado.

Ao invés de evoluirmos para um conceito e uma estratégia no sentido de constituir uma rede universal de proteção social que explicitasse o dever do Estado na garantia de direitos sociais, retrocedemos a uma concepção de bem-estar pertencente ao âmbito privado, ou seja, as famílias, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas devem responsabilizar-se por ele, numa rede de solidariedade que possa proteger os mais pobres.

A versão mais sofisticada dessa concepção é a chamada Terceiro Setor, denominado por Organizações Não-Governamentais – propaladas ONGs – devidamente bancadas por recursos públicos, na medida em que a maioria dessas organizações são financiadas por governos. A indefinição e a heterogeneidade nesse campo, ainda, são bastante obscuros no nosso país. Existem ONGs dos mais diversos tipos, tamanhos e finalidades. Independente de suas boas intenções, a maioria delas, por políticas explícitas por parte dos próprios governos, vem assumindo um papel substitutivo ao Estado, sobretudo naqueles lugares mais pobres e afastados, de onde o Estado ou se retirou ou, simplesmente, não intervia diretamente.

É justamente esse caráter substitutivo e não complementar que desmascara as supostas parcerias entre Estado e a sociedade. Ao abandonar-se a constituição de redes públicas permanentes capazes de oferecer bens e serviços justamente onde eles são mais necessários, fica evidente a fragmentação das ações e o seu caráter emergencial e provisório. Substituem-se programas nacionais e regionais por iniciativas locais incapazes de dar uma cobertura suficiente, o impacto é, praticamente, nulo quando se trata de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza e/ou exclusão. Caímos no reino do minimalismo, e pequenas soluções são constantemente mostradas como grandes exemplos pelo governo e pela mídia.

Aliados a essa estratégia substitutiva, estão os movimentos de descentralização e privatização dos serviços públicos. Os governos nacionais desobrigam-se, totalmente, da

responsabilidade pela implementação de programas sociais, delegando-os aos governos locais em parcerias com as ONGs ou outras organizações sociais.

O estudo demonstra que estamos diante de um movimento muito maior de reestruturação do capital que concentra o dito e fragmenta o social. Porém a relevância do tema em debate se faz ainda mais evidente ao tratarmos da compreensão conforme Motanõ (2005), de um terceiro setor mistificado como homogêneo e sem contradições de classes (que em conjunto buscaria o bem comum) e em oposição ao Estado (tido como primeiro setor, supostamente burocrático, ineficiente) e ao mercado (segundo setor, orientado pela procura do lucro), contribui para facilitar a hegemonia do capital na sociedade. O debate sobre o terceiro setor não é alheio a essa questão, pois o terceiro setor presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nessa luta pela hegemonia na sociedade civil, no interior do processo de reestruturação do capital.

Caracteriza-se, na verdade, por um processo de reforma, no âmbito administrativo e econômico desencadeando tais mudanças no processo educacional. Um exemplo é a Reforma Administrativa de Estado, a partir de 1996, que nos apresenta uma série de elementos colaboradores para a reforma da educação. Dentre eles, podemos destacar:

- a) aplicação de novas técnicas de coordenação, de serviços e atividades entre esferas políticas diversas (parcerias intergovernamentais, convênios de delegação ou descentralização);
- b) transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais;
- c) fortalecimento da autonomia das entidades personalizadas da administração indireta;
- d) incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado.

Esses elementos chamam a atenção por apresentarem objetivos práticos que servem de base às finalidades da reforma do Estado: e aos objetivos econômicos, sociais, políticos e gerenciais. Modesto (2001, p.13) procura explicar como eles se caracterizam no plano da reforma:

- a) Objetivos econômicos: diminuir o déficit público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta; b) objetivos sociais: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor ao cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização da prestação dos serviços e pela ampliação de seu acesso aos mais carentes; c) objetivos políticos: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública, estimular a ação social comunitária, desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada; d) objetivos gerenciais: aumentar a eficácia e a efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis,

recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais, e substituí-los gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

Os objetivos assinalados acima vêm evidenciar as idéias deste estudo, tendo em vista tratar-se do modelo de gestão do Programa Alfabetização Solidária - PAS caracterizado pelo ideário da descentralização em parcerias e recursos, em virtude do combate ao analfabetismo aos municípios de pobreza acentuada no Brasil.

Nossa reflexão, parte do princípio de que a idéia de gestão instituída no interior do PAS está imbuída no aspecto da parceria, vinculada ao gerenciamento do terceiro setor – pessoas privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na execução de atividades de relevante interesse coletivo. São pessoas jurídicas estruturadas sob a forma de fundação privada ou *associação sem fins lucrativos*, que recebem favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado.

O modelo de gestão do PAS, tem, na sociedade civil contemporânea, parceria indispensável de qualquer governo no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e da exclusão social, ao analfabetismo. O gerenciamento possui, no ideário das parcerias, sua razão de existir, e cada parceiro contribui com recursos humanos, técnicos e financeiros de acordo com a sua área de competência.

Consideramos, ainda, que esse modelo de descentralização foi implantado em meio a um programa de ajuste estrutural desenvolvido no Brasil nos anos de 1990, orientado pelos organismos financeiros internacionais – Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Nesse período, as reformas de educação estavam em curso nos diversos países da América Latina. Embora fossem elaboradas em diferentes circunstâncias, tinham como objetivo comum tornar os sistemas educacionais mais eficientes, capazes de enfrentar o impacto da revolução tecnológica que ocorria no processo produtivo e suas repercussões nas áreas econômicas, políticas e sociais em escala mundial.

Nesse contexto, durante o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) expressaram-se as orientações dos organismos internacionais, implementando-se as diretrizes da política neoliberal, que primam pela integração submissa à economia globalizada e à abertura econômica sem restrições. Segundo Mattoso (1999, p. 115):

O primeiro governo FHC (1995-1998) apostou todas as suas fichas na *modernidade* supostamente virtuosa da desregulamentação da concorrência

e da globalização internacional. Para FHC e seu governo, esta modernidade geraria uma nova dinâmica na economia internacional, [...] com uma nova era de avanços da razão e da técnica, sem ganhadores ou perdedores, de *per se* benéfica ao país. Por outro lado, acreditavam que, para serem absolutamente modernos, bastava integrar o país rapidamente a esta economia internacional. Para tanto, consolidaram a abertura comercial e financeira iniciada por Collor [...].

Seguindo o modelo econômico neoliberal, a política educacional foi subsidiada pela Reforma do Estado, tendo como marco a descentralização dos processos administrativo, pedagógico e financeiro. Nessa perspectiva, as mudanças que ocorreram no campo educacional exigiram a transferência de responsabilidades, conclamando a participação da sociedade civil na gestão pública, fato que permitiria a inclusão de outros atores sociais, tornando-se co-responsáveis pelo desenvolvimento do sistema e dos problemas educacionais. Conforme evidenciamos, anteriormente, foram criados mecanismos de parcerias com a sociedade civil, envolvendo parceiros na gestão da educação pública e gratuita em ações decorrentes da política nacional de educação e do poder municipal.

Essas parcerias, nos últimos anos, vêm sendo concebidas como forma de atender a interesses diversos seja em âmbitos amplos ao beneficiar uma sociedade, ou mesmo para ratificar proposições do próprio Estado, o qual determina os limites dos processos de gestão.

A configuração da agenda para redução do analfabetismo tem evidenciado a forma como foram redimensionadas pelas políticas neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais, dentre as quais se destacam as ações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, que tem entre seus objetivos principais apoiar ações destinadas à melhoria da pobreza e do analfabetismo.

As conquistas evidenciadas no ordenamento legal pautadas pela perspectiva dos direitos nas políticas de atendimento ao jovem e adulto continuam sendo efetivadas em caráter emergencial. Distanciando-se da configuração enquanto políticas garantidas pelo Estado, no desenvolvimento das ações governamentais em diversos setores oficiais. Os ajustes neoliberais são expressos pela conclamação à sociedade civil para atuar na cobertura do atendimento às problemáticas sociais.

Neste estudo, entretanto, procuramos ser coerentes com os postulados já expostos por Haddad (2001) que entende a Educação de Jovens e Adultos - EJA na perspectiva dos direitos. Pretendemos, em nossas reflexões, contribuir com a produção de conhecimento sobre a política de atendimento ao jovem e ao adulto, o que não se efetiva sem a definição de políticas públicas para essa modalidade de forma continuada como reflete a V Conferência

Internacional de Educação de Jovens e Adultos - V CONFINTEA (1997). Acrescenta-se, ainda, a falta de bases qualitativas visando a uma boa política educacional destinada ao ensino fundamental e ao financiamento para a EJA, tanto no que se refere à destinação de verbas quanto à redefinição de ações em diferentes áreas, viabilizadas no cotidiano do atendimento e do trabalho desenvolvido com o jovem e o adulto pouco e/ou não escolarizado que venham a desconstituir mecanismos de uma agenda política pautada na focalização, na compensação e no assistencialismo que acabam criando uma cidadania invertida dos direitos sociais.

Objetivos da pesquisa

A proposta que delineou nossos estudos nos induz a identificar as dimensões da implantação e do desenvolvimento das ações do Programa Alfabetização Solidária - PAS. Nesse sentido, tomamos como objetivo geral: compreender no âmbito da descentralização das políticas educacionais da década de 1990, como se configurou a agenda destinada à redução do analfabetismo, tendo como campo de análise o Programa Alfabetização Solidária - PAS, cuja proposta descentralizadora se pauta na gestão em parcerias para a operacionalização das ações e dos recursos em face da efetivação de seus objetivos formais, no período 1997 a 2003, em âmbito municipal.

Para o delineamento integral da pesquisa e entendimento das peculiaridades relacionadas às categorias de análise: descentralização – gestão em parcerias – e analfabetismo, elencamos os seguintes objetivos específicos: 1) compreender as diretrizes da política educacional brasileira, caracterizada por orientações descentralizadoras na década de 1990, que norteiam a perspectiva de gestão (parcerias) na agenda da Educação de Jovens e Adultos - EJA em face da redução do analfabetismo; 2) perceber as diversas dimensões da descentralização e da gestão (parcerias) no que concerne à formação da agenda sócio-educacional para a oferta da EJA e a redução do analfabetismo; 3) analisar o processo de implantação do Programa Alfabetização Solidária - PAS dentro da agenda social (Comunidade Solidária - CS) no governo FHC (1995-1998); 4) analisar o processo de operacionalização e gestão dos recursos em face da efetivação dos objetivos formais do Programa em âmbito municipal.

Demarcando os caminhos percorridos: o processo metodológico e os procedimentos técnicos

O delineamento da atual agenda política para a Educação de Jovens e Adultos - EJA, a ênfase no papel da sociedade civil como parceira na execução das ações para atender à demanda de analfabetos da população brasileira, o papel do Programa Alfabetização Solidária - PAS articulado por uma Organização Não-Governamental, como indutor dessa forma de atuar na redução do analfabetismo junto à agenda social do governo federal na década de 1990, constituem um complexo desafio tanto na sua formulação quanto na implementação, acompanhamento e avaliação na ótica de percebemos os resultados de uma política educacional gestada por diferentes atores com diferentes funções. Essa é, portanto, uma temática estimulante para qualquer pesquisador comprometido em desvelar as suas contradições e mediações, evidenciando os seus limites e possibilidades, visando contribuir para a efetivação de políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos.

Os avanços conceituais presentes nos atuais dispositivos legais constituem um marco referência para o desenvolvimento de políticas para o jovem e o adulto pouco e/ou não escolarizados. As estatísticas nacionais ainda mostram um quadro deficitário de atendimento, apesar da repercussão da municipalização nessas últimas décadas. Esse contexto não é diferente no Estado do Rio Grande do Norte no município de Lagoa de Pedras onde o Programa Alfabetização Solidária - PAS – atuou como projeto piloto em 1997. Lagoa de Pedras é um dos 38 (trinta e oito) municípios do país escolhidos para iniciar o projeto piloto do PAS por possuir, em 1991, um dos maiores índices de analfabetismo do Estado, 68,3%, e não possuir turma de Educação de Jovens e Adultos em sua rede municipal e/ou estadual no ano de implantação do Programa.

O interesse particular em estudar a agenda política para a Educação de Jovens e Adultos - EJA, especificamente na problemática do analfabetismo, focalizando o Programa Alfabetização Solidária – PAS e sua aplicabilidade em nível municipal, município de Lagoa de Pedras durante o período de 1997 a 2003, advém das inquietações, visando à compreensão dos meandros do processo de construção de políticas públicas destinadas ao jovem e adulto pouco e/ou não escolarizado numa perspectiva sócio-política.

Elaborado na gestão do governo federal Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) integrante do Programa Comunidade Solidária - CS, o PAS objetivava potencializar a articulação de vários parceiros numa ação conjunta em prol da redução do analfabetismo e do

aumento da oferta da EJA, tendo como eixo norteador uma proposta de gestão em parcerias que provocasse a mobilização da sociedade civil e a redução dos custos, numa filosofia pautada na solidariedade e no voluntariado, visando à garantia de condições favoráveis ao desenvolvimento das comunidades com alto índice de analfabetismo. O Programa Alfabetização Solidária tinha, como parceiros, o Ministério da Educação, empresas privadas, municípios e Instituições de ensino superior de âmbito público e privado.

O Programa, à época, previa a implantação de um modelo de gestão em parceria, gerenciado por uma Organização Não-Governamental, articulando governo e sociedade civil. Era um modelo que visava efetivar a partilha das ações, concretizando uma forma de descentralização administrativa, financeira e pedagógica. Nesse sentido, foi um modelo que atuou em todo o Estado brasileiro conferindo funções e atribuições bem definidas a cada parceiro.

O Programa Alfabetização Solidária, enquanto ação articulada de atendimento ao jovem e adulto pouco e/ou não escolarizado, constitui um campo empírico privilegiado para a realização de pesquisas que possam contribuir para uma ação efetiva na política de atendimento à Educação de Jovens e Adultos, principalmente, se considerarmos a redução do papel do Estado na gestão dos serviços públicos. Na atualidade, sob a premissa da descentralização, as políticas públicas expressam nela o papel do Estado por meio do estabelecimento de parcerias, traduzidas para âmbitos menores como os municípios e instituições da sociedade civil lucrativas e/ ou não-lucrativas. Trata-se do ideário da focalização, descentralização e privatização dos serviços públicos, primordialmente dos serviços sociais no interior do neoliberalismo

É importante observar, ainda, a escassez de pesquisas sobre a política de atendimento à Educação de Jovens e Adultos - EJA, principalmente a gestão e o financiamento, retratando dados, estatísticas e avaliações acerca das políticas e/ou programas implementados ao longo do contexto histórico da Educação de Jovens e Adultos.

O processo de investigação sobre as políticas de atendimento à EJA no Estado do Rio Grande do Norte, também é escasso, o que impulsiona a busca de informações para ampliar tais conhecimentos a fim de que sejam analisados e disponibilizados por intermédio de materiais escritos que possam subsidiar pesquisas, planejamentos e a formulação de políticas públicas para a EJA.

É nesse contexto que algumas questões norteadoras de pesquisa foram elaboradas para delinear o estudo ora proposto: 1) Como se configurou no contexto da descentralização das responsabilidades educacionais do Estado durante a década de 1990 até (meados) de 2003 a

implantação do Programa Alfabetização Solidária - PAS, e quais suas implicações frente à descentralização de suas ações, por meio das parcerias e, o processo de operacionalização dos recursos, em face do seu propósito de redução do analfabetismo no Brasil e a oferta da Educação de Jovens e Adultos? 2) No âmbito da gestão do Programa Alfabetização Solidária (1997-2003), como se operacionalizou o processo de descentralização em parcerias na gestão das ações, por meio das parcerias e, dos recursos financeiros provenientes do (MEC/FNDE), tendo em vista a efetividade dos objetivos formais propostos pelo PAS? 3) Qual a percepção dos atores sociais envolvidos no Programa sobre o processo de descentralização: gestão em parcerias das ações e dos recursos durante a implementação do PAS em nível municipal (Lagoa de Pedras/RN)? 4) Quais as considerações dos atores sociais envolvidos no PAS sobre a implantação e implementação do Programa e o gerenciamento dos recursos, em nível municipal (Lagoa de Pedras/RN) frente à efetividade dos objetivos formais?

Responder a essas questões implica proceder a uma análise de aspectos relacionados ao atendimento ao jovem e ao adulto pouco e/ ou não escolarizado durante a atuação do Programa Alfabetização Solidária - PAS – instituído durante a reforma educacional da década de 1990.

Nessa perspectiva, o estudo intitulado Programa Alfabetização Solidária: um estudo sobre a experiência no município de Lagoa de Pedras/RN (1997-2003) é uma tentativa de responder a muitas inquietações, que nos levaram a questionar o processo de delineamento de uma política pública para o campo da Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Consideramos que a complexidade na construção do conhecimento demanda a compreensão da agenda educacional nesse campo, durante os anos de 1990, com base em uma concepção crítica em que sejam abordadas as inferências da estrutura político-econômico e social no contexto de uma pesquisa comprometida com o desvelamento da realidade.

Procurando relacionar as variáveis sociais, econômicas que historicamente configuram a agenda social voltada para a problemática do analfabetismo, a pesquisa foi efetivada numa abordagem histórico-crítica, estabelecendo a relação entre os elementos situados em um contexto particular com elementos em contextos gerais que se relacionam numa perspectiva dialética.

Nesse movimento dialético, entendemos que a produção e o saber científico são questionáveis; que a totalidade é um complexo e não a soma de fragmentos; que o conhecimento é síntese de múltiplas determinações na relação de construção entre o sujeito e o objeto; e, nesse caminho, a consciência histórica é entendida como exigência fundamental

do processo dialético de aproximação do real. Por assim dizer, a perspectiva histórico-crítica, não, apenas, contempla a descrição do fenômeno, mas se empenha em explicá-lo para transformar a realidade, a qual não é estática, mas sim dinâmica, construída em um processo constante de mudança, impulsionada de contradições e tensões existentes na sociedade.

Compreendemos, a partir de uma investigação histórico-crítica e dialético, que a pesquisa sobre a agenda política para a Educação de Jovens e Adultos - EJA primordialmente acerca da problemática do analfabetismo, não pode ser explicada em suas particularidades, mas somente na relação contextualizada e dialógica entre seus limites com o todo e no processo, buscando explicações em seu contexto histórico, num movimento incessante e não determinista, configurando-se como um fenômeno histórico-social politicamente construído nas contradições internas da realidade a partir de interesses, exigências e conflitos emanados na sociedade capitalista.

Diante dessas contribuições, optamos por trabalhar com dados quantitativos e qualitativos visto que uma pesquisa engloba dois momentos distintos: a coleta de dados, e a análise e interpretação, quando se procura contextualizar historicamente os mesmos. Bogdan e Biklen (1994) destaca, ainda, a importância do pesquisador como principal instrumento desse processo.

Na investigação, foram utilizados os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica permitiu fazer revisão da literatura pertinente à política educacional da década de 1990, bem como uma síntese histórico-contextual da EJA, nesse, período, permitindo conceituá-la e contextualizá-la a partir da conjuntura da época, estabelecendo a sua configuração no processo de atendimento ao jovem e adulto pouco e/ou não escolarizado e ao processo do analfabetismo; permitiu ainda, um estudo dos pressupostos que fundamentam a agenda para a EJA na década em questão.

A sistematização de orientações dos organismos internacionais e nacionais definidoras de encaminhamentos para a EJA foi possibilitada pela pesquisa documental realizada em projetos, programas, diretrizes, relacionadas ao estudo proposto.

Outros elementos, também, ganham importância na visão de autores como Minayo (1999), que considera a fala cotidiana dos sujeitos reveladora de informações como valores e normas que qualificam a investigação.

A entrevista semi-estruturada possibilitou a coleta dos dados e a organização das informações referentes ao Programa Alfabetização Solidária – PAS em nível municipal (Lagoa de Pedras/RN). A entrevista utilizada permitiu captar as percepções dos sujeitos nesse

processo de estudo. Bogdan e Biklen (1994) definem que a entrevista, ao ser proposta como desencadeadora de informações a respeito de um objeto de estudo, possibilita recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do objeto estudado.

Utilizamos a entrevista, junto aos parceiros do Programa, analisando os dados empíricos em articulação com o referencial teórico-metodológico. As entrevistas aconteceram seguindo um roteiro de questões (semi-estruturadas), sendo contempladas, previamente, as intenções de investigação. Segundo Bogdan e Biklen (1994), a entrevista caracteriza-se por ser uma conversa intencional, entre duas ou mais pessoas e conduzida por uma delas, cujo objetivo é obter informações sobre a(s) outra(s).

Nesse sentido, realizamos, de forma criteriosa, o planejamento da entrevista semi-estruturada/questionário, pois acreditamos que deveríamos ter claramente os objetivos a serem alcançados (LAKATOS; MARCONI, 2003). O quadro, em anexo A, expõe a relação entre as questões de estudo e as perguntas feitas aos atores da pesquisa. Propomos desenvolver um estudo sobre a implantação e as ações do Programa Alfabetização Solidária em nível municipal, Lagoa de Pedras no estado do Rio Grande do Norte, buscando analisar as considerações dos atores durante execução do PAS no município por meio de 06 (seis) entrevistas.

O número de entrevistados apresenta-se como uma amostragem que representa “uma parcela conveniente selecionada do universo [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 163). Nossa amostra foi dividida em dois grupos, identificados da seguinte forma: atores que estavam diretamente ligados às ações no município e na universidade (caso dos atores da Instituição de Educação Superior - IES parceira), 02 (dois) entrevistados na IES/UFRN: 01 caracterizado nas funções de Gestor/Coordenador Pedagógico da IES e coordenador setorial no município; o outro caracterizado como formador da universidade no processo de capacitação (coordenador setorial de outro município); caso dos atores locais/municipais, coordenadores e professores, e 04 (quatro) representantes locais que atuaram tanto no processo de coordenação administrativa, como no monitoramento pedagógico em sala de aula (03 deles característicos das três atividades: coordenação-administrativa, monitor-pedagógico e alfabetizador) definidos na pesquisa respectivamente como RESPONDENTES 01 e 02 (IES), 03, 04,05, e 06 RESPONDENTE (LOCAL). Decidimos por não eleger representantes do poder local, visto que o Programa estava sendo analisado, apenas, em instância municipal. Verificamos como se deu o processo de articulação, de execução, e operacionalização do Programa

relativos à avaliação de 10 mecanismos oriundos dos recursos do MEC/FNDE frente à efetivação dos objetivos formais e das características filosóficas do Programa em âmbito municipal.

Conhecemos a realidade em que os sujeitos atuam, objetivando compor uma análise qualitativa dos dados coletados, considerando as experiências do ponto de vista do informador. Nesse caso, Bogdan e Biklen (1994, p. 51) compreendem que: “O processo de condução da investigação qualitativa reflete uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de forma neutra”. Desenvolvemos esse processo de análise para compreender a dimensão histórica do objeto de estudo – Programa Alfabetização Solidária - PAS e indicar proposições que permitam apreciá-lo na perspectiva histórico-crítica.

Posteriormente à coleta, procederemos à análise e interpretação dos dados por meio, da categorização, considerando as questões norteadoras do estudo – descentralização – gestão em parcerias – e o analfabetismo. Para Bogdan e Biklen (1994, p. 221):

[...] as categorias constituem um meio de classificar os dados descritivos que recolheu [...], de forma a que o material contido num determinado tópico possa ser fisicamente apartado de outros dados. [...] um passo crucial na análise dos dados diz respeito ao desenvolvimento de uma lista de categorias de codificação depois de ter recolhido os dados e de se encontrar preparado para organizá-los.

A partir da categorização dos dados e da relação direta com os objetivos delimitados nas questões que nortearam o estudo, iniciamos a confrontação com a fundamentação teórica, elaborada anteriormente. Desenvolvemos a análise e a interpretação dos dados, seguindo as orientações descritas por Lakatos e Marconi (2003, p. 167-168):

1. Análise (ou explicação): é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores [...]. 2. Interpretação: é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz relações mais amplas dos dados discutidos.

No contexto social da pesquisa, configurada em uma realidade específica, micro, o Município de Lagoa de Pedras/RN, tivemos a oportunidade de perceber as contradições e conflitos que estão sendo configurados e transformados, historicamente, na própria definição do objeto de estudo. Diante disso, ao realizar uma pesquisa social no campo educacional, pretendemos desenvolver uma “atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados” (MINAYO, 1999, p. 23).

A partir da perspectiva histórico-crítica de análise que permite considerar a realidade em um contexto social, político e econômico, reverenciamos o objeto de estudo. Nesse contexto, nos preocupamos com o processo da pesquisa em sua totalidade e não, apenas, com os resultados ou produtos. Por isso, definimos a coleta de dados de forma qualitativa e quantitativa, pois nos detemos ao confronto e análise das informações.

[...] a abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a idéia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo.

Nessa perspectiva, o estudo desenvolvido caminhou por um processo de exame, consulta e análise de livros, teses e dissertações, periódicos, relatórios, documentos oficiais num processo de investigação bibliográfica contemplando três eixos simultâneos e articulados entre si: a) a análise de fontes a respeito do contexto histórico; b) o conteúdo dos documentos oficiais; c) e as considerações de autores sobre a temática em questão.

Para tanto, as análises sobre a conjuntura da década de 1990 privilegiou como aporte teórico-metodológico, a concepção relacional de poder em Poulantzas (1980), por ser fundamental a compreensão das relações de forças que demarcam ou dão ao Estado a possibilidade de articular sua agenda política, tendo como análise acerca do Estado as compreensões de Oliveira (1995) traduzidas na compreensão do tamanho em que o Estado se configura para poder construir sua forma de governo. Ainda, nesse campo, trazemos as visões contextuais de Hobsbawn (1995), Frigotto (2001), Santos (1995), e Gramsci (2000).

Demarcando o Estado no campo da construção da política sócio-educacional, privilegamos as análises de Offe (1984), em função de ele observar que a política educacional e as funções do sistema educacional não poderão ser analisadas adequadamente se partirmos apenas de intenções declaradas. E ainda, para além de questões que dizem respeito ao conteúdo das políticas, as regras formais determinam de uma maneira oculta e inexplicável quais são as metas potenciais e que problemas têm a oportunidade de emergir na

agenda do sistema político. De acordo com Offe (1984), o Estado, não é um órgão de classe, tampouco um sujeito em si mesmo que determina o que fazer por si só. Encontra-se, contudo, em meio a uma arena política de onde emergem contradições e conflitos. Todavia, o Estado constituindo-se numa sociedade capitalista, é um Estado capitalista.

Trouxemos como discussão pertinente a configuração da agenda educacional dos anos de 1990 para o atendimento ao jovem e ao adulto pouco e/ou não escolarizado, evidenciando a forma ela mesma foi proposta no âmbito das políticas neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais. Visando privilegiar o objeto de estudo, estabelecemos relações entre o contexto da Educação de Jovens e Adultos – EJA, sua oferta e a problemática do analfabetismo, junto à leitura de documentos nacionais e internacionais da década de 1990, bem como ao seu aprofundamento com autores no campo da EJA, como: Haddad (2001); Di Pierrô (2000); Beisiegel (1998) e Sousa (2000).

Para melhor explorarmos o objeto de estudo, estabelecendo relações entre a problemática do analfabetismo e a configuração da política educacional para a década de 1990, foram consideradas algumas dimensões fundamentais: a descentralização (gestão em parcerias), e o analfabetismo.

Na primeira dimensão, a discussão tomou por base alguns estudiosos que discutem os pressupostos da descentralização, entre eles: Voltolini (2004) refletindo sobre a entrada do terceiro setor nas políticas sociais; Pereira (1998) que aborda os mecanismos da reforma do Estado enquanto elemento de desregulamentação; Oliveira (1999) e França (2005) abordam questões da descentralização na reforma educacional da década no âmbito da gestão; Montanõ (2005) discute a descentralização e/ou desresponsabilização do Estado via sociedade civil, dentre outros que buscaram discutir o direito social e universal a construção de uma política pública como Yazbeck (1995) e, Silva (2001), Castel (1998) e Draibe (1993). Tais teóricos subsidiaram o entendimento da compreensão da descentralização enquanto (re)configuração do Estado nos moldes do neoliberalismo, servindo tanto para a manutenção, quanto para a mudança da estrutura social na construção da política educacional da década de 1990, numa perspectiva em que o processo de descentralização do Estado diante da política para educação necessita estar pautado na universalização, na qualidade e na equidade.

Dentre os autores que deram suporte a esse estudo no que se refere à agenda política focada no analfabetismo, destacamos os mesmos evidenciados para a análise do contexto da EJA na década: Haddad (2001), Di Pierrô (2000), Beisiegel (1998) e Souza (2000). A partir de suas leituras, depreende-se que a política educacional deve estar intimamente ligada à

garantia de direitos sociais formulados enquanto investimento necessário à melhoria do processo de escolarização.

A potencialização de ações articuladas na construção da agenda política para a Educação de Jovens e Adultos pressupõe uma ampliação da concepção dos serviços garantidos aos sujeitos nessa modalidade de ensino, pois, nesse movimento, a definição de política pública contribui para a percepção da integralidade do ser humano.

Estrutura da dissertação

O trabalho encontra-se, sistematicamente, dividido para melhor compreensão do objeto de estudo. Detemo-nos a considerações iniciais ao delimitar o objeto de estudo, identificar os objetivos que norteiam a pesquisa, expor os referenciais metodológicos, procedimentos técnicos e instrumentais utilizados no processo de investigação, bem como apresentamos a organização dos estudos realizados. A Dissertação encontra-se organizada pela Introdução, por 03 (três) Capítulos e as Considerações finais.

Na Introdução, é apresentada a contextualização da temática, evidenciando as questões e objetivos de pesquisa, bem como o processo metodológico.

O primeiro capítulo, com o título *Política Educacional para EJA, e o Programa Alfabetização Solidária: a descentralização e o analfabetismo no período de 1997-2003* faz uma sucinta análise da reforma educacional na década de 1990 para a Educação de Jovens e Adultos, mapeando sua configuração histórica, seus marcos legais, e o conceito de descentralização, com a finalidade de identificar a configuração assumida neste contexto.

O segundo capítulo denominado *Os Programas Comunidade Solidária e Alfabetização Solidária no contexto da agenda social do governo FHC (1995 –2003)*, situa o contexto específico de criação do Programa Alfabetização Solidária - PAS. Caracteriza esse Programa evidenciando os seus fundamentos e a sua forma de organização, tomando como referência os documentos e a percepção dos seus elaboradores em nível de Brasil.

O terceiro capítulo *O Programa Alfabetização Solidária no contexto do município de Lagoa de Pedras/RN: descentralização, parcerias e a gestão dos recursos*, analisa, a partir das considerações dos entrevistados a percepção que eles têm da implantação, e do processo de operacionalização das ações e recursos do PAS no interior do município frente aos

objetivos formais do Programa: redução do analfabetismo e ampliação da oferta da Educação de Jovens e Adultos.

As Considerações Finais evidenciam a dinâmica da construção do atendimento ao jovem e ao adulto pouco e/ou não escolarizado na década de 1990, destacando, também, os desafios para se constituírem enquanto política pública. Os estudos refletem o PAS no âmbito de sua proposta descentralizadora diante da operacionalização das ações; parcerias e o gerenciamento dos recursos frente à efetivação de seus objetivos formais. Identifica-se, pois, o distanciamento do Estado enquanto promotor de uma política pública, defendida enquanto cobertura universal de direito social do cidadão, visto que dificilmente as causas do analfabetismo sairão do papel e do contexto real apenas pela administração de formas de ações compensatórias.

1 POLÍTICA EDUCACIONAL PARA EJA, E O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: A DESCENTRALIZAÇÃO E O ANALFABETISMO NO PERÍODO DE 1997-2003

Neste capítulo, desenvolvemos uma discussão sobre a política educacional brasileira delineada para a Educação de Jovens e Adultos - EJA, particularmente sobre o analfabetismo na década de 1990. Esse período, marcado pelo processo de descentralização, impõe a necessidade de implantar novos modelos de gerenciamento na agenda social dos governos da época, no caso, o Programa Alfabetização Solidária - PAS vinculado ao grande Comunidade Solidária - CS, passando a exigir a descentralização administrativa, financeira e pedagógica do sistema de ensino. Esse processo de descentralização, em contexto mais amplo, faz parte da agenda política de governo, uma vez que se apresenta no interior das estratégias do modelo neoliberal, tendo como foco primordial a modernização da gestão pública.

No citado período, desencadeou-se uma intensa transformação no que concerne ao papel do Estado na promoção de direitos essenciais à cidadania. Um exemplo particular são as reformas de Estado desencadeadas, particularmente, na América Latina implementando políticas sociais compensatórias, caracterizadas pela focalização, descentralização e privatização de serviços. Essas reformas concretizaram as idéias do movimento neoliberal, as quais destacam a redução do papel do Estado em determinadas áreas sociais por meio da otimização dos gastos públicos e conclamação da sociedade a envolver-se na gestão pública, implementando parcerias, tendo em vista transferir parte da responsabilidade para outros setores da sociedade.

No país, o neoliberalismo ocorreu com certo atraso, contudo suas repercussões foram peculiares, sendo desencadeadas no Governo de Fernando Collor de Melo (1990) e intensificadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), os quais retomaram as idéias como o Estado Mínimo difundidas na Inglaterra em meados da década de 1970.

Nesse caso, os dirigentes governamentais no Brasil seguindo essas orientações, implementaram um conjunto de medidas em diversos setores da economia e das políticas públicas. O setor educacional foi atingido, sendo preconizadas reformas educativas, norteadas pelas discussões desencadeadas, principalmente, na Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jontiem na Tailândia – 1990¹.

¹ Esse evento coordenado e financiado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Banco Mundial - BM, Banco Interamericano - BIRD.

As propostas lançadas nessa Conferência Mundial retrataram as intenções dos organismos financeiros internacionais que buscavam adequar as políticas educacionais às novas exigências do mundo globalizado. Desse encontro, resultou o Plano Nacional de Educação para Todos (1993-2003), no qual o Brasil traça orientações marcadas pelo ideário delineado por esses organismos internacionais.

No Brasil, esse fato pode ser constatado no texto do Plano, emanando as diretrizes para todo o sistema educacional brasileiro:

Em resposta às determinações constitucionais e legais, às legítimas demandas sociais ao sistema educativo, ao Compromisso Nacional firmado na semana nacional de Educação para Todos, e às Recomendações e Acordos assumidos no âmbito internacional, estabelecem-se os seguintes objetivos: 1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagens das crianças jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho [...] (BRASIL.1994, p. 37-41).

Em 2000, encerrou-se a década em que países e organismos de cooperação internacional que participaram da Conferência Mundial de Educação para Todos deveriam ter realizado esforços conjugados para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos. O documento da reunião da Cúpula Mundial de avaliação da década (Dakar, Senegal: abril de 2000), revela que, embora progressos tenham sido constatados, as metas formuladas em Jontiem não foram alcançadas em sua totalidade.

Assim sendo, a reforma educacional brasileira passou a seguir as intenções da Reforma do Estado redefinindo o sistema de educação. Foram implementadas reformas estruturais para substituir o que seus defensores consideraram um modelo caracterizado por uma organização centralizada e fortemente burocratizada, por um modelo cujo eixo norteador permitisse uma maior descentralização, com a aceitação de formas organizacionais de gestão, próximas às do mercado, embora, ainda com financiamento público. A orientação posta às reformas educacionais ocorridas a partir dos anos de 1980, em particular na América Latina, seguiu essa linha de pensamento.

Envolto nessa conjuntura, este capítulo procura percorrer o contexto histórico do direito básico da cidadania à alfabetização e ao ensino básico. Aborda a evolução da educação escolar de jovens e adultos no Brasil na década de 1990. Analisa o desempenho dos indicadores de escolarização, a cobertura escolar e equidade; os limites do financiamento

público; e revela a tendência à descentralização do atendimento, no que tange à problemática do analfabetismo através de programas de Educação de Jovens e Adultos - EJA em curso no final da década, no caso do Programa Alfabetização Solidária - PAS.

1.1 A reforma educacional e o Programa Alfabetização Solidária: descentralização e parcerias na década de 1990

A reforma do Estado, no decorrer dos anos de 1990, foi um imperativo na perspectiva de ajuste macroeconômico, pautada na necessidade de reduzir o *déficit* público e de se contar com recursos para promover o desenvolvimento exigindo uma tomada de medidas que visavam racionalizar o funcionamento da máquina governamental. Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995, p.19) estabeleceu como objetivos para essa reforma:

- a) aumentar a governança do Estado, isto é, sua capacidade administrativa de governar com efetividade, dirigindo-se os serviços prestados pelo Estado para o atendimento das necessidades dos cidadãos;
- b) restringir a atuação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando-se, a um princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado e para a iniciativa privada;
- c) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local – só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- d) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir maior parceria entre estados e a União.

Na realidade, segundo Modesto (2001, p. 12-13) a reforma administrativa iniciada no Brasil, guarda semelhanças com outras reformas do Estado que ocorreram em outras partes do mundo. Nesse sentido traz, como aspectos comuns, as diversas reformas contemporâneas do Estado:

- aplicação de novas técnicas de coordenação e serviços e atividades entre esferas políticas diversas (consórcios intergovernamentais, acordos-programas, convênios e delegação ou descentralização);
- estímulo à privatização de serviços econômicos competitivos sustentáveis em regime de mercado;
- transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais;
- ampliação dos controles de produtividade e de economicidade, vale dizer, do resultado administrativo (controles de eficiência);
- fortalecimento da autonomia as entidades personalizadas de administração indireta;

- incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com apoio direto dele e com sua assistência permanente (organizações não-governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias);
- estímulo ao pessoal administrativo no desenvolvimento de atividades-fim, com a concomitante diminuição ou terceirização de atividades-meio, acompanhada de valorização das carreiras exclusivas de Estado, inclusive mediante adequação do padrão remuneratório ao mercado de trabalho;
- capacitação de pessoal dirigente e criação de carreiras específicas para altos gestores;
- elaboração do conceito de planejamento estratégico e fortalecimento dos setores administrativos responsáveis pela formulação de políticas públicas;
- consolidação e simplificação de procedimentos e processos no interior da administração;
- estímulo ao desenvolvimento de habilitações gerenciais flexíveis do pessoal administrativo, fator a ser considerado no próprio recrutamento, mediante a ampliação do grau de generalidade das atribuições contempladas nos cargos públicos;
- definições de novas formas de responsabilização dos agentes públicos pela gestão administrativa;
- adoção de programas de desregulamentação ou de simplificação da legislação (consolidação e codificação legislativa);
- ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública.

Está em desenvolvimento um movimento muito maior de reestruturação do capital que concentra o dito e fragmenta o social. Esse movimento, como pode ser visto na leitura dos aspectos destacados anteriormente por Modesto (2001), refere-se ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de respostas às questões sociais, sendo, portanto, montado como vetor estrutural ideológico do neoliberalismo que cria um processo de hegemonia entre o que pode ser comprado via mercado, e o que pode ser garantido de forma focalizada na agenda dos problemas sociais caso do Programa Alfabetização Solidária e analfabetismo.

Por essa via, estamos diante de um processo de reconstrução da agenda político-administrativa que, via de regra, envolve quatro problemas segundo o ideário neoliberal:

- a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, “publicização” e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; e um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos

dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses (PEREIRA, 1998, p. 49).

Para Offe (1990), estamos diante de um problema de governabilidade no interior da sociedade capitalista em crise, buscando redefinir a função e o papel que o Estado assume dentro da lógica maior de efervescência em favor do mercado. Para tanto, se o Estado pertence a uma sociedade capitalista, é um Estado capitalista, e, portanto, busca resolver os problemas dessa sociedade demarcada pela lógica do mercado e da propriedade privada.

1.1.1 A descentralização na reforma educacional na década de 1990

A redefinição do papel e do tamanho do Estado, bem como dos mecanismos que lhe dão sustentação numa totalidade marcada por contradições e conflitos, interesses e exigências resulta do aprimoramento de uma hegemonia caracterizada pelo consenso dentro de um regime democrático. Assim, a reforma de Estado tenta implantar dentro da estrutura do sistema sócio-político estratégias que promovam uma certa conciliabilidade por parte da sociedade. Neste estudo, procuramos evidenciar uma categoria que demarca uma dessas estratégias de consenso hegemônico social – a descentralização.

A política de descentralização adotada nessa conjuntura sob a confluência das estratégias neoliberais e dos organismos internacionais, imprime um reordenamento das relações entre a sociedade e o Estado, relacionado com a redução dos gastos públicos, por conta da crise fiscal do Estado. A defesa dessa gestão situa-se, conforme o discurso oficial, na melhoria da produtividade do sistema educacional, mais sob a forma de coordenação (gerenciamento) do que na escassez de recursos financeiros (FRANÇA, 2005, p.22).

As transformações configuradas, na década de 1990 a partir do ideário dessa reforma propuseram um novo modelo de gestão educacional pautada nos princípios neoliberais dentre os quais se destaca a descentralização que prima pela transferência de responsabilidade, particularmente para a sociedade civil ao atribuir-lhe funções, que eram de competência do Estado. O governo tem a necessidade de criar diversos mecanismos que possam superar a atual crise do sistema educacional no intuito de aumentar sua produtividade. Para isso, se faz necessário superar mecanismos burocráticos, defendendo a modernização da gestão

educacional, a fim de atender ao contexto mais amplo da reestruturação produtiva no mundo do trabalho.

