

CAPÍTULO 3

As implicações da descentralização para a educação de jovens e adultos nos anos de 1990

Suely Fernandes Coelho Lemos Vera*

Vera Raimunda Amério Asseff**

Introdução

A história da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil vem demonstrando que sua trajetória sempre esteve relacionada com os movimentos políticos, econômicos e sociais do país.

O percurso da educação brasileira tem sido marcado, em sua construção, pela inter-relação com a economia, política e trabalho. A reflexão trazida por Nosella (2001) possibilita uma melhor compreensão da situação do aluno jovem e adulto, ao contextualizar três momentos marcantes da educação brasileira: um primeiro momento, o da escola republicana (1889-1930) em que, segundo o autor, o mundo do trabalho não era levado em consideração no pensamento da educação e da escola, uma vez que o seu objetivo se voltava à formação da elite. Um segundo momento, caracterizado como o da escola populista e corporativa (1930-1990), que democratiza o acesso, mas não oferece qualidade igual para todos reforçando o caráter dual da sociedade. E um terceiro, o do final de século, quando a qualidade do ensino, até então oferecido, entra no debate do governo e da sociedade civil.

O que se destaca na trajetória descrita é que, numa etapa inicial, a sociedade com uma economia marcada pela predominância do trabalho manual, extrativista e arcaico ou exclui de antemão o jovem e adulto do processo de escolarização ou leva os que nela conseguiram entrar à evasão, isto

* Mestranda em Educação. Técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF).

** Doutora em Comunicação e Cultura. Técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF).

pelo rigor e pelo caráter dual da escola cujo ensino não se fazia relevante nem condizente com os anseios e expectativas dos indivíduos oriundos da classe trabalhadora. Mesmo com o processo de industrialização e a necessidade de mão-de-obra qualificada, a falta de oportunidade e a marginalização do trabalhador ainda permaneciam pois, apesar da possibilidade de acesso à escola, esta não concretizava uma política de qualidade que o mantivesse nos bancos escolares e lhe permitisse estar fora da linha do desemprego.

Aliado a esse panorama aqui sintetizado, o contexto político e econômico dos anos 1990, marcado, de acordo com Peroni (2002), por grandes transformações na produção da vida material objetiva e subjetiva nesta fase particular do capitalismo, em função das mudanças que estão ocorrendo na esfera da produção, do mercado e do Estado resultam na redefinição do papel do Estado. De um Estado que, após a Segunda Guerra Mundial, exercia o papel de mantenedor e cujos investimentos se direcionavam ao público e ao crescimento da produção e à garantia do pleno emprego; tinha sob sua responsabilidade e controle a seguridade social, assistência médica, educação, habitação, além dos direitos dos trabalhadores, ou seja, o chamado “Estado de bem-estar social” (HARVEY *apud* PERONI, 2003). Em função da crise fiscal passa a Estado mínimo que, segundo Peroni (2003, p.33) “é mínimo apenas para as políticas sociais [...] e máximo para o capital”.

No Estado brasileiro viveram-se longos períodos em que a centralização das políticas de governo se manteve para garantir os interesses do poder político estatal. A política da descentralização, que ocorreu, principalmente, para as políticas sociais, encaminhou a educação (primária e secundária, posteriormente básica) para a responsabilidade, especialmente, dos estados e municípios. É no cenário da descentralização que se pretende analisar a EJA no país nos anos de 1990: se foi contemplada e sob a responsabilidade de qual ente federado se encontrava.

Para a contextualização histórica, a abordagem de autores como Peroni (2003), Arretche (2002) e Nogueira (1997) estarão subsidiando a análise apresentada. Para compreender os anos de 1990, traçou-se um breve histórico da EJA, mais especificamente a partir dos anos de 1940, com base nas produções de Fávero (2004) e Soares (2002) e, por fim, os efeitos da descentralização para a EJA, nos anos de 1990, e o papel desempenhado pela sociedade civil no desenvolvimento da EJA, trará reflexões com base em Sales (2003), Di Pierro (2005), Montaña (2003), Valente (2001) e Haddad (2007).

¹ Segundo Peroni (2003), o Estado de bem-estar social não se disseminou da mesma forma em todos os países, que apresentavam variações segundo seu modo de administrar as relações de trabalho, segundo sua política monetária e fiscal e seu investimento público.

O contexto histórico da descentralização no Brasil

Nos anos de 1990, o mundo capitalista passa por rápidas e profundas transformações produtivas e sociais em decorrência dos avanços tecnológicos, da reestruturação produtiva, da globalização e das políticas neoliberais do mundo que trazem em si novas concepções e novo desenho para o papel do Estado².

Essas mudanças vêm num histórico em que o papel do Estado se reconfigura de acordo com as demandas e exigências do capital. Desde o pós Segunda Guerra, quando, de acordo com Peroni (2003), o Estado assumiu “novas obrigações” que incluíam “controlar os ciclos econômicos, combinando políticas fiscais e monetárias”, as políticas tinham como objetivo garantir a produção e, por isso, o pleno emprego, bem como as condições sociais necessárias ao crescimento da produção. Neste período, o Estado assumiu as questões sociais incorporando a responsabilidade pelo bem-estar social como denomina Harvey (*apud* PERONI, 2003).