Nesse processo, evidenciamos, a princípio, três modalidades de descentralização: a regionalização, a municipalização e a nuclearização. Conforme França (2005), a regionalização do setor educacional implementada em alguns países latino-americanos, inclusive no Brasil, segue as formas de governo, sua administração interna, gestão educacional, conteúdos e metodologia dos programas. A citada autora afirma que a municipalização do ensino tem sido objeto de estudo na Educação brasileira desde a década de 1930. Para ela essa modalidade de descentralização, embora sendo uma proposta antiga, somente na década de 1970, foi se concretizando a partir da vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FMP. Mas, é no período da abertura política que essa modalidade de descentralização ganha uma configuração constitucional, tendo em vista a proposta de um regime de colaboração entre as esferas governamentais. A partir desse momento, o debate sobre a universalização da educação básica é dominado pela tese da municipalização. Já a nuclearização, conforme a autora, é considerada a contribuição mais importante para área educacional na América Latina, “começou, em 1930, sendo retomada nos anos de 1970 e 1980, no Peru, com as denominadas unidades de serviços educacionais no Brasil, entre os anos de 1980 e 1990”, (FRANÇA, 2005, p. 19). Em síntese, a nuclearização visa ao planejamento, à execução e ao monitoramento participativo na relação escola-comunidade, trazendo a responsabilidade de um gerenciamento em nível micro.

O processo de descentralização é complexo e extrapola a dimensão federativa. De fato, também no plano hierárquico, decisório e funcional da prestação do serviço, o ensino fundamental organizou-se segundo um padrão concentrado de poder, presente nas duas redes públicas que, de forma concorrente, oferecem esse nível de ensino - a municipal e estadual. Em nenhuma delas, a escola e a comunidade escolar próxima gozaram de qualquer autonomia em matéria financeira, administrativa e mesmo pedagógica, uma vez que tradicionalmente, estiveram monopolizados nas secretarias estaduais de educação.

Por isso mesmo, conforme Draibe (1999), a descentralização e a descontração decisórias e gerenciais da política educacional constituíram metas indissociáveis de reorganização da área. O sistema público de ensino fundamental vem, no decorrer da década de 1990, experimentando uma forte inflexão no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais. Nessa perspectiva, por iniciativa do Ministério da Educação e da Cultura - MEC, quatro conjuntos de medidas foram encaminhadas pelo governo federal: a definição de um quadro referencial para os

conteúdos de ensino; o financiamento educacional mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização; a dinamização do sistema de estatísticas e de avaliações educacionais; a política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental.

Conforme França (2005), a descentralização tem sido prioridade, no discurso oficial, destacando-se como um tema mais de controvérsia que consensual. Situações de consenso que dizem respeito à descentralização se produziram nos mais variados níveis, como se o conjunto de atores e instituições sociais tivesse internalizado a mesma racionalidade instrumental que, frequentemente, se relaciona à modernidade.

O conceito de descentralização, na década de 1990, aparece associado ao ideário da democratização. Considera-se que um Estado será mais democrático quanto maior descentralização apresentar. Por isso, se o princípio da descentralização traz implícita uma idéia democrática de autonomia dos órgãos sociais, a descentralização passa a se constituir, portanto, em um instrumento de maior visibilidade na consolidação dos regimes democráticos, não significando, entretanto, que exista sempre uma relação direta e necessária entre democracia e descentralização.

Limitando-se às duas últimas décadas do século XX, basta lembrar que o conceito de Estado democrático tem dado lugar às mais diversas formas de organização social e às mudanças que ocorreram em relação às funções que competem ao Estado na área da Educação, e de sua vinculação resultante dos processos de centralização/descentralização.

Na literatura recente, o conceito de descentralização normalmente aparece carregado de outros conceitos, situados no campo da democracia - a autonomia, a participação, no plano político, até a desconcentração, a prefeituração, a municipalização, no plano administrativo, e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Dessa forma, para se falar em descentralização, faz-se necessário analisar a conjuntura concreta de sua atuação, a concorrer com aspectos da reforma educacional, no caso a legislação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 traz como prerrogativas de um bom modelo de gestão a descentralização, a autonomia e a participação da comunidade escolar. Na prática, a gestão educacional descentralizadora é entendida como descentralização das ações, pautada num ideário de participação das comunidades escolares das responsabilidades existentes no sistema educacional nas unidades de ensino.

Os processos de descentralização considerados no sistema educativo do Estado brasileiro devem ser contextualizados como resposta às insuficiências para resolver os diversos problemas educacionais. Enquanto solução de problemas, pode-se perceber, com

clareza, que a descentralização não constitui fim em si mesma, mas é um processo instrumental para obter resultados nas áreas do político, do econômico, do técnico-pedagógico e do administrativo. Das políticas de descentralização, espera-se que, por meio desses processos instrumentais, obtenha-se: no político, uma maior participação e democracia; no econômico, mais recursos; no técnico-pedagógico, uma melhor qualidade; e no administrativo, uma maior eficiência nos processos educacionais (FRANÇA, 2005).

O setor privado empresarial enfatiza, em suas diretrizes, a necessidade de novos padrões de gestão educacional, com qualidade traduzida pela descentralização, participação, privatização e parcerias. Essas diretrizes indicam propostas desse setor para o sistema educacional, referente ao gerenciamento administrativo e financeiro das ações e recursos públicos e a necessidade de uma educação de qualidade, que atenda aos anseios do mundo capitalista.

Na atual conjuntura, a descentralização revela uma tendência que estava posta para as políticas sociais, no sentido de subordiná-las à política econômica. Nessa tendência de descentralização, está implícita a proposta de reestruturação do aparelho do Estado, que, descentralizando-se, passa atribuições para a sociedade civil. Na leitura dos documentos percebe-se o estímulo à descentralização como alternativa, capaz de resolver os problemas apresentados pelas carências sociais básicas da grande parte da população da América Latina, inclusive do Brasil.

Aliás, a idéia de uma descentralização eficiente encontra-se na proposta da Comissão para a América Latina e Caribe - CEPAL e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, sobre a formulação de políticas que reconheçam a necessidade de uma transformação profunda nas orientações, uma proximidade que concilie conhecimento com produtividade e mudança institucional (UNESCO, 1995). O papel centralizador do Estado é questionado, recomendando a adoção de uma visão mais estratégica, em que sejam incorporados os conceitos de competitividade, desempenho e descentralização.

A defesa da gestão descentralizada da educação, no contexto da década de 1990, situa-se, na verdade, em uma nova conjuntura, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que imprimem o reordenamento das relações entre o Estado e a Sociedade. Nesse cenário, ganham destaque as propostas de descentralização das responsabilidades materiais, incentivando as chamadas parcerias com as empresas, organizações não-governamentais e comunidades locais.

Ao longo da década de 1990, percebemos que a descentralização, apresentada como a solução dos problemas político-institucionais do Estado brasileiro, tem sido incapaz de atender às exigências da população no que diz respeito aos serviços sociais básicos, dentre outros, por razões econômico-financeiras e pela excessiva centralização de poderes e recursos pela União.

Esse processo encontra-se em evidência por estar associado às consequências da renegociação das dívidas externas com o Fundo Monetário Internacional. Entre outras sugestões, recomenda a redução dos gastos públicos, inclusive com a educação. Nesse sentido, a descentralização torna-se um instrumento da política de livre mercado. Trata-se de uma conjuntura em que requer do Estado o limite a funções mínimas, com uma nítida orientação para as estratégias descentralizadoras e focalizadoras.

1.1.2 O Estado e a descentralização em parcerias (gerenciamento e focalização)

Considerando o eixo da reforma do Estado na década de 1990, percebemos a retirada deste de vários setores, primordialmente atividades da área social, caracterizadas como exclusivas ou que não devem envolver o poder estatal. Isto é, ele abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente na agenda de serviços sociais básicos como educação e a pobreza. Essa orientação é encontrada em documento elaborado pelo Ministro da Reforma do Estado, de 1995.

Nessa perspectiva, a estratégia apontada para construção de agenda social, na década de 1990, no âmbito de uma administração pública gerencial é a descentralização das ações e serviços. De acordo com Casassus (1990), a descentralização tem sido apontada como solução para os problemas estruturais do Estado, e, especialmente, para assegurar o alcance dos objetivos das políticas sociais de cada país. Considera que a descentralização está associada à idéia de individualização e de privatização, cujo objetivo de descentralização é o mercado.

Para Offe (1990), cada vez que o Estado necessita redefinir sua agenda política, ele precisa avaliar na conjuntura, contexto este que apresenta suas dimensões, conteúdo e forma. Estamos diante de uma problemática, pois, em meio a um capital em crise, surge a redefinição do tamanho e do papel do Estado. No processo de avaliação acerca do conteúdo e da forma de gerenciar a agenda política, assume destaque, quais seriam os conteúdos necessários à

conjuntura da época, em virtude da manutenção do controle social. De acordo com Cabral Neto (2004, p. 44):

O conteúdo da descentralização, que fundamenta o gerenciamento da educação, é coerente com aquele desenhado no projeto de modernização da gestão pública brasileira. A descentralização que orienta as reformas governamentais, na década de 1990, preconiza a redefinição do papel do Estado, diante da sua crise caracterizada pela incapacidade de prestar serviços essenciais à sua população e pela ausência de agilidade administrativa de suas burocracias governamentais.

O projeto de ação dos Estados nacionais, por essa via, ressalta a necessidade de modernizar a administração pública e conclamando a participação de diversos setores da sociedade, redefinir o papel do Estado, privilegiar a descentralização como forma de promover a democratização e a autonomia administrativa e financeira das demais instâncias governamentais.

Ganha forma uma gestão pública pautada no gerenciamento e na setorialização, empenhada no discurso de eficiência e eficácia das ações públicas, da não pulverização, do não clientelismo e do não fisiologismo político, bem como da não burocratização dos serviços. O Estado, por excelência, não se constitui mais um ente capaz de resolver os problemas nas instâncias públicas. À sociedade civil cabe, como tarefa de cidadania, responsabilizar-se em parceria com o Estado do gerenciamento desse processo.

A política sócio-educacional brasileira, nas últimas décadas, esteve engajada no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública que se dizia capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. A reforma gerencial da administração pública esteve baseada em uma idéia de Estado e de seu papel procurando responder quais seriam as atividades que o Estado deveria realizar diretamente, quais deveriam apenas financiar ou promover, e quais as que não lhe competiriam.

Na realidade, a descentralização no âmbito da orientação neoliberal é entendida como uma delegação de competências, manifestada por três formas: da administração direta para a indireta através da criação de empresas públicas, de economia mista e autarquias, com a suposta justificativa de dinamizar as ações governamentais; entre as instâncias governamentais, com caráter centralizador, de ordem político-institucional, e finalmente, do Estado para a sociedade civil, com a transferência de funções que seriam bem executadas pelo setor privado através de privatizações ou, em parcerias, num regime de cooperação.

Nesse contexto, as organizações do terceiro setor ganharam força, nas duas últimas décadas e ocuparam espaços que, anteriormente, o Estado deixava de cumprir com suas obrigações. Elas nasceram através de iniciativas das mais diversas áreas possíveis como: iniciativas pessoais, pequenos ou grandes grupos organizados da sociedade civil, antigas representações de classes locais ou regionais, associações de bairros, clubes recreativos, empresas privadas, ou seja, das mais variadas formas de instituições físicas e jurídicas possíveis.

A descentralização, na década de 1990, portanto, ganha um novo ator social, as organizações não-governamentais, capazes de assessorar ou executar programas da agenda social dos governos da época. Essas organizações sociais definem-se como instituições do terceiro setor – pessoas privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado nas atividades da agenda social. São pessoas jurídicas estruturadas sob a forma de fundação privada ou associação sem fins lucrativos. Apresentam requisitos de adesão voluntária por parte de entidades privadas e visam assegurar a execução efetiva das ações, bem como as garantias necessárias a uma relação de confiança e parceria entre o privado e público.

No contexto da mundialização do capital, as parcerias vêm sendo utilizadas como uma ideologia, visando à desresponsabilização do Estado diante das questões sociais, e do controle social pelo capital mediado pelo Estado, constituindo-se em um importante instrumento ideológico de construção de uma cidadania invertida, na especificidade brasileira, que desconstitui uma ação mais eficaz do Estado em prol dos direitos universais a ser viabilizados por uma política pública.

Por essa via, o termo responsabilidade social vem sendo utilizado no discurso oficial como dever de cidadania, para que a sociedade assuma parcela da responsabilidade dos problemas sociais. Nesse sentido, Gramsci (1981) bem nos alerta para a importância da divulgação da ideologia, que se constitui peça fundamental para a conquista ou para a manutenção do poder governamental, possuindo um amplo sentido que perpassa os diferentes níveis do cotidiano. Conforme o aludido autor, a ideologia é o significado mais alto e uma concepção de mundo próprio, manifestada implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas.

Com o terceiro setor tornado instrumento da estratégia neoliberal na redução do tamanho do Estado, esse assume a função de transformar o padrão de respostas às seqüelas da *questão social*, constitutivo de direito universal, sob responsabilidade prioritária do Estado, em atividades localizadas e de auto-responsabilidade dos sujeitos portadores das carências;

atividades desenvolvidas por voluntários ou implementadas em organizações sem garantia e permanência, sem direito. Transfere-se o sistema de solidariedade universal para solidariedade individual. “[...], o que era desenvolvido pelo aparelho do Estado passa agora a ser implementado no espaço local, o que era constituído de direito passa a ser atividade voluntária, fortuita, concessão, filantropia, passa a ser um não-direito do cidadão” (MONTANÔ, 2005, p.239).

É importante observar o uso que se faz de alguns conceitos empregados nos processos de reforma, tanto administrativa, quanto educacional, apresentando em alguns casos um grande descompasso entre o significado original e o que passam a assumir no contexto em que se inserem. Termos como qualidade, equidade, eficiência, produtividade, efetividade e descentralização, entre outros, são empregados de forma indiscriminada nas atuais políticas públicas para a educação, chegando muitos deles a perder o seu real significado. Além disso, o uso desses conceitos revela contradições impressas nas orientações gerais das reformas em curso. Embora não tenha sido pretensão deste trabalho apresentar uma análise mais consistente a esse respeito, não é possível deixar de mencionar, pelo menos, uma evidência de tal mecanismo.

Cabral Neto e Almeida (2000, p. 36) expõem a descentralização como sendo:

[...] estratégia de afastamento do Estado, em relação às obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle, conforme vem se configurando na gestão dos gastos públicos no Brasil, não pressupõe necessariamente a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficácia e eficiência dos serviços oferecidos e não se constitui uma estratégia obrigatória para a consolidação da gestão democrática, conforme expresso no discurso atual.

Um exemplo que pareceu bastante elucidativo é o conceito de descentralização tomado como princípio orientador das reformas sociais dos anos de 1990. O uso que se tem feito desse conceito parece ser incompatível com a lógica de redução dos gastos públicos e a prioridade conferida aos segmentos menos favorecidos socialmente pela reforma do Estado. Ao priorizarem os mais pobres, diante da aparente impossibilidade de generalizar o acesso a serviços sociais em patamares mais elevados, essas reformas correm o risco de precarizarem ainda mais as condições de oferta dos serviços mínimos. Assim, opera-se uma inversão no conceito de descentralização, que passa a significar apenas a possibilidade de distribuição de responsabilidades, o que também poderá ser incompatível com a defesa de qualidade na

educação básica que passa a merecer um caráter compensatório e focalizador em problemáticas do sistema educacional como o caso do analfabetismo.

A temática deste trabalho está centrada, mais especificamente, numa análise sobre o Programa Alfabetização Solidária - PAS, gerenciado por uma organização não-governamental em parcerias com os governos federal, estadual e municipal e instituições da sociedade civil, com o objetivo de reduzir o analfabetismo nacional atuando em diversos municípios do país. O Programa surge dentro da agenda social do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, – como parte do Programa Comunidade Solidária - CS, criado como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no Brasil, também gerenciado pelo terceiro setor em articulação com alguns ministérios de governo da União.

Nesse quadro, a questão central que se expressa é: como vem sendo enfrentado no Brasil o problema do analfabetismo e da Educação de Jovens e Adultos - EJA, durante o governo Fernando Henrique Cardoso pela via da descentralização e do gerenciamento em parcerias no Programa Alfabetização Solidária - PAS. A estratégia tomada pelo Estado para a descentralização desse serviço condiz com a filosofia adotada de não-pulverização, não burocratização, e não-centralização das ações e recursos diante dos objetivos formais desse Programa.

De antemão, poderíamos dizer que o peculiar esforço dessa década de 1990 e do governo Fernando Henrique Cardoso para o enfrentamento da questão social no Brasil não é a ausência de uma estratégia global; não é a desarticulação entre as políticas social e econômica e a subordinação da primeira ao modelo econômico adotado; não é a insuficiência, a descontinuidade e o uso clientelista dos programas sociais. Embora esses aspectos sejam de grande peso na conjuntura da época, mas é sobretudo a distorção na aplicação do princípio de descentralização pautado em um caráter de privatização, sem fins lucrativos, focalizador e assistencialista.

O entendimento desse estudo é de que o enfrentamento do analfabetismo e da oferta da EJA requer articulação das políticas sociais e educacionais com a política econômica para constituir serviços básicos universalizados. Exige, portanto, com ações globais, articuladas, contínuas, e suficientes. Exige, ainda, uma concepção de descentralização dentro de um regime democrático que traga a relação de complementaridade e não de subordinação, entre as políticas social e econômica.

1.2 Marcos legais e aspectos quantitativos sobre a EJA

A Educação de Jovens e Adultos - EJA no Brasil, tem se constituído, ao longo da História da Educação, numa modalidade do sistema educativo que tem respondido, secundariamente, às expectativas e às necessidades da demanda destinada a esse campo educacional, seja pela insuficiência no acesso à educação, seja pela inadequação das propostas existentes, que traduzem uma concepção segmentada e reducionista de atendimento e de conhecimento, ou seja, pelas condições sócio-econômicas dos jovens e adultos pouco e/ou não escolarizados.

1.2.1 Marcos legais e analfabetismo no contexto da EJA

As primeiras iniciativas relativas à Educação de Jovens e Adultos - EJA no Brasil, são reconhecidas a partir do século XX, na década de 1940. De fato, nos períodos que antecederam esse marco, ou seja, durante a Colônia, o Império e a Primeira República, ocorreram ações educativas poucas significativas voltadas aos jovens e adultos.

No campo dos direitos legais, durante o Império, as disposições em relação à necessidade de proporcionar instrução aos adultos analfabetos eram vagas. Não se definiam claramente as responsabilidades. Vale lembrar, também que, nesse período, só era considerada, como portadora de direitos, uma pequena parcela da sociedade, da qual os escravos, os indígenas, e grande parte das mulheres ficavam excluídos. Somente depois do intenso processo de industrialização e urbanização, que ocorre no país na primeira metade do século XX, são dadas as condições para que essa modalidade educativa tenha seu lugar definido no seio de uma política de educação pública de âmbito nacional.

O Estado brasileiro, a partir de 1940, aumentou suas atribuições e responsabilidades em relação à educação de adolescentes e adultos, ganhou corpo numa política nacional, com verbas vinculadas e atuação estratégica em todo o território nacional. Tal ação pode ser entendida no quadro de expansão dos direitos sociais e cidadania, em resposta à presença das massas populares, que se urbanizam e pressionam por mais e melhores condições de vida.

Em 1942, instituiu-se o Fundo Nacional do Ensino Primário, que deveria realizar um Programa de ampliação da educação primária, o qual incluísse o ensino supletivo para

adolescentes e adultos. Em 1945, o Fundo foi regulamentado, estabelecendo-se que 25% dos recursos de cada auxílio deveriam ser aplicados num plano geral de Ensino Supletivo, destinado a adolescentes e adultos analfabetos.

Criada em 1945, logo após a 2ª Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO declarava as profundas desigualdades sociais entre os países e alertava para o papel que deveria desempenhar a educação, em especial a educação de adultos, no processo de desenvolvimento das nações.

Em 1947, foi instalado o Serviço de Educação de Adultos - SEA como serviço especial do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde (à época) que tinha por finalidade a reorientação e coordenação geral do Ensino Supletivo para adolescentes e adultos analfabetos. O movimento em favor da Educação de Jovens e Adultos - EJA, que nasceu, nesse ano, com a coordenação do Serviço de Educação de Adultos se estendeu até fins da década de 1950 denominando-se Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos - CEAA. Sua atuação foi significativa principalmente, por criar uma infra-estrutura nos estados e municípios para atender à EJA.

Os primeiros anos da década de 1960 constituem um momento bastante especial na história da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. Nesse período, têm-se lugar, as experiências que dariam origem à proposta de alfabetização de adultos, que ficou conhecida como *método Paulo Freire*. A proposta, que Paulo Freire começa a gestar com base nessas práticas, vai influenciar educadores de jovens e adultos do Brasil, e de outras partes do mundo.

Os movimentos de cultura popular e as iniciativas de alfabetização de adultos com base no sistema Paulo Freire, se disseminaram, rapidamente, por todo o país até 1964, quando os militares tomaram o poder, por meio de um golpe de Estado. Essas iniciativas, assim como todas as ações de grupos que tinham alguma atuação política e social, passaram a ser duramente reprimidas. Iniciava-se, no país, um período de perseguições políticas de cerceamento crescente das liberdades democráticas. Paulo Freire, assim como outros intelectuais e lideranças políticas, foram obrigados a se ausentar do país.

Em 1967, visando ocupar o lugar deixado pelos movimentos sociais reprimidos e pelas iniciativas governamentais suspensas, o Governo Militar lançou o Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL. Diferentemente da Campanha de 1947, que ajudou a criar serviços de educação de Adultos articulados às redes de ensino nos estados, o MOBRAL constituiu-se como organização autônoma, que se relacionava, diretamente, com comissões municipais,

responsáveis pela execução das atividades planejadas centralizadamente. Durante a década de 1970, o MOBRAL expandiu-se por todo o território nacional.

Com o fim da ditadura militar, ou seja no final da década de 1980, o MOBRAL é extinto. Trata-se de um período de distensão progressiva até a retomada dos governos denominados civis, em 1985. No momento, viabiliza-se a disputa democrática em torno de propostas para a educação. Movimentos sociais que teriam atuado por meio de esquemas alternativos ganham institucionalidade, e passam a ocupar outra vez a cena pública. Nesse contexto, a ação da sociedade civil organizada direciona as demandas por políticas sociais para o processo de elaboração de uma nova constituição, por meio da qual se busca, também, garantir a democracia. Esse movimento democrático foi o mais importante para se formar a Assembléia Constituinte e, conseqüentemente, promulgar a Constituição Federal Brasileira, de 1988.

A Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988) garante, pela primeira vez, no plano legal, o direito ao ensino fundamental gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria, incluindo, portanto, os jovens e adultos pouco e/ou não escolarizados. Mas, a história da educação de jovens e adultos, do período subseqüente à Constituição, é marcada pela contradição entre a garantia do direito no plano legal e sua negação pelas políticas públicas concretas.

Em meio a um processo de comedita reforma do Estado, a existência no Brasil, no início do século XXI, de cerca de 15 milhões de analfabetos na população de 15 anos ou mais revela o nível de exclusão social e educacional no país e evidencia dois aspectos da questão: o primeiro diz respeito ao tamanho do desafio a ser enfrentado, para a democratização do acesso à educação básica para todos; o outro, relacionado ao primeiro, diz respeito à necessidade de romper a dicotomia entre o proclamado e o realizado.

As aceleradas mudanças no processo produtivo aliadas às altas taxas de desemprego e ao crescente processo de exclusão social nessa década de 1990, sinalizam a urgência de um debate que busque uma política para a EJA, visto que essa modalidade de ensino enquanto parte de um projeto educativo global, está associada à luta por uma educação básica de qualidade para todos e a uma política de desenvolvimento nacional e regional. É visível, pois, o crescimento da demanda da sociedade brasileira em geral jovens e adultos em particular pela escola, tanto pela valorização da educação em relação ao conjunto dos direitos de cidadania quanto como estratégia de inserção no mercado de trabalho.

Todavia, embora o aumento da escolarização seja condição importante para o acesso ao mercado de trabalho, ele não é gerador do emprego, o que nos alerta para a necessária vinculação da educação com as demais políticas sociais.

Na década de 1990, o governo federal recua, significativamente, no papel de indutor de políticas da Educação de Jovens e Adultos - EJA. Com a extinção do Movimento Brasileiro de Alfabetização - Mobral, em 1985, cria-se a Fundação Educar, que não mais executava diretamente programas mas, somente, dava orientação técnico-pedagógica e financeira aos governos, estaduais, municipais, entidades civis e empresas a ela conveniados. No início de 1990, a Fundação Educar começava um conjunto de propostas conveniadas, quando o então Presidente Fernando Collor de Melo, visando ao enxugamento da máquina administrativa a extingue em face da retirada de subsídios estatais.

Com a extinção da Fundação Educar, os órgãos públicos, as entidades civis e outras instituições conveniadas passaram a ter de arcar sozinhos com a responsabilidade pelas atividades educativas, anteriormente mantidas por convênios com a Fundação. A medida representou um marco (retrocesso) no processo de descentralização da escolarização básica de jovens e adultos, provocando a transferência direta da responsabilidade pública, dos programas de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos, da União para os municípios. Somente em 1996, a participação relativa dos municípios na matrícula do ensino básico de jovens e adultos tem apresentado um crescimento contínuo, concentrando-se nas séries iniciais do ensino fundamental, ao passo que os estados (que ainda respondem pela maior parte do alunado) concentram matrículas do segundo segmento do ensino fundamental e no ensino médio.

A reforma educacional, iniciada em 1995, já na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, é implementada num contexto de restrição de gastos públicos, visando à estabilização econômica e ao cumprimento de acordos com agências de financiamento internacionais. As diretrizes da reforma condicionam a manutenção da educação básica de jovens e adultos na posição marginal, que ela ocupava nas políticas públicas de âmbito nacional, reforçando as tendências à descentralização do financiamento e da organização dos serviços.

No âmbito legislativo, há fatos que exemplificam esse caráter de marginalização dada a oferta da EJA nesse período. A Emenda Constitucional nº 14/96 suprime das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o artigo que comprometia a sociedade e os governos a erradicarem o analfabetismo e a universalizarem o ensino fundamental até 1998.

Essa Emenda Constitucional, também, desobriga o governo federal de aplicar, com essa finalidade a metade dos recursos vinculados à educação, como estava posto no texto original. Estabelece-se um novo mecanismo de distribuição de recursos para a educação entre as esferas de governo. Surge o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF. De acordo com esse mecanismo, os recursos para a educação são, inicialmente, reunidos num Fundo e, depois, distribuídos entre as esferas dos governos estadual e municipal, proporcionalmente ao número de alunos atendidos em suas redes de ensino fundamental regular.

Um veto presidencial, na lei que regulamenta o FUNDEF, exclui o ensino fundamental presencial de jovens e adultos do cômputo de matrículas, com referência aos cálculos custo-aluno. Essa medida desestimula estados e municípios a expandirem o ensino fundamental de jovens e adultos.

O FUNDEF não observou a educação de jovens e adultos, pois não considerou o ensino supletivo na contagem do número de alunos nas redes de ensino fundamental nos estados municípios.

Considerar as matrículas destinados ao ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, seria um critério, embora factível, do ponto de vista sócioeducacional na medida em que abarca o universo de alunos que não tiveram oportunidade de freqüentar o ensino regular. Passa a ser temerário do ponto de vista da repartição dos recursos, pelos aspectos a seguir:

- a) a garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar no âmbito dos governos estaduais e municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem observância dos critérios técnicos pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos; b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo; c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de freqüência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações de presença ou mesmo de existência do alunado; d) O aluno do ensino supletivo não será considerado apenas para efeito de distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê o caput do art. 2º do projeto (HADDAD, 2001b, p.115-116).

Para o citado autor (p. 116),

O governo contrariou o preceito constitucional de assegurar a todo o cidadão, independente da idade, o direito ao ensino fundamental, ao considerar *temerária ou indesejável* a expansão dos cursos supletivos, condicionando à falsa disjuntiva entre quantidade e qualidade.

Outro fato importante foi a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 9.394/96, (HADDAD, 2001b) depois de oito anos de intenso debate entre o governo e a sociedade civil. Com relação à Educação de Jovens e Adultos - EJA, uma das novidades da nova LDB foi o rebaixamento da idade mínima para prestar exames supletivos, fixada em 15 anos para o ensino fundamental e 18 para o ensino médio. Outro fato importante é a retirada do subsistema de ensino supletivo, pois a EJA é tratada como modalidade do nível Educação Básica, no contexto dessa LDB..

Com essa LDB, Lei n.º 9.394/96, (HADDAD, 2001b) o movimento de descaracterização do financiamento da EJA se acentua. Mas, a LDB não deixa de tratar da temática da Educação de Jovens e Adultos. Trata-a, mas de maneira parcial e sob a ótica da reforma do Estado, priorizando a educação fundamental das crianças em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino. Inicialmente, há que se considerar que a LDB não dedicou um artigo sequer à questão do analfabetismo. Ao suprimir o combate ao analfabetismo do artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o governo FHC (1995-1998) abriu caminho para que a nova LDB fechasse os olhos para o enorme contingente de pessoas e adultos considerados nos índices de analfabetismo do país. E ainda, com relação à LDB, no capítulo IX das Disposições Transitórias, no artigo 87, em que institui a Década de Educação, nenhuma palavra foi dita sobre o analfabetismo, nenhuma responsabilidade foi atribuída aos vários níveis de governo, ou seja, nenhuma meta foi estabelecida ignorando-se os compromissos firmados no Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993.

Com a reforma do Estado e, conseqüentemente, da educação na década de 1990, o ensino fundamental tornou-se prioritário em detrimento aos demais níveis e modalidades de ensino. No caso particular da Educação de Jovens e Adultos – EJA a ruptura legal iniciou-se no momento em que a Proposta de Emenda Constitucional n.º 233, posteriormente transformada em projeto de Lei n.º 92/96, foi lançada pelo governo Fernando Henrique Cardoso – FHC.

Conforme Haddad (2001b), o governo pautado no discurso de desqualificação da Educação de Jovens e Adultos – EJA contido nas propostas e orientações de alguns educadores brasileiros e dos assessores do Banco Mundial, introduziu uma novidade à proposta da emenda constitucional: a destituição de direitos, isto é, com uma sutil alteração no inciso I artigo 208 da Constituição, o governo manteve a gratuidade da educação pública de jovens e adultos, mas suprimiu a obrigatoriedade de o poder público oferecê-la, restringindo o direito público de acesso ao ensino fundamental apenas à escola regular. Sendo assim, a redação do artigo nº 208 (HADDAD, 2001b, p. 114-115) que antes apresentava:

O dever do Estado com a educação será efetivada mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria, passou a ter uma nova redação o “dever do Estado com a educação será efetivada mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurado inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.

Conforme Haddad (2001b), a Emenda Constitucional nº 14/96 alterou a redação do art.50 das Disposições Constitucionais Transitórias, substituindo o compromisso decenal com a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental por um mecanismo de operacionalização do regime de cooperação entre as esferas de governo.

Regiões Geográfica e Dependência Administrativa	Matricula		
	1998	1999	2000
Brasil	2.881.231	3.071.906	3.410.830
Federal	1.220	1.978	11.573
Estadual	1.775.454	1.871.620	2.018.504
Municipal	740.016	823.543	1.005.218
Privada	364.541	374.765	375.535
Norte	364.606	381.079	417.713
Federal	60	902	177
Estadual	262.821	260.814	269.368
Municipal	92.275	106.212	136.811
Privada	9.450	13.151	11.357
Nordeste	598.354	651.030	790.599
Federal	449	512	2.131
Estadual	356.389	342.690	382.560
Municipal	213.346	272.414	358.061
Privada	28.170	35.414	47.847

Quadro 1 – Educação de Jovens e Adultos - matrícula inicial em cursos presenciais, com avaliação no processo, por dependência administrativa – Brasil e regiões geográficas – 1998/2000.

Fonte: MEC/INEP 2000.

Diante das limitações ao financiamento decorrente dessa medida, as instâncias subnacionais de governo, às quais cabe a oferta pública do ensino fundamental população jovem e adulta foram objetivamente desestimuladas a expandir esse nível e modalidades educativas, o que só, no período 1998 a 2000, percebe-se um aumento na matrícula. A matrícula inicial em cursos presenciais com avaliação em processo como pode ser visto na Quadro 1 reflete um crescimento apenas de cerca de meio milhão de alunos a mais matriculados. No caso específico da região Nordeste em 1998 apresenta cerca de 6 mil alunos atingindo, em 2000 apenas cerca de 8 mil alunos. Assenta-se, pois, um crescimento, não suficiente para uma década que se propunha a combater o analfabetismo e trazer qualidade ao processo de escolarização. Em todo o período da década de 1990, a Educação de Jovens e Adultos não foi devidamente contemplada, principalmente nos primeiros anos da década anterior à promulgação da LDB, Lei n.º 9.394/96.

A maior parcela dos recursos provinha do Salário Educação Cota Federal destinada às transferências voluntárias da União para os Estados e Municípios mediante convênios firmados com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE.

A contribuição da União para o financiamento do ensino supletivo no citado período apresentou-se pouco acima de 4% da despesa realizada pelo setor público, em seu conjunto.

Para Di Pierro (2002), ao longo dos anos 1990, o gasto público com a educação escolar de jovens e adultos foi reduzido, representando menos de 1% da despesa total realizada pelas três esferas de governo com a educação e a cultura. Nos anos imediatamente anteriores à V CONFINTEA (1997), observou-se um padrão consistente de gasto pelo qual os estados respondiam por aproximadamente 70% da despesa, enquanto os municípios arcavam com cerca de 25% do gasto público, sendo pouco significativa a contribuição da União – cerca de 5% - para o financiamento da Educação de Jovens e Adultos. Carece o sistema educacional de dados que permitam analisar o gasto educacional das três esferas de governo nos anos mais recentes. As informações disponíveis referem-se, apenas, à esfera federal de governo que, como vimos, não é a principal provedora dessa modalidade educativa.

A descentralização financeira nos planos governamentais e na legislação da educação do período 1990-2003 emergem indicando mudanças para favorecer o desempenho do sistema educacional. O objetivo, segundo o discurso oficial, é buscar uma gestão inovadora, de modo a substituir a centralização por procedimentos que garantam uma ação educacional efetiva. A formulação das políticas que daí decorrem, segundo seus idealizadores, visam à transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos, à valorização dos profissionais da educação e à eficiência no uso dos recursos financeiros.

Trata-se das orientações de instituições governamentais e dos organismos internacionais acerca das exigências colocadas na ordem dos acordos estabelecidos em nível nacional e internacional de uma reorganização das atribuições das instâncias educacionais e das relações entre sistema educacional e sociedade por meio de novos processos de planejamento, gestão e controle. O governo transfere para as unidades federadas e para a sociedade civil a atribuição de administrar o ensino público.

A inserção da Educação de Jovens e Adultos - EJA na reforma educacional implementada no país fez com que a cobertura escolar para essa faixa etária continuasse a ser deficitária, em um período em que as demandas sociais de conhecimento se ampliaram, impulsionando as pressões sobre o sistema educacional no seu conjunto. Para transpor essa situação, será necessário reposicionar a Educação de Jovens e Adultos na agenda política educacional, articulando-a com a prioridade concedida à educação das novas gerações.

Na faixa etária com mais de 14 anos de idade, o índice de cobertura escolar cresceu de 13% em 1996, para 21% da demanda potencial por ensino fundamental em 2000. Porém, a maior parte desse crescimento deveu-se ao atendimento de adolescentes e jovens em escolas de ensino regular, pois a cobertura escolar proporcionada pelo ensino fundamental especialmente dirigido aos jovens e adultos evoluiu somente de 4,68% em 1996 para 5,39%

da demanda potencial em 2000, considerando baixo esse índice de redução entre 1997 (quando registraram-se 2,7 milhões de inscritos) e 2002 (ano em que as matrículas somaram 3,7 milhões), a oferta de vagas na educação básica de jovens e adultos cresceu 37,7%, o que representa pouco mais de 1 milhão de estudantes jovens e adultos. Para assegurar o direito de todo o cidadão ao ensino fundamental público e gratuito, avançando em direção às metas do Plano Nacional de Educação (2001-2010), seria necessário expandir, substancialmente, a cobertura escolar, flexibilizando e diversificando a oferta de oportunidades educacionais dirigidas aos jovens e adultos. Não será possível concretizar essa diretriz sem ampliar o financiamento público e formar educadores.

O estabelecimento de bases adequadas de financiamento público da Educação de Jovens e Adultos requereria sua inserção, em condições de equidade, nos mecanismos de acesso a fundos públicos, a começar pela inclusão das matrículas dessa modalidade de ensino fundamental nos cálculos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF. Seria a superação de um padrão de financiamento focalizado para um modelo regido pelo princípio da universalidade.

1.2.2 Marcos legais, a reforma do ensino na década de 1990 e a EJA: política, oferta e analfabetismo

O Programa Alfabetização Solidária – PAS – foi concebido na conjuntura da década de 1990, marcada pelas transformações ocorridas durante o período de 1970 a 1990. No dizer de Hobsbawm (1995, p. 393): “a história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise”. O movimento histórico, nesses vinte anos, induziu ao capitalismo a necessidade de buscar novas estratégias de resolução para os problemas decorrentes, primordialmente, da produção e circulação do capital. Nesse sentido, o próprio Hobsbawm (1995, p.398) expõe, a magnitude assumida pelo capitalismo contemporâneo:

No início da década de 1990, um clima de insegurança e ressentimento começara a espalhar-se até mesmo em muitos países ricos. Como veremos, isso contribuiu para que neles ocorresse o colapso de padrões políticos tradicionais. Entre 1990 e 1993, poucas tentativas se fizeram de negar que mesmo o mundo capitalista desenvolvido estava em depressão. Ninguém afirmava a sério saber o que fazer a respeito, além de esperar que aquilo passasse. Apesar disso, o fato fundamental das Décadas de

Crise não é que o capitalismo não mais funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que suas operações se haviam tornado incontrolláveis. Ninguém sabia o que fazer em relação aos caprichos da economia mundial, nem possuía instrumentos para administrá-la. O grande instrumento para fazer isso na Era de Ouro, a política de governo, coordenada nacional ou internacionalmente, não funcionava mais. As décadas de crise foram a era em que os Estados Nacionais perderam seus poderes econômicos.

Nessa perspectiva, as tendências favoráveis a um capitalismo sem freios vêm à tona com as propostas de cunho liberal. Entra em cena, portanto, um processo de desregulamentação da economia, ganhando força a idéia de Estado Mínimo – entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos dentro de um mercado globalizado. Conforme Santos (1995, p. 290),

A desregulação dos mercados financeiros e a revolução das comunicações reduziram a muito pouco o privilégio que até pouco o Estado detinha sobre dois aspectos da vida nacional - a moeda e a comunicação considerados atributos de soberania nacional e vistos como peças estratégicas da segurança nacional.

O autor apresenta, ainda, como um dos traços marcantes da globalização, fortemente vinculado à proeminência das multinacionais, um avanço tecnológico avassalador, do qual a microeletrônica e a informática são exemplos. Vale dizer, então, que a revolução tecnológica surgida, nesses últimos vinte anos, pôs em xeque o modelo fordista e taylorista de produção, provocando, por sua vez, transformações radicais no mundo do trabalho, acarretando mudanças nas formas de comunicação, no formato das indústrias, nas relações de trabalho, nas propostas de qualificação humana, entre outras coisas. Surgiram novos paradigmas formativos como: qualidade total, flexibilidade, participação, formação abstrata e polivalente.

De acordo com as análises de Hobsbawn (1995), o sistema de produção a partir de 1970 foi transformado pela revolução tecnológica, globalizado ou *transnacionalizado* em uma extensão e intensidade não conhecidas anteriormente, acarretando conseqüências impressionantes. Conforme Hobsbawn, (1995, p. 402): “A tendência geral da industrialização foi substituir a capacidade humana pela capacidade das máquinas, o trabalho humano por forças mecânicas, jogando com isso pessoas para fora dos empregos”. Isso implica que: “O crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam mais” (HOBSBAWN, 1995, p.403). Constata-se, nessa época contemporânea,

diante dessas observações, é que com a revolução tecnológica mudou-se o perfil da produção, conseqüentemente, mudou-se o perfil dos trabalhadores. Conforme Ferretti (1997), a flexibilidade, a competitividade e a substituição do conceito de qualificação pelo de competência ganharam terreno, tendo em vista o modelo mundializado dos anos de 1990, quando o trabalho passou a ser o alvo principal de redução de custo, isto é, tratou-se de reduzir o preço da força de trabalho, e ao mesmo tempo maximizar a sua eficácia produtiva. Percebe-se, nesse contexto, indícios do desaparecimento do emprego, ou seja, do trabalho com proteção e estabilidade: desemprego massivo, vulnerabilidade e insegurança caracterizaram o cenário da década de 1990.

Como ficou evidenciado nos parágrafos anteriores, o processo de mudança na qualificação profissional passou a exigir no final do século passado um aumento nas qualificações. E esse pressuposto colocou no centro do debate o questionamento acerca da capacidade dos sistemas de ensino e de formação do fazer frente às demandas exigidas no contexto da década de 1990. Todavia, o potencial técnico-econômico das mudanças tecnológicas dessa época só poderia ser realizado em sua plenitude, se ocorressem concomitantemente mudanças sociais e institucionais nesses sistemas.

Quando se analisam, as exigências de qualificação requeridas pelo processo de modernização dessa conjuntura não se pode deixar de associá-lo ao processo de educação formal. É sobejamente conhecido, e as estatísticas oficiais constataam o quadro de exclusão do trabalhador brasileiro da escola. Segundo os dados disponíveis pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 1997 mais da metade da população brasileira, que se encontrava na faixa da população economicamente ativa, sequer concluíram quatro anos de escolaridade, ou seja, 52% dos habitantes economicamente ativos no Brasil não tinham concluído, ainda, os quatro anos de escolaridade.

Entretanto, a gravidade da situação que esses dados expressam pode esconder uma realidade ainda mais difícil, quando se analisa de forma mais qualitativa revelando outros aspectos fundamentais desse processo. Há décadas é conhecido e denunciado o alto grau de exclusão escolar no Brasil, produzido pelo fracasso escolar. O Quadro 2, a seguir, apresenta o quadro dessa realidade na década de 1990.

Regiões Geográficas e Faixa Etária	1991	1996	1998	2000
25 a 64 anos				
Brasil				
Sem nenhuma instrução	23,5	17,2	14,7	11,7
Até 4ª série incompleta	22,5	19,6	23,6	17,2
Fundamental incompleto ⁽¹⁾	26,2	30,6	27,3	31,1
Fundamental completo	10,0	11,8	12,2	13,7
Médio completo	12,6	14,4	16,2	18,4
Superior completo	5,2	6,0	6,0	7,0
Sem declaração	-	0,4	0,0	0,9
Norte				
Sem nenhuma instrução	30,2	20,9	15,6	16,9
Até 4ª série incompleta	27,9	24,2	24,8	21,2
Fundamental incompleto ⁽¹⁾	19,8	25,7	24,4	27,7
Fundamental completo	9,0	11,9	13,0	12,8
Médio completo	10,7	13,7	18,5	16,9
Superior completo	2,4	3,1	3,7	3,5
Sem declaração	-	0,5	0,0	1,0
Nordeste				
Sem nenhuma instrução	41,9	32,0	27,4	22,0
Até 4ª série incompleta	22,1	23,3	28,9	23,1
Fundamental incompleto ⁽¹⁾	16,5	21,1	19,0	24,2
Fundamental completo	6,4	8,1	8,0	9,6
Médio completo	10,1	11,8	13,3	15,4
Superior completo	3,0	3,3	3,4	4,0
Sem declaração	-	0,4	0,0	1,7

Quadro 2 - Percentual da população por nível de instrução e faixa etária – Brasil e regiões geográficas – 1991/2000.

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1991, contagem da população 1996, PNADs, de 1998 e 1999.

Nota: (1) Inclui as pessoas com, pelo menos, a 4ª série completa.

Apesar de os dados do Quadro 2 apresentarem redução do número de pessoas sem instrução ao longo da década de 1990 no Brasil, 23,5% em 1991 para 11,7% em 2000, os índices daqueles que não concluíram a 4ª série ou o ensino fundamental ainda são precários, o que vêm a reproduzir provavelmente para essa população um quadro de reprovação e repetência. No Nordeste, a situação torna-se mais crítica tendo em vista ocorrer a redução daquela população sem instrução de 41,9% em 1991 para 22% no ano 2000. Todavia, os índices da população com a 4ª série; e o ensino fundamental incompletos tendem a aumentar de 22,1% para 23,1% na 4ª série e 16,5% para 24,2% no ensino fundamental.

A Tabela 1 destaca a taxa de rendimento escolar, o que demonstra como os avanços da reforma educacional foram tímidos em toda uma década de investimento no ensino fundamental, pois as taxas revelam uma média de 13,7% no aumento da aprovação e 7,4% na diminuição da reprovação.

Tabela 1 - Taxa de rendimento escolar por nível de ensino – Brasil e regiões geográficas – 1991/2000.

Nível de Ensino / Regiões Geográficas	1991	1994	1996	1998	2000
Taxas de Rendimento					
Ensino Fundamental					
Brasil					
Aprovação	63,6	68,7	71,8	78,3	77,3
Reprovação	18,1	16,4	13,9	9,7	10,7
Abandono	18,3	14,9	14,3	12,0	12,0
Norte					
Aprovação	58,6	59,6	60,9	67,8	68,7
Reprovação	19,4	17,8	18,4	14,5	13,6
Abandono	22,0	22,6	20,7	17,7	17,7
Nordeste					
Aprovação	55,7	59,8	61,8	69,8	68,4
Reprovação	21,8	19,9	17,0	13,2	14,0
Abandono	22,5	20,3	21,2	17,0	17,6
Sudeste					
Aprovação	70,0	75,2	80,9	87,8	86,9
Reprovação	17,2	13,9	10,0	5,0	6,6
Abandono	12,8	10,9	9,1	7,2	6,5
Sul					
Aprovação	65,0	75,5	76,8	82,6	83,3
Reprovação	13,3	14,6	14,7	10,3	10,8
Abandono	21,7	9,9	8,5	7,1	5,9
Centro-Oeste					
Aprovação	65,9	68,3	69,1	75,5	73,7
Reprovação	16,9	17,3	14,5	10,2	11,2
Abandono	17,2	14,4	16,4	14,3	15,1
Ensino Médio					
Brasil					
Aprovação	66,5	67,8	71,6	78,5	75,9
Reprovação	11,6	11,3	9,5	6,3	7,5
Abandono	21,9	20,9	18,9	15,2	16,6
Norte					
Aprovação	62,3	62,5	64,7	70,8	73,1
Reprovação	12,6	10,6	10,6	6,3	5,6
Abandono	25,1	26,9	24,7	22,9	21,3
Nordeste					
Aprovação	62,0	66,4	68,4	76,2	73,6
Reprovação	11,5	11,2	8,4	5,6	6,5
Abandono	26,5	22,4	23,2	18,2	19,9
Sudeste					
Aprovação	69,9	69,5	74,9	82,1	78,7
Reprovação	11,3	10,9	8,8	5,4	7,4
Abandono	18,8	19,6	16,3	12,5	13,9
Sul					
Aprovação	64,0	67,4	70,7	76,6	73,6
Reprovação	11,5	12,1	12,3	9,4	10,7
Abandono	24,5	20,5	17,0	14,0	15,7
Centro-Oeste					
Aprovação	63,1	65,2	66,1	73,1	70,4
Reprovação	13,5	13,8	11,0	8,0	8,3
Abandono	23,4	21,0	22,9	18,9	21,3

Fonte: MEC/INEP 2003.

A taxa de rendimento escolar apresentada na Tabela 1 revela um certo aumento no percentual de aprovação. Em 1991, o Brasil possuía 63,6% de aprovados no ensino fundamental elevando ao longo da década em torno de 14 pontos percentuais a mais; em 2000 apresenta 77,3%. No que tange à reprovação, percebe-se uma tímida diminuição de 18,1% em 1991 para 10,7% em 2000. O mesmo se verifica nas taxas de abandono 18,3% em 1991 para 12,0% em 2000. Na região Nordeste, a mudança também tem reflexo. Porém o nível de elevação da aprovação e diminuição de repetência e abandono é mais tímido. Vimos que se esses são os dados de uma década de trabalho, provavelmente serão necessários mais três décadas para atingirmos uma mudança, pelo menos com 50% destes índices.

Por conseguinte, percebe-se que a realidade educacional do país, na década de 1990, tem demonstrado, quase sempre, a permanência de crianças, adolescentes e jovens oriundos da classe trabalhadora numa mesma série, por anos seguidos, até que a repetência ou a evasão ocasionada por fatores econômicos, sociais, pedagógicos, etc. os exclua da escola. Por outra via, se o aumento demonstrado na matrícula entre 1998 e 2000 é significativo em confirmar que algo está sendo feito para atender a esses alunos, por outro lado o aumento da matrícula indica um problema educacional que o país ainda não conseguiu superar, gerando, também, a continuidade do processo do analfabetismo (Tabela 2).

Tabela 2 - Taxa de analfabetismo por faixa etária – Brasil e regiões geográficas – 1991/2000

Regiões Geográficas e Faixa Etária	1991	1996⁽¹⁾	2000
Brasil			
15 anos ou mais	20,1	14,9	13,6
15 a 19 anos	12,1	6,2	5,0
20 a 24 anos	12,2	7,3	6,7
25 a 29 anos	12,7	8,4	8,0
30 a 39 anos	15,3	10,5	10,2
40 a 49 anos	23,8	15,9	13,9
50 anos ou mais	38,3	31,9	29,4
Norte			
15 anos ou mais	24,6	17,1	16,3
15 a 19 anos	15,0	7,1	6,8
20 a 24 anos	16,0	8,4	8,6
25 a 29 anos	17,7	11,1	10,5
30 a 39 anos	22,5	14,1	13,9
40 a 49 anos	32,4	21,7	20,2
50 anos ou mais	47,6	40,2	38,3
Nordeste			
15 anos ou mais	37,6	28,7	26,2
15 a 19 anos	25,6	14,1	10,7
20 a 24 anos	26,5	16,9	15,0
25 a 29 anos	28,2	19,1	18,2
30 a 39 anos	33,2	24,0	22,9
40 a 49 anos	45,2	33,8	29,9
50 anos ou mais	60,4	52,7	50,1

Fonte: IBGE 1996/INEP2003.

Notas: (1) A informação é referente ao percentual de pessoas sem instrução ou com menos de 1 ano de escolaridade na Contagem da população de 1996.

Durante muito tempo, os estudos sobre a EJA no Brasil remetiam, quase que exclusivamente, às práticas e ações desenvolvidas por Programas de Alfabetização de Adultos, seja no contexto governamental ou dos movimentos populares. As possíveis conseqüências, devem-se à inexistência de uma política pública mais consistente acerca da problemática do analfabetismo e da continuidade da escolarização dos jovens e adultos. Chegamos à década de 1990 com um quadro de analfabetismo no país de 20,1% na faixa etária de 15 anos ou mais, sendo 24,6% na região Norte onde o PAS viria atuar mais diretamente a partir de 1997, e 37,6% na região Nordeste.

Esse quadro torna-se mais agravante observando os índices da população economicamente ativa (20 a 24 anos em 1991 apresenta 12,2% e em 2000 6,7%; de 30 a 39 anos 15,3% em 1991 para 10,2% em 2000) frente aos novos e complexos desafios colocados para o público da EJA, desde a democratização do acesso e a criação de condições adequadas para a permanência no ensino fundamental até o desenvolvimento de práticas educativas e

culturais que contemplassem as exigências da sociedade dessa conjuntura, em termos de inserção no mundo do trabalho no sistema capitalista. Enfim, seria consequência da globalização que desencadeou o processo de liberalização, ajustes estruturais e reformas em vários setores; mudanças nos padrões de produção; desemprego crescente; e dificuldades de se levar uma vida estável economicamente, entre outros.

Por outro lado, a conjuntura da década de 1990 apresentou-se como um momento impar nas formulações e propostas no campo educacional, pautada em um movimento internacional de reforma da educação que alegadamente daria condições aos sistemas educacionais de cada um dos países da América Latina, na qual se insere o Brasil, com vistas a enfrentar os desafios da *nova ordem mundial*.²

Vale ressaltar que, na década de 1990 na América Latina e no Brasil, as políticas educacionais acabaram sendo, de fato, fortemente direcionadas, tanto na definição de suas prioridades, quanto de suas estratégias, pelas orientações dos organismos internacionais financiadores, principalmente pelo Banco Mundial. O poder crescente dos bancos, no âmbito político-educacional, obrigou os Estados nacionais a se adaptarem aos ritmos impostos para essa reforma.

No contexto, a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, em conferência realizada na Cidade do México em 1979, definiu as bases do primeiro Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe - PROMEDLAC, o qual visava delinear uma política educacional que tivesse continuidade no tempo, impacto nas políticas de desenvolvimento e reestruturasse o sistema de ensino. O balanço contínuo das medidas das políticas educacionais definidas no PROMEDLAC vem ao longo da década, desencadeando

² Perry Anderson ao fazer um balanço do neoliberalismo questiona se ele encontrará mais ou menos resistência a implementação duradoura dos seus projetos aqui na América Latina. Mas constata-se que: 'Tudo que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que ao liberalismo eclético e distendido do século passado. Todavia, conforme o aludido autor, qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado. Mas, arrisca uma espécie de veredicto, acerca da atuação do neoliberalismo durante quase 15 anos nos países mais ricos do mundo: 'a única área onde seus frutos estariam, podemos dizer assim, maduros. Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa (ANDERSON, 1998, p. 22-23).

as agendas políticas de uma série de PROMEDLACs³ instituídos durante o período configurando em 2001 um documento que reúne o balanço dos últimos 20 anos do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe - PPE.

Dentre as dificuldades a superar, destacadas no documento Panorama Regional Ejercicio do Banco Mundial, de 1996 para a América Latina e Caribe, encontra-se a educação e a pobreza⁴. Conforme esse documento:

A parte de los acontecimientos recientes, los desafíos que encara la región de América Latina y el Caribe a largo plazo son los siguientes: Reforma y modernización del Estado. Las reiteradas crisis económicas han perjudicado mucho a las instituciones del sector público. Los efectos de la austeridad se han complicado con la mala gestión económica. Varios gobiernos de la región aplicaron reformas de políticas encaminadas a reducir el papel que cumple el Estado en las actividades económicas. Sin embargo, aún debe lograrse un gran aumento de la eficiencia de los servicios del gobierno que influyen en la vida del común de la gente – sobre todo, la mejora de la calidad de los servicios sociales y la ampliación de su cobertura. [...] Aumento y mantenimiento del crecimiento económico [...], Reducción de la pobreza y la desigualdad. La pobreza en América Latina y el Caribe aumentó substancialmente durante la crisis de la deuda de los años ochenta, pero se estabilizó con la reanudación del crecimiento a principios de la década de 1990. [...], Promoción del perfeccionamiento de los recursos humanos. El desarrollo de capital humano es otro gran desafío que encaran los países de la región (PANORAMA..., 1998).

Esse balanço das reformas implementadas na América Latina e Caribe realizado, em 2001, em Cuba, trata-se de um estudo avaliativo sobre os vinte anos de PROMEDLAC

³ PROMEDLACs: 1979 em México, 1987 em Bogotá, 1991 em Quito; 1993 em Santiago do Chile; 1996 em Kingston, na Jamaica; 2001 em Cochabamba, na Bolívia; e 2002 em Cuba. Através de las reuniones de PROMEDLAC, se fue construyendo un marco de acción estratégico que orienta las políticas y planes de acción de los países durante las dos décadas. A continuación se señalan las recomendaciones principales emanadas de dichas reuniones en relación con la alfabetización y la educación de adultos. Las Recomendaciones de las reuniones de 1982 (Santa Luzia), 1984 (México) y 1987 (Bogotá) enfatizan la opción por los grupos sociales más postergados y propusieron una acción concertada con la educación escolar y la articulación de la alfabetización con la educación de adultos y ambas con el trabajo. También se recomendó incluir las acciones educativas en programas integrales de desarrollo y reforzar todas las modalidades de educación, en particular la educación no formal. Reunión de Guatemala (1989). Se reafirma que el analfabetismo es un fenómeno social y económico que requiere estrategias integrales que articulen la educación con políticas sociales y económicas. Se reconoce por primera vez que la EDA involucra también a los jóvenes. Se recomienda una mayor concertación entre el Estado y la sociedad civil en los programas de alfabetización, evaluar las experiencias, desarrollar investigaciones diagnósticas, cautelar la decisión política cultural acerca del uso de la lengua empleada en la alfabetización y descentralizar los programas a instancias locales. Reunión de Quito (1991). Se propone la reconceptualización de la alfabetización y la educación de adultos, entendida la primera como parte consustancial de la educación básica; la articulación de la EDA con el sistema formal; y la incorporación de la problemática del analfabetismo absoluto y funcional, focalizando las acciones en grupos específicos, jóvenes y mujeres.

⁴ O destaque conferido a pobreza nesta expressão se deve ao fato de ser esta um dos grandes indutores do processo do analfabetismo.

tomando por base a reunião ocorrida em Quito, em 1991. Nesse processo, o analfabetismo e a Educação de Jovens e Adultos - EJA torna-se um dos desafios a superar na agenda política de todos os países ocupando um lugar central na formulação do Projeto Principal de Educação - PPE, constituindo-se um dos objetivos específicos: eliminar o analfabetismo antes do fim do século, propondo, também, desenvolver e ampliar os serviços educacionais voltados para a Educação de Jovens e Adultos:

Em una población analfabeta de 45 millones, em 1979, la resolución del analfabetismo fue definida em término de “eliminación”; La orientación central fue “expandir” los servicios de alfabetización y educación de adultos como deio de promover la igualdad de oportunidades; Se definieron como grupos prioritários los adultos de sectores marginados, urbanos e rurales, poblaciones indígenas, desempleados y niños desertores (UNESCO, 2001, p. 66).

Os diversos países da região estabeleceram, em seus planos nacionais, metas de alfabetização a longo prazo para eliminar ou reduzir as taxas de analfabetismo antes do ano 2000. A partir da configuração dessas metas nacionais, iniciam-se, nos países da América Latina, ações voltadas para a Educação de Jovens e Adultos.

O debate se acentua na conjuntura da década de 1990 diante da necessidade de multiplicar as oportunidades de alfabetização, educação básica e requalificação permanente de jovens e adultos, como medida importante para readequar a força de trabalho às mudanças estruturais pelas quais a economia está passando. Visa, também, a superação das desigualdades sociais, promovendo aprendizagens que garantam a inserção plena dos sujeitos. Nos documentos oficiais, a Educação de Jovens e Adultos - EJA tem sido apontada como um campo estratégico e assumido novas dimensões para combater a exclusão e a desigualdade social.

Nessa perspectiva, Offe (1990) nos induz a refletir se a educação formal poderá ser promotora do crescimento econômico; ou, também, se o crescimento econômico poderá ser causa da ampliação das oportunidades educacionais. Para Offe (1990, p.25), a questão da educação, como promotora do desenvolvimento social, passa por algumas constatações, dentre elas:

Se a economia da educação pesquisa os efeitos econômicos globais ou específicos da formação do ‘capital humano’, o planejamento educacional defronta-se com a questão relativa a que tipo e que quantidade de capital humano deve ser produzido, caso a política queira atender a determinada

demanda ou objetivos de crescimento. A economia da educação pretende esclarecer determinado nível de renda ou de crescimento através dos efeitos do sistema educacional; o planejamento educacional pretende atuar sobre o nível de renda existente ou de crescimento econômico.

Em que medida, então, o objetivo subjacente de uma adaptação global da produção educacional às condições da demanda do sistema ocupacional realmente se encontra no campo do possível?. É preciso pensar, também, quais são os limites do planejamento e da política educacional numa sociedade capitalista. Complementando, o aludido autor apresenta três limites: *déficit* de prognose; problemas de recursos de poder; e, ainda, *déficit* de controle político.

A educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais, ou seja, ela mesma constituída e constituinte dessas relações, apresenta-se historicamente como um campo de disputa. Essa disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos, nas diferentes esferas da vida social.

Considera-se com (HADDAD, 2001a) a tentativa do ponto de vista macro e microeconômico de se mensurar o impacto da educação sobre o desenvolvimento, como não suficiente, para responder aos problemas políticos e econômicos. Isso porque ela é um processo permanente e político e, enquanto tal, evidentemente que coloca desafios para inserir os jovens e adultos num mundo em transformação. Desafios esses, não só no sentido de garantir a empregabilidade destes no mundo do trabalho, como também associar a essa competência necessária a manutenção da vida, e a dimensão maior, a dimensão da cidadania (leia-se a realidade) atuando como atores histórico-sociais (fazendo sua própria história sem precisar ser o cidadão cliente do Estado brasileiro que recebe o direito à alimentação, à moradia, à qualificação profissional e intelectual como favor do Estado ou de alguns políticos). Não se trata de uma questão de dar respostas. Talvez os caminhos já estejam nesses discursos dos documentos oficiais. É conveniente, por essa via, analisarmos a Educação de Jovens e Adultos - EJA na década de 1990 como um quadro mais preciso da demanda potencial por essa modalidade educativa.

Um marco importante desse cenário sobre a EJA foi a V Conferência Internacional sobre Educação de Jovens e Adultos - CONFINTEA, em Julho de 1997, em Hamburgo, na Alemanha, e precedida por uma Conferência Regional Preparatória da América Latina e Caribe, ocorrida no Brasil, em janeiro de 1997.

Os objetivos da V CONFINTEA levaram em consideração as conferências anteriores e o cenário daquele momento em que se configuravam esses movimentos, a saber: a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), em Jontiem, Tailândia; a Declaração e o Decênio Mundial do Desenvolvimento Cultural promovido pela Unesco (1988-1997); o Decênio Mundial promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1991-2000); a Conferência Mundial de População do Cairo (1994); a Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague (1995); a Comissão Internacional sobre Educação para o Século 21.

A Conferência de Hamburgo, em 1997, teve, dentre outros, o seguinte objetivo: manifestar a importância da aprendizagem de jovens e adultos e conceber compromissos regionais numa perspectiva de educação ao longo da vida facilitando a participação de todos no desenvolvimento sustentável e equitativo; promover uma cultura de paz baseada na liberdade, justiça e respeito mútuo e ainda construir uma relação sinérgica entre educação formal e não-formal:

A educação de adultos, dentro desse contexto, torna-se mais que um direito: é a chave para o século XXI; é tanto consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. Além do mais, é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça, da igualdade entre os sexos, do desenvolvimento sócioeconômico e científico, além de ser um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça (UNESCO, 1999, p. 19).

Os documentos produzidos na V CONFINTEA, a partir de 1997, demonstram que a EJA deve seguir novas orientações devido ao processo de transformações socioeconômicas e culturais vivenciadas a partir das últimas décadas do século XX, levando em conta que o desenvolvimento das sociedades exige de seus membros capacidade de descobrir e potencializar os conhecimentos e aprendizagens de forma global e permanente.

A legislação para a Educação de Jovens e Adultos, especificamente, a LDB, n.º 9.394/96, conforme (SOUZA, 2000) prevê que a EJA destina-se àqueles que não tiveram acesso (ou continuidade) aos estudos no ensino fundamental e médio, na faixa etária de 7 a 17 anos, respectivamente, devendo ser oferecida em sistemas gratuitos de ensino, com oportunidades educacionais apropriadas, considerando suas características, seus interesses, condições de vida e de trabalho. O Parecer CEB 11/2000 da Câmara de Educação Básica -

CEB do Conselho Nacional de Educação - CNE, por sua vez, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Essas diretrizes devem ser obrigatoriamente observadas na oferta e na estrutura dos componentes curriculares de ensino fundamental e médio dos cursos que se desenvolvem, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e integrantes da organização da educação nacional, nos diversos sistemas de ensino, à luz do caráter próprio dessa modalidade da educação.

A Cúpula Mundial de Educação reunida em Dakar, no mês de abril de 2000, aprovou a Declaração denominada Marco de Ação de Dakar, em que reafirma a Declaração de Jomtien, segundo a qual, toda criança, jovem e adulto têm direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. É uma educação destinada a captar os talentos e o potencial de cada pessoa e desenvolver a personalidade dos alunos, para que possam melhorar suas vidas e transformar suas sociedades. Nessa perspectiva, deve-se assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, à habilidade para a vida e a programas de formação para a cidadania (UNESCO, 2001).

Por outro lado, os documentos das Conferências Mundiais traduzem o discurso louvável de colocar o ser humano como centro do processo educativo, numa pedagogia para o aperfeiçoamento das pessoas, como seres solidários, aprendendo a conviver juntos, desenvolvendo valores, adquirindo, assim, as habilidades para a vida, o que significa aprender a aprender.

Considerando, ainda, a configuração de garantias legais e constitucionais apresentadas nos PROMEDLAC'S, nas Conferências nacionais e internacionais, na Constituição de 1988, LDB nº 9.394/96 poderia se supor que a década era de ampliação significativa do atendimento e multiplicação de iniciativas visando atender aos enormes desafios colocados para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, no contexto da consolidação da democracia. Isso nos convida a refletir sobre o inevitável sentido político das opções tomadas nesse campo educativo, cujo mandato principal é o de reverter a enorme dívida social gerada por um modelo de desenvolvimento que não promove a justiça social.

Ao fazer um balanço da década *Educação para Todos*, Torres (1996) enfatiza que as políticas implementadas expressaram um estreitamento do conceito de educação básica proposto no documento Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Esse plano permitia diversas interpretações, sendo que a visão que se hegemonizou, foi a que identificava

a educação básica como ensino fundamental, foco privilegiado, quase exclusivo, da maioria das reformas educativas que tiveram lugar nos países em desenvolvimento. Segundo a autora, esse estreitamento já podia ser previsto na lista de indicadores selecionados para avaliar a década: os referidos à Educação de Jovens e Adultos – EJA continuaram centrados na alfabetização inicial e não na educação básica em seu sentido amplo. Também os estudos e estimativas de custos que se seguiram à Conferência de Educação para Todos só consideraram as metas relacionadas à universalização do ensino fundamental. Os organismos internacionais passaram a desestimular abertamente o investimento em educação de adultos.

Na realidade, a educação infantil, o ensino médio, bem como as modalidades, por exemplo, a Educação de Jovens e Adultos, foram desprestigiadas na agenda política de financiamento da época quando estabeleceu, como prioridade, o ensino fundamental, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério - FUNDEF.

Além de não garantir o desenvolvimento, nem a melhoria do ensino fundamental, pela sua lógica de redistribuição dos recursos com base no número de matrículas existentes, o exemplo do FUNDEF poderia levar ao enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino, uma vez que, segundo a Lei que o criou n.º 9.424, as matrículas da educação infantil, de jovens e adultos (supletivo) e do ensino médio não eram consideradas na distribuição dos recursos.

Para tanto, dentro de uma política de fortalecimento e continuidade da Educação de Jovens e Adultos, o Ministério da Educação - MEC criou o Programa Recomeço em 2000. A partir de 2003, desenvolveu o Programa Fazendo Escola (Programa de Apoio a Estados e Municípios para Educação Fundamental de Jovens e Adultos), objetivando apoiar e ampliar nos sistemas de ensino o atendimento do ensino fundamental para jovens e adultos.

Tudo isso é preocupante não só pelo abandono educativo de jovens e adultos enquanto tais, mas pela visão estreita que tal descuido revela em relação à própria meta (considerada prioritária) da universalização da educação primária infantil. Deixar de lado a educação de adultos é ignorar mais uma vez o ponto de vista da demanda educativa, a importância da família como suporte fundamental para o bem estar e a aprendizagem infantil, e, em última instância, como fator relevante nas condições de aprendizagem no meio escolar. Educar os adultos-pais e mães de família e os adultos-comunidade é indispensável para o alcance da própria Educação Básica para Todas as Crianças, e educar os adultos-professores é condição sine qua nom para expandir e melhorar as condições de ensino (TORRES, 1996, p.20).

Portanto, o discurso posto nos documentos internacionais e nacionais de apoiar a ampliação da oferta e a melhoria da qualidade da Educação de Jovens e Adultos na perspectiva da educação continuada; de incentivar o reconhecimento dessa modalidade como direito; de promover e valorizar as diferentes formas de educação, formal e não-formal, para jovens e adultos; e de induzir a institucionalização da Educação de Jovens e Adultos, como política pública nos sistemas de ensino, apesar do avanço no crescimento da oferta, não foi cumprido na reforma educacional da década de 1990.

Regiões Geográficas e Dependência Administrativa	1998	1999	2000
Brasil			
Alfabetização	147.006	161.791	169.879
Ensino Fundamental	2.081.710	2.112.214	2.272.114
1ª a 4ª série	783.591	817.081	843.470
5ª a 8ª série	1.298.119	1.295.133	1.428.644
Ensino Médio	516.965	656.572	873.224
Suplência Profissionalizante	93.778	101.654	75.253
Curso de Aprendizagem	41.772	39.675	20.360
Norte			
Alfabetização	22.191	16.380	37.299
Ensino Fundamental	314.089	327.749	336.474
1ª a 4ª série	120.405	122.981	126.046
5ª a 8ª série	193.684	204.768	210.428
Ensino Médio	25.450	34.379	40.739
Suplência Profissionalizante	1.826	2.300	1.694
Curso de Aprendizagem	1.050	271	1.507
Nordeste			
Alfabetização	61.114	72.262	92.095
Ensino Fundamental	468.416	492.649	562.876
1ª a 4ª série	279.768	306.177	342.610
5ª a 8ª série	188.648	186.472	220.266
Ensino Médio	44.492	56.858	103.042
Suplência Profissionalizante	21.948	27.361	26.878
Curso de Aprendizagem	2.384	1.900	5.708

Quadro 3 – Educação de Jovens e Adultos – matrícula inicial em cursos presenciais, com avaliação no processo, por nível de ensino/curso – Brasil e regiões geográficas – 1998/2000.

Fonte: MEC/INEP/2003.

A Educação de Jovens e Adultos - EJA apresentou em nível nacional, no período de 1998 a 2000, uma matrícula de 783.591 mil de 1ª a 4ª série do ensino fundamental e de 1.298.119 mil de 5ª a 8ª série chegando, em 2000, a 843.470 mil de 1ª a 4ª série e 1.428.644 5ª a 8ª. A análise dos dados demonstra que, apesar de ocorrer um crescimento na oferta na

década de 1990, esse crescimento no período de 1998 a 2000 como demonstra o Quadro 3, se dá de forma ainda muito tímida. Isso se torna mais gritante quando trazemos para o âmbito regional, visto que os aumentos considerados nas regiões Norte e Nordeste onde atua mais especificamente o Programa Alfabetização Solidária - PAS apresentados, são mínimos. Tomando por base a matrícula de 1ª a 4ª série, a região Norte passa a 120 mil em 1998 para 126 mil em 2000, e a Nordeste de 279 mil para 342 mil nos respectivos anos.

Série, Regiões Geográficas e Dependência Administrativa	1998	1999	2000
4ª Série			
Brasil	221.872	231.017	229.887
Federal	48	81	42
Estadual	116.324	109.614	96.232
Municipal	97.854	117.584	128.487
Privada	7.646	3.738	5.126
Norte	26.374	29.070	30.509
Federal	28	-	17
Estadual	17.130	16.559	15.202
Municipal	9.037	12.327	15.050
Privada	179	184	240
Nordeste	68.993	72.249	79.937
Federal	20	81	25
Estadual	38.445	35.910	31.358
Municipal	28.986	34.922	47.260
Privada	1.542	1.336	1.294

Quadro 4 – Educação de Jovens e Adultos - Número de concluintes nos cursos presenciais, com avaliação no processo, na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, por dependência administrativa – Brasil e regiões geográficas – 1998/2000.

Fonte: MEC/INEP 2003.

Por conseguinte, ao compararmos o Quadro 3, matrícula inicial, com o Quadro 4 números de concluintes, verificamos que os dados chegam a ser alarmantes em nível nacional, isto é, apenas 221.872 mil alunos concluíram, a 4ª série, em 1998; 229.887 mil, em 2000 não ocorrendo uma diferença significativa. Passando para o viés regional, observamos uma queda nas duas regiões na demanda de concluintes na rede estadual, enquanto que ocorre um aumento em nível municipal nas respectivas regiões, confirmando a prerrogativa da municipalização da oferta.

Tabela 3 – Educação de Jovens e Adultos - números de estabelecimentos por dependência administrativa 1995/2000

Estabelecimentos por dependência administrativa					
Período	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1995	11.879	7	7.455	2.995	1.422
1997	16.100	11	8.279	5.813	1.997
1999	17.250	15	6.973	8.187	2.075
2000	21.241	27	7.788	11.414	2.012
Taxa de crescimento					
1995/2000	77,8	285,7	4,4	281,1	41,4

Fonte: INEP/MEC 2003.

Na Tabela 3 acima, verifica-se, respectivamente, o número de estabelecimentos e o número de matrículas por dependência administrativa, nos anos de 1995, 1997, 1999 e 2000, identificando-se a expansão da rede municipal. Em suas disposições transitórias, a Constituição de 1988 incumbe os municípios e, supletivamente, os estados e a União, de proverem cursos presenciais para jovens e adultos.

É notório o aumento de alunos da Educação de Jovens e Adultos - EJA em toda a rede pública no período 1995-2000, fato que comprova o investimento em estabelecimentos de ensino do setor público com aumento da matrícula podendo reduzir a problemática do analfabetismo, se somado a investimentos em outros fatores como: formação, material didático, continuidade no processo de escolarização, entre outros. Vale lembrar que a problemática do analfabetismo não se reduz, apenas, às questões de escolarização, mas também as condições sócioeconômicas dos indivíduos.

Tendo sido os principais provedores do ensino supletivo, os estados são ainda hoje os principais responsáveis pelo financiamento e pela oferta de educação escolar básica para jovens e adultos, assumindo a quase totalidade da matrícula pública do ensino médio sendo 47% no ensino fundamental, segundo o Censo Escolar de 2001. No transcorrer da década de 1990, observou-se, porém uma nítida tendência à municipalização do atendimento escolar aos jovens e adultos no ensino fundamental.

Tabela 4 - Concluintes da Educação de Jovens e Adultos* - supletivo (Brasil) – 2000 a 2002

Ano	Ensino Fundamental				Ensino Médio	
	4ª série	%	8ª série	%	3ª série	%
2000	229.887	—	436.452	—	380.764	—
2001	266.309	15,8	449.356	3	364.905	- 4,2
2002	311.723	17	481.521	7,2	417.667	14,5

(*) Censos Escolares 2001, 2002 e 2003.

Fonte: INEP/MEC.2003.

No período 2000-2002, os dados demonstram que a EJA apresentou taxas de crescimento no número de concluintes, conforme a Tabela 4. A mais expressiva taxa é na 4ª série, 16%. No ensino médio, com o crescimento de 14,5%, reverteu-se a queda de 4% ocorrida entre 2000 e 2001.

O crescimento da participação dos municípios na oferta de oportunidades de escolarização inicial para jovens e adultos teve início, em 1990, por ocasião da extinção da Fundação Educar, quando o governo federal, em 1992, retirou-se subitamente desse campo de atuação, delegando aos parceiros locais – sem qualquer negociação prévia – a responsabilidade por dar continuidade ao atendimento. O engajamento dos municípios na modalidade EJA, por sua vez, está correlacionado a uma série de dispositivos da Constituição de 1988, que assegurou aos cidadãos o direito ao ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade.

A Educação de Jovens e Adultos é uma área de discussões que ultrapassa os limites da escolarização em sentido restrito. Em primeiro lugar, porque engloba processos formativos diversos, em que podem ser incluídas iniciativas visando à qualificação profissional, à formação política e outras questões culturais pautadas em outros espaços que não o escolar. Por conseguinte, compreendemos que o processo que gera o analfabetismo possui condicionantes sociais, políticos e econômicos.

Nesse caso, para uma redução eficaz da taxa de analfabetismo é imprescindível que seja possibilitada a entrada desse contingente populacional no sistema de ensino, especificamente nas salas de alfabetização da EJA, bem como ocorra a redução nas taxas de evasão e reprovação no Ensino Fundamental.

Na década de 1990, a agenda para o analfabetismo era configurada em um processo de descentralização do Estado sobre as responsabilidades educacionais tendo como objetivos econômicos, sociais e políticos: diminuir o déficit público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta; aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor ao cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização da prestação dos serviços e pela ampliação de seu acesso aos mais carentes; ampliar a participação da cidadania na gestão pública, estimular a ação social comunitária, desenvolver esforços para que a sociedade atue efetivamente em programas sociais de forma associada. Nesse sentido, Programas Assistenciais co-financiados pelo governo – a exemplo do Programa Alfabetização Solidária - PAS, do Programa de Educação Nacional para a Reforma Agrária - PRONERA vêm minimizar a problemática do analfabetismo. Todavia, compreende-se que tais programas, apenas, auxiliam no processo, mas não garantem a redução das causas, como também não substituem a responsabilidade do sistema, uma vez que os recursos angariados com as parcerias para a manutenção deles são escassos.

Mesmo com os avanços na matrícula da Educação de Jovens e Adultos, e primordialmente do ensino fundamental na década de 1990 e, ainda mesmo considerando que esta era a década da alfabetização instaurada, em 1990, presenciamos a continuidade da problemática do analfabetismo, apesar de os dados do Censo de 1998 apresentarem taxas de aprovação dos alunos do ensino fundamental (de 1ª a 8ª séries à época), de 73% em 1996, evoluindo para 77,5%, em 1997. Entre os alunos de 1ª a 4ª séries, a taxa cresceu de 73,3% para 76,7%, e entre os alunos de 5ª a 8ª séries, variou de 72,7% para 78,7%. Igualmente, no mesmo período, houve taxas de redução da reprovação, visto que no ensino fundamental caiu de 14,1% para 11,4%. Para os alunos de 1ª a 4ª séries, diminuiu de 14,8% para 12,8%. A queda, porém, foi mais significativa para os alunos de 5ª a 8ª séries, regredindo de 13% para 9,4%. O índice de reprovados no ensino médio decresceu de 9,9% para 7,5%.

Considerando, ainda, conforme a avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (1998) que o aumento da aprovação e a queda da reprovação vêm acompanhados da redução do número de alunos que abandonam a escola. No ensino fundamental, a taxa de abandono caiu de 12,9% para 11,1%. Entre os alunos de 1ª a 4ª séries, a variação foi de 11,9% para 10,5%, e para os alunos de 5ª a 8ª séries, de 14,3% para 12%. A taxa de alunos afastados por abandono no ensino médio baixou de 15,7% para 13,7%.

É preciso considerar que, no Brasil, em 1996 havia um total de 16 milhões de analfabetos maiores de 15 anos. Os indicadores apontavam que a maior concentração dessa população analfabeta ou insuficientemente escolarizada encontrava-se nos denominados bolsões de pobreza existentes no país - caso da realidade da região Nordeste que apresenta cerca de 30% dessa população.

Os dados revelam que 55,3 milhões de pessoas estavam na educação básica em 2003. O ensino fundamental tinha 34,4 milhões estudantes, seguido do ensino médio, com 9,1 milhões. Na creche, estavam 1,2 milhão de crianças e na pré-escola, 5,6 milhões. Na educação especial, em escolas especializadas ou em classes especiais, o número de matrículas era de 359 mil. No sistema de integração, no qual a criança fica em sala comum, havia 145 mil estudantes. Em toda a EJA, estudavam 4,4 milhões de jovens e adultos. Porém, na avaliação do IBGE 1998 -2003, as taxas de analfabetismo, apesar de terem caído, demonstram a dificuldade em conter o problema. A Tabela 5, a seguir demonstra a queda de analfabetismo por faixa etária, como também o contingente de analfabetos, ainda presente na realidade educacional brasileira na região Nordeste, no período de 1998-2003.

Tabela 5 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade – Região Nordeste – 1998/2003

Ano	Faixa Etária (em anos)						
	15 ou mais	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 39	40 a 49	50 ou mais
1998	27,5	11,6	14,7	18,7	24,2	31,0	51,7
2003	23,2	5,9	10,1	14,0	20,0	26,6	47,7

Fonte: IBGE – PNAD's 1998 e 2003.

Os dados revelam a necessidade no enfrentamento do problema, visto que ainda se apresenta, em 2003, uma taxa de 23,2% dos jovens de 15 anos ou mais de idade analfabetos, os quais deveriam haver terminado o ensino fundamental, e 5,9% de analfabetos com

escolaridade para conclusão do ensino médio, além da população de 20 a 50 anos com taxas de analfabetos relativamente altas.

Parte-se do pressuposto de que as experiências nacionais de combate ao analfabetismo, têm mostrado a freqüente continuidade de políticas assistencialistas e compensatórias que não afetam as causas mas as conseqüências do problema na Educação de Jovens e Adultos - EJA, Consideradas, assim, insuficientes para revertê-lo. Diferentemente de outras modalidades da educação básica, o desenvolvimento do ensino público para jovens e adultos no Brasil foi desde suas origens, em meados do século XX fortemente induzido pelo governo federal. No início dos anos 1950 até o final dos 1980, sob regime democrático ou autoritário, a União implementou sucessivas campanhas e programas de alfabetização⁵ e gerou estímulos financeiros e técnicos para que os estados e organismos da sociedade civil se ocupassem do ensino elementar dos adultos Beisegel (1997).

Numa análise geral da reforma do sistema de ensino dos anos de 1990 considera-se a prioridade conferida ao ensino fundamental de crianças e adolescentes em detrimento de outros níveis e modalidades de ensino; ausência de uma política nacional de EJA que articule e coordene as iniciativas setoriais, das três esferas de governo e da sociedade civil, e que operacionalize os direitos assegurados na legislação, os objetivos e metas enunciados nos planos e documentos de diretrizes.

Essa política deveria traduzir-se em iniciativas concretas de alocação de recursos, programas de formação inicial e continuada de educadores, incentivo à pesquisa, entre outros.

⁵ O Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, concebido em 1965 e implementado pelo regime militar entre 1971 e 1985, é um exemplo.

2 OS PROGRAMAS COMUNIDADE SOLIDÁRIA E ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DA AGENDA SOCIAL DO GOVERNO FHC (1995-2003)

O Programa Alfabetização Solidária - PAS foi concebido na década de 1990, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998), e gestado em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), estando presente ainda nos dias atuais no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). O contexto de implantação e implementação do PAS estabelece um marco na chamada consolidação democrática.

Neste capítulo, nos propomos a realizar uma breve discussão sobre as nuances da política social do Estado democrático, vivenciada pela sociedade brasileira, na década de 1990, no âmbito mais especificamente do governo FHC, o que torna imperativo tecer elementos sobre o contexto sóciopolítico e econômico, á época, objetivando situar, em tal contexto, o Programa Alfabetização Solidária e no seu interior, a problemática do analfabetismo. Nesse sentido, buscaremos identificar a articulação entre a agenda social do citado governo e o Programa Comunidade Solidária - CS, criado, em 1995, como proposta de articulação dos problemas sociais cujo objetivo seria desenvolver ações para redução da extrema pobreza no país.

O processo de democratização, no Brasil, tem sido, historicamente, perpassado por uma série de contradições que têm dificultado a ampliação da democracia e do bem estar-social. Nessa circunstância, a tarefa de construir, no país, uma democracia política inclui, portanto, o esforço para alcançar graus razoáveis de modernização e de democratização de certas relações sociais e do papel do Estado – a começar pelas políticas sociais.

Numa sociedade capitalista, entretanto, compreendemos que a democracia, por mais ampla que seja, permanecerá recortada por elementos de exclusão inerentes a essa forma de organização social. Assim, a relação inclusão/exclusão dos atores sociais no jogo democrático – participação nas decisões políticas, na gestão da educação e nos bens materiais e culturais socialmente produzidos – está relacionada à condição de classe e ao nível de organização de tais sujeitos.

Tomando como exemplo a questão social do analfabetismo constatamos, ao longo deste estudo, que os documentos oficiais traduzem um discurso claro em que os problemas apresentados em sua agenda política devem ser resolvidos pelas intenções da sociedade civil e política. Offe (1990) assinala que não se pode partir do princípio no qual cada uma das funções reais do sistema educacional decorra das intenções explícitas de qualquer ator, a ele

ligado. É evidente que o que vai acontecer tanto numa instância *macro* como numa instância *micro* do sistema educacional não pode ser determinado pelas intenções declaradas para determinados fins.