No entanto, essa política social não ocorre da mesma forma para todos os segmentos da sociedade, pois amplo contingente da força de trabalho não tinha acesso nem à produção em massa nem ao consumo em massa. Essa situação se intensifica, especialmente, nos países de terceiro mundo onde o desenvolvimento capitalista exclui muitos, a quem o Estado não dá conta de assistir. O inchamento dos gastos públicos acaba por aprofundar “as crises fiscal e de legitimação” (PERONI, 2003, p. 24).

Nesse momento, a base de reestruturação produtiva, com os avanços tecnológicos nas áreas da teleinformática, acelera o processo de globalização, quando as mudanças e as informações circulam com uma rapidez, até então inimagináveis, acirrando as desigualdades nos padrões de desenvolvimento econômico e social. Há o crescimento do desemprego estrutural, tanto na linha de produção como de serviços em consequência das transformações que ocorrem nas formas de produção que geram, em muitos casos, a substituição do trabalho humano pelos processos automatizados de produção diminuindo a demanda para o trabalho.

Para a superação dessa crise, o capitalismo busca na ideologia neoliberal o respaldo para uma nova fase. Como afirma Peroni (2003, p.27) “[...] para a teoria política neoliberal, o cidadão, através do voto, decide sobre bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários pois esse sistema consiste em uma forma de distribuição de renda”.

² O conceito de Estado utilizado por Peroni é o mesmo proposto por Marx: “Estado histórico, concreto, de classe” (PERONI, 2003, p. 22)

De uma situação pós Segunda Guerra Mundial em que o Estado surge como meio para solucionar as falhas do mercado e assume a responsabilidade para gerir o bem-estar social, na fase seguinte é acusado como observa Pereira (*apud* PERONI, 2003, p. 30) de ser “o causador da crise pela qual passa o capitalismo na atualidade”. Segundo ele:

[...] tinha-se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas de fato muito fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, no rent seeking. (PEREIRA *apud* PERONI, 2003, p. 30).

Na história do Brasil, “uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas” (ARRETCHE, 2002, p. 26). Essas reivindicações se pautavam na tese de que a centralização em demasia, fruto do regime militar, transgride os princípios democráticos que deveriam reger uma sociedade. Num momento (anos 1980) em que se lutava pela redemocratização do país, acreditava-se que o poder descentralizado produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.

As expectativas sobre os efeitos da descentralização e a forma como ela foi construída variou entre os países. No Brasil, ocorreram reformas das instituições políticas ao longo dos anos de 1980, em função das retomadas das eleições diretas em todos os níveis de governo, via a Constituição Federal de 1988, quando foram recuperadas as bases federativas e nos anos de 1990 quando implementou-se um extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais (ARRETCHE, 2002, p. 27). O que não significa dizer que federalismo e descentralização são sinônimos, uma coisa é o resgate do federalismo; outra é implantação da descentralização.

Esta reflexão se detém na descentralização das políticas públicas. Traz-se, então, a definição de descentralização de Riker (*apud* ARRETCHE, 2002, p. 29), segundo a qual, descentralização “diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo”. Instala-se o denominado Estado mínimo, tão somente para as políticas sociais e sem a distribuição de renda, já que máximo para o capital.

A história do Brasil foi marcada por uma trajetória de governos com poder centralizado. Assim, no período do Império, teve-se um governo cujo regime político parlamentar era altamente centralizador. Mesmo com

a proclamação da República, após a primeira grande guerra mundial até os anos 1970-1980, conforme afirma Peroni:

[...] o período foi marcado pela centralização do poder, com ampliação do papel econômico do Estado, tanto na regulação quanto na condução da acumulação, o que resultou na ampliação da burocracia e na gestão autoritária da máquina estatal. (PERONI, 2003, p. 39).

Nos anos de 1990, a partir da crise fiscal, o peso parece recair sobre a classe trabalhadora pois é dela que são retiradas as conquistas sociais que lhes garantia algum direito.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), “foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estado e governo federal para a provisão de serviços sociais” (ARRETCHE, 2002, p. 31). Além das privatizações, obteve sucesso, naquele governo, a descentralização dos serviços de saúde, educação, saneamento e habitacionais.