A ampliação da democracia política, nos termos aqui abordada, deve, necessariamente, articular-se como a redução das desigualdades sociais. Compreendemos, portanto, que o significado de democracia fica incompleto, caso esta seja tratada apenas como forma de governo, não abrindo espaços de construção e de participação na luta em busca dos direitos sociais estabelecendo equidade sócio-econômica. Como assinala Bobbio (1987, p.157)

[...] os valores adotados para distinguir não mais apenas formalmente um regime democrático e um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica [...] mas a igualdade social e econômica (ao menos em parte).

Essa discussão se respalda no ideário liberal de entendimento em que a ampliação na dimensão política da democracia não garante, necessariamente, a democratização dos bens materiais e culturais socialmente produzidos, uma vez que políticas sociais mais amplas, nem sempre, são resultantes de propostas de governos democráticos. Porém não resta dúvida de que a ampliação da dimensão política da democracia gera determinadas condições que favorecem a organização da sociedade civil, credenciando-a para encaminhar suas reivindicações de forma mais ordenada.

Trata-se de uma conjuntura determinada por um processo de reforma do Estado e de suas relações com a sociedade civil e a economia. O Estado passa a redimensionar seus mecanismos de intervenção figurando, hoje, a idéia de Estado mínimo em que o mercado mundial passa a ser o principal mecanismo de alocação dos recursos. Tal mudança surgiu no cenário mundial decorrente da crise fiscal do Estado, a qual pôs em questão o Estado de Bem-Estar -Social (Welfare State)⁶.

⁶ A análise efetuada por Offe (1990) sugere que as políticas sociais do Estado de Bem-Estar serviram como a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas. Essa fórmula consistiu, essencialmente, segundo as formulações desse autor, na obrigação explícita do Estado de proporcionar assistência e apoio, em dinheiro ou em serviço, aos cidadãos que corriam os riscos próprios da sociedade de mercado. Assim, durante todo o período do pós-guerra, o Estado de Bem-Estar Social foi celebrado como a solução política para as contradições sociais. O padrão clássico de Welfare State, que ganhou ampla aceitação após a segunda guerra mundial foi colocado em prática em países de primeiro mundo, onde foi plenamente desenvolvido como Grã-Bretanha, Suécia, entre outros. Todavia, é essencial ressaltar que a existência do Estado de Bem-Estar não elimina o caráter de classe do Estado em seu interior.

No Brasil, as políticas sociais têm se caracterizado pela falta de políticas universalistas, tais como as políticas de bem-estar praticadas em países do chamado Primeiro Mundo, constituindo-se, portanto, num padrão seletivo, perpassado no decorrer do contexto, pelo clientelismo e pelo fisiologismo político. Assim, não é pertinente discutir a política social, tomando como referência o padrão clássico e Welfare State, próprio dos países desenvolvidos numa dada época, uma vez que, historicamente, o nosso modelo não adquiriu características que o aproximasse de tal padrão.

Aureliano e Draibe (1989) ressaltam que a noção do Estado e do Bem-Estar é fortemente impregnada de conteúdo socialmente positivo, em decorrência da sua vinculação com os programas sociais-democratas, o pós-guerra, parecendo estranho, portanto, utilizá-la para dar conta de uma realidade de pobreza e exclusão social como a brasileira.

Para Offe (1990), a determinação do conjunto das funções de um sistema social só poderia se apoiar sobre as funções por ele mesmo indicadas se este subsistema dispusesse de um amplo poder ou capacidade autônoma de atuação para realizar os fins por ele mesmo determinados.

No caso brasileiro, a política social da década de 1990 foi condicionada pelas metas do ajuste fiscal, o que acabou por redefinir o papel do Estado, levando a um deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas na promoção do planejamento e da execução das ações. Nesse contexto, destacam-se as tendências à proliferação de provedores e à multiplicação de programas focalizados implementados em parceria entre agentes governamentais e não-governamentais. Essas práticas inspiram-se em diferentes significados atribuídos aos conceitos de descentralização das responsabilidades sociais, que comporta tanto uma visão econômico-instrumental quanto uma perspectiva de democratização da esfera pública.

A Constituição Federal brasileira, de 1988, no Brasil, inclui elementos de aprimoramento da dimensão política da democracia para a área educacional ao prever a adoção de mecanismos ao direito público subjetivo à obrigatoriedade do acesso ao ensino. Contempla, também, o reconhecimento do direito à gestão democrática, participativa e descentralizada. Embora se possa considerar esses processos como limitados numa conjuntura neoliberal, é difícil negar as melhorias ocorridas no processo e implementação da política educacional na década de 1990.

As reflexões que se seguem sobre a política social do governo Fernando Henrique Cardoso analisa a agenda social e o lugar do Programa Comunidade Solidária no Projeto do governo citado, especificamente relacionado à problemática do analfabetismo através do Programa Alfabetização Solidária – PAS. Apresenta, também, algumas observações acerca do Terceiro Setor como executor de políticas públicas no âmbito social dentro da estratégia neoliberal, inerente ao período. A abordagem desse conjunto de reflexões requer algumas considerações preliminares acerca do Estado brasileiro e das relações que expressa, em particular, pela mediação das políticas sociais.

2.1 Comunidade Solidária e o Programa Alfabetização Solidária: as diretrizes da agenda política

O Programa Alfabetização Solidária - PAS foi criado, em 1997, dentro do contexto de definição da agenda social do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998). Nesse momento veiculava-se o ideário imposto de um conjunto de propostas monitoradas pelo Banco Mundial – BM, que enfatizava a necessidade de desregulamentação e privatização dos mercados e do Estado. Tais propostas - conhecidas como consenso de Washington - delegavam ao mercado a definição das regras para a solução dos problemas econômicos e sociais, tornando-se temas centrais dos ajustes estruturais das reformas na América Latina: focalizar, descentralizar e privatizar. Focalizar, nesse caminho, constituiu-se redução das políticas sociais a programas de socorro à pobreza absoluta.

[...] da focalização que se apóia na comprovação de que o gasto social do Estado não chega, salvo em ínfimas proporções, aos setores pobres. Em conseqüência, é necessário redirecionar este gasto para concentrá-lo nos setores de maior pobreza; [...] da privatização dos serviços que teria o significado de diminuir o compromisso do Estado com aquelas camadas da população que dispõem de recursos para comprar no mercado os bens e serviços de que necessitam; e, da descentralização da gestão e operação dos serviços que é entendida como a abertura de possibilidade de melhor interação, a nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais, assim com da introdução de formas alternativas de produção e operação de serviços, mais facilmente organizadas a nível local, municipal, etc (SILVA, 2001, p.137, apud DRAIBE et al., 1991, p.110).

No Brasil, as estratégias de desenvolvimento social do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso definiu quatro eixos como prioritários: Trabalho, Emprego e

Renda; Melhoria dos Serviços Públicos; Combate à fome e à pobreza e Parcerias com a sociedade civil.

O Governo está fazendo a sua parte. Adotou uma política social abrangente, que rompe o esquema assistencialista e evitado de interesses políticos localizados. Abrangente, quer dizer que, ao pensar o econômico, tem-se que pensar, simultaneamente, os seus efeitos sociais. Significa, também, que o Governo tem de articular melhor os programas sociais e os planos econômicos não só de estabilização, como o de crescimento, porque sem crescimento não haverá solução para qualquer dos problemas sociais. Por fim, as políticas sociais, além de eficientes, devem ter um caráter universal. A igualdade de oportunidades é um dos fundamentos da democracia e pressupõe acesso universal à educação e à saúde (BRASIL, 1998).

Esta citação apresenta a marca da agenda social da década de 1990 para a formulação das políticas públicas dos países da América Latina, em que o Brasil segue a receita. Nesse sentido, o cerne para reestruturação da política social do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) buscou, descentralizar a execução, elevar a participação e o controle públicos, racionalizar gastos, aumentar a eficiência alocativa, eliminar desperdícios, melhorar a qualidade dos serviços prestados, ampliar a cobertura universalizando os serviços e, sobretudo, aumentar o impacto redistributivo. “Política social somente é social se for redistributiva de renda e poder, ou seja, emancipatória” (DEMO, 2001, p. 44).

Esse cenário, pautado no neoliberalismo diante da crise estrutural do capitalismo, coloca no Estado a responsabilidade pelas dificuldades das sociedades, ou seja, a crise é do Estado e não do sistema capitalista. Os argumentos principais são os de que a ação do Estado na economia desestabiliza e compromete o mercado e se caracteriza pelo desperdício de recursos e pela ineficiência.

A crise interna do Estado colocou os holofotes sobre a despesa pública e converteu as despesas sociais públicas no bode expiatório da falência do Estado ‘condotiere’, quando na verdade isto se deveu à dívida interna pública e ao serviço da dívida externa da simultaneidade das duas crises, com a incapacidade clássica das burguesias em abrirem-se para a política, o que dizer que a resolução de seus impasses não conseguia ser arbitrada, abriu o passo a que a solução burguesa viesse, uma vez mais, de fora para dentro, agora na forma de globalização. Dito de outro modo, a solução da inflação, que nada é mais que o conflito distributivo pela mais-valia, foi resolvido pela abertura comercial, isto é, pela competição internacional que abocanhava partes crescentes da mais-valia produzida internamente (OLIVEIRA, 1999, p. 67).

A concepção neoliberal fundamenta-se na idéia de que a responsabilidade pela crise é do próprio Estado, que, ao longo dos anos, produziu um setor público ineficiente e marcado pelo privilégio, enquanto o setor privado tem demonstrado eficiência e qualidade. Desse modo, abre espaço para o campo das privatizações lucrativas e não-lucrativas dentro dos serviços sociais, antes oferecidos pelo Estado. Justifica-se a necessidade de reduzir o tamanho do Estado e eliminar todos os direitos sociais e trabalhistas conquistados pela sociedade. De acordo com essa ideologia, as conquistas sociais, tais como: o direito à educação, à saúde, aos transportes públicos, dentre outros, devem ser comprados e regidos pela lei de mercado. [...], “o Estado foi privatizado numa escala impensável em qualquer país radicalmente liberal”(OLIVEIRA, 1998, p.166).

As reformas sociais, econômicas e educacionais daí decorrentes trouxeram para a América Latina, segundo determinação do Consenso de Washington e dos organismos mundiais de poder (Banco Mundial - BM e Fundo Monetário Internacional - FMI), a necessidade de uma política voltada para a Educação e a Pobreza como vetores principais do crescimento econômico.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as conseqüências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para a sua posterior educação (BM, 1992, p.2, apud TOMMASI, 1996, p.131).

O governo brasileiro adotando, os encaminhamentos definidos pelo neoliberalismo e determinados pelos organismos mundiais de poder, produziu uma agenda política social residual e compensatória. Tal, agenda trouxe mais uma vez na história do país a instrumentalização da Educação como mecanismo de combate à pobreza e ao favorecimento do crescimento econômico.

O Governo está convencido de que adotou ou está adotando medidas adequadas em cada um dos eixos centrais da política social: uma política econômica que está criando as bases do desenvolvimento sustentado e da geração de empregos, sem inflação; maior eficiência e cobertura universal das políticas sociais básicas, especialmente saúde e educação (BRASIL, 1998).

Nessa perspectiva, consideramos que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) dá continuidade às reformas liberalizantes dos governos do processo de redemocratização do país. A perspectiva neoliberal desse governo situa-se, portanto, como reformulação do padrão de gestão do desenvolvimento do capitalismo, caracterizado, entre outros, pela implementação de políticas sociais postulando a garantia de padrões mínimos de vida, visando garantir o estímulo ao desenvolvimento e consolidação das economias de mercado (FRANÇA, 2001).

A referida autora expressa que as prioridades do governo de FHC começam pela descentralização. O documento que trata de suas propostas de campanha denominado Mãos à Obra Brasil (1994), ganha força como projeto político em seu primeiro mandato apresentando disposições sobre toda a área social tomada pelo princípio das parcerias entre o público e o privado.

As parcerias com o setor privado são partes importantes do novo modelo de financiamento do desenvolvimento, devendo os recursos orçamentários, destinar prioritariamente ao atendimento das questões sociais, cabendo ao setor privado uma presença significativa, sobretudo nos investimentos em infra-estrutura (CARDOSO, 1995, p. 201-202 apud FRANÇA, 2001, p. 74).

O documento expressa que a descentralização das decisões implica uma revisão do papel das atribuições das esferas do governo, refletindo sobre as reformulações da educação e suas novas formas de parceria entre Estado e Sociedade:

Para começar a transformar a realidade dos nossos anseios e o nosso sonho de um país rico, mais justo e igualitário, é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando formas novas de articulação entre o Estado e a sociedade (CARDOSO, 1995, p. 207-208, apud FRANÇA, 2001, p. 75).

O tema da descentralização se expressa nas diretrizes como princípio orientador de todo o planejamento governamental, sendo ela o caminho mais correto para alcançar os objetivos da agenda social em face da escassez de recursos. Nesses termos, o planejamento na sociedade capitalista surge como uma resposta a uma realidade marcada por problemas de

ordem econômica e social diante de um quadro de crise configurado, respaldando a necessidade de se propor mecanismos de reordenação econômica e social para enfrentar os problemas advindos dessa crise.

Nesse sentido, o governo cria o Programa Comunidade Solidária - CS, priorizando ações de natureza suplementar em educação, saúde, habitação e saneamento, infra-estrutura e alimentação, de forma a compatibilizar as ações permanentes do governo com uma atuação de cunho assistencial emergencial dando prioridade às áreas de pobreza crônica. O Programa encontra-se vinculado diretamente à Presidência da República, através da Casa Civil, tendo à época, como Presidente, a primeira-dama Senhora Ruth Cardoso.

Vale salientar que o Comunidade Solidária - CS, criado, em 1995, denominado, oficialmente, como Programa, é, no entanto, apresentado pelo governo federal Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) como uma das estratégias de articulação, coordenação e potencialização das ações governamentais - nas esferas federal, estadual, municipal – no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil.

Formalizado pelo Decreto Federal nº 1.366 de 12/1/1995 e, posteriormente, pelo Decreto-ato s/n de 7/2/1995, o Programa Comunidade Solidária (PCS) constitui-se em um conjunto de ações governamentais pensadas no sentido de combater situações agudas ou extremas de pobreza, historicamente presentes na realidade brasileira. Seu objetivo expresso é “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (SILVA, 2001, p. 72).

Conforme Anderson (1995), para os neoliberais, a única saída para evitar e controlar uma crise generalizada das economias de mercado era manter um Estado que fosse forte a ponto de aniquilar o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, ao mesmo tempo que se efetuassem medidas de diminuição dos gastos sociais e intervenções econômicas.

Assim, o Programa Comunidade Solidária - CS é criado sob a justificativa da busca das políticas sociais públicas mais eficientes e do reconhecimento do crescimento e da participação da sociedade civil na formulação das questões sociais. Apresenta-se como novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria, visando somar esforços do governo e da sociedade, com base numa filosofia de solidariedade e tendo em vista gerar recursos para combater a pobreza e a exclusão social.

Este programa, a ser implantado no Governo Fernando Henrique, será financiado com recursos geridos por um órgão semelhante ao atual Consea, com funções ampliadas. Terá como princípios a mobilização e participação da comunidade, a articulação de instituições, agentes e recursos e a descentralização das ações (CARDOSO, 1994, p. 224).

Na verdade, o Programa é criado no contexto de reforma do Estado, no âmbito administrativo e econômico, e vem desencadear mudanças na configuração das políticas sociais. Estamos nos referindo à Reforma Administrativa de Estado que nos apresenta uma série de elementos colaboradores para a construção da agenda social do governo brasileiro. Dentre eles, podemos destacar: a aplicação de novas técnicas de coordenação de serviços e atividades entre esferas políticas diversas (parcerias intergovernamentais, convênios de delegação ou descentralização); a transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais; o fortalecimento da autonomia das entidades personalizadas da administração indireta; o incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com o apoio direto dele e com sua assistência permanente (Organizações Não-governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias).

As ONGs, organizações especializadas em pobreza, constituiriam o segundo grande canal de difusão no país dessa nova forma de se referir aos pobres. Os excluídos são antes de tudo os sem-voz, os sem-representação própria que dependem das organizações não-governamentais para terem seus direitos defendidos (VALADARES, 1996, p. 136-137).

Embora denominado Programa, Silva (2001) explicita que o Comunidade Solidária - CS colocava-se, em nível dos discursos, como estratégia de articulação dos três níveis de governo: de convergência, de ações da sociedade civil e do Estado, e de integração de iniciativas federais em áreas geográficas pré-selecionadas (municípios do país com maior concentração de pobreza), pretendendo ultrapassar o campo que, tradicionalmente, demarca o espaço das políticas sociais.

Nesses termos, o Comunidade Solidária apresentava-se, como uma estratégia – então como uma estrutura organizacional, propondo-se a garantir o desenvolvimento de ações focalizadas na pobreza, a utilização e potencialização de estruturas e recursos públicos e privados já existentes, adotando uma prática política oposta à fragmentação das ações, ao uso clientelista dos recursos e à pulverização das iniciativas governamentais. Portanto, mesmo

tendo a designação de Programa, o CS se apresentava, no discurso oficial, como estratégia de articulação entre governo e sociedade, sendo o combate à pobreza seu principal objetivo explícito.

O objetivo político geral da Interlocação Política é o de contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social. [...] A Interlocação Política tem ainda como objetivos estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas (IPEA, 1996, p. VII).

A perspectiva filosófica do Programa seria enfrentar a questão social, propondo-se a integrar e descentralizar as ações governamentais, abrindo-se à participação e parceria com a sociedade de forma solidária, garantindo, assim, um gerenciamento eficiente e um atendimento eficaz de ações governamentais já existentes, visando obter equidade nos resultados. Portanto, seus princípios gerenciais básicos para garantir o alcance dos objetivos propostos foram: descentralização (parceria governo/sociedade civil), integração (solidariedade) e focalização (extrema pobreza).

Para desenvolver sua proposta, o Comunidade Solidária estruturou-se, operacionalmente, em dois eixos: um, vertical, tendo em vista a integração dos diferentes níveis de atuação do governo (federal, estadual e municipal), para convergência das ações, incluindo a articulação com diferentes instâncias, como secretarias, conselhos estaduais e municipais. O eixo horizontal do Programa objetiva permitir a integração das iniciativas no plano federal, nas áreas pré-selecionadas em âmbito estadual/municipal, pela articulação entre o Conselho Nacional do Programa, a Secretaria Executiva e os ministérios setoriais. Assim sendo, seu arranjo institucional apresenta uma configuração em que o sistema é composto por cinco atores principais: o Conselho Nacional de Solidariedade, Secretaria Executiva, ministérios setoriais, interlocutores estaduais e governos municipais (SILVA, 2001, p.74-75).

Nessa perspectiva, o Comunidade Solidária - CS foi composto, inicialmente, por um Conselho Consultivo e por uma Secretaria Executiva. O Conselho constitui um arranjo institucional que envolveu 10 (dez) Ministros de Estados e 21 (vinte e um) membros da sociedade civil, na primeira gestão (1995-1997); na segunda, que assumiu a partir de 24 de março de 1997 foi composta de 11 (onze) Ministros de Estado e 20 (vinte) membros da sociedade civil. O Conselho teria por finalidade articular formas de parcerias entre o governo

e a sociedade civil e suas diversas organizações, mobilizando empresas, universidades, igrejas, sindicatos e outras Organizações Não-governamentais - ONGs, para colaborar no enfrentamento da questão social. A Secretaria Executiva seria responsável pela coordenação das ações da Administração Federal escolhida para integrar o conjunto de programas de combate à fome e à miséria, consideradas áreas prioritárias e objetos de atenção especial.

Um caso especial de parceria com a sociedade civil foi a criação da Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária (AAPCS), por brasileiros comprometidos com ações no campo social voltadas para o combate à pobreza e à extrema exclusão social. Fundada como associação civil sem fins lucrativos, a AAPCS teve sua primeira diretoria eleita em agosto de 1995 e vem, desde então, acompanhando o trabalho do Conselho da Comunidade Solidária. O principal objetivo da Associação é viabilizar o recebimento de doações, seja de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou internacionais, canalizando os recursos para financiamento, implementação e acompanhamento de projetos e programas prioritários escolhidos por seleção pública e por critérios técnicos, a partir das diretrizes do Conselho da Comunidade Solidária. O processo de seleção dos projetos foi concebido para permitir a identificação e o apoio de trabalhos inovadores e eficazes no âmbito social (PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA... , 1996, p. 25-26).

Voltolini (2004), salienta que o Terceiro Setor emergiu e se expandiu no Brasil nos anos de 1990, mudando o conceito de serviço social com base em organizações dedicadas à caridade e à filantropia. Neste sentido, as Organizações Não-Governamentais passaram a prestar serviços ao públicos em áreas como as de saúde, educação, cultura, direitos civis, moradia, proteção ao meio ambiente e desenvolvimento das pessoas. Conforme o aludido autor, essas instituições sendo de natureza privada e finalidade pública, não podem perder de vista a dimensão do humano e a dimensão sociocultural. Todavia, necessitam ser administradas com métodos atuais, e assim, o autor mostra que esse campo específico de atuação social tem sua lógica de funcionamento e sua racionalidade próprias:

[...] ONGS, em resposta a uma demanda crescente, realizam nos quatro cantos do país cursos livres de planejamento estratégico, elaboração de projetos, comunicação e marketing, avaliação de resultados, captação de recursos, parcerias e alianças, gestão e financeira e gestão de recursos humanos, ferramentas que, em outra época, seriam mais comuns em empresas. [...] Em comum há também o fato de que, ao selecionar os conteúdos, ambos se apropriam, voluntária ou involuntariamente, de um conhecimento cujas bases se encontram no campo da administração de empresas, exigindo, portanto, releituras e adaptações compatíveis com as distintas finalidades da atividade social. Nem sempre essas adaptações são feitas. E muitas vezes lembram mais arremedos mal costurados de práticas empresariais. O termo

gestão – é bom que se diga – está longe de ser neutro: uma análise etimológica indica que ele significa a ‘ação de dirigir e de gerenciar’. E é justamente essa ausência de neutralidade um ponto de controvérsia. Opiniões se dividem entre os que, *ded fato*, acham muito importante que organizações sociais incorporem princípios de administração em suas atividades e aqueles que consideram essa idéia nociva e prejudicial, na medida em que submete a organização a pensar com uma lógica não condizente com a sua origem e finalidade (VOLTOLINI, 2004, p. 10-11).

Em 1995, a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária definiu como estratégia de ação, além do acompanhamento da execução dos programas em nível federal, experimentar um procedimento para a implementação integrada e focalizada dos programas sob sua jurisdição, selecionando, em cada unidade da federação, um grupo de municípios para os quais deveriam convergir essas ações. Levando em consideração um conjunto de indicadores e de situações agudas de carência e de calamidade, entre os quais cabe mencionar: o volume absoluto de famílias carentes e a ocorrência reconhecida de calamidade pública, foram identificados pouco mais de mil municípios reconhecidos como áreas de preocupação prioritária⁷. De acordo com os documentos do Comunidade Solidária – CS integraram esse conjunto municípios muito pobres e pequenos, espalhados pelo interior, e municípios das grandes áreas urbanas (capitais) do país.

Para o desenvolvimento de todas as ações e programas o Comunidade Solidária conforme o documento *Mãos à Obra Brasil* de 1994 – proposta de Governo do Senhor Fernando Henrique Cardoso – FHC para o seu primeiro mandato (1995-1998),

O Programa Comunidade Solidária contará com recursos orçamentários, recursos provenientes dos fundos regionais e sociais e de financiamentos internacionais. Não significará aumento de tributos ou a criação de um novo fundo, mas a orientação dos gastos – especificamente das transferências voluntárias a estados e municípios e de parcelas dos fundos regionais e dos fundos sociais – como o PIN/Proterra, PIS/PASEP, FAT – segundo os critérios e a prioridades do Programa Comunidade Solidária. Recursos que hoje são usados de forma dispersa e pulverizada serão, assim, canalizados para o objetivo de combater a miséria. De acordo com as execuções orçamentárias de 1993 e 1994, a reunião desses recursos vem alcançando cerca de R\$ 8 bilhões. Considerando que uma parte deles deverá continuar a ser administrada em nível setorial ou regional, o Governo Fernando Henrique destinará R\$ 4 bilhões por ano para financiar as atividades do Programa Comunidade Solidária, sem contar com possíveis financiamentos internacionais e recursos privados que também poderão ser canalizados (CARDOSO, 1994, p. 224 – 225).

⁷ A seleção dos municípios tomou por base a relação dos municípios mais pobres, diagnóstico elaborado pelo IBGE e pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária - CS, tendo como parâmetro indicadores de pobreza municipais. Essa relação combinava dois grupos de indicadores: indicadores de Indigência (Mapa da Fome/IPEA, dados do IBGE); e índice de condições de sobrevivência (UNICEF/IBGE 1991).

A agenda de ação social dos diversos ministérios ligados ao Comunidade Solidária foi agrupada com base em quatro critérios principais:

- programas voltados a alterar, imediatamente, o modo rotineiro de funcionamento de serviços sociais básicos, como é o caso da valorização do ensino fundamental;
- programas que enfrentem situações graves e emergenciais de segmentos sociais em situação de extrema dificuldade, como no caso da população empobrecida do campo e dos idosos e deficientes físicos;
- ações específicas destinadas a reduzir ou eliminar a fome, como os programas de alimentação e nutrição;
- programas que envolvam tarefas urgentes ditadas pelo novo padrão de crescimento econômico e sua exigência de se aumentar a empregabilidade de importantes segmentos da força de trabalho, casos do Proemprego (investimentos de R\$ 6 bilhões em infra-estrutura, no período 96/98) e dos programas de capacitação profissional (BRASIL, 1998).

No período entre os anos de 1995-1997, foram implementados pelo Comunidade Solidária, programas diretamente ligados à agenda básica da política social. A agenda do Comunidade Solidária - CS era composta por 16 (dezesesseis) programas federais executados por cinco ministérios (Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto; da Agricultura e Abastecimento; do Trabalho e do Planejamento e Orçamento). Esses programas são distribuídos em cinco áreas de atuação: redução da mortalidade na infância; alimentação; apoio ao ensino fundamental e pré-escolar; geração de ocupação e renda, e educação profissional; e fortalecimento da agricultura familiar. Além dos programas da agenda básica, foram criados, no âmbito do ideário de responsabilidade social dentro do CS os programas:

Alfabetização Solidária⁸, Universidade Solidária, Capacitação Solidária e Programa Voluntário.

Com a dinamização de ações nas áreas de redução da mortalidade infantil, alimentação, apoio ao ensino fundamental, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda, e qualificação profissional, o Programa Comunidade Solidária pretende atender as necessidades dos segmentos mais vulneráveis na realidade brasileira, mas o seu discurso atenta para a limitação de tais iniciativas, caso não

⁸ Concebido em meados de 1996, o Programa Alfabetização Solidária - PAS é implementado pelo Programa Comunidade Solidária - CS, organismo vinculado à presidência da República, que desenvolve ações sociais de combate à pobreza. Consiste em uma campanha inicial, destinada prioritariamente ao público juvenil, implementada em regime de parceria. Dirigida primeiramente aos municípios das regiões Norte e Nordeste que apresentavam índices extremamente elevados de analfabetismo, o PAS incorporou progressivamente municípios situados na Região Centro-Oeste e no estado de Minas Gerais e, a partir de 1999, abriu uma frente de atuação nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

estejam articuladas a uma política econômica que compatibilize estabilização com crescimento e redistribuição de renda. Da mesma forma, reconhece que é condição para o sucesso das ações de combate à pobreza a existência de políticas universalistas que, por sua natureza pública e gratuita e por contar com uma estrutura nacionalmente instalada, têm maiores chances de atingir a população carente (SILVA, 2001, p.75).

Estamos diante de uma questão contraditória, visto que um Programa dito como estratégia de governo no âmbito social pautado na focalização, gera um caráter assistencialista de atendimento em detrimento à universalidade dos direitos. Em sentido mais geral, a focalização significa o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. Todavia, no contexto das reformas dos programas sociais na América Latina, caso do Brasil, a concepção de focalização vem significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações, já estruturalmente vulneráveis, em detrimento das ações universais. É a forma que a política social, no Brasil e nos países da América Latina em geral, passou a se subordinar às imposições de ajuste estrutural com vistas à inserção de tais países na economia globalizada.

O neoliberalismo renuncia à universalização, quando coloca a atenção a exclusão social como política assistencialista, aliás inviabilizada pela política econômica. Oliveira (1998), assinala que as classes dominantes na América Latina desistiram de integrar a população à cidadania. Isto não quer dizer, desde logo, que tal cenário se desenvolva fatalmente; para ele caberá as classes dominadas reagirem.

Para tal, foram vistas como prioritárias ações tidas como capazes de reverter as situações estruturais que conduzem e mantêm em situação de pobreza grande parte da população brasileira.

Notadamente, no âmbito da educação, o Programa Comunidade Solidária - CS teve por metas contribuir com ações em conjunto com estados e municípios voltadas para o ensino fundamental, como construção ou reformas de unidades físicas; com o desenvolvimento de programas especiais de apoio às mulheres chefes de famílias, com filhos em idade escolar, como forma de garantir a permanência destes na escola; como também no estímulo à implantação de programas de educação básica no meio rural.

O Programa Comunidade Solidária adotou uma filosofia⁹ inspirada no princípio da solidariedade¹⁰, que é considerado o cerne de uma nova concepção de cidadania, vista como adequada a uma sociedade de profunda exclusão social. Os idealizadores dessa estratégia concebiam a emancipação como obra conjunta dos incluídos e dos excluídos socialmente. Isso porque, segundo dizem, os direitos conquistados por parte dos grupos sociais incluídos, ainda que legítimos, tendiam a parecer privilégios frente aos excluídos. O princípio da solidariedade, portanto, objetiva tão-somente deslocar a responsabilidade do Estado para a sociedade civil e legitimar o governo, atribuindo-lhe, perante a sociedade, a imagem de benfeitor (SILVA, 2001, p.78, apud Campos, 1995, p.13). Para Demo (2001, p. 58), pensar a idéia de solidariedade dentro de uma construção política social precisa ter como ideário o princípio da emancipação do ser:

Assim como o discurso sobre a solidariedade tende a ser daqueles que a obstaculizam, também o da ajuda tende a ser daqueles que a usam para dominar. Em si, pode-se-ia supor que ajuda somente faz sentido se graciosa. Portanto, aquela que precisa ser paga já é negócio. Esta questão foi muitas vezes aclarada na discussão sobre “ajuda ao desenvolvimento”, sobretudo quando oriunda de agências financeiras tipicamente liberais, como é, por exemplo, o Banco Mundial. Esta crítica, por sua vez, não pode ser extremista, porque responderíamos a um erro com o oposto. Dizia já que, na lógica dialética da emancipação, ninguém, em condições normais, realiza seu processo de libertação sem ajuda de outros, ainda que o processo implique, mais que qualquer coisa, saber libertar-se desta dependência também. A verdade é que todos somos, de alguma forma, dependentes dos outros, pela própria razão de vivermos em sociedade. Emancipação total é quimera e, no fundo, prepotência pelo avesso. Trata-se, assim, de buscar certo meio-termo, capaz de equilibrar a necessidade de ajuda com a prevalência da emancipação.

O trabalho do Conselho do Comunidade Solidária tinha como fundamento filosófico – a sociedade civil contemporânea, como parceira indispensável de qualquer governo no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e da exclusão social. Percebe-se aqui uma tendência de retorno à filantropia, pelo apelo ao voluntariado, às parcerias.

⁹ Solidariedad, eje de la nueva política social, no inventa la solidaridad; tampoco se apropia de ella o la suplanta. La retoma, como um valor profundamente arraigado em nuestras tradiciones – especialmente entre la población más pobre del país – y funda sobre ella una nueva manera de hacer las cosas. El trabajo em beneficio común y la ayuda mútua se practican em casi todas las regiones del país [...] (CONSEJO CONSULTIVO..., 1994, p.9).

¹⁰ O discurso crítico situa a solidariedade enquanto fundamento filosófico do Comunidade Solidária, como uma das semelhanças do programa brasileiro com o PRONASOL, programa mexicano de combate à pobreza naquele país, sendo apontadas como outras semelhanças entre dois programas a concentração do poder na pessoa do presidente da República, seu corte neoliberal na busca de desenvolvimento de ações seletivas e focalistas de combate à pobreza em substituição a políticas econômicas redistributivas e políticas sociais integrais, abrangentes e universais (SILVA, 2001, p. 79).

Na verdade, trata-se de um ocultamento da questão e do controle sociais, pois a concepção dominante de enfrentamento da questão social, repassada no discurso da ajuda mútua, do voluntariado, apesar de privilegiar o discurso econômico, desconsidera o contexto das desigualdades impostas pelo próprio sistema de produção e, assim, retrata a questão social como expressão conjuntural de diferenças entre os ricos e os pobres, podendo ser superada pela retomada do crescimento econômico do país (SOUZA, 2001, p. 100-101).

As reflexões anteriores e as situações concretas de implementação do Programa Comunidade Solidária, apresentado enquanto estratégia do governo federal Fernando Henrique Cardoso – FHC para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social no Brasil, desvelam a adoção e o significado dos princípios orientadores dessa política. São princípios que, sob recomendações de organismos internacionais, em especial Banco Mundial - BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD e o Fundo Monetário Internacional - FMI, se constituem nos fundamentos orientadores da reforma das políticas e programas sociais na América Latina e especialmente, no Brasil, representados pela focalização, descentralização e parceria, além do princípio da privatização dos programas e serviços sociais.

Reconhecemos o direito à assistência social no espaço da política social brasileira, desde que não esteja calcada numa ação conservadora, paternalista da caridade, do favor, e com ela venha acentuado o caráter compensatório. Consideramos que uma boa política social será aquela que rompa com esse estilo conservador ganhando uma dimensão asseguradora de cidadania, em que a instituição e efetivação dos direitos sociais como expressão dos direitos humanos universais, indivisíveis, independentes e inter-relacionados, sejam, instrumentos de extensão da cidadania e princípios estruturadores de um sistema de proteção social.

Não é fácil discutir a questão da cidadania neste contexto. Mais difícil, porém, é precisar a sua relação com a educação escolar no Brasil. Mas hoje, de fato, a cidadania ocupa lugar privilegiado nos debates contemporâneos e, em decorrência, aquece as discussões sobre o significado social da educação sob a responsabilidade da escola. Todos aceitam que a cidadania, em seu aspecto central – a participação – assume o relevante espaço nas reivindicações concernentes às políticas sociais, nelas situando-se, como é lógico, a política educacional. No Brasil a cidadania tem sido utilizado como categoria mediadora de reivindicações as mais variadas. Ela fundamenta solicitações de melhoria de programas de saúde, de educação, de moradia, de assistência ao menor abandonado e várias outras reivindicações. Nomeia os mais diferentes acontecimentos, é justificativa de muitos programas governamentais e se destaca nas proposições coordenadas pelas inúmeras Organizações Não-Governamentais – ONGs. Por outro lado, apesar de a cidadania funcionar como mediadora de reivindicações sociais. Há quem diga que a cidadania

resultante da ordem burguesa se constitui em um elemento indispensável à continuidade da desigualdade social, enquanto exprime a liberdade no sentido do direito e do respaldo da lei. Assim, a cidadania, como categoria própria da consolidação da sociedade burguesa, se configura a partir do desenvolvimento da inter-relação de dois lados, aparentemente distintos (ALMEIDA, 1994, p. 19-20).

Silva, (2001, p. 77) assinala que o Comunidade Solidária significou mais uma estratégia política de caráter neoliberal do que de articulação de programas sociais.

- o desmonte de órgãos de assistência social, com secundarização da responsabilidade pública pelas políticas sociais.
- a continuidade do primeiro-damismo, da era Vargas, marcado pela “benevolência” e pela “bondade”.
- a ênfase na centralização do executivo federal, mesmo dizendo pautar-se pela descentralização.
- a centralidade da figura dos prefeitos municipais em substituição às forças sociais locais.
- a ildefinição de recursos, dependentes de vários ministérios, alocados em diferentes programas, conferindo-lhe um caráter de instabilidade.
- as marcas de ações sociais focalizadas e seletivas.
- o retorno a práticas assistencialistas e patrimoniais (SILVA, 2001, p. 77).

A lógica central desse caminho na década de 1990, é a subordinação das políticas sociais às políticas macroeconômicas e às regras do mercado. Essas políticas são colocadas em movimento contrário ao desenvolvimento do processo de construção da universalização dos direitos sociais alcançado pela luta popular da sociedade civil em décadas anteriores, ou mesmo pelos movimentos sociais desta década, e pelo movimento de redemocratização da década de 1980.

Consideramos, dessa forma, tratar-se de um movimento de desconstrução das políticas sociais, orientado pelo neoliberalismo, ideologia dominante no Brasil a partir dos anos de 1990. Uma política social inspirada na focalização entendida numa perspectiva conservadora, que fragmenta a atenção na pobreza extrema, não alterando o quadro social brasileiro; como também pelo princípio da descentralização, que diz orientar os programas, projetos e ações de enfrentamento à pobreza e às políticas sociais de modo geral no país. Todavia, têm significado muito mais como uma estratégia de repasse de responsabilidades do Estado nacional para os Estados subnacionais, para os municípios, e para a sociedade civil em geral.

O Comunidade Solidária, articulado por uma ONG, a Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária - AAPCS enquanto estratégia de intervenção no social, diz fundamentar-se no princípio da solidariedade, concebida não enquanto construção da

sociedade, pois possui como intenção subjacente a transferência das responsabilidades do Estado, na promoção e gestão das políticas sociais, para a sociedade significando o que o discurso oficial da mídia considera participação voluntária.

Estamos diante de uma orientação neoliberal dentro de um grande esforço para a terceirização dos serviços dos programas sociais no país, que institui e disciplina o termo parceria como processo de descentralização da gestão pública. É, portanto, estimulada a proliferação das chamadas organizações da sociedade civil e, conseqüentemente, ocorrerá a desresponsabilização crescente do Estado em relação às políticas sociais, além de sua pulverização, fragmentação e descontinuidade.

Na realidade, o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer, ou seja, o que se pensa do papel do Estado depende do modelo econômico e do modelo do próprio Estado. As reformas em desenvolvimento em países da América Latina, caso do Brasil, fazem parte do processo de reformas estruturais em curso nesse continente nas últimas décadas. São, portanto, partes integrantes do projeto neoliberal que coloca como central a necessidade de refuncionalizar o Estado, situando-o no âmbito de um movimento que inclui a liberalização, a privatização e a desregulação.

As parcerias com o setor privado, as escolhas de interlocutores entre as organizações não-governamentais¹¹ para o gerenciamento de programas sociais no Comunidade Solidária

¹¹ A partir da década de 1980, com a mudanças havidas na conjuntura dos países latino-americanos, as ONGs passaram a se defrontar com desafios que põem em xeque sua forma de gestão. A conjuntura assumiu as seguintes características: índices cada vez mais altos de inflação; emergência ou vigência de governos democráticos; implantação de uma política neoliberal de desenvolvimento agravando a pobreza; crescimento do setor informal da economia; e descrédito do Banco Mundial e das instituições internacionais com relação ao destino dado pelos órgãos governamentais aos recursos alocados em programas de desenvolvimento social. Essa conjuntura, aliada à descoberta do pelo Banco Mundial de que as ONGs podem ser uma das soluções para os problemas sociais do desenvolvimento, as obriga a repensar sua missão sua forma de atuação e seu funcionamento. Na década de 1990, as ONGs se vêem diante dos seguintes desafios: sair do micro para o macro, isto é, não limitar suas ações a microrregiões, e sim contribuir com sua experiência para o desenvolvimento macro; sair do privado para o público, deixando de atuar na clandestinidade para atuar de forma mais transparente, divulgando ao público o que são, por que lutam, o que propõem; e passar da resistência à proposta, ou seja, da ação contra o Estado e à margem do mercado para uma ação participante. [...] A estes, acrescentaríamos o desafio de estabelecer diálogo com os setores governamental e empresarial. Esse desafio constitui, ao mesmo tempo, a oportunidade de conquistar novos espaços por parte das ONGs. No âmbito da reformulação do papel do Estado, as ONGs podem se beneficiar e tomar a iniciativa de ações em parcerias com esses setores. Para superar esses desafios que podem ameaçar sua existência e sua eficiência administrativa, as ONGs têm que pensar em acrescentar às suas peculiaridades novos instrumentos de gestão, dotando seus quadros de habilidades, conhecimentos e atitudes que assegurem, ao fim e ao cabo, o cumprimento dos objetivos institucionais. Trabalhar por meio de redes; identificar claramente produtos, áreas de atuação e cidadão beneficiários; compartilhar ou dividir mercados; criar mecanismos mais eficazes de controle que possibilitem avaliar o impacto das ações executadas; ganhar maior visibilidade perante a sociedade divulgando o produto do trabalho realizado são alguns dos resultados que se podem esperar desse aprendizado (TENÓRIO, 2001, p. 13-15).

foram construídos, em primeiro lugar, para suprir parte da incapacidade financeira do Estado, dentro de um modelo de ajuste econômico, em atender às suas necessidades sociais. E em segundo, pelo modelo e gerenciamento que dizia superar as práticas políticas assistencialistas e clientelistas no país.

Enfim, o corte neoliberal sobre a gestão em forma de gerenciamento por parcerias (descentralização) do Programa Comunidade Solidária traz consigo, no interior do governo Fernando Henrique Cardoso, a perspectiva de cidadania regulada, em que só aqueles que formalmente são requisitados pelo sistema produtivo poderão usufruir de algum tipo de direito social e da atenção do Estado.

Todo o ideário de estratégia de ação em prol da questão social, primordialmente com foco na pobreza do Comunidade Solidária vem evidenciar a filosofia de implantação do Programa Alfabetização Solidária – PAS que dele decorre, caracterizado pela descentralização de parcerias e recursos em virtude do combate à pobreza, e mais especificadamente ao analfabetismo em municípios de índices de analfabetismos e pobreza acentuada.

2.2 O Programa Alfabetização Solidária e os parceiros: gerenciamento, competências e recursos dos parceiros

Na década de 1990 entre as principais estratégias para universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) traz como destaque a necessidade de incrementar recursos financeiros para a manutenção e o investimento da qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação. Para tanto, indica a aplicação de instrumentos para manter controle (não define) dos gastos públicos em educação como forma de evitar que os recursos que, legal e constitucionalmente, sejam destinados a essa área e aplicados em outros programas. No discurso do documento, as considerações adicionais sobre centralização/descentralização deviam ser vistas obedecendo a dois subitens: medidas e instrumentos de implementação, destacando a consolidação de alianças; parcerias e eficiência, e equalização no financiamento.

Por essa via, no que diz respeito à eficiência e equalização do financiamento, um elemento importante posto no documento citado é a programação e gestão dos recursos

públicos, buscando eliminar o desperdício e a superposição das ações, o que demandaria segundos suas recomendações – compromissos de atuação integrada e a definição de estratégias de ações voltadas para a revisão de critérios de transferência de recursos intergovernamentais e implantação de mecanismos legais e institucionais que assegurem agilidade e eficiência nos financiamentos compartilhados (intergovernamentais e entre fontes governamentais e não-governamentais) e equidade em sua distribuição e programação.

Ao assumir o governo no período 1995-1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso – F H C divulga o documento *Mãos à obra Brasil*: proposta de governo 1994, em que expressa sobre a descentralização, a qual implica uma revisão do papel das atribuições das esferas do governo, refletindo sobre as formulações da educação e suas novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade.

As intenções do referido governo em matéria da agenda sócio-educacional expressas no citado documento, classifica suas ações sobre o analfabetismo e cria o PAS vinculado ao Programa Comunidade Solidária - CS. Considerou-se, para essa análise, o PAS contempla a ação do governo por meio do Comunidade Solidária frente à redução do analfabetismo com investimentos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

No âmbito de sua atuação, o Programa Alfabetização Solidária tem como objetivos centrais: o combate aos altos índices de analfabetismo e a institucionalização da Educação de Jovens e Adultos - EJA. A faixa priorizada para atendimento se concentra com jovens analfabetos de 12 a 18 anos, porém qualquer exclusão de adultos de qualquer faixa etária. O público-alvo se concentra nos municípios com as maiores taxas de analfabetismo, notadamente em áreas rurais, porém as zonas urbanas com grande concentração de pessoas não alfabetizadas são também contempladas, através do Projeto denominado Grandes Centros Urbanos (regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Goiânia, Fortaleza, São Luís e Belo Horizonte).

O Programa se apóia em módulos de alfabetização desenvolvidos semestralmente e viabilizados por uma articulação de parcerias entre o governo (em seus três níveis: municipal, estadual e federal), a sociedade civil (pessoas físicas e jurídicas) e a comunidade acadêmica (universidades, faculdades, centros universitários). Cada semestre equivale a um módulo de alfabetização com duração de 6 meses. Em cada módulo, o processo se inicia na seleção de alfabetizadores, que são pessoas da própria comunidade. Um mês, em média, é reservado para a capacitação desses alfabetizadores, e cinco meses de curso para os alfabetizandos (alunos), normalmente com quatro aulas por semana, de três horas cada. No final do módulo, os alunos são orientados a ingressar na rede formal de Educação de Jovens e Adultos do município.

O Programa Alfabetização Solidária - PAS é desenvolvido com a contribuição de quatro instituições parceiras, em que cada uma possui funções e responsabilidades claramente definidas, ou seja, cada uma contribui com recursos humanos, financeiros ou técnicos, de acordo com as características de seu papel e de sua especificidade. A seguir, algumas atribuições das instituições parceiras do PAS.

Instituições de Ensino Superior	Setor Privado	Governo	Município
<p>A comunidade acadêmica (instituições de ensino superior federais, estaduais, comunitárias, privadas) é encarregada da execução pedagógica do PAS nos municípios. A independência das instituições na escolha de teorias e práticas pedagógicas é fundamental à vocação democrática do Programa inserida no documento Princípios Político-pedagógicos.</p> <p>As Instituições de Ensino Superior são responsáveis desde o projeto inicial de execução até a supervisão de resultados, passando pelas avaliações permanentes. Isto é, tem a atribuição de selecionar e capacitar os alfabetizadores, de efetuar o acompanhamento e a avaliação do andamento das aulas e dos resultados quantitativos e qualitativos de alfabetização.</p> <p>Sua parceria é institucional e, na maioria das vezes, os projetos de participação são inseridos na esfera de atuação das Pró-Reitorias de extensão das Universidades. A execução é realizada voluntariamente, pelos docentes.</p>	<p>Empresas, instituições financeiras, fundações corporativas, dentre outras, participam do Programa doando recursos financeiros necessários para a execução das ações nos municípios mais pobres nas regiões Norte e Nordeste do país. Estes recursos se destinam ao financiamento dos cursos de capacitação dos alfabetizadores e de suas bolsas mensais, da merenda diária dos alunos e dos deslocamento para avaliação mensal e semestral dos resultados alcançados, o que representa 50% do custo por aluno, cerca de 17 reais mensais, durante 6 meses.</p>	<p>A parceria com diferentes níveis de governo se dá da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o Governo Federal, MEC financia a aquisição do material didático e kits de biblioteca para os municípios. Representa 50% dos custos do aluno por mês, que totaliza 17 reais mensais em 6 meses. O MEC, também, participa do fomento e financiamento da EJA nos municípios. É uma ação considerada fundamental para a continuidade da escolarização dos egressos e a sustentabilidade dos resultados no município. - Órgãos, instituições financeiras, agências de fomento e empresas públicas financiam a execução do Programa nos mesmos moldes do setor privado, ou seja, contribuem com os outros 50% restantes, o que representa 17 reais por mês por aluno, durante 6 meses visa cobrir o restante dos gastos, com: merenda escolar, capacitação e pagamento da bolsa auxílio aos alfabetizadores, avaliação e acompanhamento. - Os Governos estaduais aderem ao Programa da mesma forma que o setor privado, financiando a execução nos municípios de seu Estado. 	<p>A administração municipal, que é a principal beneficiada e interlocutora do Programa. Disponibiliza toda a infraestrutura necessária à execução – salas de aula e transporte para os alunos e alfabetizadores. A relação com o Governo local é constantemente alimentada e reforçada, pois é importante haver confiança mútua no processo de institucionalização da EJA, a fim de que seja realizada com a agilidade necessária para assegurar sua eficácia, eficiência e efetividade.</p>

Quadro 5 - Atribuições das instituições parceiras do PAS.

Fonte: (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÀRIA..., 1997).

Pela análise geral das parcerias, contata-se que o Ministério da Educação e do Desporto - MEC viabiliza o fornecimento do material didático e de apoio, além do incentivo à formação de bibliotecas nos municípios atendidos, o que representa um custo de R\$ 17,00 por aluno/mês. As empresas aderem *solidariamente* ao Programa por meio da adoção de um ou mais municípios, contribuindo também com o valor estimado em R\$ 17,00 por aluno/mês. Conforme os relatórios do Programa, esse valor repassado assegura o patrocínio das seguintes despesas:

- a) hospedagem e alimentação dos alfabetizadores durante a capacitação;
- b) despesas de avaliação;
- c) bolsas aos coordenadores municipais e alfabetizadores;
- d) merenda escolar;

O MEC, junto ao Alfabetização Solidária e às universidades intensificou esforços para construção de uma proposta pedagógica, disponibilizando material didático, e recursos para o pagamento de bolsas. Por outro lado, está longe de lançar as luzes de uma política pública efetiva voltada para o analfabetismo.

À Comunidade Solidária cabe a articulação dos parceiros e das ações do Programa. Ao Ministério da Educação e do Desporto compete fornecer o material didático e bibliotecas, o que equivale a um custo de R\$ 17,00 por aluno/mês. Cabe também garantir a incorporação ao Programa de qualquer proposta metodológica de alfabetização, que será reproduzida e distribuída, desde que aprovada por seu corpo técnico. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) tem a responsabilidade de mobilizar as universidades para a participação no Programa. Às universidades cabe selecionar os alfabetizadores nos municípios, garantindo seu treinamento e capacitação; avaliar mensalmente o andamento do Programa; e estimular a geração de pesquisas acadêmicas, teses e produção de material didático voltados para o tema alfabetização. Às empresas adotam os municípios, cobrindo as despesas de hospedagem durante a capacitação dos alfabetizadores; de professores universitários em suas viagens de coordenação aos municípios; e o pagamento de bolsas aos coordenadores municipais e alfabetizadores, assim como da merenda diária para os estudantes. Isto significa um aporte de R\$ 17,00 por aluno/mês. Os municípios ajudam na indicação de possíveis alfabetizadores, fornecem o espaço físico para a realização das aulas e ajudam a mobilizar a comunidade para a divulgar a realização do Programa, indicando aqueles que necessitam de alfabetização (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 1997, p. 6).

Cabe às universidades coordenar a parte pedagógica do Programa. Para tanto, cadastra um professor ou aluno da universidade, previamente selecionado, para coordenador setorial a fim de proceder ao acompanhamento pedagógico no município onde ocorrerá o Programa, o que recebia, no primeiro ano de implantação, uma bolsa de R\$ 300,00 reais mensais mais

ajuda de custo (calculada a R\$0,30 por Km/ distância) por cada município que assume, durante seis meses, podendo atender até dois. Em 1999, a bolsa do coordenador setorial passou para R\$ 150,00 mensais. Cabe ao coordenador (ou cada coordenador setorial) fazer uma viagem chamada de precursora ao município, com o objetivo de conhecer a realidade e selecionar os alfabetizadores (pessoas com 18 anos ou mais, com escolaridade igual ou superior a oitava série residentes naquele município onde irão receber uma bolsa de R\$ 120,00 durante 5 meses de aula para jovens e adultos acima de 12 anos). Vale salientar que o alfabetizador não pode assumir dois semestres consecutivos. Após selecionados, esses alfabetizadores participam de um curso de capacitação correspondente a 120 horas a cargo da universidade *parceira*. O curso tem por objetivo oferecer subsídios que permitam o desenvolvimento do módulo de alfabetização. O coordenador setorial, após a capacitação, deve avaliar o desenvolvimento do projeto, apresentar relatórios, e, ainda, fazer uma visita mensal ao município dando continuidade à orientação pedagógica que culmina com a avaliação das turmas.

A universidade também é chamada a estimular a criação de pesquisas e, principalmente, assessorar a rede municipal na organização de cursos para a Educação de Jovens e Adultos, bem como proceder à avaliação do curso ao final de cada módulo.

No que cabe aos municípios, eles participam recebendo atendimento, mas também se mobilizando para oferecer as condições necessárias para que o Programa aconteça. São, portanto, responsabilidades de cada município que tem, em média 10 salas de aula (alguns possuem 20 salas) com 25 alunos em cada uma:

- a) garantir a mobilização dos alfabetizadores;
 - b) fornecer espaço físico para as classes;
 - c) oferecer condições para o funcionamento das salas de aula;
- assegurar o transporte para que o coordenador municipal¹ faça o trabalho de supervisão das salas;
- d) garantir hospedagem, alimentação e transporte local para o coordenador da universidade em suas visitas ao município.

Vale salientar que os recursos para a aquisição da merenda são creditados na conta corrente da Prefeitura, durante os cinco meses de curso, sendo o valor do repasse estabelecido em R\$ 0,30 (trinta centavos) por aluno/dia de aula.

O município é selecionado de acordo com o seu índice de analfabetismo, mas a Prefeitura participa do Programa através de um termo de Adesão assumindo todas as responsabilidades que constam no Termo de Compromisso e Parceria assinado entre o MEC,

O Conselho do Comunidade Solidária – CS, O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB (atuante em 1998) passando para a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS (a partir de 1999), a Universidade, a Empresa e a Prefeitura Municipal.

No tocante à prestação de contas dos municípios e IES, existem três elementos que devem ser considerados: recursos da merenda escolar, recursos do deslocamento para o curso de capacitação e recursos para bolsa de alfabetizadores e dos coordenadores. Conforme o Programa:

Recursos da Merenda Escolar. Os recursos da merenda escolar serão creditados, mensalmente, na conta corrente da prefeitura. Para todos os pagamentos efetuados deverão ser obtidos os comprovantes (recibo, nota fiscal, etc.), em favor da prefeitura municipal. Ao final de cada mês, a prefeitura deverá elaborar a prestação de contas com a demonstração dos recursos recebidos, despesas realizadas e, se houver, devolução de saldo. Recursos do Deslocamento para o Curso de Capacitação. Ao final do curso de capacitação, o coordenador do município será orientado sobre a prestação de contas dos recursos recebidos para o pagamento das despesas de deslocamento dos alfabetizadores do município até a universidade, ida e volta. Recursos da Bolsa do Alfabetizador e do Coordenador. Mensalmente, será creditado na conta corrente do coordenador do município o montante dos recursos para o pagamento da bolsa de R\$ 120,00/alfabetizador e R\$ 200,00/coordenador. O coordenador deverá providenciar o pagamento dessas bolsas e obter o recibo de cada alfabetizador, cujo modelo será encaminhado pela Coordenação Executiva do Programa, juntamente com as instruções para essa prestação de contas (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA...,1997).

Dentro dessa lógica, O PAS adotou uma gestão de parceria na qual o Programa Comunidade Solidária delega a uma equipe de profissionais o exercício de coordenação nacional, em conjunto com a sociedade civil sem fins lucrativos - Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (formado por uma Executiva Nacional que administra o Programa e um Conselho Consultivo (de caráter consultivo, formado por membros parceiros). Impelido pelo sentido de responsabilidade social, o empresariado assumiu a função de financiador, compartilhada pelo Ministério da Educação. Os governos municipais exercem a coordenação local do Programa, distribuindo a merenda, *indicando educadores*¹², e nomeando coordenadores locais. As instituições de ensino superior realizam, mediante remuneração complementar aos docentes, a formação dos educadores e exercem outras atividades de assistência técnica. As comunidades mobilizam educadores e educandos.

¹² Os alfabetizadores também passam por provas de seleção a nível de ensino fundamental, e/ou uma entrevista coordenada pelas universidades.

A proposta de gestão baseia-se em cinco vertentes já apresentadas neste trabalho:

- a) mobilização nacional, "contemplando espaços para toda a sociedade atuar";
- b) implantação como projeto piloto, para servir como experiência e referência a todos aqueles que no Brasil quiserem trabalhar com alfabetização;
- c) parcerias envolvendo o governo federal (por meio do Ministério da Educação - MEC), prefeituras, empresas e universidades;
- d) avaliação permanente com o auxílio das universidades;
- e) mobilizar a juventude dos municípios envolvidos, dando prioridade a jovens cursando o 2º grau, magistério ou 8ª série do 1º grau para atuarem enquanto alfabetizadores, como garantia de um trabalho remunerado e, sobretudo, "pela mobilização destes jovens para solução do problema do analfabetismo no país" (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 1997).

A análise do contexto geral dessas cinco vertentes constitui um modelo de gestão pautado em um sistema de parcerias entre Estado, empresas, instituições e a sociedade civil como comprometimento a resolver o problema do analfabetismo.

Esse desenho da gestão do PAS tem se mostrado eficiente pois, partindo de motivações distintas, os vários segmentos parceiros têm cumprido, com maior ou menor eficiência, ao longo desses últimos sete anos (1997 a 2003), as funções operacionais que lhe foram atribuídas no esquema cooperativo.

Vale ressaltar que uma forma de conceituar a gestão é vê-la como um processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que por sua participação ativa e competente, promovam a realização, o mais plenamente possível, dos objetivos de sua unidade de trabalho, no caso, os objetivos sócio-educacionais de combate ao analfabetismo. O entendimento do conceito de gestão, portanto, deveria assentar-se sobre a maximização dos processos sociais como força e ímpeto para a participação, isto é, do trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisão sobre elas, em conjunto, a partir de objetivos organizacionais entendidos e abraçados por todos. De outro modo, o conceito de gestão deveria partir do pressuposto de que o êxito de uma organização social depende da mobilização da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um todo orientado por uma vontade coletiva.

A gestão participativa se assenta, portanto, no entendimento de que o alcance dos objetivos educacionais, em seu sentido amplo, depende da canalização e do emprego adequado da energia dinâmica das relações interpessoais ocorrentes no contexto de sistemas

de ensino e escolas, em torno de objetivos educacionais, concebidos e assumidos por seus membros, de modo a constituir um empenho coletivo em torno de sua realização.

Nesse sentido, sobre a concepção de descentralização de parcerias, é necessário analisar que ela expressa determinada forma de representação da realidade social, possuindo e pressupondo significados diversos permeados pela postura intelectual, política e ideológica de quem a formula. Neste caso, a importância da divulgação de uma ideologia se constitui peça fundamental para a conquista ou para a manutenção do poder governamental, possuindo amplo sentido que perpassa os diferentes níveis do cotidiano.

O conceito de parceria, parece, entretanto, estar vigente apenas no plano operacional, pois não se faz refletir em instâncias de gestão do PAS. A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS, que articula empresários e dirigentes do governo federal, não incorpora as instituições de ensino superior e os municípios; serve de instrumento para a captação de recursos privados e gestão financeira do Programa, mas não delibera sobre os planos estratégicos. A forma de gerenciar a direção e execução da Associação e do Programa faz com que o poder decisório esteja, na verdade, muito concentrado. A exemplo, podemos citar o Conselho Consultivo da Coordenação das Universidades, que não foi escolhido por seus pares; tem poder para influir em deliberações de caráter político-pedagógico, mas não influencia decisões estratégicas de gestão financeira ou da estruturação do curso. Os municípios são meros receptores do Programa, não estando representados em nenhuma instância de deliberação. A sua participação ocorre pela seleção do PAS ao município e por meio de um termo de adesão ao Programa.

As decisões estratégicas são tomadas pela Coordenação do Programa, que está subordinado, hierárquica e formalmente ao Conselho da Comunidade Solidária, mas necessita manter algum tipo de comunicação e subordinação perante o Ministério da Educação, do qual provém os recursos federais.

Na realidade, consideramos o modelo de gestão aqui exposto como mais um caso emblemático presente na história do país sobre o analfabetismo, que o coloca na reforma educacional dos anos de 1990 numa proposta reducionista, quando a assistência passa a ser para situações extremas, portanto, com alto grau de seletividade, e direcionada aos estritamente mais pobres.

Outro fator preponderante na idéia de gestão é a substituição do Estado em suas responsabilidades por organizações da sociedade civil que traz, à tona, uma agenda de *solidariedade, parcerias, democracia e autonomia*.

O modelo de gestão do PAS pode ser conferido na história do país no movimento que começou a tomar corpo a partir dos anos de 1990, quando novos agentes da sociedade civil, como centrais sindicais de trabalhadores e fundações empresariais, incorporaram-se ao rol dos provedores de programas de Educação de Jovens e Adultos. Nesse período, a palavra parceria incorporou-se ao vocabulário desse campo educativo, passando a ocupar lugar de destaque no discurso dos mais diversos atores social e agentes governamentais. A noção de parceria passou a ser utilizada para definir tanto a relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas, quanto para designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais com organizações comunitárias para o desenvolvimento de movimentos de alfabetização de jovens e adultos. Assim, nesse período, qualificam como parcerias as redes de educação comunitária lideradas pelas igrejas e aquelas capitaneadas pelos serviços sociais da indústria e do comércio. Também se desenvolvem em regime de parceria programas de formação de jovens e adultos como o Programa de Alfabetização Solidária.

É importante assinalar que, diante da pobreza e da exclusão (caso da falta de avanços e de continuidade do processo que gera o analfabetismo), as políticas sociais, e, em especial, a política educacional não poderá resolver seus problemas estruturais se for implementada, apenas, com programas de assistência focalizada.

2.3 A interface entre os parceiros e a estrutura do PAS

No que é da responsabilidade da Executiva Nacional do PAS no trabalho de articulação dos parceiros e gerenciamento dos recursos, constata-se que os encontros e seminários regionais e nacionais, estabelecidos anualmente, têm dado credibilidade a sua proposta de continuidade do Programa. Por outro lado, o recebimento de recursos por parte dos municípios e das universidades tem-se constituído de atrasos, desestimulando os alunos (no oferecimento mensal da merenda) e os alfabetizadores (recebimento mensal da bolsa), devido aos atrasos cumulativos ocorridos semestralmente.

Outrossim, a atuação do Programa no trabalho de formação junto às universidades vem criando um perfil de alfabetizadores e coordenadores locais interessados em dar continuidade a seus estudos. Todavia, parece esse não ser um mérito só da atuação do PAS, pois, nesses últimos anos, as prefeituras locais iniciaram um

trabalho de *parceria* com as Universidades na busca de qualificação do professorado que constitui uma ação da política educacional geral com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

No que diz respeito às Instituições de Ensino Superior ligadas ao Programa, pode-se considerar que ampliaram as possibilidades e oportunidades de pesquisa em EJA, como também um desencadeamento de discussões, reflexões e produção do material didático na área, um intercâmbio sociocultural entre as instituições e municípios; estímulo ao desenvolvimento da extensão universitária; ao trabalho com projetos, eventos, estudos, programas e pesquisas. Porém, com base, nesse aparato de possibilidades que as universidades vêm investindo junto à parceria com o Alfabetização Solidária cabe a seguinte reflexão: qual o papel das universidades na construção de uma política pública para EJA ? Aprofundando a possibilidade de reflexão, qual seria o papel de cada parceiro na ampliação da qualidade da oferta da EJA, inserindo aspectos ligados à cidadania?

O texto a seguir é bem pertinente a esse respeito:

Um direito de cidadania, um direito de cidadania significa que nós estamos tratando do jovem e do adulto como um cidadão que é integral, que é participe da sua sociedade e portanto construtor de futuro. Isso quer dizer que a EJA não pode ser tratada de maneira a recortar essa cidadania apenas sobre alguns aspectos. Particularmente eu acho que dois grandes desafios que nós temos a enfrentar pra chegar a essa concepção mais integral de cidadania é não tratar o adulto apenas sobre o ponto de vista da economia, há uma tendência nos tempos atuais de pensar a educação apenas sobre a lógica da formação pro trabalho e apenas sobre a lógica da formação do homem produtivo ou sobre a lógica da educação pra economia. Nós precisamos tratar da educação pra cidadania, a educação pra sociedade como um todo (HADDAD, 2001a, p. 5).

As empresas encontram-se mais presentes no diálogo ao combate do analfabetismo, porém, tal perspectiva não ultrapassa a virtude do voluntariado, da assistência sob a necessidade da produção que, hoje, exige flexibilidade e qualificação.

As prefeituras incentivam e aderem a proposta do PAS nos municípios, porém não investem muito na qualidade das salas e do atendimento, visto que a proposta do Programa não viabiliza, nem, mudanças na estrutura física local. Ainda é presente na história política do país prefeitos ou secretários de educação que não moram na cidade onde

foram eleitos e/ou indicados respectivamente para tais funções; residem nas capitais dos estados, ou na cidade *desenvolvida* mais próxima, o que dificulta a articulação política.

Como acontecem em outros Programas, a realidade da rede física das localidades assistidas é precária. As vezes, existe apenas um lampião a gás funcionando, e o alfabetizador resolve levar seus alunos para um espaço de sua residência, muitas vezes sem a mínima condição, pois faltam carteiras, quadros, etc.

Para desenvolver a articulação no interior do município, em cada município atendido existe também um coordenador técnico-administrativo, responsável pelo andamento e acompanhamento da implantação do Programa *in loco*. Por seu trabalho, recebe uma bolsa-auxílio mensal no valor de R\$ 200,00 ao mês, durante 5 meses. Já o valor da bolsa dos alfabetizadores e do coordenador pedagógico é de R\$ 120,00.

A cada módulo há, ainda, renovação dos alfabetizadores, o para o Programa que possibilita a capacitação de outras pessoas da comunidade, segundo sua filosofia, muitas vezes, são absorvidas pela rede oficial de ensino e se tornam líderes comunitários. Percebe-se que o modelo foi formulado de forma a favorecer a descentralização das ações na perspectiva da responsabilidade social.

O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano 2000 confirma os impactos positivos do Programa sobre os índices de analfabetismo divulgados em dezembro de 2001. Os referidos dados mostram que o Programa contribuiu efetivamente para diminuição do índice durante a última década. Segundo o IBGE, houve uma redução de 32,3% no índice nacional de analfabetismo do grupo composto por jovens e adultos acima de 15 anos de idade. Em 1991, o índice nacional de analfabetismo era de 20,07%, passando para 13,6% em 2000.

Em seu relatório final, o IBGE afirma que:

(...) esta melhoria reflete, em parte, os esforços do Programa Alfabetização Solidária (organização não-governamental) que tem por objetivo reduzir os índices de analfabetismo no Brasil e desencadear a oferta pública de Educação de Jovens e Adultos (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 2002, p.6).

A redução mais significativa do índice se deu nas regiões Norte e Nordeste, onde está situada a maior parte dos municípios atendidos pelo Programa. No Nordeste, o índice caiu de 37,5% em 1991 para 24,6% em 2000, ou seja uma queda de 12,9%; no Norte, a queda foi de 8,3%.

No período de 1997 a 2003, a atuação do PAS vem demonstrando a expansão desde sua fase inicial (janeiro a julho de 1997), atingindo 38 municípios, 9,2 mil alunos, 442 alfabetizadores capacitados, 38 universidades, com o financiamento dividido entre o Ministério da Educação (MEC) e 11 empresas parceiras. Até o final de 2004, 4,9 milhões de alunos atendidos em 2066 municípios, atuando em parceria com 166 empresas e com 188 instituições de ensino Superior, 216 mil alfabetizadores capacitados. Logo abaixo podemos visualizar a configuração de cada módulo de atendimento.

No Módulo II, realizado de julho a dezembro de 1997, houve uma expansão elevando o número de alunos para 29.450, o de municípios, com índices de analfabetismo superiores a 48%, para 120 e envolveu um total de 19 empresas e 80 universidades, que capacitaram 1.479 alfabetizadores.

O Módulo III, desenvolvido janeiro e julho de 1998, teve a participação de 39 empresas e 105 universidades. O atendimento foi dado a 148 municípios com índices de analfabetismo acima de 42%, e a 36.350 alunos. A capacitação contemplou 1.833 alfabetizadores.

De julho a dezembro de 1998, quando se desenvolveu o Módulo IV, o Programa teve 200.800 alunos distribuídos em 581 municípios, com índices de analfabetismo de 35% da população. Atuaram 152 instituições de ensino superior, que capacitaram 10 mil alfabetizadores, com recurso do MEC e de 48 empresas.

O Módulo V teve início em janeiro de 1999 e atendeu igual número de municípios, alunos e alfabetizadores do módulo anterior.

O Módulo VI, que começou em julho de 1999, alcançou 866 municípios, além do projeto-piloto desenvolvido em dois grandes centros urbanos: São Paulo e Rio de Janeiro. Nas áreas metropolitanas dessas capitais, cerca de 20.000 alunos foram incorporados ao Programa, totalizando 300.000 atendidos somente nesse módulo.

Em resumo, a expansão do PAS, desde sua fase inicial (janeiro-julho/97), conclui que o Programa atingiu 38 municípios, na segunda fase módulo II (julho-dezembro/97) expandiu para 120, na terceira (janeiro-julho/98) para 148, na quarta (julho-dezembro/98) foi ampliado para 581 municípios no país, 460 atingidos pela seca, acredita ter atingido 275.800 alunos; no módulo VI (julho a dezembro de 1999) 866 municípios atendidos, consideram ter atingido 300.000 alunos. E em 2003¹³:

¹³ Com o anúncio dos dados definitivos do Censo 2000, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) confirmou que, apesar de recente, a Alfabetização Solidária contribuiu efetivamente para diminuir o índice de analfabetismo no país durante a última década. Desagregando as taxas de analfabetismo, por grupos de idade

Em sete anos de atuação, esse grau de ineditismo não arrefeceu. A Alfamol levou as primeiras letras a lugares onde nunca se instalou qualquer alternativa de alfabetização de jovens e adultos no Brasil. Assim, alcançou pessoas e regiões em proporções inusitadas. Cerca de 4 milhões de jovens e adultos serão atendidos até o fim de 2003, num total de 2.010 municípios. Essa amplitude, associada ao considerável leque de parceiros, forjou uma das principais marcas da Alfabetização Solidária: a diversidade.[...] Os impactos atribuídos ao trabalho da Alfabetização Solidária confirmam essa vitória, ainda que pequena ante a dimensão do problema. Há no país cerca de 16 milhões de cidadãos que não sabem ler e escrever. Ainda assim, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, registrou uma diminuição de 32,2 % na taxa de analfabetismo no Brasil de 1991 a 2000. Parte dessa melhoria foi creditada pelo IBGE à Alfamol. Acrescente-se à lista de novidades históricas o fato de o modelo de gestão de atuação da Alfabetização Solidária ter sido estendido a quatro países de língua portuguesa: Timor leste, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Cabo Verde. Criou-se também um vínculo de cooperação técnica com a Guatemala, de idioma espanhol. Quer dizer, a Alfamol consagrou-se como fonte de tecnologia social brasileira de exportação, verdadeiro “made in Brazil” do Terceiro Setor (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 2003, p.5).

Apesar de demonstrar uma evolução positiva e significativa de atendimento, bem como firmar princípios político-pedagógicos que contribuem para o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem na construção da Educação de Jovens e Adultos, existe a necessidade de discussões mais profundas e contextuais acerca da alfabetização, quais sejam:

- urgência no atendimento à população com pouca ou nenhuma escolaridade;
- desenvolvimento da leitura, escrita e raciocínio lógico-matemático como contribuição à ampliação da cidadania;
- construção de um projeto educacional de qualidade que respeite o saber dos alunos e possibilite o acesso às informações em diferentes áreas de conhecimento e suas articulações com a prática social;
- planejamento dos estruturantes do ensino, buscando concretizar o princípio de que a aprendizagem gera desenvolvimento;
- revisão das concepções de ensino-aprendizagem para níveis diferenciados de organização do trabalho pedagógico;
- aprofundamento das reflexões sobre a formação de professores de educação de jovens e adultos;

verifica-se [...] que no grupo populacional de 10 a 14 anos a taxa declinou de 17,7% em 1991, para 7,2 %, em 2000, representando uma redução de 10,5 pontos percentuais. Já para o grupo de 15 anos e mais de idade, a redução foi menor, embora muito significativa para 13,6% em 2000. Esta melhoria reflete, em parte, os esforços do Programa Alfabetização Solidária (organização não-governamental), afirmou o IBGE em seu relatório final. A redução de 20,1% para 13, 6% representa uma diminuição de 32,2% no contingente de analfabetos no país. As regiões Norte e Nordeste, onde se localizam maior parte dos municípios atendidos pela Alfabetização Solidária, tiveram a queda mais significativa no número de pessoas que não sabiam ler e escrever. Outra informação importante à redução do analfabetismo na zona rural – área em que a Alfabetização Solidária tem mais de 70% de todas as suas salas de aulas instaladas. Pelo Censo 2000, a redução do índice de analfabetismo na zona rural foi de 12,5 pontos percentuais, enquanto que o declínio médio foi de 7 pontos percentuais.

- pertinência das parcerias no financiamento da educação de jovens e adultos (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 1999, p.7).

Outro dado importante diz respeito à redução de analfabetismo na zona rural, onde o Programa possui mais de 70% de suas salas de aula implantadas. Pelo novo censo, a redução do índice de analfabetismo na zona rural foi de 12,5%, enquanto a redução média nacional , 7%.

O Programa, também, tem conseguido garantir a continuidade de seus resultados e a institucionalização do acesso à Educação de Jovens e Adultos. Mais de 74% dos municípios atendidos pelo Programa até dezembro de 2000 iniciaram cursos de Educação de Jovens e Adultos desde a implantação do Programa. Também as matrículas em cursos de Educação de Jovens e Adultos aumentaram em 114% nos referidos municípios; a média nacional de aumento de matrícula foi de 42%, conforme dados do censo escolar de 2000/2001, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP/MEC. Todavia, esses resultados correspondem ao período de implantação do *Programa Recomeço* como fornecimento de recursos aos municípios.

A diretriz de focalização das políticas sociais tem origem na tese de que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior impacto positivo. Essa orientação implica o rompimento do princípio da universalidade dos direitos e conduz à segmentação das políticas sociais, que assumem, progressivamente, a configuração de programas compensatórios destinados a mitigar a pobreza.

O investimento na Educação de Jovens e Adultos necessita trazer qualidade aos diversos desafios que essa modalidade enfrenta. Desafios estes da ordem de recursos humanos, financeiros, pedagógicos e infra-estruturais. É preciso efetivar o disposto no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) acerca do custo qualidade, pois estabelece uma série de itens e metas para a educação básica e apresenta um impacto na definição do custo de um ensino de qualidade, voltadas a condições de infra-estruturas adequadas as escolas; prédios e equipamentos adequados ao nível e perfil dos alunos; pessoal qualificado; e o projeto pedagógico efetivo no planejamento e gestão escolar; além de formação continuada (BRASIL,2001).

É notório perceber que na segunda metade dos anos de 1990, a participação do governo federal na escolarização de jovens e adultos caracterizou-se por intervenções

focalizadas ou de caráter compensatório, destinadas a atender, prioritariamente, as regiões mais pobres do país. Entre essas iniciativas, destacam-se aqui o Programa Alfabetização Solidária e o Programa Recomeço.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, também reteve para si funções de regulação e controle das ações descentralizadas de educação de jovens e adultos, mediante a fixação de diretrizes e referenciais curriculares nacionais, a instituição de exames nacionais para certificação, bem como pela criação de programas de formação de educadores que, embora fossem apresentados formalmente como livre opção dos estados e municípios, tornaram-se compulsórios na prática, à medida que a adesão àqueles programas passou a condicionar as transferências subnacionais de governo.

O vácuo deixado pela ausência de políticas públicas nacionais de escolarização de jovens tendeu a ser ocupado por iniciativas locais, em geral concretizadas por meio de parcerias entre governos municipais e organizações da sociedade civil, como foi o Programa Alfabetização Solidária.

A participação da sociedade civil nas ações de alfabetização não é um fenômeno recente no Brasil. Ao contrário, esse segmento sempre foi chamado a concretizar as campanhas coordenadas pelo governo federal, desde a década de 1940. No entanto, na década de 1990, a relação entre Estado e sociedade civil adquiriu novas características e significados em decorrência da reforma do Estado¹⁴.

Portanto, na segunda metade da década de 1990, as ações visando à escolarização de jovens e adultos foram desenvolvidas em parceria com diferentes grupos de atores sociais. De um lado, houve a continuidade, e até mesmo a intensificação da presença de centros de

¹⁴ A posse em 2003 do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva gerou expectativas na sociedade civil em relação à possibilidade das políticas sociais receberem prioridade, sendo protegidas das restrições de investimento a que foram submetidas nos anos precedentes em virtude de compromissos econômicos externos determinados pelas instituições financeiras internacionais. Neste período o Ministério da Educação - MEC anunciou que a alfabetização de jovens e adultos será uma prioridade da nova administração. Foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo - SEEA com a meta erradicar o analfabetismo durante o mandato de quatro anos, em ritmo mais acelerado que o estabelecido pelo Plano Nacional de Educação. Para cumprir essa meta, a SEEA lançou o Programa Brasil Alfabetizado, por meio do qual o MEC contribuirá financeiramente com órgãos públicos estaduais e municipais, instituições de ensino superior e organizações sem fins lucrativos que desenvolvam ações de alfabetização. O governo definiu o Brasil Alfabetizado como uma campanha plural, que acolhe toda sorte de iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Embora o Orçamento da União e 2003 não tenha previsto recursos para um Programa da magnitude do Brasil Alfabetizado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, alocou R\$ 271,5 milhões (cerca de US\$ 82 milhões) para o estabelecimento de convênios no âmbito deste Programa. O repasse de recursos da União será de R\$ 15,00 por aluno mês, e R\$ 80,00 para a formação de cada alfabetizador. As organizações parceiras ficarão responsáveis pela cessão das salas de aula, materiais didáticos, formação de educadores e alfabetização de jovens e adultos cadastrados. Dentre as organizações sociais já conveniadas, estão o Serviço Social da Indústria - SESI, o Movimento de Educação de Base - MEB da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, e o movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST.

educação popular e organização não - governamental que, tendo desenvolvido especialização técnica, passaram a prestar serviços de pesquisa, planejamento, assessoria e avaliação dos programas educativos, formação de educadores e produção de materiais didáticos pedagógicos, tarefas, antes, desempenhadas pelo Estado.

Constata-se, a existência no citado período de novos parceiros, como empresas e fundações empresariais; sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, que passaram a realizar cursos de alfabetização e elevação de escolaridade para trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados não atendidos pelas ações governamentais.

Outra modalidade de parceria entre Estado e sociedade civil no que se refere à educação de jovens e adultos envolve organizações comunitárias e religiosas nos chamados Movimentos de Alfabetização - MOVA ou programas similares. Em geral, nessa parceria, o poder público remunera, muitas vezes simbolicamente, e viabiliza a capacitação de educadores populares que atuam em núcleos de alfabetização instalados em sedes de organizações da sociedade civil, pequenos comércios, empresas, entre outros.

As parcerias estabelecidas entre Estado e organizações da sociedade civil comportam uma ambigüidade: de um lado transferem a responsabilidade pela garantia de direitos universais para a sociedade civil que, obviamente, não possui condições estruturais para responder a essa demanda a amplitude necessária; de outro lado, ampliam os canais de participação e controle social sobre as ações do Estado. A incidência de cada uma dessas características varia muito em função dos atores envolvidos e conformação de cada um dos programas, bem como com a tendência política do governo da unidade federativa responsável por sua gestão.

Mesmo assim, vêm confirmar os argumentos em favor da descentralização que indicam, por exemplo, que ela é fator da multiplicação de provedores, em vez de um só, o que provavelmente implicará uma maior diversidade de experiências e inovações. Ou seja, com meios adequados para comunicar e trocar informações sobre as experiências, um sistema descentralizado poderia resultar em inovações e mudanças mais aceleradas que um sistema centralizado. Por outro lado, o fundamento econômico da descentralização da educação é o melhoramento da eficiência técnica e social. Todavia, não podemos considerar a educação, ela por si só, como redentora das contradições sociais existentes em nosso país.

3 O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE LAGOA DE PEDRAS/RN: DESCENTRALIZAÇÃO, PARCERIAS E A GESTÃO DOS RECURSOS

A proposta de descentralização e gestão dos recursos em parcerias desenvolvida pelo Programa Alfabetização Solidária - PAS frente a seus objetivos formais (reduzir o analfabetismo e aumentar a oferta da EJA) será melhor compreendida quando se verifica a sua implantação em um município norte-rio-grandense. A operacionalização do PAS no município, em relação aos aspectos sócio-históricos e educacionais que compõem o contexto regional e municipal pode ser explicativa sobre o processo que gera as continuidades e descontinuidades de ações de Programas dessa natureza que buscam compensar a ação do Estado na problemática da Educação de Jovens e Adultos - EJA.

O PAS assenta-se em nível nacional, regional e local numa proposta de gestão, cujo processo de operacionalização das ações e recursos se pauta pelo ideário das parcerias entre instituições gerenciadas por uma organização não-governamental, tendo por filosofia evitar a burocratização e pulverização das ações existentes em ações políticas implementadas pelos agentes governamentais durante a história do Brasil.

Aspectos importantes que caracterizam essa forma de gestão, além do tema central da descentralização em parcerias, constitui-se no estímulo à solidariedade, e ao voluntariado, tanto na execução das ações como de recursos (da sociedade civil e política).

Mas, o processo de desenvolvimento de gestão em parcerias em nível nacional pautado no ideário do voluntariado e da solidariedade, como já verificamos neste trabalho, é contraditório. No capítulo anterior, percebemos que o Programa centraliza-se em uma Executiva Nacional e, por assim dizer, desconfigura o caráter de descentralização e revela o de participação baseado num sistema solidário de intervenção.

A solidariedade, quando orientada pelo neoliberalismo, tende a esconder processos de dominação, tende a constituir uma tática do desmonte do Estado, instituindo um clima de pretensa *cooperação globalizada*, que, muitas vezes, escamoteia os conflitos sociais estruturais, conforme Demo (2001). Consideramos a proposta de descentralização aqui analisada muito mais uma forma do Programa desconcentrar as ações e recursos e serviços, do que um caráter de solidariedade universal e de participação ativa.

Dentro dessa perspectiva, nos propomos a analisar a gestão do PAS, no interior do município, onde se operacionalizam as ações e recursos. O entendimento da gestão em

parcerias em nível local nos permitirá indicar uma visão mais próxima da atuação do Programa.

Neste capítulo, portanto, nos propomos a desenvolver um estudo sobre a implantação e as ações do Programa Alfabetização Solidária no Município de Lagoa de Pedras no Estado do Rio Grande do Norte, buscando analisar as considerações dos atores durante a execução do PAS por meio de 06 (seis) entrevistas, sendo escolhidos atores que estavam diretamente ligados às ações no município e na Universidade - IES parceira. Verificamos como se deu o processo de articulação, de execução, e operacionalização do Programa relativo aos 10 mecanismos oriundos dos recursos do MEC/FNDE frente à efetivação dos objetivos formais e das características filosóficas do Programa em âmbito municipal.

A utilização de entrevistas foi um importante instrumental, visto que privilegiou a fala dos atores sociais, situando-a no contexto sócio-histórico em que foi produzida. Pretendemos compreender como ocorreu o processo de implantação do Programa Alfabetização Solidária - PAS, bem como analisar o processo de operacionalização dos recursos em face dos objetivos formais do Programa (redução do analfabetismo e aumento da oferta da EJA) por meio das informações coletadas com as entrevistas, relatórios, dentre outros documentos.

Este texto, ao introduzir os indicadores de analfabetismo em nível regional e local, parte do pressuposto de que, se sabemos onde estamos e o que temos, é mais fácil saber para onde vamos e com que meios, otimizando os recursos e maximizando os resultados.

3.1 Implantação do Programa Alfabetização Solidária no estado do Rio Grande do Norte

Atualmente, saber ler e escrever é uma condição necessária para que um indivíduo possa exercer os seus direitos e deveres como cidadão e para poder inserir-se minimamente no mercado de trabalho, além de constituir um critério básico para se caracterizar os níveis de desenvolvimento humano e de inclusão social de uma sociedade.

A taxa de analfabetismo absoluto, que é o percentual da população com 15 anos ou mais que não sabe ler ou escrever um simples bilhete¹⁵, constitui-se um dos indicadores dessa

¹⁵ A pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio, PNAD/2000, obtém essa estatística a partir da pergunta:

parcela de excluídos da população. Essa estatística está atualmente em evidência devido às últimas informações da Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio - PNAD indicaram que, entre 1980 a 2000, conforme a Tabela 6, a taxa de analfabetismo decresceu, porém o Brasil ainda possui em 2000, 13,6 %, exigindo ainda preocupações acerca dessa problemática no século atual.

Tabela 6 - Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais – Brasil (1980-2000)

Ano	População de 15 anos ou mais		
	Total*	Analfabeta*	Taxa de Analfabetismo
1980	74.600	19.356	25,9
1991	94.891	18.682	19,7
2000	119.533	16.295	13,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Nota: (*) Em milhares.

A Tabela 6 mostra a evolução da redução do analfabetismo durante as duas últimas décadas do século passado, revelando dois fatos importantes. Em primeiro lugar, observa-se que a taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais vem caindo, ininterruptamente, saindo de um patamar de 25,9% em 1980 para 13,6% em 2000. Em segundo lugar, não basta a queda da taxa de analfabetismo; é fundamental a sua redução em números absolutos. Nesse caso, há muito ainda a ser feito. Do ponto de vista da mobilização dos recursos, o que interessa é o número absoluto de analfabetos, em face da grande tarefa que o país tem pela frente. Se por um lado, o Brasil apresenta hoje, plenas condições, do ponto de vista de seus recursos econômicos e da qualificação de seus docentes, para enfrentar o desafio de alfabetizar seus analfabetos, por outro lado o próprio analfabetismo sofreu alterações ao longo desse período, e precisa de ações que venham combater suas causas.

O conceito usado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, nas suas estatísticas durante a década de 1990 considera alfabetizada a *pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhece*. Cada vez mais, no mundo adota-se o conceito de analfabeto funcional, que incluiria todas as pessoas com menos de quatro séries de estudos concluídas. Usando esse segundo critério, mais adequado à realidade econômica e tecnológica do mundo contemporâneo, o nosso número de analfabetos salta, considerando a população economicamente ativa, visto que, em 2001, a taxa de analfabetismo só na faixa

“sabe ler e escrever?”.

etária de 15 a 19 anos é de 3,0% e a escolaridade média chega em 6,0 anos de estudo. Na faixa de 45 a 59 anos em, 2001, a taxa de analfabetismo chega a 17,6% e a escolaridade média 5,6 anos de estudo.

Talvez, o melhor antídoto para o analfabetismo seja assegurar escola para todos na idade correta. Contudo, se essa escola não for de qualidade, continuaremos a produzir o analfabeto funcional, que, apesar de permanecer até oito anos na escola, não consegue avançar além das séries iniciais.

Tabela 7 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais Brasil e regiões (1991e1996)*

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1991	24,6	37,6	12,3	11,8	16,7
1996	17,0	26,0	9,0	8,2	11,8

Fontes: IBGE: Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional 1996*.

(*) percentual da população sem instrução ou com menos de um ano de estudo.

Como demonstra a Tabela 7, o perfil do analfabetismo mantém um forte viés regional, que reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas e inter-regionais existentes no país. Em 1996, a taxa de analfabetismo da região Nordeste decresceu para 26,00%, no entanto, no Sul, esta foi para 8,2%, ampliando a diferença para mais de três vezes.

Esses indicadores apontam para a desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração da população nos denominados bolsões de pobreza do país. Em 1996, dos 15,1 milhões de analfabetos, quase a metade estava na região Nordeste, sendo que as áreas rurais dessa região contabilizavam sozinhas mais de 3,5 milhões de pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudo. Ressalta-se que, dos 4,3 milhões de analfabetos do Sudeste, cerca de 3,3 milhões estavam, ao contrário da região Nordeste e Norte, localizados nas áreas urbanas e, provavelmente, nas periferias das grandes cidades. É possível observar, na Tabela 8, a evolução da queda da taxa de analfabetismo por região durante a década de 1990, como também perceber, apesar dos esforços de programas de alfabetização focalizados nas regiões Norte e Nordeste, no caso, Alfabetização Solidária, a continuidade das diferenças regionais.

Tabela 8 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais (1996, 1998 e 2001)

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

Fonte: IBGE, Pnads de 1996, 1998 e 2001.

Assim, tendo o Brasil, como sua marca básica, as desigualdades sociais e regionais, não poderia ser diferente com o analfabetismo. Como mostra a Tabela 8, as regiões com menor desenvolvimento econômico e de economia pouco diversificada são as que apresentam os mais baixos indicadores. O Nordeste brasileiro possui a maior taxa de analfabetismo do país, apresentando uma redução em cerca de 4,4 pontos no período de 1996 a 2001.

Além das diferenças inter-regionais nas taxas de analfabetismo esboçadas acima, no interior de cada região observam-se também importantes variações de estado para estado que serão consideradas aqui, visto que a existência de expressivas diferenças inter-regionais e intra-regionais abordadas na Tabela 9 a seguir, tem importantes implicações para a agenda de política educacional dessa década de 1990, em função do dimensionamento focalizado na Educação Básica, na universalização da escolaridade, o que deveria ser uma das estratégias para a redução de alguns dos mecanismos que geram a problemática do analfabetismo, como evasão, repetência e reprovação, apresentados no Capítulo I deste estudo.

Tabela 9 - Taxa de analfabetismo nas faixas etárias de 15 a 19 anos e 20 a 24 anos Região Nordeste

Unidade geográfica	Taxa de analfabetismo%					
	15 a 19 anos			20 a 24 anos		
	1991	1996	Crescimento 1991/1996	1991	1996	Crescimento 1991/1996
Brasil	12,1	5,4	-55,7	12,2	5,8	-52,8
Nordeste	25,6	10,8	-57,8	26,5	12,3	-53,7
Maranhão	26,3	12,8	-51,5	28,8	14,0	-51,3
Piauí	27,2	12,5	-53,9	27,7	13,8	-50,3
Ceará	25,3	10,3	-59,2	25,8	12,4	-52,1
R. G. do Norte	23,6	7,6	-67,9	24,5	9,3	-62,0
Paraíba	30,4	13,5	-55,7	30,3	15,1	-50,2
Pernambuco	23,1	8,1	-64,9	24,5	9,5	-61,0
Alagoas	34,5	16,6	-51,8	35,7	18,4	-48,3
Sergipe	24,5	10,0	-59,0	25,1	10,9	-56,6
Bahia	23,9	10,2	-57,4	24,6	11,6	-52,9

Fontes: IBGE: Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional 1996*.

(*) percentual da população sem instrução ou com menos de um ano de estudo.

Os dados da Tabela 9 demonstram que, entre os nove estados da região, as taxas de analfabetismo da população com 15 a 19 anos variaram, em 1996, de 7,6%, no Rio Grande do Norte, a 16,6%, em Alagoas. No Nordeste, apenas os estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco conseguiram um índice de maior redução em suas taxas de analfabetismo entre os jovens de 15 a 19 anos, quanto entre aqueles com 20 a 24 anos de idade em mais de 60%. Vale salientar que este é um período anterior à atuação do Programa Alfabetização Solidária.¹⁶

Na realidade, o Rio Grande do Norte é caracterizado como um celeiro em experiências contra o analfabetismo. Ao longo do período de 1960 a 2000, têm sido deflagrados programas e campanhas com vistas à redução dos altos índices de analfabetismo e de Educação de Jovens e Adultos. Destacam-se, como pioneiras, no início da década de 1960, a experiência de Angicos, sob a coordenação do Professor Paulo Freire - a Campanha *De pé no Chão Também se Aprende a Ler*, no governo municipal de Djalma Maranhão, em Natal -, e o *Projeto Saci /SECD-RN* na década de 1970. Ainda, nesse Estado, outras experiências foram deflagradas, pela Igreja Católica, pelos governos estaduais e municipais.

Enquanto experiências nacionais que chegam ao referido Estado (RN), poderíamos dizer que no período da ditadura militar, foi contemplado com o Movimento Brasileiro de

¹⁶ O que representa que os índices de redução do analfabetismo na década possuem uma tendência a queda também, pelas políticas educacionais de caráter universalistas em torno do olhar para o ensino fundamental, visto que não possuímos um programa de alfabetização em ação nacional neste período.

Alfabetização - MOBREAL, assim como os demais Estados da região Nordeste. Na década de 1990 pelo Programa Alfabetização Solidária - PAS, e pelo Programa de Educação para a Reforma Agrária - PRONERA¹⁷. Neste início de século XXI, as experiências do PAS e do PRONERA ainda se fazem presente, todavia o grande guarda-chuva em termos de Programa de Alfabetização no país, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, é denominado *Brasil Alfabetizado*.

Neste trabalho, considerou-se o Programa Alfabetização Solidária - PAS no período de 1997-2003 como experiência implantada em todos os Estados da região Nordeste, como ocorreu no Rio Grande do Norte. Estudamos, por assim dizer, mais de perto a gestão do Programa no município de Lagoa de Pedras/RN.

De antemão, podemos verificar, na década de 1990, em termos absolutos, após a implantação do PAS uma tendência de queda na taxa de analfabetismo do Rio Grande do Norte, da região Nordeste, ou do Brasil. Todavia, chegamos, em 2001, como demonstra a Tabela 10, com uma taxa de 37,2% de analfabetismo no Rio Grande do Norte, maior que a da região Nordeste.

Tabela 10 - Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais – Rio Grande do Norte – (1996/2001)

Ano	População de 15 anos ou mais		
	Total*	Analfabeta*	Taxa de Analfabetismo
1996	1.735	493	43,4
1998	1.758	468	42,7
2001	1.968	476	37,2

Fonte: IBGE/PNA - Mapa do Analfabetismo no Brasil.

Nota: (*) Números absolutos em 1.000.

Por essa via, ao considerar que, no período de 1996 a 2001, o Rio Grande do Norte teve cerca de 70 (setenta) municípios atendidos pelo PAS, poderíamos analisar a partir da

¹⁷ O PRONERA foi idealizado em 1997 e implementado em 1998, a partir de uma articulação entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST e posteriormente pela Confederação dos Trabalhadores da Agricultura – Contag. Inicialmente, esse programa foi coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, vinculado ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPEF, em parceria com as superintendências regionais. Atualmente, o Ministério da Reforma Agrária substituiu o INCRA na coordenação. A proposta de educação é uma das ações entre as diversas que compõem o Programa da Reforma Agrária. O PRONERA tem como objetivo principal atender os assentados no meio rural em cursos de alfabetização de jovens e adultos.

leitura da Tabela 10 que as taxas de analfabetismo no Estado realmente caem de 43,4% em 1996 para 37,2% em 2001.

Compreendendo que o Programa Alfabetização Solidária - PAS é a maior ação da década de 1990 em prol da redução do analfabetismo em nível nacional e local, constatamos, que apenas, cerca de 40% dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte foram atendidos pelo Programa no período em questão.

Os dados acima Tabela (10) evidenciam que os índices de redução do analfabetismo nesse Estado chegam apenas a 6,2%. Abaixo, na Tabela 11, relativa ao período de 1998 a 2003, observamos com mais clareza, a redução por faixa etária.

Tabela 11 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade no Rio Grande do Norte – 1998-2003

Ano	Faixa Etária (em anos)						
	15 ou mais	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 39	40 a 49	50 ou mais
1998	26,6	13,5	14,8	19,2	22,8	31,9	47,7
2003	23,4	6,6	8,6	14,6	21,3	28,9	47,3

Fonte: IBGE – PNAD's 1998 e 2003.

Na Tabela 11 acima, observamos uma redução por faixa etária relativa à taxa de analfabetismo no período estudado, entretanto os únicos grupos de idade que apresentam uma redução significativa são os jovens entre 15 a 19 anos, de 13,5% em 1998 baixou para 6,6% em 2003; e ainda o grupo de 20 a 24 anos baixa de 14,8% em 1998 para 8,6% em 2003. Os demais variam em cerca de menos de 1% a 5%, sendo esses grupos na faixa etária de 20 a 39 anos caracterizados, nacionalmente, como os que deveriam estar na condição de produtores economicamente ativos, e, portanto, deveriam estar também na condição de escolarizados, já que a educação é colocada como promotora do crescimento econômico.

Tabela 12 – Número de pessoas com 15 anos ou mais (mil pessoas/percentual), por analfabetismo e áreas geográficas (2001 a 2003)

Brasil, Região Geográfica e UF	Ano					
	2001		2002		2003	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Brasil	14.954	9,72	14.785	9,34	14.788	9,17
Nordeste	7.946	18,28	7.909	17,8	8.009	17,73
Rio Grande do Norte	476	18,67	459	17,53	486	18,2

Fonte: IBGE – Pesquisa por Amostra de Domicílio – 2003.

Obs.:

- 1) Até 2003, está excluída a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
- 2) A categoria Total inclui as pessoas sem declaração de alfabetização

Analisando a taxa do Rio Grande do Norte nos três últimos anos do período estudado em comparação ao país, e a região Nordeste, percebemos, na Tabela 12, que a década de 1990 ainda reserva ao século XXI a tarefa de encontrar ações mais eficazes para a redução do analfabetismo, seja em nível nacional, regional, intra-regional ou local.

O detalhamento dos dados do analfabetismo por grupo de idade no Rio Grande do Norte nos primeiros anos do século XXI, evidenciado na Tabela 13, é bem demonstrativo da tarefa de que a agenda para a Educação de Jovens e Adultos, e por conseguinte, da política educacional precisa trilhar em termos de propostas, buscando de uma política mais eficaz para o problema.

Tabela 13 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade (mil Pessoas/percentual) por ano de pesquisa, segundo a alfabetização e grupos de idade no Rio Grande do Norte (2001 á 2003)

Alfabetização	Grupos de Idade	Ano			Ano		
		(Mil Pessoas)			(Percentual)		
		2001	2002	2003	2001	2002	2003
Alfabetizadas	15 a 17 anos	173	171	187	6,78	6,99	6,66
	18 a 19 anos	120	115	116	4,71	4,39	4,36
	20 a 24 anos	238	266	263	9,32	10,17	9,85
	25 a 29 anos	192	210	225	7,55	8,03	8,41
	30 a 39 anos	328	322	334	12,85	12,29	12,52
	40 a 49 anos	212	239	218	8,32	9,12	8,15
	50 a 59 anos	126	129	128	4,94	4,91	4,8
	60 anos ou mais	104	114	120	4,07	4,34	4,48
Não Alfabetizadas	15 a 17 anos	10	13	13	0,38	0,5	0,48
	18 a 19 anos	9	8	9	0,35	0,3	0,32
	20 a 24 anos	38	34	25	1,48	1,31	0,92
	25 a 29 anos	40	40	38	1,58	1,51	1,44
	30 a 39 anos	81	74	90	3,19	2,82	3,38
	40 a 49 anos	82	77	88	3,23	2,93	3,31
	50 a 59 anos	71	77	72	2,77	2,95	2,7
	60 anos ou mais	145	136	151	5,7	5,2	5,64

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

Obs.: a) A categoria Total inclui as pessoas sem declaração de alfabetização.

Analisando a taxa de analfabetismo no Rio Grande do Norte por faixa etária, considerando os habitantes que se encontram entre 15 a 24 anos e mais de 25 anos se constata, de início, na Tabela 13, a enorme discrepância entre os dados obtidos numa faixa e outra. Aqueles que têm de 15 a 17 anos apresentavam, em 2003, uma taxa de analfabetos de 0,48 %, enquanto que na população com mais de 25 anos (população economicamente ativa) a taxa sobe para 1,44% de 25 a 29, e 3,38% de 30 a 39 anos. Diante desse quadro, é possível constatar que as políticas educacionais direcionadas à educação de adultos para as faixas de idade acima dos 25 anos têm realizado pouco efeito no objetivo de ofertar e propiciar o acesso dessa fração da população à educação e, muito menos, a sua continuidade como proclamam os documentos da época, a exemplo a V Conferência Internacional de Educação de Adultos - V CONFINTEA¹⁸ já referida neste trabalho.

É bem sabido que a história da Educação de Jovens e Adultos no Estado do Rio Grande do Norte, além dos Programas de Alfabetização iniciam com a implantação de

¹⁸ A VI Conferência Internacional de Educação de Adultos - VI CONFINTEA (2009) realizar-se-á em Belém organizada pela UNESCO com o apoio do governo brasileiro. Tem como pressuposto, [...] a perspectiva de conceber a EJA de forma mais política e mobilizadora, e menos institucional e burocrática (HADDAD, 2008, p. 77-78).

Centros de Estudos Supletivos - CES. O primeiro passou a funcionar em 1976, através do Decreto n.º 6.845 de 09 de janeiro de 1976 e o Parecer n.º 08/76 do Conselho Estadual de Educação, que autorizou o funcionamento do Centro de Estudos supletivos Professor Felipe Guerra para o Ensino de 1º grau (nomenclatura da época). Em 1980, foi criado o Centro de Estudos Supletivos de 2º grau - Prof.^a Lia Campos que, através do Parecer n.º 96/80, recebeu autorização do Conselho Estadual de Educação para proceder com a sistemática de avaliação do processo.

Na decorrência de ofertas, o Parecer n.º 057/96 - CEE/RN, relativo ao curso de Educação Fundamental de Jovens e Adultos, permitiu o funcionamento desse ensino em 226 escolas estaduais, no turno noturno, com atendimento presencial. Além disso, uma outra demanda passou a ser atendida, também em cinco Centros de Estudos Supletivos pertencentes à rede estadual de ensino estando, assim, distribuídos: no município de Natal, os CES, Professor Felipe Guerra e Professora Lia Campos; em Mossoró, o CES Alfredo Simonetti; na cidade de Caicó, o CES Senador Guerra; e no município de Currais Novos o CES Creuza Bezerra. Em 1999, a Subcoordenadoria de Educação de Ensino Supletivo transforma – SUESU – marca o redimensionamento (Parecer n.º 016/99) dos CES para Centros de Educação de Jovens e Adultos - CEJA, expandindo assim a oferta da EJA (RIO GRANDE DO NORTE, 2008).

Todavia, os índices ainda se revelam alarmantes diante da oferta de Ensino Fundamental e de Educação de Jovens e Adultos no RN. No período de 1997 a 2003, a matrícula de Jovens e Adultos no Estado, e os índices de matrícula, no período 2002 a 2003 (ANEXO A) revelam essa realidade.

O Programa Alfabetização Solidária, como já foi dito, inicia suas atividades em 1997 em 38 municípios do país. No período de 1991 a 1996 o Brasil não possui nenhuma grande Campanha de Alfabetização de Adultos, apenas em 1997, ocorreu, através das ações da agenda social do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC o Programa Comunidade Solidária - CS, focalizando novamente as regiões Norte e Nordeste, como áreas prioritárias de combate ao analfabetismo, devido os dados estatísticos apresentarem conforme a Tabela 14.

Tabela 14 - Taxa de analfabetismo por região

Jovens de 15 a 17 anos	%
Nordeste	26,1
Norte	15,2
Centro-oeste	6,4
Sudeste	4,6
Sul	3,7

Fonte: IBGE, 1991.

A atuação do Programa Alfabetização Solidária, no período 1997-2003, se deu em todos os nove estados da região Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte devido as taxas de analfabetismo da região serem as maiores do país, 26,1% conforme Tabela 14. De acordo com as análises de dados nos relatórios do Programa, o número de alunos a exemplo do que ocorre em todas as regiões concentra-se na zona rural (73,9%) e (26,1%) na zona urbana.

Ao considerarmos a abrangência do PAS no período de 1997 a 2000, (Quadro 6), observamos o crescimento do Programa ao longo da década de 1990, bem como a presença de todos os estados da região Nordeste.

UF	1997	1997	1998	1998	1999	1999	2000	2000
	Mód. I	Mód. II	Mód. III	Mód. IV	Mód. V	Mód. VI	Mód. VII	Mód. VIII
AL	13	31	35	63	63	82	84	84
BA	4	21	26	98	98	125	134	134
CE	1	6	10	119	119	183	183	183
MA	1	6	6	20	20	62	90	90
PB	4	13	15	92	92	121	128	128
PE	4	10	12	49	49	64	65	65
PI	2	7	7	48	48	77	95	95
RN	1	3	5	44	44	53	53	53
SE	1	8	9	16	16	23	33	33

Quadro 6 - Crescimento do Programa por estado da região Nordeste no período de 1997-2001.
Fonte: (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 2000).

O crescimento de números de municípios atendidos por Estado¹⁹ é notório no Quadro 6. Todavia, não representa ainda o atendimento da problemática do analfabetismo em todas as

¹⁹ A quantidade de municípios exposta no Quadro 6 não indica necessariamente que ocorre um atendimento consecutivo de município por módulos ocorrendo em alguns casos a saída de alguns, e a entrada de outros municípios em determinados períodos. Os relatórios ainda não trazem com clareza esses dados para podermos

unidades da federação, como também não indica que o problema está realmente sendo superado. Apenas, demonstra que a atuação do PAS vem reduzindo a taxa de analfabetismo nos estados e municípios atendidos.

Ao criar o Programa Alfabetização Solidária - PAS o Comunidade Solidária - CS se pautou em variáveis relacionadas à pobreza – taxa de analfabetismo alta e Índice de Desenvolvimento Humano baixo, avaliados no censo de 1991, apresentando o município de Lagoa de Pedras no Rio Grande do Norte com uma taxa de 68,3% . Nesse sentido, em 1997, inicia sua versão como Projeto Piloto em todo o país nos municípios relacionados na Tabela 15.

Tabela 15 - Municípios selecionados no Programa Piloto – Alfabetização Solidária

MUNICÍPIO	ESTADO	15 a 17 anos Nº analfabetos	%
Pauini	AM	1.086	81.23
Pedro Alexandre	BA	832	72.79
Coronel João As	BA	1.011	72.53
Bragueta	AL	380	62.91
Simões	PI	1.198	62.36
Taipu	AL	1.038	60.95
Inaja	PE	964	60.48
Salitre	CE	553	59.85
São José da Tapera	AL	1.182	59.67
Inhapi	AL	661	59.34
Craíbas	AL	753	58.92
Itaíba	PE	1.229	58.92
Santana de Mangueira	PB	309	58.75
Tupanatinga	PE	829	57.53
Itapororoca	PB	572	57.31
Adustina	BA	579	57.10
Ribeira do Amparo	BA	605	57.02
Poço Redondo	SE	868	56.92
Mata Grande	AL	1.109	56.50
Canapi	AL	796	56.45
Porto de Pedras	AL	380	56.38
Lagoa de Pedras	RN	199	56.06
Olho Dagua Grande	AL	206	55.83
Dona Inês	PB	404	55.72
Joaquim Gomes	AL	1.019	55.59
Jaramataia	AL	162	55.48
Buíque	PE	1.543	55.36
Araioses	MA	1.645	55.26
Jaícos	PI	1.190	55.22
Campo Grande	AL	412	55.15
Igreja Nova	AL	765	55.12
São J. da Lagoa da Tapada	PB	310	55.06

Fonte: (ALFABETIZAÇÃO..., 1997).

Os dados apresentados acima são oriundos do documento Programa Piloto Alfabetização Solidária em 1997, com destaque para o município de Lagoa de Pedras, em 1997, com 56,06% de taxa de analfabetismo. Dados do IBGE, em 2000, após 04 (quatro) anos de atuação do Programa, o resultado nesse município chega a 44,2%.

O município de Lagoa de Pedras foi o primeiro a ser atendido pelo PAS no Estado do Rio Grande do Norte através do programa Piloto iniciado, em 1997, com a proposta de reduzir o analfabetismo e ampliar a oferta da Educação de Jovens e Adultos. Não existia no local, naquela época. Portanto foi escolhido como foco deste estudo durante a implementação do

Programa no período de 1997 a 2003, com o intuito de percebermos melhor a operacionalização e a gestão dos recursos diante dos objetivos formais do Programa em nível local.

Ainda a Tabela 15 aponta o quadro geral do Rio Grande do Norte, apresentando uma taxa de alfabetização no período de 1991 a 2000 que varia de 51,64% (1991) para 64,51% (2000). E no que diz respeito ao índice de analfabetismo: 48,36% (1991) e 35,09% em (2000). Apesar do considerável aumento na taxa de alfabetização, o índice de analfabetismo ainda se apresenta no período estudado extremamente alto.

3.2 Município de Lagoa de Pedras /RN: dimensão e implementação do PAS

O estudo de um programa destinado a ações sociais em nível local exige uma contextualização e uma abordagem histórica, que enfatize as condições de ordem sócio-econômica que a determinam.

O mundo social não é fixo, nem estável, mas dinâmico e mutante devido ao seu caráter inacabado e construtivo. Por outro lado, a vida social é a criação convencional dos indivíduos, grupos e comunidade ao longo da história. As complexas assim como mutantes relações condicionadas, de conflito ou colaboração, entre os indivíduos, grupos e sociedade forma criando o que foi denominado realidade social (GOMEZ, 1998, p. 102).

O Programa Alfabetização Solidária - PAS inicia como projeto piloto em Lagoa de Pedras no estado do Rio Grande do Norte. Esse município foi criado pela Lei nº 2.779 de 10 de junho de 1962, sendo desmembrado de Santo Antônio/RN. Está localizado na microrregião Agreste Potiguar, zona homogênea do litoral oriental do referido estado, com uma área de 121,6 Km, altura média de 91 metros, fica distante da capital 59 Km, tendo como vias de acesso a BR-101, RN - 106 e RN - 002. Limita-se ao Norte com Monte Alegre/RN; ao Sul, com Serrinha/RN e Santo Antônio/RN; ao Leste, com Brejinho/RN; e ao Oeste, com Lagoa Salgada/RN.

A população vive de atividades agropecuárias baseadas na cultura de mandioca, castanha de caju e na pecuária bovina. As unidades de beneficiamento da mandioca representam um complexo industrial/comercial constituído por casas de farinhas que utilizam o sistema de produção comunitária e particular ocupando mão-de-obra feminina e masculina, bem como o serviço público.

Não havendo uma produção agrícola voltada para a obtenção de renda destinada ao município, se sustenta através da arrecadação dos impostos, das atividades no setor público e pequenos comércios.

Em 1995, Lagoa de Pedras contava com uma população de 6.570 habitantes com 13 (treze) escolas de Ensino Fundamental, sendo 12 (doze) na zona rural, como também uma escola estadual de ensino fundamental e médio na zona urbana; 02 pré-escolas, 01 posto médico no centro da cidade, e 02 unidades de saúde na zona rural. Quanto ao atendimento, a Educação de Jovens e Adultos – EJA, tendo em vista o alto índice de analfabetismo apontado em 1991, 68,3% , o Quadro 7 demonstra a ausência dessa modalidade na rede municipal.

Município	Total		Federal			Estadual		Municipal		Particular	
Pré-escolar	108	-	-	-	-	25	-	83	-	-	-
1º grau	1000	503	-	-	-	555	58	445	445	-	-
2º grau	36	-	-	-	-	36	-	-	-	-	-

Quadro 7 - Matricula Final no ensino pré-escolar, 1º e 2º grau, por dependência administrativa e localização do Município de Lagoa de Pedras/RN (1995).

Fonte - Secretaria de Estado, Cultura e Desportos – SECD/RN, 2007.

O Quadro 7 apresenta os dados educacionais referentes à matrícula por nível de ensino e dependência administrativa no ano de 1995. Nenhum registro foi encontrado acerca das turmas de Educação de Jovens e Adultos, e uma matrícula relativamente baixa no Ensino Fundamental em 1995, como também em 1997 (Ver Quadro 8).

Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal
LAGOA DE PEDRAS	632	754	1386
PEDRAS	661	880	1541

Quadro 8 - Número de alunos matriculados na rede de ensino em Lagoa de Pedras - 1997 a 1998.

Fonte : INEP/Resultados Finais do Censo Escolar 1997 – 1998.

Os dados apresentados acima demonstram a carência de matrículas em detrimento da demanda. O sistema educacional no município de Lagoa de Pedras, apresenta uma realidade próxima a tantos outros no Estado, visto que a rede municipal vem demonstrando a incapacidade de associar a permanência com a quantidade para uma clientela afetada por desigualdades sociais, principalmente na zona rural onde se concentra o maior número da população.

O Programa Alfabetização Solidária, no município de Lagoa de Pedras / RN, foi implantado estendendo sua atuação até 2003 e tendo como foco a alfabetização de jovens e adultos, principalmente àqueles que se encontravam na faixa etária entre 15 e 24 anos, que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não lograram concluí-lo na idade própria.

ANO	TURMA PAS	Nº Inicial Alunos	Nº Final Alunos	SUPLÊNCIA
1997	20	500	475	-
1998	20	500	250	17
1999	07	190	150	04
2000	09	201	124	-
2001	06	148	91	-
2002	10	240	-	-
2003	10	240	125	-
TOTAL	72	1789	1215	21

Quadro 9 - Demonstrativo da implantação das turmas do PAS e de Suplência no município de Lagoa de Pedras/RN - 1997 a 2003.

Fonte: (UFRN, 1998). (UFRN, 2000). (UFRN, 2003).

O Quadro 9, demonstra a demanda atendida pelo PAS no município, bem como, podemos destacar que o índice de analfabetismo baixou de 68,3% em 1991 para 44,2% em 2000, conforme dados do IBGE. Nota-se, também, a falta de possibilidade na continuidade dos egressos do Programa na rede municipal ou estadual devido à ausência de turmas na modalidade EJA. Devido à escassez de turmas de EJA no município, foi implementado um Curso de Suplência para os egressos do Programa Alfabetização Solidária nos anos de 1998 e 1999. O Curso denominado Suplência Contextualizada foi coordenado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN com recursos oriundos do MTB/FAT/SINE (convênio entre o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT/MTB, o Sistema Nacional de Empregos – SINE, o Programa Alfabetização Solidária - PAS e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN). Tratava-se de aulas presenciais na modalidade EJA 1º

Segmento e cursos profissionalizantes (16h/a) de acordo com as necessidades das localidades. Nessa parceria, foram implantadas, em 1998, 17 (dezesete) turmas de suplência de 1ª a 4ª série (nomenclatura da época) e em 1999, 04 (quatro) turmas atendendo, no período, todas as localidades assistidas pelo Programa.

Conversamos com os alunos a este respeito da importância do uso contínuo da escrita para o seu aprimoramento. Novamente fomos questionados quanto ao Curso de Suplência, pois a expectativa no município é grande e os alunos por vezes voltam a fazer a alfabetização para não esquecer o que aprenderam ou aprimorar seus conhecimentos. Mas o que interessa para os que já alcançaram o domínio das estruturas básicas da escrita e matemática é o ingresso no sistema de ensino regular, bem como a obtenção do diploma que pode garantir o acesso a um novo mercado de trabalho (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2000, p. 5).

Esse curso garantiu a escolaridade de aproximadamente 300 (trezentos) egressos do PAS na conclusão da 1ª etapa do Ensino Fundamental (4ª série), Alguns alunos ingressaram no Ensino Fundamental regular de 5ª a 8ª série (nomenclatura da época), tendo sido percebida, nessa instância, a incompatibilidade da faixa etária e do currículo, dificultando, assim o processo de acompanhamento dos egressos do PAS para dar continuidade na escola regular.

Dependência	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (Supletivo)
Estadual	0	0	707	97	0	0	0
Federal	-	-	-	-	-	-	-
Municipal	180	0	963	0	0	0	0
Particular	32	0	76	0	0	0	0
Total	212	0	1.746	97	0	0	0

Quadro 10 - Número de alunos matriculados em 1999 no município de Lagoa de Pedras/RN.
Fonte: Fonte - Secretaria de Estado, Cultura e Desportos - SECD/RN, 2007.

Após a experiência do curso focalizada de suplência contextualizada e 02 (dois) anos de atuação do Programa nesse município, percebemos, conforme dados no Quadro 10, que o município, ainda em 1999, não possuía atendimento à modalidade jovens e adultos.

Talvez possamos analisar , que apenas, os incentivos fomentados pelo PAS não sejam suficientes para a realização da implantação de turmas de jovens e adultos nos municípios por ele atendidos, sem a viabilização de recursos diretamente para essa modalidade, visto que, em 2000, o município ainda possui 235 pessoas com apenas 01 ano de estudo e 680 sem instrução como apresenta o Quadro 11.

Educação - Anos de Estudo	2000
Sem instrução ou menos de 1 ano de estudo	680
1ano	235
2anos	119
3anos	108
4anos	144
5anos	67
6anos	30
7anos	16
8anos	34
9anos	9
10anos	7
11anos	43
12anos	0
13anos	1
14anos	0
15anos	2
16anos	0
17anos ou mais	0
Não determinados	0

Quadro 11 - Educação por anos de estudo - Lagoa de Pedras /2000.

Fonte: INEP/MEC - Confederação Nacional dos Municípios - 2000.

Conforme o Quadro 11, até 2000 o município possuía 680 pessoas sem instrução ou com menos de 01 ano de estudo; o que demonstra a necessidade de turmas de Educação de Jovens e Adultos no local. Nos faz perceber, também, que após quatro anos de atuação do PAS os objetivos formais em reduzir o analfabetismo e aumentar a oferta da EJA, ainda se encontram distantes neste município.

Vale salientar, que a atuação do Programa PAS em Lagoa de Pedras/RN com parceria entre as instituições, estava proposta desde o Programa piloto. Neste sentido, “o programa-piloto de alfabetização propõe a parceria entre o governo federal, comunidade solidária, empresas, municípios e universidades, para a melhoria dos níveis de alfabetização” (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA...,1997 p.2).. Era delineado por cinco vertentes

denominadas características centrais do PAS : mobilização nacional, característica piloto do projeto inicial, parcerias; avaliação; e mobilização da juventude. (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA..., 1997, p.03). O documento traz consigo também a delimitação de atribuições dos parceiros, cabendo ao Comunidade Solidária a articulação das ações:

INSTITUIÇÕES PARCEIRAS			
EMPRESAS	MUNICÍPIOS	MEC	UNIVERSIDADES - IES
<p>Repassar recursos para pagamento das despesas com refeição e hospedagem do coordenador e dos alfabetizadores, durante o período de treinamento;</p> <p>Repassar recursos para pagamento das refeições dos alunos durante o Programa.</p>	<p>Selecionar, obedecendo critérios a serem fixados, pessoas do município, preferencialmente que terminaram ou estejam fazendo o curso de magistério, segundo grau ou 8ª série do 1º grau, para serem treinados como alfabetizadores ou coordenadores do Programa;</p> <p>Garantir as instalações necessárias para implantação do Programa no Município;</p> <p>Mobilizar e recrutar, para o Programa, os jovens analfabetos do Município na faixa de 12 a 18 anos.</p> <p>Preparo e fornecimento da merenda escolar e garantia do transporte dos alfabetizando.</p>	<p>Custo aluno/mês - R\$ 17,00 (custo MEC);</p> <p>Reprodução do material didático;</p> <p>Fornecer o material didático;</p> <p>Garantir o repasse do recurso para pagamento do transporte, refeições e hospedagem do coordenador e dos alfabetizadores durante o treinamento;</p> <p>Assegurar o repasse do recurso para pagamento da bolsa do coordenador e dos alfabetizadores;</p> <p>Assegurar o repasse do recurso para pagamento das refeições dos coordenadores, dos alfabetizadores e dos alunos durante o Programa;</p>	<p>Treinar e capacitar coordenadores e alfabetizadores;</p> <p>Estimular a geração de teses, pesquisas acadêmicas e produção de material didático, voltados para o tema alfabetização;</p> <p>Fornecer o local, se houver, para alojamento dos coordenadores alfabetizadores durante o período de treinamento.</p>

Quadro 12 - Distribuição das ações das instituições parceiras do Programa Alfabetização Solidária.
 Fonte: (ALFABETIZAÇÃO..., 1997).

Poderíamos dizer que o Programa Alfabetização Solidária - PAS completou cerca de 07 (sete) anos de atuação em Lagoa de Pedras no estado do Rio Grande do Norte no período de 1997 a 2003. Os Relatórios oficiais sinalizam que os procedimentos de descentralização em parceria, fornecimento, controle e acompanhamento dos recursos do Programa contribuíram para a efetivação dos objetivos formais. Isso indicou de alguma forma, a pertinência de sua *missão institucional* no município visando à redução dos índices de analfabetismo e fomentar a oferta da Educação de Jovens e Adultos. De outra forma demonstrou a filosofia de mobilização de agentes sociais locais no impacto e na ampliação dessas duas ações educativas de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados.

Constata-se, no contexto apresentado, que, de modo geral, a presença do PAS no município impactou positivamente o processo de redução do analfabetismo. De uma taxa de 68,3% em 1991 para 51,37% em 2000 e 42,22% em 2003. Porém ações de longo prazo, aquelas ligadas à construção de auto - sustentabilidade das comunidades em suas demandas educacionais como indicam os documentos da V CONFITEA (1997) e DAKAR (2000), apesar de construídas cotidianamente, necessitam de uma ação local mais efetiva, que proporcione a possibilidade do capital social das comunidades, suscitando a perspectiva de aumento da escolaridade global do município e autosustentabilidade no atendimento às demandas educativas das comunidades.

Entretanto, ao tentar compreender o Programa em sua materialização histórico-social, procuramos considerar a visão dos atores sobre o processo de operacionalização das ações e recursos do PAS no referido município desenvolvido por procedimentos de descentralização em parcerias. Investigando o fornecimento, controle e acompanhamento dos recursos, se faz necessário perceber, no interior do município através das considerações dos atores sobre as contribuições do Programa efetivamente para a qualidade oferecida relativa a: material didático utilizado no Programa; tempo e duração do módulo de alfabetização; designação/aceitação de municípios a instituições de ensino superior; infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa; transferência de recursos para pagamento de bolsas.

3.3 O PAS no município de Lagoa de Pedras: considerações sobre as parcerias e a implementação dos recursos

A descentralização torna-se um elemento essencial de inserção dos atores sociais em questões que podem modificar uma realidade social predeterminada. No caso específico, o processo de descentralização, característica central do Programa Alfabetização Solidária - PAS, pautada na proposta da reforma do Estado tem como significado a responsabilidade pela sociedade civil. A política social, como função do PAS, privilegia a parceria como um dos instrumentos que subsidiam a democratização do processo de execução de problemáticas ligadas ao Analfabetismo, sendo esta, também, proposta dos organismos unilaterais.

A década de 1990 caracteriza-se, por assim dizer, como processo de reforma, no âmbito administrativo e econômico que vem desencadear mudanças no processo educacional.

Com a reforma administrativa do Estado, alguns elementos colaboradores para a realização da reforma educacional, dentre eles:

- a) aplicação de novas técnicas de coordenação de serviços e atividades entre esferas políticas diversas (parcerias intergovernamentais, convênios de delegação ou descentralização);
- b) transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais;
- c) incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com o seu apoio e assistência permanente. São eles: (organizações não-governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias, etc.).

Esse receituário vem pontuando o modelo de gestão do Programa Alfabetização Solidária - PAS, caracterizado pela descentralização por meio das parcerias e recursos, em face do combate ao analfabetismo, focalizado em municípios de pobreza acentuada.

Para a efetivação das proposições com relação ao Estado e sociedade, presenciamos a proliferação de Organismos Não-Governamentais (ONGs), dentre os quais, o Conselho do Programa Comunidade Solidária - CS. Esse Programa integra a agenda social do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC que, por sua vez, contempla outros programas sociais, dentre eles, o de Alfabetização Solidária - PAS. Esse Programa tem uma execução descentralizada, sob a supervisão de uma Unidade de Coordenação Nacional e a mobilização de parceiros: Ministério da Educação e Cultura, municípios, empresas privadas e universidades.

Evidenciamos a intervenção da sociedade nas políticas sociais (caracterizadas, particularmente, na década de 1990), como também o intuito em se envolver como intelectual orgânico no processo de formulação e acompanhamento de políticas. No entanto, precisamos compreender as diversas dimensões e conceitos da descentralização em parcerias, durante década e a implementação do PAS. Em relação ao conceito de parceria, cabe refletir:

É preciso ainda observar que por trás do discurso da solidariedade está o neoliberalismo, sobretudo em sua tática de desmonte do Estado e de chamamento da sociedade e atividades voluntárias como sucedâneo das políticas sociais. A crítica ao mau funcionamento do Estado, em geral fácil demais de ser apontada, tem como conseqüência não o aprimoramento do controle democrático, mas sua substituição por políticas sociais ainda mais residuais, ou ainda mais dependentes dos favores do Estado. O Terceiro Setor, embora detenha idéia interessante, acaba sendo penduricalho do Estado ou tática para viver à sombra de alguns recursos do Estado sob discursos de combate à pobreza (DEMO, 2001, p.65).

Dentro dessa perspectiva da parceria, enquanto processo sócio-histórico cultural, nos propomos a analisar a percepção dos membros do PAS, no Município de Lagoa de Pedras, de acordo com as ações que desempenharam, a partir de sua função no Programa. Nesse sentido, utilizamos, como nomenclatura, a denominação RESPONDENTE 01, 02 - IES, RESPONDENTE - 03, 04, 05, 06 - LOCAL, sendo escolhidos atores que estivessem diretamente ligados às ações no município e na universidade (caso dos atores locais, coordenadores e professores, como da Instituição de Educação Superior - IES parceira).

Portanto, nesse momento, são ponderados os resultados das entrevistas com os atores referentes à sua participação como parceiro em suas funções na execução e acompanhamento dos mecanismos viabilizados pelos recursos do MEC/FNDE, durante a execução do Programa no citado município, referente ao período de 1997 a 2003.

3.3.1 As considerações dos parceiros do PAS com relação às suas atribuições

Ao analisar o princípio da descentralização no interior do processo de implementação do Programa Alfabetização Solidária - PAS no município de Lagoa de Pedras /RN, perguntamos aos entrevistados qual a compreensão sobre quais seriam os principais parceiros do Programa e quais as suas atribuições durante a execução do PAS no município.

Os principais parceiros no período da implementação, foi a Pró-Reitoria de Extensão que aceitou o convite em assumir na UFRN um Programa, cujo objetivo era colaborar na redução do analfabetismo no Estado. Em seguida, as professoras do Departamento de Educação que acreditaram que poderiam percorrer a tão difícil missão de investir em atividades que pudessem colaborar na redução dos índices de analfabetismo. E finalmente, as Secretárias de Educação em cada município, que era o nosso primeiro contato nas cidades. E por fim, os prefeitos municipais, que tinham de atender as necessidades do Programa (RESPONDENTE, IES - 01, 2008).

A fala sugere um entendimento, em que o Programa é articulado por mais de uma instituição. Todavia, aponta apenas a IES e o município. De outro modo, revela nessas instituições as instâncias diretas de execução: Pró-Reitoria (visto ser um programa ligado à extensão universitária, e professoras do Departamento de Educação por tratar-se de uma problemática educacional). Na instância municipal, aponta prefeitos e secretários de educação, responsáveis pela adesão local. Todavia não informa a existência Executiva (PAS), das empresas, e do próprio MEC como parceiro; nem mesmo as suas atribuições. Na seqüência sobre os parceiros e suas atribuições o segundo respondente da IES, considera:

Bom, governo federal, através da ONG. Era uma empresa, só que a gente não tinha contato com a empresa. O pessoal da universidade, o nosso contato era com a ONG. O pessoal da ONG do Alfabetização Solidária, que no início aliás ele nem era ONG; era tudo próprio governo mesmo. O Programa estava bem estruturado. Mas, a relação com o município dependia muito de quem estava no comando, da prefeitura, da questão política. A gente acabou até tendo uma boa relação com a prefeitura. Em comparação com outros municípios, a relação com Lagoa de Pedras foi boa, eu acredito até em função da secretária que depois, no começo até que não era parece, parente do Prefeito. Depois a outra secretaria que entrou, ela tinha uma maior autonomia, um maior vínculo com a educação. Daí a gente começou a ter um desenvolvimento maior do Programa no município. Então era uma coisa que acabava também dando o tom do desenvolvimento do Programa (RESPONDENTE, IES - 02, 2008).

O olhar sobre a resposta do entrevistado traduz algumas nuances da gestão do Programa. Sua fala traz, como representatividade, os quatro parceiros principais do PAS: governo, IES, municípios e empresas. Contudo, aponta dois dados essenciais: destacamos o não reconhecimento das empresas como parceiras interlocutoras com a IES; e ainda, o próprio governo ou MEC. A interlocução insere um caráter centralizador à proposta do Programa, visto que ele só ocorria pelo gerenciamento da Organização Não-Governamental. De outra

forma, a entrevista aponta a perspectiva de fisiologismo político impregnada historicamente na cultura política dos municípios do país quando retrata as relações com a Secretaria de Educação. Verificamos, ainda, a não explicitação das atribuições dos parceiros.

A fala dos respondentes locais apontam também, uma certa confusão sobre as parcerias e ações:

Atuaram como parceiros, além do MEC e do Conselho Comunidade Solidária, uma empresa – Coteminas, a UFRN e a Prefeitura. Conselho Comunidade Solidária – responsável por toda articulação entre os parceiros. MEC – material didático Empresa – recurso para merenda e bolsa dos alfabetizadores. Prefeitura – salas de aula, giz, merendeira, transporte – quando necessário para visitas, etc. UFRN - que selecionava os alfabetizadores e era responsável pela capacitação dos mesmos (RESPONDENTE, LOCAL - 03, 2008).

O relato do representante local (03) discrimina os quatro parceiros principais e suas atribuições, bem como a clareza em ser o PAS, viabilizado pelo Comunidade Solidária. Todavia, quanto às atribuições sobre os recursos, não há o entendimento claro sobre o financiamento entre MEC e empresas em torno de R\$ 17, 00 cada.

A Universidade Federal, a UFRN aqui, o município, eu acho que e o governo federal. Acho que só. Acho que a prefeitura deixava a desejar um pouco, e o governo federal também (RESPONDENTE, LOCAL - 04, 2008).

O respondente considera que o Programa é articulado por mais de uma instituição, todavia, aponta, apenas, a IES, o município e o governo federal. Não informa a Executiva (PAS), as empresas; nem mesmo as suas atribuições.

Os demais respondentes locais, a esse respeito informam:

Tinham as empresas que era a Fiat, tinha outras empresas, mas era de São Paulo e eu não sei quais eram. A prefeitura ela dava carro, pagava o transporte para eles irem, e dava o maior apoio. A universidade era a UFRN (RESPONDENTE, LOCAL -05, 2008).

Aqui, eu sabia que tinha uma parceria, a prefeitura, e também a Chevrolet. Mas, outras parcerias, eu não conheço não (RESPONDENTE, LOCAL - 06, 2008).

Esses dois entrevistados, pela primeira vez, citam uma empresa parceira, porém não tem muita clareza de qual exatamente seria, muito menos suas atribuições ou a informação de alguma articulação mantida com essa instituição. Apontam as competências de caráter local/prefeitura, mas não faz considerações muito precisas de acordo com a proposta do Programa.

No âmbito geral, todas as falas revelam a não interação entre os parceiros, observando em algumas situações a interlocução de todas direto com a Executiva (ONG), o que revela o caráter da responsabilidade do terceiro setor na execução de problemas sociais públicos, bem como uma gestão centralizadora no aspecto das parcerias.

A gestão deve ser entendida como processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, pela participação ativa e competente, promovam a realização, o mais plenamente possível, dos objetivos de sua unidade de trabalho, no caso, os objetivos sócioeducacionais de combate ao analfabetismo. O nosso entendimento do conceito de gestão deveria assentar-se sobre a maximização dos processos sociais como força e ímpeto para a participação, isto é, do trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisão sobre elas, em conjunto, a partir de objetivos organizacionais entendidos e abraçados por todos. De outro modo, o conceito de gestão deveria partir do pressuposto de que o êxito de uma organização social depende da mobilização da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um todo orientado por uma vontade coletiva.

Fazendo uma correlação das falas com essa conceituação da gestão vimos, o caráter dado à gestão em parcerias no PAS, que ainda não demonstra conhecer a amplitude da função de cada parceiro. Isso nos leva a crer que a representação dos pressupostos filosóficos do PAS de solidariedade e parceria vem sendo enraizado na perspectiva da responsabilidade pela sociedade civil de resolução do problema do analfabetismo em nível de discurso oficial, mas não se confirma como materialização democrática de potencialização e construção política. Na análise de Souza (2001, p. 95), pode-se entender que:

A representação de parceria pressupõe interesses e objetivos homogêneos entre grupos sociais distintos, o que significa a busca de ordenamento das relações sociais, visando minimizar os conflitos para impor uma subordinação cultural na perspectiva de manter os interesses e a ideologia dominante. A parceria, portanto, seria base para o desenvolvimento de práticas solidárias entre Estado e sociedade civil, com subalternização da participação popular.

A parceria deve, assim, ser entendida como uma gestão que possibilite a participação, visando ao alcance dos objetivos educacionais, em seu sentido amplo. Depende, ainda da canalização e do emprego adequado da energia dinâmica das relações interpessoais ocorrentes no contexto de sistemas de ensino e escolas, em torno de objetivos educacionais, concebidos e assumidos por seus membros de modo a constituir um empenho coletivo em torno de sua realização.

3.3.2 Os recursos financeiros

A estratégia de atuação da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS, para oferta dos cursos de alfabetização – denominados módulos na década de 1990 procedeu da seguinte forma: celebrando convênio com o FNDE, a Associação busca parceiros para co-financiar os custos de operacionalização dos módulos. Esses parceiros podem ser empresas e instituições públicas ou privadas, governos estaduais ou pessoas físicas. O custo mensal estipulado pela Associação é de R\$ 34,00 por aluno, que é dividido entre os parceiros ao aderirem ao Programa, os quais contribuem com R\$ 17,00 por aluno/mês, e pelo Ministério da Educação, que repassa R\$ 17,00 restantes. No caso de municípios com IDH inferior a 0,5, nos quais não foram firmadas parcerias com empresas, nem os estados assumiram integralmente o custo Ação, o Governo Federal financia integralmente a execução do Programa. Os estudos realizados pelas entrevistas indicaram que o exame dos mecanismos no Quadro exposto a seguir, revestidos como viabilização de recursos para execução do Programa no município proporcionam entender o nível de atuação do PAS em sua proposta de gestão de parcerias frente à relevância de efetividade do alcance de seus objetivos, principalmente o de reduzir os elevados índices de analfabetismo. Para atingir um grau de entendimento, podemos visualizar características que os atores envolvidos fazem desses mecanismos.

Com relação ao resultado das entrevistadas, ponderam-se algumas idéias centrais como: material didático utilizado no Programa; tempo e duração do módulo de alfabetização; designação/aceitação de municípios a instituições de ensino superior; infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa; transferência de recursos para pagamento de bolsas. Relacionando com os procedimentos de descentralização em parceria com instituições que mantém a liberação de recursos e que contribuíram para o desenvolvimento e qualidade das

ações do PAS, definiu-se que as respostas preferencialmente estivessem classificadas em uma escala de 01 a 10. Percebemos numa avaliação dos entrevistados sobre o desenvolvimento dos recursos, no Quadro 13, o nível de relevância de cada mecanismo para os 06 atores entrevistados. Essa avaliação dos atores acerca dos 10 (dez) mecanismos elencados é constatado, também, em relatórios do Programa do município.

Vale salientar que poucos são os dados relativos ao quantitativo dos recursos, mas conforme Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas – exercício 2000-2002, o principal financiador do Programa de Educação de Jovens e Adultos - EJA é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, sendo o Programa acompanhado por dois indicadores de desempenho por mensuração da sua execução: a) Taxa de analfabetismo na população acima de 15 anos – relação percentual entre população analfabeta de 15 anos ou mais e o total da população na faixa etária; b) Taxa de analfabetismo na população de 15 a 24 anos – relação percentual entre o número de analfabetos com idade entre 15 e 24 anos e o total da população na faixa etária.

Nº	Mecanismo	Nível de pontuação
01	Implantação do Programa no município	07
02	Material didático utilizado no Programa	10
03	Tempo e duração do módulo de alfabetização	01
04	Interação entre o órgão executor (Município) e parceiros no desenvolvimento das ações	04
05	Infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa	02
06	Transferência de recursos para pagamento de bolsas	03
07	Transferência de recursos para pagamento de merenda/lanche	08
08	Apoio a toda clientela com pré-requisitos de atendimento pelo PAS	09
09	Minimização do índice (redução) do analfabetismo	06
10	Aumento dos alunos de EJA por meio de um maior número de salas de aulas	05

Quadro 13 - Mecanismos de análise do processo de operacionalização do PAS.

Recursos/MEC-FNDE no município de Lagoa de Pedras/RN.

Fonte: Entrevistas com os 06 atores envolvidos com o PAS – março a julho/2008.

Através das entrevistas junto aos 06 (seis) atores pesquisados acerca da análise sobre os itens indicados no Quadro 13 acima, foram consideradas pontuações por média, de repetição e valoração das respostas dadas configurando os índices de nível de avaliação expostos acima. Os atores apontam de forma, positiva, com pontuação acima de 07 (pontos)

que a implantação do Programa foi necessária ao município (nível 07).; os recursos para a merenda eram operacionalizados com eficiência (nível 08); a clientela do município foi atendida pelo Programa (nível 09); e o material didático (nível 10) chegava a tempo, sendo de boa qualidade.

Todavia, verificando a partir da média 06 (seis) em ordem decrescente, podemos perceber que os dois objetivos do Programa (reduzir o analfabetismo e aumentar a oferta da EJA) não foram consideravelmente resolvidos durante esses sete anos de atuação do PAS no município. Não poderíamos deixar de considerar que os índices baixaram e o município possui, em 2008, 02 (duas) turmas de Educação de Jovens e Adultos na etapa fundamental.

Quanto à infra-estrutura, parcerias, pagamentos de bolsas e duração dos módulos, os níveis de avaliação são muito baixos numa escala de nível 01 a 04 (um a quatro), o que indica considerações acerca da gestão em parcerias na execução e operacionalização dos recursos.

O detalhamento dessas considerações por parte dos atores é mais bem interpretado quando das suas falas, relacionadas a posteriori.

Nas falas dos entrevistados acerca da questão relativa aos parceiros do Programa/financiadores das ações junto ao município de Lagoa de Pedras/RN, observamos que, apenas os respondentes locais puderam fazer suas observações, considerando que a IES não cuidava diretamente dos recursos para o município.

Na realidade, a IES tinha, por atribuição, cuidar da natureza pedagógica do PAS. Assim, não articula recursos diretamente. Todavia, o pagamento de bolsas e o funcionamento de recursos e materiais didáticos destinados às capacitações e desenvolvimento dos módulos, dependiam não só da prestação de contas do município, mas também do envio de relatórios e prestações de serviços das IES. Isto nos leva a crer que a perspectiva filosófica do Comunidade Solidária e efetivada pelo PAS, quanto a não burocratização dos serviços termina criando uma estratégia paralela de mecanismos burocratizados aos do Estado.

Nesse sentido os respondentes locais nos informam:

Pelo que eu sei, é que todos os recursos eles vinham do governo federal: as bolsas, a merenda, quase tudo vinha do governo federal. A prefeitura cabia as salas de aula. Ela oferecia as salas de aula e a merendeira pra fazer a merenda dos alunos à noite (RESPONDENTE, LOCAL - 04, 2008).

A empresa financiava. Não me lembro de outra. (Entrevistadora – chegava algum recurso do governo federal?) Não, chegava só pra merenda só isso, e era sempre mantido pelo governo federal (RESPONDENTE LOCAL - 05, 2008).

O que eu sei informar é que vinha o recurso pra prefeitura e ela repassava pra comprar a merenda. A secretaria chamava o coordenador e junto com ele, ou passava pra ele fazer a compra da merenda. E quanto aos outros recursos, que eu saiba o PAS que repassava, se havia outros parceiros eu não sei informar (RESPONDENTE LOCAL - 06, 2008).

A fala dos entrevistados, mesmo em âmbito local, nos leva a considerar que até mesmo, o coordenador administrativo local (responsável pela merenda e prestação de contas) e monitores pedagógicos locais não tinha clareza da quantidade de recursos investidos e de onde partia o financiamento. Para alguns, era o próprio Programa; para outro, o governo federal; e ainda o outro, uma empresa privada.

Diante dessas considerações, evidenciamos que o discurso louvável do Programa em estabelecer articulação, gerenciamento e não burocratização das ações e recursos não constitui efetivamente uma práxis descentralizadora. Constata-se, novamente, o caráter centralizador no fornecimento dos recursos e desconcentrado no âmbito das funções entre os parceiros.

Nesse sentido, perguntamos aos respondentes acima como avaliavam a participação, ou seja, o envolvimento dos parceiros na implementação e acompanhamento dos recursos, no intuito de perceber se eles tinham clareza do processo de operacionalização desses recursos por parte dos parceiros.

Eu acho que regular, ficava muitas coisas assim a desejar. É, essas prestações deveriam ser mais abertas, ser mais claras. Essa compra da merenda deveria ser mais aberta conversada com os professores pra ver a necessidade de cada localidade. A bolsa, por exemplo, chegava atrasada, Às vezes levava dois meses, quase três meses pra bolsa ser liberada. E a merenda, eu não me lembro bem, mas eu acho que dava para manter o mês. Quando não dava, faltava poucos dias pra terminar o mês. Eu não me recordo bem (RESPONDENTE LOCAL - 04, 2008).

Nesse relato, observamos que o entrevistado aponta não ocorrer aberturas quanto a interlocução local sobre as prestações de contas. Revela, também, alguns atrasos de repasses o que coloca em questão a filosofia do Programa sobre a não-pulverização das ações, serviços e recursos.

Então acho que era sempre bom. De três em três meses, vinha uma pessoa pra cá fiscalizar recursos e fiscalizar se o dinheiro, da união... Estava sendo aplicado. Não ocorreu nenhuma irregularidade. A prestação de contas, eu fazia, a prestação de contas, passava no cartório, enviava uma via e ficava com uma. Não tinha

dificuldade, a não ser quando mandava recado pro alfabetizador e demorava cinco dias pra pegar. As bolsas sempre vinham regularmente, sempre no dia certo, houve dois atrasos (RESPONDENTE LOCAL - 05, 2008).

Para o investimento dos recursos ao município o único mecanismo que garantia a aplicabilidade dos recursos federais por uma organização não-governamental eram as prestações de contas, ou a visita esporádica de um técnico da organização por municípios sorteados.

Antigamente tinha um coordenador financeiro, e ele fazia a prestação de contas. Os recursos dos alfabetizadores ele vinha numa conta criada para o coordenador financeiro e daí ele repassava a bolsa, e fazia a prestação da merenda era feita na prefeitura, porque o recurso vinha pra prefeitura (RESPONDENTE LOCAL - 06, 2008).

Consideramos, portanto, que o processo de operacionalização dos recursos também não fica claro na fala dos entrevistados. Todos sabiam da existência de um coordenador financeiro, mas não tinham idéia de como era feita a interlocução para que os recursos chegassem ao município, ou quais parceiros investiam diretamente.

3.3.3 Os recursos e os parceiros em relação aos objetivos formais

A questão central deste trabalho é perceber se um processo de gestão por parcerias que veicula o trabalho da sociedade numa perspectiva de retirada do papel do Estado sobre determinada problemática educacional tem surtido efeito diante da redução de problemas como o analfabetismo. Visto que no Brasil e na América Latina, o processo de endividamento do Estado vem reforçando não só uma concepção de Estado não-intervencionista, mas a implementação de uma série de medidas que se tem numa maior (dês)responsabilização dos poderes públicos quanto às políticas sociais, o que vem agravando os problemas já existentes como a pobreza, o desemprego, a violência, o analfabetismo, etc. Para combatê-los, a educação tem sido permanentemente proclamada, passando a ser vista como a panacéia capaz de alterar o quadro econômico-social vigente, diante da falta de vontade política para modificá-lo de modo substancial.

Da condição de setor menos prestigiado, a educação torna-se cenário de muitas mudanças e terreno de inúmeras justificativas para explicar os mais distintos problemas. Sob a condição de prioridade, conquista lugar de destaque no discurso de empresários e nos planos e metas de governantes. A mídia ocupa-se de extensas reportagens e eficientes campanhas publicitárias, que mostram resultados da educação na superação de problemas estruturais históricos, mas também as empreitadas do governo brasileiro em prol do ensino com iniciativas por meio de planos e fundos: FUNDEF, Amigos da Escola, Programa Alfabetização Solidária, e outros, muitos destes com forte apelo ao voluntarismo.

Nesse sentido, a verificação por parte dos atores acerca da efetividade dos objetivos formais do Programa Alfabetização Solidária no município de Lagoa de Pedras nos chama a maior atenção para entendermos os moldes da agenda educacional numa perspectiva neoliberal que exime a responsabilidade do Estado, repassando recursos para o voluntariado ou a sociedade civil.

Dentre os programas daquela época, considero o PAS muito bem estruturado. Este sistema de parceria pode ser muito produtivo, mas necessita que todos os parceiros tenham consciência do seu dever. Mas, eu sou a favor de uma política de governo federal permanente, e com as condições necessárias para erradicar o analfabetismo, pois estamos cansados de programas que não funcionam, porque quando não é uma coisa é outra que atrapalha e quem perde é o Brasil e principalmente as pessoas que não tiveram acesso ao conhecimento (RESPONDENTE IES - 01, 2008).

O respondente da IES - 01 considera como aspecto positivo a estrutura do Programa em relação a campanhas de alfabetização disseminadas no país ao longo da história, e ainda acredita que o sistema de parcerias possa dar bons saltos sobre o processo de conscientização social. Todavia, revela que experiências como essas não colocam de lado a necessidade de uma política mais efetiva do Estado para a Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Eu acho que ele começou a surtir mais efeito, quando houve a mudança lá na secretaria. Quando a gente começou a ter apoio do município, porque no início, foi um pouco dificultado. Então, quando essa parceria com o município era essencial, porque o nosso trabalho era o que, a preparação dos alfabetizadores e um mapa de intervenção pedagógica continuada com visitas mais espaçadas, então se não houvesse essa parceria no município o projeto não andaria. E aí a gente conseguiu baixar bastante o índice de analfabetismo. Posteriormente se deu a abertura de salas de Educação de Jovens e Adultos, o antigo supletivo que também houve bastante adesão no município, porque as pessoas, anunciavam muito por isso. Então, eu acho que houve essa contribuição. Porque abriu o financiamento próprio pra EJA dentro desse programa. Então, você tinha por aluno um financiamento, por cada

aluno que tinha todo um incentivo também pra ser abertas estas salas (RESPONDENTE IES - 02, 2008).

A fala do entrevistado revela que o município, ao longo do Programa, não logrou êxito sobre a ampliação da EJA. Somente ocorreu uma iniciativa quando foi implementado durante um curto espaço de tempo um Programa em nível de suplência (1ª a 4ª série à época) no município. Considera que a atuação do programa trouxe a redução de índices de analfabetismo para o município, porém, não explicita os dados enquanto IES. Demonstra a ausência de turmas de EJA criadas pelo sistema de educação municipal.

Considerando a minha falta de formação acadêmica e as dificuldades daquela época, tenho a consciência do dever cumprido (RESPONDENTE LOCAL - 03, 2008).

O entrevistado refere-se, apenas, a sua articulação na cooperação de redução do analfabetismo, não associando com uma política municipal ou universal.

A gente percebe que o número de analfabetismo foi diminuído bastante, foram feitas pesquisas e número de analfabetos constatou-se era menor (RESPONDENTE LOCAL - 04, 2008).

Considera o Programa como promotor da redução do analfabetismo, mas não explicita dados acerca de uma ação mais ampla. Não faz menção as turmas de EJA.

Existia só que o administrador, assim ficava na secretaria, e era articulada com o Programa (REPOSNDENTE LOCAL - 05, 2008).

Relato que identifica no contexto, apenas, as turmas de suplência, que era articulada pela Secretaria de Educação do Estado, mas não apresenta uma avaliação acerca da oferta da EJA pelo município ou sobre a redução do analfabetismo.

Quando o Programa chegou aqui o analfabetismo era muito alto, e depois, com a chegada do Programa isso fez com que esse analfabetismo diminuísse. Depois passou a ter o EJA e até hoje funciona, mas quando o Programa chegou ao município não tinha escola de EJA, só tinha o Programa. Hoje, eu acho que só tem uma escola de EJA, não sei dizer assim quantas turmas tem. Mas, tem a escola que funciona o EJA hoje (RESPONDENTE LOCAL - 06, 2008).

Aponta as ações do Programa como promotoras dos índices de analfabetismo no município e sinaliza a experiência da suplência contextualizada e, de alguma forma, reconhece a existência da oferta da EJA nos dias atuais (2008).

Considerando que o Programa, em cada município atingido, não pretende dar conta apenas da redução do analfabetismo, mas também como segundo objetivo fomentar a Educação de Jovens e Adultos - EJA para que as Prefeituras dêem continuidade, já existem resultados visíveis nessa direção. Os documentos do PAS, especialmente Relatório de Avaliação do Módulo VIII, que a Diretoria de articulação Institucional do Programa realizou uma pesquisa, no período de julho de 2000 a janeiro de 2001 em 94% dos 1.016 municípios atendidos, constatando que 71% dessas localidades implantaram a EJA depois da chegada do Programa. Por outro lado, as Tabelas 16 e 17 trazem resultados do período 2000 a 2003 da atenção a EJA pela rede estadual e municipal acerca de municípios atendidos e não atendidos pelo PAS.

Tabela 16 - Municípios atendidos pelo PAS (2000 a 2003)

Ano	Oferta de EJA na rede Municipal de 1ª a 4ª série	Oferta de EJA na rede Municipal de 5ª a 8ª série	Oferta de EJA na rede Estadual 1ª a 4ª série	Oferta de EJA na rede Estadual 5ª a 8ª série	Oferta de EJA Total	Oferta de EJA na rede Municipal	Oferta de EJA na rede Estadual
2000	41,90%	16,10%	37,40%	22,40%	66,20%	46,90%	43,20%
2001	76,70%	23,50%	38,50%	24,40%	83,80%	77,80%	43,20%
2002	77,20%	32,20%	38,40%	34,80%	86,10%	79,00%	48,30%
2003	80,40%	43,70%	46,60%	45,30%	93,40%	82,30%	59,30%

Fonte: (ALFABETIZAÇÃO..., 2003).

Tabela 17 - Municípios não atendidos pelo PAS

Ano	Oferta de EJA na rede Municipal de 1ª a 4ª série	Oferta de EJA na rede Municipal de 5ª a 8ª série	Oferta de EJA na rede Estadual 1ª a 4ª série	Oferta de EJA na rede Estadual 5ª a 8ª série	Oferta de EJA Total	Oferta de EJA na rede Municipal	Oferta de EJA na rede Estadual
2000	28,70%	12,00%	21,50%	30,40%	49,60%	31,10%	35,50%
2001	34,70%	15,10%	21,60%	32,20%	53,70%	37,10%	36,70%
2002	42,10%	17,10%	21,20%	32,70%	58,90%	44,10%	36,30%
2003	42,60%	17,80%	24,20%	38,20%	63,70%	44,80%	41,50%

Fonte: Relatório do Impacto da atuação do Programa Alfabetização Solidária – 2000 a 2005.

Os dados apresentados nas Tabelas 16 e 17 acima demonstram o crescimento da oferta de Educação de Jovens e Adultos em municípios atingidos que se apresentam nos relatórios do Programa, especialmente a partir do ano 2000. Considerando que os maiores percentuais encontram-se em municípios atendidos pelo Programa, não poderia deixar de considerar que esse é o ano em que o governo federal implanta o Programa Recomeço de Assistência com recursos aos municípios à implantação de Educação de Jovens e Adultos, constatando, assim que o aumento da oferta ocorre em todo o País. Ou seja, a contribuição que o Programa ocasiona, também pelo intermédio das Universidades no interior dos entes federados não pode ser negada, todavia, o crescimento ocorre também em função do fomento através de outros mecanismos como viabilização de recursos; os determinantes postos nas agendas das Conferências Nacionais e Internacionais para a década e para os sistemas de ensino; a regulamentação da EJA enquanto modalidade regular na Educação Básica na LDB nº 9.394/96, entre outros.

Inúmeras questões poderiam ser levantadas nesse ponto de vista, envolvendo tanto as políticas do Programa em relação a novas adesões quanto às políticas locais dos municípios que demandam atendimento. Se bem que não existam elementos disponíveis suficientes que permitam analisar esses dois movimentos – oferta e demanda, está claro que, o esforço do Programa, nesses quatro anos, em incluir novos municípios, corresponde a uma resposta progressivamente significativa de demanda espontaneamente dirigida a ele.

Verifica-se, por assim dizer, que a EJA necessita da viabilização de uma política maior de incentivos político-pedagógicos e recursos em virtude da grande parcela ainda não assistida com escolas dessa modalidade. E preciso, ainda, considerar que a atuação do Programa necessitou de um período de aproximadamente quatro anos consecutivos de incentivo aos municípios atendidos para atingir os percentuais postos nas tabelas acima.

Embora a prática de conveniamento entre organismos governamentais, privados, organizações filantrópicas e sem fins lucrativos com vistas ao desenvolvimento de serviços educativos não seja um fenômeno novo na história das políticas públicas de educação no Brasil, a disseminação de programas de alfabetização, educação básica, formação e qualificação profissional de jovens e adultos em regime de parceria (observável em todas as esferas de governo e adotada por dirigentes de todo o espectro político partidário) assume, nos anos 1990, novas configurações e significados.

No contexto político brasileiro dos anos 1990, a redefinição do papel do Estado e a degradação da noção de serviço público produziram uma ambiência cultural favorável para a produção do consenso em torno da eficácia e legitimidade das estratégias de parceria entre instituições governamentais e organizações da sociedade civil.

A descentralização das ações para o analfabetismo está pautada no ideário de parceria e solidariedade, portanto, num projeto que sugere a adesão voluntária e se pressupõe a uma concepção hegemônica e legítima de solidariedade.

O que se vê concretizado em termos de políticas para a Educação de Jovens e Adultos, mais particularmente no combate ao analfabetismo, pode se resumir à descentralização das responsabilidades, promovendo uma ampla participação dos setores da sociedade que, no entanto, não vem seguida de uma proposta clara quanto à: definição dos recursos; de programas de educação continuada que incluam alfabetização, escolarização básica, complementação e profissionalização; de um ensino fundamental público e gratuito à população jovem e adulta que revele a não continuidade do processo de aumento do analfabetismo; promoção da valorização profissional dos professores ligados à Educação de Jovens e Adultos; existência de espaços de discussões; e a elaboração de propostas pedagógicas que venham contribuir com o desenvolvimento dessa modalidade de ensino na redução do analfabetismo.

O regime de parceria na política educacional dos anos 1990 comporta uma ambigüidade latente: ao mesmo tempo que permite ao Estado deixar de se responsabilizar pela garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, possibilita também a constituição de espaços públicos não-estatais de gestão democrática de políticas sociais, o que oferece a possibilidade de ampliação do controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado.

Percebemos que a participação do município de Lagoa de Pedras/RN no processo de implementação de turmas de EJA não depende apenas dos incentivos do Programa, mas

também de recursos viabilizados para este fim, caso do fomento realizado na Execução do Programa de Suplência contextualizada citado pelo respondente da IES.

É mister considerar que os atores, em sua maioria, apóiam o sistema de parcerias indicado pelo PAS, visto que nenhum deles realiza uma avaliação crítica acerca da organização da gestão, pois ocorre indício, nas falas, do maior envolvimento de cada sujeito que esteja disposto efetivamente ao Programa. A representatividade de suas funções, durante a execução é considerada ativa e eficaz, não levando em conta nenhuma análise crítica de como o Programa chegou ao município. Talvez seja devido à cultura impregnada no sistema da não articulação com as bases.

Há, comumente, muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Essa se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares. Melhor dizendo, nossa interpretação seria de que os atores não se limitaram em sua atuação, apenas, a assuntos relacionados ao interesse próprio e imediato. Detiveram-se em questões bem mais abrangentes, de interesse público como, por exemplo, o ideário de uma ação de parceria calcada nos moldes neoliberais da visão de responsabilidade social.

3.3.4 Vantagens e dificuldades na implementação do PAS no município

O Programa atuou durante o período 1997-2003 no município de Lagoa de Pedras/RN, deixando contribuições significativas, como também dificuldades durante o processo. Assim sendo, ao perguntarmos sobre as vantagens e dificuldades dessa implementação obtivemos as seguintes respostas dos entrevistados:

A entrada do Programa em cada município teve percursos diferentes, a depender de vários fatores tais como: a capacidade de sensibilização dos Prefeitos das cidades para o problema do analfabetismo em sua cidade; o processo de seleção dos alfabetizadores; o interesse de cada prefeito colaborar com as necessidades de infraestrutura e estrutural do programa em sua cidade; as dificuldades de deslocamento de alfabetizadores quando do período das capacitações no município (RESPONDENTE IES - 01, 2008).

Acho que a vantagem, que a gente comentou. De um trabalho em relação à diminuição do índice de analfabetismo. Mas, acho que principalmente a retomada da educação de adultos que no município à muito tempo tinha sido deixado de lado pelos governos anteriores. Então houve assim essa vamos dizer remodelação não só na prática educativa como no âmbito do município. Então, muitas pessoas que a gente tem notícia voltaram a estudar. Alguns alfabetizadores quando a gente começou a seleção no programa, o índice era muito baixo, inclusive de aprendizagem de certificação, eram pessoas mais idosas. Então, nas seleções posteriores a gente sentiu já o grupo de alfabetizadores bem diferenciado, pessoas com uma formação melhor, uma idade mais jovem. E daí partiram pra ser professor. Um redimensionamento também na área profissional do município. Os alfabetizadores começaram a ser contratados, ou por escolas particulares, então, quer, dizer, houve aí uma abertura na área profissional na valorização da própria prática (RESPONDENTE, IES - 02, 2008).

Com relação a uma avaliação mais ampla sobre o PAS obtiveram-se respostas diferenciadas, com relação ao período e as condições de atuação, seja dos alfabetizadores, seja do espaço físico ou o tempo chuvoso, e outras como se pode ver a seguir:

De uma forma geral a avaliação que eu faço do Programa no município de Lagoa de Pedras é [...] o tempo e duração eu acho que era pouco pra alfabetizar, principalmente um adulto que não estava acostumado com o universo das letras, e era meio complicado. Muitas vezes ficavam um módulo, quando vinha o módulo seguinte era outro alfabetizador, e aí mudava o convívio. O tempo era pouco, ou se fosse o mesmo tempo tentasse manter o mesmo alfabetizador, mas não era uma intensão do Programa. A infra-estrutura das salas de aula deixava a desejar por que a gente trabalhava somente com giz e quadro que é a realidade do município a gente não dispunha de vídeo de, DVD, som não tinha nas escolas, a gente as vezes levava de casa pra fazer as aulas pra dar uma aula que a gente devia elaborar. A transferência de recursos, para pagamento de bolsas como eu já falei atrasavam e era pouca a bolsa, então não deixava o pessoal muito satisfeito. A merenda era boa, era regular, apesar do que eu já coloquei, o pessoal já estava muito habituado a um tipo de alimentação. E a minimização do analfabetismo aqui foi grande a gente diminuiu bastante o número de analfabetos e muitos desses alunos deram prosseguimento aos estudos, foram pro EJA (Programa Contextualizado), e hoje têm muita gente que terminou o ensino médio, que está entrando no ensino médio, está tendo uma condição mais digna e aí, tem trabalho. Hoje ele se considera um cidadão melhor. Na formação dos alfabetizadores, a gente aprendia, muita coisa, muita coisa mesmo, assim. Então quem gostou de ensinar e viu bons resultados que foi o meu caso, voltou pros bancos da sala de aula novamente, entrou na universidade e ta continuando com a profissão de professor (RESPONDENTE, LOCAL - 03, 2008).

As vantagens foram muitas, pois as pessoas aprendiam a ler e escrever, falar corretamente. E as dificuldades era chuva, lama, professores que às vezes moravam muito distante, eu tinha que buscar (RESPONDENTE LOCAL - 04, 2008).

As vantagens porque facilitou pra muita gente que tinha vontade de estudar, e aprender algumas coisas. E a desvantagem, assim, que a gente tinha era em relação ao carro quando a gente ia pros municípios (distritos), que dificultava um pouco, mas não era todos os dias. Com relação aos recursos, bom, eu não tinha nada a reclamar. Porque sempre vinha a bolsa, a merenda também pros alunos. Sempre tinha não deixava de faltar, não. O módulo todinho, a gente tinha merenda e o material dos alunos (RESPONDENTE LOCAL - 05, 2008).

Ao analisar as informações dos entrevistados, constatamos que a avaliação dos atores foi moderada em relação a todos os aspectos. As maiores dificuldades foram a falta de apoio da prefeitura com relação a transporte, a pouca formação inicial do professorado, a vivência dos alunos com o processo escolar, o entendimento das peculiaridades das comunidades acerca da merenda, dificuldades de dinamização do processo de ensino-aprendizagem nas especificidades dos jovens e adultos, ao tempo e duração do módulo. Não há certeza acerca da participação das empresas no processo, e quais seriam estas. Acreditam que os índices de analfabetismo baixaram e o PAS contribuiu para isto, porém o problema ainda existe e a EJA ainda não avançou para suprir todas as comunidades. O ponto mais positivo que consideram diz respeito ao envio e qualidade do material e a assistência dos parceiros.

A prefeitura incentivou e aderiu à proposta do PAS no município, porém não investiu na melhoria das salas e na qualidade do atendimento. A proposta do Programa não viabiliza quaisquer mudanças na estrutura física local. Esse item é de total responsabilidade do município e ainda mais: garantir a mobilização dos alfabetizadores; fornecer espaço físico para as classes; oferecer condições para o funcionamento das salas de aula; assegurar o transporte para que o coordenador municipal realize o trabalho de supervisão das salas; garantir hospedagem, alimentação e transporte local para o coordenador da universidade em suas visitas ao município.

Ainda é presente na história política do país prefeitos ou secretários de educação que não moram na cidade onde foram eleitos e/ou indicados respectivamente para tais funções, residem nas capitais dos estados, ou na cidade *desenvolvida* mais próxima, o que dificulta a articulação política.

As empresas²⁰ encontram-se mais presentes no diálogo ao combate do analfabetismo, porém, tal perspectiva não ultrapassa a virtude do voluntariado, da assistência sobre a necessidade da produção, que hoje, exige flexibilidade e qualificação.

²⁰ O ambiente social que as organizações constituem é repleto de contradições, tendo a presença de agentes que se defrontam, focados em interesses variados. Nesse trabalho, especificamente, não procuramos focar nossa atenção às organizações empresariais, mesmo sabendo da existência de um questionamento implícito no nosso

O custo mensal por aluno dividido entre os parceiros a empresa contribuindo com R\$ 17,00 por aluno/mês, e pelo Ministério da Educação que repassa os R\$ 17,00 restantes. Estes valores, deveriam fornecer o valor mensal da merenda escolar em cerca de R\$ 900,00 reais mensais para compra da merenda com prestação de contas à Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS; a bolsa dos alfabetizadores e monitor local cerca de R\$ 120,00 a R\$ 150,00 mensais por alfabetizador para um mês de atividades; as bolsas do coordenador local R\$ 200,00; coordenador setorial/IES R\$ 150,00; como também o repasse do material didático enviado pelo MEC.

Na realidade entendemos com Frigotto (1996), que o trabalho não se reduz a *fator*, mas é, por excelência, a forma mediante a qual o homem produz suas condições de existência, a história, o mundo propriamente humano, ou seja o próprio ser humano. Nessa concepção o trabalho é uma categoria ontológica e econômica fundamental. Entendemos que o ser humano atua na reprodução de sua vida material e o faz enquanto uma totalidade *psicofísica, cultural, política e ideológica*. A qualidade humana, por sua vez, diz respeito ao desenvolvimento de condições físicas, mentais, afetivas, estéticas e lúdicas, que no dizer do aludido autor são condições *omnilaterais* capazes de ampliar a capacidade de trabalho na produção dos valores de uso em geral como condição de satisfação das múltiplas necessidades do ser humano no seu processo histórico.

Todavia, o pagamento dessas bolsas se constituiu em atrasos em função da burocracia de repasse e prestação de contas, o que acarretava um acúmulo muitas vezes do atraso em todo o módulo, ou seja, cinco meses de curso. Este problema ocasionava dificuldades de atendimento sistemático nas visitas de acompanhamento pedagógico pela IES; de continuidade de alfabetizadores durante o módulo, e, principalmente, em desestímulo por parte destes na execução em sala de aula:

Como já enunciado nos relatórios anteriores, assim como ocorre em outros municípios, o principal problema pendente é a falta de pagamento dos alfabetizadores. Em Lagoa de Pedras até a data desta visita foi recebida apenas a primeira parcela, quando deveriam estar recebendo a quarta. Este fato já causou a troca de três alfabetizadores (50% em uma turma de seis alfabetizadores) e também o desânimo quanto à continuidade dos alfabetizadores para o próximo módulo. Em

sistema capitalista de como as organizações podem assumir objetivos e/ou gestão de ações sociais. As empresas possuem uma dinâmica interna desenvolvida através de atividades socialmente valorizadas, mantendo objetivos e funções múltiplas que implicam em uma variedade de relações. Um trabalho minucioso acerca do papel das empresas nessa empreitada implicaria perceber, dentre outras coisas, quais as formas de gestão apresentam, visto que são variadas e que para cada uma delas existem delineamentos filosóficos, científicos, técnicas, métodos e indicadores de execução e de controle.

função desta situação decidimos, em comum acordo com a Secretária Municipal de educação realizar a seleção do próximo módulo após o envio de mais dois pagamentos, evitando a situação de confronto que se estabeleceu no município (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2001, p. 5).

Comprendemos, então, que estamos diante de um contexto em que a educação é explicada a partir de uma teoria conservadora do desenvolvimento. Todavia em que a qualificação humana fica subordinada as leis do mercado e à sua adaptabilidade e funcionalidade no processo de geração de empregos da década de 1990. No dizer de Haddad (2001), uma política que qualifique a Educação de Jovens e Adultos - EJA necessita estar pensada frente aos desafios que se colocam para organização de um bom programa de EJA, dentre eles, a qualificação e valorização profissional dos docentes nessa modalidade de ensino.

A referência para avaliação da validade de um bom programa para a educação do adulto analfabeto não pode ser remetida diretamente para o mercado, o trabalho ou a economia. Esta referência deve estar situada necessariamente, nas exigências da cidadania na sociedade.

3.3.5 A atuação dos parceiros: uma síntese geral

De forma geral, a atuação dos parceiros suscita as seguintes reflexões:

O Programa expressa uma prática de interlocução entre os parceiros moldada e repassada por meio da constituição de *seminários nacionais* anuais de avaliação não-deliberativos, de caráter apenas consultivo. Portanto, na proposta de parceria acaba ocorrendo uma quase que total subalternização da participação da sociedade civil, quando destitui os sujeitos sociais da possibilidade de interlocução política. Nesse sentido, sobre a concepção de descentralização de parcerias, é necessário analisar que ela expressa determinada forma de representação da realidade social, possuindo e pressupondo significados diversos permeados pela postura intelectual, política e ideológica de quem a formula. E nesse caso, a importância da divulgação de uma ideologia se constitui peça fundamental para a conquista ou para a manutenção do poder governamental, possuindo amplo sentido que perpassa os diferentes níveis do cotidiano.

A parceria, entretanto, deve estar vigente no plano operacional, como também nas instâncias da gestão do PAS. A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS, que articula empresários e dirigentes do governo federal, não incorpora as instituições de ensino superior e os municípios; serve de instrumento para a captação de recursos privados e gestão financeira do Programa, mas não delibera sobre os planos estratégicos. A forma de gerenciar a direção e execução da Associação e do Programa faz com que o poder decisório esteja, na verdade, muito concentrado. O Conselho Consultivo da Coordenação das Universidades, por exemplo que não foi escolhido por seus pares, tem poder para influir em deliberações de caráter político-pedagógico, mas não influencia decisões estratégicas de gestão financeira ou da estruturação do curso. Os municípios são meros receptores do Programa, não estando representados em nenhuma instância de deliberação. A sua participação ocorre pela seleção do PAS ao município e por meio de um termo de adesão ao Programa.

As decisões estratégicas são tomadas pela Coordenação do Programa, que se subordina hierárquica e formalmente ao Conselho da Comunidade Solidária, mas necessita manter algum tipo de comunicação e subordinação perante o Ministério da Educação, do qual provém os recursos federais.

O modelo de gestão por parcerias no PAS, em que os canais e a hierarquia das instâncias de tomada de decisão não estão bem definidos e no qual os parceiros participam de modo subordinado, não configura um modelo horizontal de gestão democrática. Ao contrário, o modelo de gestão do PAS comporta relações de poder que rompem com os princípios de transparência, equidade e reciprocidade entre os parceiros, o que permite, no limite, que práticas políticas autoritárias prevaleçam sobre a orientação democrática de determinados agentes, já que culturas políticas distintas convivem em seu interior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alfabetização Solidária é um programa de ação social gestado por uma Organização Não-governamental em parceria com o Governo Federal, Instituições de Ensino Superior, Empresas e governos locais. Foi criado no âmbito do Programa Comunidade Solidária na gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso, uma das ações da agenda social desse governo. Analisando seus documentos ao longo do período de 1997 a 2003, pode-se dizer que seus efeitos são difíceis de apreender e de mensurar, o que não impede evidenciar alguns indicadores para delinear análise sobre seus objetivos formais e características de gestão.

Em primeiro lugar quanto ao objetivo de reduzir o analfabetismo ao longo do período estudado 1997 a 2003, constata-se que o Programa teve uma evolução que salta de 11 para 120 empresas, de 38 para 2010 prefeituras parceiras, de 38 para 204 instituições de ensino superior, de 442 para 27.557 alfabetizadores e de 9.200 para 600.000 atendidos. Ao considerar esses números, verifica-se, também, que a expansão não foi proporcional ou linear, conforme apresenta o Quadro 6 nesse capítulo 3. Ou, pela natureza dos indicadores, não causa estranheza, visto que normalmente os alunos repetiam módulos, alfabetizadores e municípios assumiam as salas de aula em vários módulos.

Entretanto, esses resultados, no tempo, permitem levantar algumas hipóteses a respeito do que poderiam significar a efetividade dos objetivos formais e das características do Programa, delineadas nos parágrafos abaixo.

A meta em relação à redução do analfabetismo posta pelo Programa é avaliada pelo Censo Escolar de 2003, verificando a contribuição do Programa no Brasil nessa empreitada de 20,7% em 1991, 13,8 % em 1998, e cerca de 9,5% em 2003. Na região Nordeste 37,5% em 1991, 27,5% em 1998, e 23,2 % em 2003 na faixa etária de 15 anos ou mais. Os documentos do PAS, ao longo desses anos consideram que, embora esse último dado possa ser considerado pouco significativo em relação à dimensão global do analfabetismo no País, ele se torna significativo na medida em que representa um esforço pioneiro de atingir espaços onde esse fenômeno se revela na sua maior intensidade, mobilizando instâncias sociais - até então pouco sensibilizadas para o problema - que podem ter um papel afetivo no enfrentamento da questão. Nesse sentido, a Executiva do Programa acredita que a efetividade dos resultados ocorre em função primordialmente da forma como se apresenta a gestão de parcerias e a expansão do atendimento em todo o país.

Na verdade, o projeto econômico e político global da década de 1990, da forma como se impõe no contexto social, produz mudanças significativas para o contexto sócio-educacional, determinando a produção, pelo social, de atitudes posturas e significativos ideológicos comprometidos com esse projeto, até mesmo como uma estratégia de inserção social e de inclusão. É nesse contexto que se encontra o grande desafio da problemática do analfabetismo. A busca da homogeneidade, que confere com os propósitos do projeto econômico e político global, mais compromete o papel da escola na luta pela inclusão dos diferentes e dos segmentos sociais com menor ou maior capacidade de enfrentamento da competitividade e de lidar com questões atuais que caracterizam esse momento social, como é o caso da exclusão social de pessoas no sistema de ensino.

As formas de organizações sociais, a exemplo das ONGs, representaram uma nova estratégia para estimular parcerias de entidades privadas sem fins lucrativos com o poder público em serviços livres à ação privada, fomentando a participação cidadã voluntária na esfera pública. Todavia, não podem ser superestimadas nem subestimadas como respostas conseqüentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais.

Considera-se, portanto, que o Estado com a existência dessas formas de organizações não se despede da responsabilidade de assegurar e garantir os direitos sociais básicos. O Estado continuará regulador e promotor de serviços sociais, contando, porém, com os mecanismos de parceria renovados, ampliando a sua capacidade de direta ou indiretamente assegurar a função dos direitos sociais fundamentais.

Nessa perspectiva, considerar o montante de recursos do MEC/FNDE²¹ destinados ao envio da parcela de recursos relativos a material didático, merenda e bolsa estivesse diretamente ligado às escolas da rede regular para o ingresso de alunos nas áreas que atualmente não possuem escolas de EJA, talvez o país consolidasse uma política mais eficaz. Todavia, as organizações teriam a função na posição gramsciana de atuar como intelectual orgânico com vistas a regular a orientação e aplicação eficaz desses recursos junto às comunidades locais, gerando um processo cultural de participação político-cidadã na aplicabilidade dos direitos a não-exclusão da formação dos sujeitos sociais.

Além do mais, a garantia do processo de continuidade da redução do analfabetismo e da escolarização da parcela de excluídos do sistema formal, não passa apenas pela questão da oferta da EJA. A dificuldade é que o efeito da passagem pelo sistema educacional não pode

²¹ Infelizmente os dados dos montantes de recursos do MEC/FNDE foram difíceis de encontrar numa avaliação por período, possibilitando apenas uma análise geral acerca do que esses recursos vêm oferecendo ao Programa Alfabetização Solidária em nível de Brasil.

ser entendido como a mesma para todos os sujeitos, pois, além de variáveis individuais como as histórias de vida; há de se considerar variáveis contextuais (cuja ação é extremamente forte na diferenciação do uso social que é feito com o que se aprende, especialmente na escola); variáveis conjunturais de ordem econômica e política (percebendo, especialmente a situação econômica dessa demanda, das localidades, o perfil do trabalhador; e a concepção que cada época apresenta e faz uso, acerca do conceito de analfabeto e alfabetização de jovens e adultos); e ainda variáveis culturais (no que diz respeito a que grupo etário, raça e gênero); além dos determinantes postos em nível mundial.

Procedendo a um levantamento das características de gestão de parcerias acerca do papel das instituições, poderia se dizer que cresceu a participação de empresas no Programa Alfabetização Solidária como na intervenção da problemática do analfabetismo. Na filosofia do PAS, isso pode indicar uma tendência que está surgindo no mundo empresarial de assumir, no bojo de suas responsabilidades, questões de cunho social. E para tanto, essa participação não pode ser avaliada apenas quantitativamente, pois há diferenciações quanto ao porte das empresas e o porte de recursos. Para melhor avaliação dessa contribuição, seriam necessários outros estudos.

De outra forma, retornamos à questão do redimensionamento do Estado e do processo que se abre à descentralização e privatização de serviços. Ao questionarmos a atuação do terceiro setor, não podemos deixar de mencionar que uma mesma afluência complexa se apresenta em relação à ação social desenvolvida pelas empresas. Situando-se, ainda que teoricamente no terceiro setor, esse espaço de atuação empresarial possui um ícone importante a ser considerado: o relacionamento intrínseco que mantém com a esfera do mercado. Estão presentes, nesse contexto, os interesses do empresariado que, na maioria das vezes, se encontram em consonância com o ideário neoliberal, cuja sinalização aponta para a expansão das atividades do mercado e a utilização de estratégias de sobrevivência organizacional. A justificativa dessa categoria, por vezes, se pauta no jargão: fazemos aquilo que o Estado teria que fazer e não faz mais.

Um outro fator relevante no processo de gestão de parcerias do Programa foi o reconhecimento do papel que as Instituições de Ensino Superior podem desempenhar através de programas de extensão de ação social, particularmente no campo da educação. De outro lado, o Programa vem estimulando que as IES se debrucem - através do ensino, da pesquisa e da extensão-sobre a questão da alfabetização, da formação de alfabetizadores, especialmente para a educação de jovens e adultos.

Lidando com um processo que constitui o vestibulo do ensino fundamental, a experiência das instituições de ensino superior parceiras constitui-se como fundamental na proposição de alternativas para formação de currículos de formação de alfabetizadores, produção de materiais didáticos, reformulação de currículos de formação de professores e produção de dados que permitam o repensar de modelos pedagógicos próprios aproveitando a riqueza de contatos com comunidades que traduzem a pluralidade e a diversidade cultural brasileira, na formulação de políticas públicas de educação de jovens e adultos gerais e locais. Todavia, a experiência de sete anos vem credenciando o programa na direção de contribuir significativamente com jovens e adultos para a formulação e consolidação das políticas oficiais de EJA e também para o reconhecimento de que o direito à educação atinge indistintamente crianças, jovens e adultos segundo preceitua a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, ainda não foi consolidada.

No que é relativo ao aspecto da focalização do analfabetismo em áreas de pobreza, a expansão do programa se verifica predominantemente em municípios da região Nordeste, seguida pela região Norte, definidas como alvos iniciais prioritários, com uma concentração já demonstrada na zona rural, em municípios distantes da capital dos estados e com baixos indicadores socioeconômicos.

Todavia, se, de um lado, é possível observar concentrações geográficas de analfabetos nas áreas atingidas, o fenômeno do analfabetismo se revela também a partir de outras referências que ultrapassam o espaço físico e atinge espaços sociais diversificados. O olhar, então, pode começar a se voltar para outros contextos, pois existem bolsões de pobreza e de carências educacionais incrustados em áreas urbanas e rurais merecedores de atenção especial e desafinados planejadores de educação. Ao lado disso, pode-se pensar em espaços cuja referência básica não seja a geográfica, mas dos aglomerados humanos que os compõem a exemplo de presídios, áreas de favelizações urbanas, fábricas fazendas, ou ainda aglomerados com referência ocupacional, tais como os trabalhadores de construção civil (grande parte integrante da zona rural), trabalhadores rurais, empregadas domésticas, garis e outros.

Cabe, ainda, discutir o sentido do programa em relação ao objeto que desencadeou a instalação de suas ações o processo de alfabetização e a relação desse objeto com algumas questões centrais da Educação Fundamental, dentro do quadro de escolarização brasileiro e da oferta de educação pública.

Nessa perspectiva, o sentido fundamental da redução do analfabetismo, não se resume, apenas, na ampliação de municípios e regiões atingidas, mas nas ações efetivas que vêm desencadeando para que os municípios assumam a educação de jovens e adultos como

estratégia em prol de uma qualidade de acesso à educação como bem social e ponham em prática o preceito constitucional que determina a obrigatoriedade do ensino fundamental para todos Capítulo III, Art.208 , (HADDAD, 2001b), o ensino fundamental deveria ser obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita na idade própria.

O sentido que tem a alfabetização, nessa década, de acordo com os documentos nacionais e internacionais nela elaborados é o de possibilitar o acesso àqueles a quem foi tirado o direito de freqüentar a escola quando ainda eram crianças a patamares posteriores de escolaridade e à melhoria de suas condições de vida e de trabalho. Nesse sentido, a idéia em direção ao estabelecimento de parcerias seguiria em uma outra direção, em um esforço que poderia ser dirigido para a articulação dos parceiros em ações vinculadas à defesa da instauração de políticas públicas de Estado geridas pelos entes federados, em que estes recebessem os recursos e viabilizassem o processo de gestão sendo acompanhados pelas organizações não-governamentais e pela sociedade civil, já que é colocada a alfabetização de jovens e adultos como uma ação que precisa ser enfrentada também pela sociedade como um todo. Trataria de um modelo local de participação envolvendo as entidades locais.

A análise dos poucos dados aqui reunidos relativos ao financiamento federal da educação básica de jovens e adultos no Brasil entre 1999 e 2003 permite fazer constatações e, a partir delas, formular hipóteses explicativas, cuja comprovação requer estudos mais aprofundados:

a) O gasto federal com a Educação de Jovens e Adultos - EJA manteve-se em níveis bastante baixos em comparação com outras etapas e modalidades de ensino, mas mudou de patamar, saltando de uma média em torno de R\$ 25 milhões no triênio 1998/2000, para valores que oscilam entre R\$ 300 a R\$ 500 milhões no biênio 2001/2002. Se a posição relativa da educação básica de jovens e adultos continuou a ser marginal no interior da política educacional tomada em seu conjunto, o aporte adicional de recursos em um setor tão carente poderá, em tese, proporcionar um impacto positivo na quantidade ou qualidade da oferta;

b) A elevação do investimento federal na Educação de Jovens e Adultos foi direcionada prioritariamente a dois programas focalizados nas regiões Norte e Nordeste do país, onde os índices de analfabetismo são mais elevados e a escolaridade média mais reduzida: o *Recomeço* e o *Alfabetização Solidária*. A assistência financeira da União estaria cumprindo, dessa forma, a função redistributiva de minorar as desigualdades regionais;

c) Uma hipótese explicativa para a elevação do gasto federal com o ensino de adultos é de que a política governamental procurou responder (ainda que tardiamente) às críticas e às pressões de gestores e da sociedade que, desde 1997, conformaram uma ampla coalizão contrária ao veto do Presidente da República à inclusão dos educandos jovens e adultos nos cálculos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF. Indício disso é o fato de que a sistemática operacional do *Recomeço* é similar àquela do FUNDEF (exceto pelo valor custo/aluno/ano menor e pela focalização nos estados e municípios com IDH inferior a 0,5). Nesse caso, a assistência financeira da União teria cumprido também a função de legitimação da ação estatal, e o Programa Recomeço poderia ser interpretado como uma conquista parcial do movimento pela valorização da educação de jovens e adultos desencadeado, posteriormente, pela V Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos;

d) O Programa Alfabetização Solidária - PAS captou nos anos de 2001 e 2002 valores da ordem de R\$ 80 a R\$ 100 milhões, o que representa entre 20 e 25% dos investimentos federais na Educação de Jovens e Adultos nesses anos. Esses dados tornam insustentável a argumentação de gestores daquele Programa que tentam descaracterizá-lo enquanto política pública, procurando configurá-lo como uma ação não governamental. Ainda que o PAS seja desenvolvido em parceria com universidades e organizações sociais, e também capte recursos privados, não há como negar tratar-se de iniciativa governamental, que desfruta de canais privilegiados de acesso a recursos públicos;

e) A execução orçamentária dos recursos federais destinados à Educação de Jovens e Adultos melhorou em seu conjunto, principalmente devido ao Programa Recomeço, cujo mecanismo de transferência intergovernamental de recursos é automático. O baixo índice de execução orçamentária de programas de apoio a estados e municípios mediados por projetos apresentados ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE (os PTAs), reforça a antiga avaliação de que esse mecanismo de transferência é ineficaz e ineficiente, resultando operacional tão somente à estratégia de represamento do gasto público.

Considerando a agenda da política educacional para essa modalidade de ensino, poderíamos dizer que o ano 2000 emergiu como um horizonte frente às políticas esboçadas na década de 1990, algumas das aspirações mais importantes. Uma delas a redução do analfabetismo chegou ao fim da década com índices menores, todavia, ainda se constituindo em um dos problemas sócioeducacionais do Brasil, com índice de 3,6% de analfabetismo.

Obviamente, não se pode deixar de considerar os esforços e avanços dessa década de 1990, tendo em vista os esforços de construir uma visão ampliada da educação básica acordada na Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtiem, Tailândia, 1990) que se referia a uma educação capaz de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagens de todos – crianças, jovens e adultos ao longo da vida, dentro e fora da escola. Os documentos nessa década colocaram a alfabetização de adultos como uma ferramenta indispensável para a aprendizagem da educação permanente, considerando-a requisito essencial para a cidadania e o desenvolvimento humano e social. Traduziram o direito da pessoa humana reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à alfabetização.

É notório, também, recuperar o fato da realização de esforços em prol da alfabetização de adultos ao longo dos últimos cinquenta anos através de medidas tomadas em Conferências Internacionais e Nacionais, como V CONFITEA, através da reorganização da educação básica considerando os avanços tomados na constituição de 1988, na LDB de 1996, na definição de Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e adultos - EJA, o fomento de recursos para o atendimento dessa modalidade em caráter formal.

Todavia, essas medidas chegam a ser de caráter remediáveis, e, por algumas vezes, preventivas, não chegam a resolver as causas do analfabetismo, dedicam-se muito as consequências. Isso ocorre, poderia assim dizer, em virtude do processo que gera o analfabetismo sofrer vários condicionantes, relativos a: condições econômicas, geográficas, políticas, ideológicas e sócio-culturais (gênero, cor, raça, etc). A reflexão sobre esses vários condicionantes remete à compreensão de que as varias medidas tomadas ao longo desses últimos cinquenta anos como a Campanha Nacional de Alfabetização, os movimentos e os Programas em prol da redução do analfabetismo no Brasil já citados neste trabalho, como é o caso do Programa Alfabetização Solidária, são atitudes louváveis, e, em sua maioria, reduziram as consequências desastrosas para o cidadão, geradas pela incapacidade de saber minimamente ler e escrever. Porém, essas atitudes, apesar de reduzirem a parcela de analfabetos no país, não correspondem a medidas que desencadeiam eficazmente a redução do processo que gera o analfabetismo. Por um lado, milhões de pessoas analfabetas, jovens e adultos, foram e estão sendo atendidas em programas de alfabetização não-formal. Por outro lado, a expansão acelerada da escolarização da alfabetização básica tem promovido o acesso a milhões de crianças matriculados na escola formal de 1º ao 5º ano. O Brasil ainda convive, após uma década de esforços condicionantes, com a reprovação, a repetência, a evasão e o analfabetismo como foi apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, além do estigma da não aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática levando alunos até o ensino médio

com deficiência nessas áreas como demonstram os dados do Sistema Nacional de Educação Básica, também apresentados no primeiro capítulo.

Constata-se, apesar dos avanços, que a alfabetização continua sendo um desafio quantitativo e qualitativo de grandes proporções no Brasil, considerando que a agenda política educacional determinou até 2015 um novo avanço sendo a alfabetização uma das prioridades, os compromissos assumidos em Jomtiem (1990 a 2000) e em Dakar (2000 a 2015), na agenda de Compromissos de Educação para Todos – em ANEXO B). Espera-se que nesse caminho medidas eficazes em prol dos desafios e condicionantes que depositadas na EJA sejam contemplados como uma política pública definida com o caráter de uma política de Estado, não mais apenas com encaminhamento de Programas compensatórios.

Um outro fator preponderante é o financiamento para a EJA. Durante a década de 1990 ocorreu um avanço na regulamentação dos recursos destinados a essa modalidade de ensino, saindo da configuração apenas dos Exames supletivos, formalizando a oferta em nível regular e formal de ensino com atendimento no primeiro e segundo segmento (equivalente ao ensino fundamental completo) com ampliação de cursos presenciais e não-presenciais em nível estadual, mas preponderantemente em nível municipal, onde se encontram as maiores demandas.

Entretanto, é preciso avaliar, ainda, o caráter dado ao fomento de recursos na agenda política da década para a EJA, tendo em vista a modalidade não se incorporar aos montantes do ensino fundamental regular, mas como a Educação Infantil ficar à mercê de Programas e Projetos, caso do Programa Recomeço já exposto anteriormente.

Conforme já comentado, os anos de 1990 traduziram um contexto em que a luta pela democratização do ensino assumiu, no âmbito da educação básica, o caráter da qualidade, da busca da permanência e da conclusão da escolaridade com um direito social, ao mesmo tempo o Estado buscou imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos.

Na conjuntura da década de 1990, a crise educacional foi considerada uma questão de natureza administrativa. E a crise de financiamento foi utilizada como principal argumento inibidor da universalização do acesso à educação pública básica. Tal argumento veio acompanhado da necessidade de instituir formas mais flexíveis de gestão, que contemplassem a possibilidade de captação de recursos e o maior envolvimento da sociedade nos mecanismos decisórios. Por isso, as políticas estabelecidas na década atribuíram maior ênfase ao planejamento descentralizado, como critério de financiamento e custeio.

Na educação básica formal, tal tendência apresentou-se predominantemente na mudança no processo de gestão no interior da escola, colocada como núcleo do processo de gestão. E nesse caso, as reivindicações postas na década por maior autonomia das unidades de ensino vieram a ser respondidas pelo Estado com o caráter de descentralização administrativa e financeira. Todavia, é importante se considerar, reflexões nesse sentido, tendo em vista se tratar de uma autonomia e de uma descentralização regulada pelo sistema tanto no âmbito administrativo, financeiro, como no pedagógico.

A política sócioeducacional brasileira, nas últimas décadas, esteve engajada no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública que se dizia capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. A reforma gerencial da administração pública esteve baseada em uma idéia de Estado e de seu papel procurando responder quais seriam as atividades que o Estado deveria realizar diretamente, quais deveriam apenas financiar ou promover, e quais as que não lhe competiriam.

Nesse contexto, as organizações do terceiro setor ganharam força, nas duas últimas décadas, e ocuparam espaços que, anteriormente, o Estado deixava de cumprir com suas obrigações. Elas nasceram através de iniciativas das mais diversas áreas possíveis como: iniciativas pessoais, pequenos ou grandes grupos organizados da sociedade civil, antigas representações de classes locais ou regionais, associações de bairros, clubes recreativos, empresas privadas, ou seja, das mais variadas formas de instituições físicas e jurídicas possíveis.

É importante observar o uso que se faz de alguns conceitos, empregados nos processos de reforma, tanto administrativa, quanto educacional, apresentando, em alguns casos, um grande descompasso entre o significado original e o que passam a assumir no contexto em que se inserem. Termos como qualidade, equidade, eficiência, produtividade, efetividade e descentralização, entre outros, são empregados de forma indiscriminada nas atuais políticas públicas para a educação, chegando muitos deles a perder o seu real significado. Além disso, o uso desses conceitos revela contradições impressas nas orientações gerais das reformas em curso. Embora não tenha sido pretensão deste trabalho apresentar uma análise mais consistente a esse respeito, não é possível deixar de mencionar, pelo menos, uma evidência de tal mecanismo.

Um exemplo que pareceu bastante elucidativo foi o que ocorreu com o conceito de descentralização tomado como princípio orientador das reformas educacionais dos anos de

1990. O uso que se tem feito desse conceito parece ser incompatível com a lógica de redução dos gastos públicos e com a prioridade conferida aos segmentos menos favorecidos socialmente pela reforma do Estado. Ao priorizarem os muitos pobres, diante da aparente impossibilidade de generalizar o acesso a serviços sociais em patamares mais elevados, essas reformas correm o risco de precarizarem ainda mais as condições de oferta dos serviços mínimos. Assim, opera-se uma inversão no conceito de descentralização, que passa a significar, apenas, a possibilidade de distribuição de responsabilidades, o que também poderá ser incompatível com a defesa de qualidade na educação básica passando a merecer um caráter compensatório e focalizador.

REFERÊNCIA

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Aumento de matrículas na educação de jovens e adultos**. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2002a.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Avaliação final**: segundo semestre de 1998. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 1999.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Avaliação final**: segundo semestre de 1999. Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2000.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Avaliação final**: segundo semestre de 2000. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2001.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Avaliação final**: julho a dezembro de 2001. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2001.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Avaliação final**: primeiro semestre de 2001. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2003.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Avaliação final**: primeiro semestre de 2002. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2003.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. Conselho da Comunidade Solidária. **Avaliação final**: primeiro semestre de 1998. Brasília, 1998.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. Governo do estado do Rio Grande do Norte. **Expansão jul/dez 99**. Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 1999.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Impacto da atuação da alfabetização solidária no âmbito das matrículas na educação de jovens e adultos no Brasil 2000 a 2005**. Brasília: Cereja. 2007.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Perfil do aluno, impacto em 23 municípios do projeto-piloto**: avaliação do módulo VII. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2000.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Princípios orientadores para elaboração de proposta político-pedagógica**. Revista Científica, Brasília, 1999.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Projeto Piloto**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 1997a.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Resultados do projeto piloto: avaliação**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 1997.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Trajetória 6 anos**. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2002b.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Trajetória 2003**. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2004.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Trajetória 2006**. Brasília: Programa Alfabetização Solidária. 2006.

ALMEIDA, Maria Doninha de. A universalização da cidadania burguesa e sua influência na educação escolar: In: **Encontro de educadores do Rio Grande do Norte – escola pública e cidadania**. Natal: DEPED/UFRN, 1994.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o estado democrático. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o estado democrático. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ANDRADE, Ilza A. Leão de. **Políticas e poder: o discurso da participação**. São Paulo: AD HOMINEM; Natal: Cooperativa Cultural, 1996.

ANDRADE, Regis de C. Política e pobreza no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.19, p.107-121, nov. 1989.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p.44-65, jun. 1996.

AURELIANO, Lian; DRAIBE, Sônia M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: **Reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 56, 1999.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 2. ed. Petrópolis: Vozes. 1998.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 4, 1997.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Questões da atualidade na educação popular: ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados. In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 22, 1999, Caxambu, MG: ANPED, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Tradução: Carmem C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998a. v.1.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Tradução: Carmem C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998b. v.2.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Tradução: Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. **Brasil em ação**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/secom>>. Acesso em: maio 1998.

BRASIL. Conselho da Comunidade Solidária. **Relatório de atividades 1995-1996**. Brasília, 1997.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação para jovens e adultos** – proposta curricular para o 1º segmento. 3. ed. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação para jovens e adultos** – proposta curricular para o 2º segmento. 3. ed. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Ensino e pesquisa**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/EnsPes/Modahd/mo_adul.htm>. Acesso em: abr. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para todos 1993-2003**. Brasília, 1994.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria - Executiva do Programa Comunidade Solidária. **Manual de orientação às prefeituras municipais**. Brasília, 1999, s/d. Cap. 1.

BRASIL. Presidência da República. Programa Comunidade Solidária. **Rio Grande do Norte, Recursos da “Agenda Básica” conveniados por programas**: todos os municípios. Natal, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Casa Civil. Programa Comunidade Solidária. **Comunidade Solidária**: todos por todos. Brasília, 1996.

BRASIL. **Programa Toda Criança na Escola**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/todacri/>>. Acesso em: maio 1998.

BRASIL. **Trechos de textos de discursos do Presidente**. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/>>. Acesso em: maio 1998.

CABRAL NETO, Antônio; ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico. **Em aberto**, Brasília, 2000.

CABRAL NETO, Antônio. Gestão educacional na escola de ensino básico: subsídios para delinear estratégias. In: OLIVEIRA, Vilma Queiroz S. de. **Pacto pelo desenvolvimento do Rio Grande do Norte**. Natal-RN: [s.n.], 2001.

CABRAL NETO, Antônio. Política Educacional Brasileira: novas formas de gestão. In: CABRAL NETO, Antônio; YAMAMOTO, Oswaldo H. (Org.). **O psicólogo e a escola**: uma introdução ao estudo da psicologia. 2. ed. Natal, RN: EDUFRN, 2004.

CABRAL NETO, Antônio. et al. (Orgs). **Política de educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

CARDOSO, Fernando H. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: [s. ed.], 1994.

CARNOY, Martin. O debate alemão. In: _____. **Estado e Teoria Política**. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: v.74, 1990

CASTEL, Robert. **Metamorfosis de la cuestión social**. Buenos Aires, Paidós, 1997.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução: Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CIPOLA, Ari. Comunidade Solidária - distribuição de alimentos se transforma no principal cabo eleitoral dos prefeitos na região: programa reforça coronelismo no NE. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 mar. 1996. Caderno 1.

CIPOLA, Ari. Comunidade Solidária - programas sociais do governo servem a interesses políticos: prefeito faz uso eleitoral. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 abr.1996. Caderno 1.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIEDAD. **El Programa nacional de Solidariedad**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1994.

CORAGGIO, Jose Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMASI, Livia de et al. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

COSTA, Lúcia Cortes. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995.

DAGNINO, Eveline et al. **Os movimentos sociais e a construção democrática** : sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. Campinas: IFICH/UNICAMP, 1999. Dossiê do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática.

DAVIES, Nicholas. Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?. São Paulo: Xamã, 2004.

DI PIERRO, Maria Clara. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos do Cedes**, 55, Campinas, nº 55, 2001.

DI PIERRO, Maria Clara. **O financiamento público da educação básica de jovens e adultos**. Caxambu: ANPED, set. 2002.

DEMO, Pedro. Brincando de solidariedade: política social de primeira - dama .In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.). **O Comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DRAIBE, Sônia M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais e apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera L. Cabral. (Org). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

DRAIBE, Sônia. O sistema brasileiro de proteção social: características e desafios na democratização. **Políticas Públicas & Educação**, Brasília, 1987. (Série Encontros e Debates, v. 1).

FALCÃO, Joaquim. **Democracia, direito e terceiro setor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos a legislação brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira**. (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2001.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento a educação – o que mudou na escola ?**: programa dinheiro direto na escola. Natal: EDUFRRN, 2005.

FERRETI, Celso J. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 59, ago. 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Reformas educativas e o retrocesso democrático no Brasil nos anos 90. In: LINHARES, Célia (Org.). **Os professores e a reinvenção da escola: Brasil e Espanha**. São Paulo: Cortez, 2001.

GÓMEZ, A. I. Ensino para a compreensão. In: SACRISTÁN, J. G. **Comprender e transformar o ensino**. Tradução: Ernani F. da Fonseca Rosa. 4. ed. São Paulo: ARTMED, 1998.

GÓMEZ, Manuel Herrera, BOYER, Pedro Castón. **Las políticas sociales em las sociedades complejas**. Barcelona: [s. ed.], 2003

GERMANO, José W. **A transformação da questão social e a educação**, Natal, 1998a. Digitado.

GERMANO, José W. Cidadania negada: a educação como instrumento de combate à pobreza no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 16, n.52, dez. 1995.

GERMANO, José W. **Educação e pobreza: velhas soluções, novas motivações**. Natal, 1997a. Digitado.

GERMANO, José W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993a.

GERMANO, José W. **Lendo e aprendendo: a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

GERMANO, José W. Globalização, reestruturação do estado e políticas neoliberais. Natal, 1997. **Vivência**, Natal, v.11, n. 1/2, jan. / dez. 1997b.

GERMANO, José W. Neo-Liberalismo e contexto internacional. **Vivência**, Natal, v. 7, n. 1, jul./dez. 1993b.

GERMANO, José W. Pobreza e educação: o avesso da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 57, jul. 1998b.

GERMANO, José W. Regime Militar: política e planejamento educacional no Brasil: 1964-1985. **Cadernos CEDES**, Campinas, n. 34, 1994.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. 4. ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 2.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. 4.ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

HADDAD, Sérgio. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

HADDAD, Sérgio. VI Confitea: uma oportunidade. **Presença Pedagógica**. Belo Horizonte, v. 14, n. 82. jul./ago. 2008.

HADDAD, Sérgio. Desafios da educação de jovens e adultos: a perspectiva brasileira. In: _____. **I Telecongresso internacional de educação de jovens e adultos**. Natal: UNESCO/SESI, 2001a.

HADDAD, Sérgio. DI PIERRO, Maria Clara. **Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos**. Disponível em: [file:///C:/Documents and Settings/](file:///C:/Documents%20and%20Settings/). Acesso em: mar. 2007.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **A educação no Brasil na década de 1990**. Brasília: INEP/MEC, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo Educacional. **Informe estatístico 1996 - Brasil**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/censo/informe/informe1/br01.htm>>. Acesso em : maio 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Desempenho do sistema educacional brasileiro: 1994-1999**. Disponível em: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news99_6.htm. Acesso em: jan. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo Educacional. **Informe estatístico 1996 - Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/censo/informe/informe3/rgrannort_1.htm>. Acesso em : maio 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98**. Brasília: INEP, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos do Comunidade Solidária**. Brasília: IPEA, nov. 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAUREL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/Cedec, 1995.

LAUREL, Asa Cristina. Para um novo estado de bem estar na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

MATTOSO, Jorge. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: **LESBAUPIN, Ivo (Org.)**. O desmonte da nação: **balanço do Governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MELLO, Guiomar Namó. **Educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1985.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: Pesquisa qualitativa em Saúde. 6. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1999.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal as organizações sociais no Brasil: as dúvidas os juristas sobre o modelo das organizações sociais. In: MERECE, Luiz Carlos. (Coord.). **3º Setor** – reflexões sobre o marco legal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MONTANÕ, Carlos. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto, et. al. (Orgs) . **Gestão da educação**: impasses , perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão do Estado vulnerabilidade social e carência de direitos. **Cadernos ABONG**, São Paulo, out. 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. Das carências aos direitos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 de setembro. 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. O Governo FHC e as políticas sociais. **Jornal da ABONG**, São Paulo, n. 10, p. 3-5, 1995b.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Vulnerabilidade social e carência de direitos. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 8, p. 9-19, 1995a.

OLIVEIRA, Luciano. Os Excluídos “existem”? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 33, fev. 1997.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.35, abr. 1990.

OFFE, Claus. The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation. In: LINDENBERG, et al. **Stress and contradiction on modern capitalism**. Lexington. Massachussets, Toronto, 1975. Digitado.

O NÚMERO e a proporção de pobres no Brasil. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/gabin/cpmg/climate/programa/port/ines022.htm>>. Acesso em: maio 1998.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Loyola, 1987.

PAIVA, Vanilda. Inovação tecnológica e qualificação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 16, n. 50, abr. 1995.

PANORAMA Regional Ejercicio do Banco Mundial, de 1996 para a América Latina e Caribe. Disponível em: <[http://www. Wordbank.org/html/extpb/annrep96](http://www.Wordbank.org/html/extpb/annrep96)>. Acesso em: maio de 1998).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma da administração pública. In: _____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil : para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O custo aluno qualidade**. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa. Et al. (Orgs). Curitiba: editora da UFPR, 2006.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: **ANDES**, 1997.

POULANTZAS, Nicos. Estado, condensação de uma relação de forças. In: **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Relatório de atividades**: 1995-1996. Brasília: Conselho do Comunidade Solidária, 1996.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90. Brasília: Plano, 2003.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO - 1997. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/>>. Acesso em: maio 1998.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL - 1996. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/>>. Acesso em: maio 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. **Diagnóstico da educação de jovens e adultos no estado do Rio Grande do Norte.** Natal, 2008. Digitado.

ROMANELLI, Otaiza de O. **História da Educação no Brasil.** 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós - modernidade.** São Paulo: Cortez, 1995.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 1997.

SECCO, Lincoln. **Gramsci e o Brasil: recepção e difusão de suas idéias.** São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da, et al. A focalização fragmentadora e a insuficiência do comunidade solidária no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no Nordeste. In: **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil.** SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Rosângela Maria de Oliveira. TOSCANO, Geovânia da Silva (Orgs.). **Programa Alfabetização Solidária: proposta político pedagógica da UFRN.** Natal: UFRN, 2004. Digitado

SOUSA, Carlos Alberto Lopes. **O discurso e a prática da parceria entre Estado e sociedade civil : o caso da parceria MEB/MEC no Programa Alfabetizando em Parceria, 1993-1995.** Brasília; 1997. Mestrado em educação da Universidade Católica de Brasília, Brasília, 1997.

SOUZA, João Francisco de. (Org.). **A educação de jovens e adultos no Brasil e no mundo.** Recife: NUPPEP, 2000.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 1, n. 2, 1994.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e construção dos espaços públicos. In: DAGNINO, Eveline. (Org.). **Anos 90: Política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, Vera da Silva. Questão social : afinal, do que se trata?. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, 1996.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

TOMMASI, Livia de et al (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de et al. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do Programa Alfabetização Solidária**. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAG/TCU/CONTROLE_EXTERNO/FISCALIZACAO/AVALICAO>. Acesso em: maio 2007.

UNESCO. **Alfabetización para todos una década de la alfabetización de naciones unidas**. UNESCO, set. 2002.

UNESCO. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília: IPEA: CEPAL: INEP, 1995.

UNESCO. SESI. **Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro**. Brasília.1999.

UNESCO. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Santiago/Chile: OREAL/UNESCO, 2001.

UNESCO. Brasil. **Relativo ao Programa de Alfabetização Solidária**. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/alfabeteja/relaprogalfasolid/mostra_documento>. Acesso em: maio 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Projeto Suplência contextualizada**. In: PINHEIRO, Rosa Aparecida (Org.). 1998. Digitado.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de visita do Programa Alfabetização Solidária**, 2000. Digitado.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de visita do Programa Alfabetização Solidária**, 1998. Digitado

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de visita do Programa Alfabetização Solidária**, 2003. Digitado

VALLADARES, Lícia. **Representações da pobreza no Brasil urbano: da vadiagem à exclusão social**. Natal: EDUFRN 1996.

VARGAS, Sônia Maria de. **A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979**. 1984. Mestrado em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984. Digitado.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil (1951 a 1978): de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983.

VOLTOLINI, Ricardo (Org.). **Terceiro Setor: planejamento e gestão**. 2. ed. São Paulo: Editora SENAC, 2004.

WANDERLEY, Luís Eduardo. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, 1996.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refileantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 3, out. 1995. (Série Especial).

YAZBECK, Maria Carmelita. **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. In: Silva, Maria Ozanira da Silva e (Coord). São Paulo: Cortez, 2001.

APÊNDICE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PESQUISADORA: Rosângela Maria de Oliveira Silva
ORIENTADORA: Prof^a Dr^a Magna França

ENTREVISTA

Roteiro geral das questões de estudo realizadas aos 06 integrantes do Programa Alfabetização Solidária no Município de Lagoa de Pedras/RN

IES - (Gestor e Coordenador Setorial) - RESPONDENTE 01, 02

Município - (Coordenador local, Monitor Pedagógico local e/ou Alfabetizador local) – RESPONDENTE 03, 04, 05, 06.

SEMI-ESTRUTURADA/QUESTIONÁRIO

(Questões de análise)

(Implementação do Programa)

- 1) Como se deu à implantação do Programa Alfabetização Solidária (Projeto Piloto) no município de Lagoa de Pedras/RN?
- 2) Quais os principais parceiros do Programa no município e suas atribuições na implementação da gestão do Alfabetização Solidária em Lagoa de Pedras/RN?
- 3) Os princípios ou objetivos formais do Programa (...) foram absorvidos a contento e desenvolvidos por sua instituição durante a implementação do PAS?
- 4) A instituição em que trabalhava como parceira do PAS possuía uma proposta de trabalho frente aos princípios e/ou aos objetivos formais do Programa? Explique considerando os aspectos citados.
 - a) - com uma proposta integrada e coordenada pelo órgão;
 - b) - proposta definida diretamente pela coordenação do PAS;

- c) - Cada instituição parceira possuía sua proposta para realizar os objetivos do Programa;
- d) - Não havia planejamento ou interação na elaboração da proposta de trabalho pelo município.

5) Qual a sua avaliação (vantagens) acerca do processo de implementação do PAS no município de Lagoa de Pedras/RN considerando os seus princípios ou propostas?

6) Quais as principais dificuldades de implantação e implementação do Programa no município de Lagoa de Pedras/RN apresentadas no período 1997-2003?

(Gerenciamento dos Recursos)

7) Quais os parceiros/financiadores das ações do PAS em Lagoa de Pedras/RN e como eles atuaram junto ao Município, ou seja, na orientação e liberação dos recursos?

8) Como você avalia a participação, ou seja, o envolvimento dos parceiros na implementação e acompanhamento dos recursos? Das quatro alternativas citadas escolha somente uma, justificando aquela que corresponde à sua resposta:

- a) ótimo; b) bom; c) regular; c) fraco.

9) De uma forma geral como se deu o processo de aplicação acompanhamento/avaliação e prestação de contas dos recursos desenvolvidos nas ações do PAS pelo município?

(Resultados Gerais no município, tendo em vista a implementação do Programa)

10) Você poderia avaliar os procedimentos de descentralização em parceria com instituições que mantém a liberação de recursos e que contribuíram para o desenvolvimento e qualidade das ações do PAS. Observe os itens abaixo e marque numa seqüência de 01 a 10 em ordem crescente as contribuições significativas da atuação do Programa Alfabetização Solidária no município de Lagoa de Pedras/RN:

- 1 () Material didático utilizado no Programa;
- 2 () Tempo e duração do módulo de alfabetização;
- 3 () Interação entre o órgãos executor (Município) e os parceiros;
- 4 () Infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa;
- 5 () Transferência de recursos para pagamento de bolsas;
- 6 () Transferência de recursos para pagamento de merenda/lanche;
- 7 () Apoio a toda clientela com pré-requisitos de atendimento pelo PAS;
- 8 () Desenvolvimento das ações por parte das instituições parceiras
- 9 () Minimização do índice (redução) do analfabetismo;
- 10 () Aumento dos alunos de EJA por meio de um maior número de salas de aulas.

11) De uma forma geral como você avalia a atuação do PAS e seus parceiros no município de Lagoa de Pedras/RN considerando: a estrutura; o atendimento aos alunos; o apoio da SME; o rendimento escolar; a merenda escolar; o material didático; a redução do analfabetismo; o envio dos recursos. Considere alguns desses aspectos, ou todos eles como desejar.

ANEXOS

ANEXO A – Tabela referente a matrícula na Educação de Jovens e Adultos no estado do Rio Grande do Norte no período 2002-2003

ANEXO B – Agenda da década da alfabetização/UNESCO – 2002
- DE JONTIEN (1990-200) A DAKAR (2000-2015).