O que então se anunciava era que o governo central era ineficiente e ineficaz no gerenciamento da coisa pública, passando a idéia de que a máquina pública era difícil de gerir e ser gerida. A descentralização traria, pois, maior eficácia já que os entes mais próximos da realidade poderiam melhor dar-lhe conta. O que se pretendia, na verdade, era deslocar os problemas para os estados e municípios. Diante desse histórico e considerações pode-se perceber que a descentralização que se impõe é aquela que:

[...] deseja transferir encargos e, ao mesmo tempo, co-responsabilizar a sociedade civil na gestão pública. Ou seja, ela deseja não apenas ‘aliviar’ as instâncias centrais de governo (‘desresponsabilizá-las’ e desonerá-las em nome da eficiência, da eficácia e da efetividade), mas também envolver a sociedade civil. (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

Breve histórico da educação de jovens e adultos no Brasil

Ao longo da trajetória histórica da EJA no Brasil, muitos foram os movimentos e programas, tanto em relação à educação formal, quanto às não formais e aos movimentos populares. Nas últimas décadas, observa-se uma atenção mais explícita ao se considerarem as legislações em vigor que

tratam do tema. A Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 205 faz menção ao direito à educação, ao estabelecer que:

A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A mesma Constituição Federal de 1988, no Artigo 208, inciso I, ao consignar que “o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” contempla a EJA.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/96, dedica uma Seção exclusiva sobre o assunto conforme se pode verificar em seus Artigos 37 e 38 e também o parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) nº 11/2000, estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Educação de Jovens e Adultos.

Em 13 de junho de 2005, por meio da Portaria nº 2.080, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu, para a rede federal, as diretrizes para a oferta de cursos de educação profissional integrada com o ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos. No dia 24 de junho de 2005, foi promulgado, também pelo MEC, o Decreto nº 5.478, que instituiu, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de educação de jovens e adultos, decreto este, revogado pelo Decreto nº 5.840 de 13 de julho de 2006 que, entre outras mudanças, alterou o nome para Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), já que passou a contemplar, também, as séries finais do Ensino Fundamental.

No entanto, vale aqui destacar alguns pontos da história da EJA no Brasil, que antecedem ao que se tem hoje construído. Discussões sobre analfabetismo no Brasil percorrem a história da EJA desde o período colonial, mas é no início do século XX, principalmente após 1940, que passa a ser visto como um problema nacional (FÁVERO, 2004, p.14). Naquele período os índices de analfabetismo no país, conforme menciona Fávero (2004), eram em torno de 55%.

Impulsionado pelo “movimento de modernização do país”, num período pós-ditatorial e de fim da Segunda Grande Guerra Mundial, é lançada a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos. Tratou-se de uma proposta com objetivos voltados para um trabalho educativo amplo,

embora tenha se limitado a alfabetizar. A Campanha foi lançada em 1947 e custeada com recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário.

Essa proposta recebe como críticas o fato de que, naquele momento, não era o direito à educação que estava sendo considerado, mas a ampliação do número de eleitores, já que naquele período histórico, o analfabeto não votava. Além dessa questão, também recebeu crítica o trabalho de cunho voluntário, além do fato de os professores, despreparados e mal remunerados, desenvolverem seu trabalho de alfabetizar em escolas sem as condições pedagógicas necessárias adequadas (tanto em relação aos equipamentos, quanto em relação ao material didático).

De qualquer forma, as campanhas lançadas pela União,

mesmo partindo de um conceito extremamente limitado de analfabeto e trabalhando com um conceito restrito de analfabetismo/alfabetização, as campanhas significaram um movimento positivo do Estado e da sociedade brasileira, no atendimento às necessidades educacionais da população adolescente, jovem e adulta mais pobre. (FÁVERO, 2004, p. 17).

Fávero (2004) destaca, também, no mesmo texto, que nos anos 1960, período do chamado “desenvolvimentismo nacionalista”, às vésperas da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, debates a respeito da educação brasileira, com a participação, dentre outros, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), quando se analisava a relação “educação-desenvolvimento”, a EJA foi contemplada na proposta que resultou das discussões, com a criação de “classes de emergência” para os adolescentes que não tiveram acesso à escola ou tiveram que abandoná-la, bem como com a criação de classes de alfabetização para jovens e adultos.

Em 1962, também foi criado o Movimento de Cultura Popular (MCP) que buscava valorizar a cultura dos alunos, tanto crianças como adultos como fator importante para a transformação da realidade. É nesse movimento que se tem a importante presença de Paulo Freire. Movimento, como cita o autor Osmar Fávero, em que se fazem presentes as críticas ao trabalho no modo tradicional da escola, bem como o uso das cartilhas impostas, promovendo, no seu lugar, o debate. Na alfabetização ganha ênfase a “conscientização”.

Com a ditadura (1964-1984), os movimentos sociais se desmobilizam. Um movimento conservador denominado Cruzada Ação Básica Cristã reedita as cartilhas e faz o movimento de volta à Campanha de 1950. Em 1968, é criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Nos relatos de Soares (2002, p. 8-9), foi a partir da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V CONFITEA) que as discussões sobre EJA, que após o período de repressão nas décadas de 1960, 1970 e meados de 1980 vinham se multiplicando passam a merecer maior diálogo e articulações em torno das questões da EJA.

Ainda, segundo Soares (2002), os movimentos sociais entre educadores nas universidades, nas organizações não-governamentais e nos municípios trouxeram um novo olhar e novo significado para a EJA, rompendo com as “orientações centralizadoras” e as práticas basiladas nos preceitos da Lei 5.692/71, dentre elas a do “ensino supletivo”, segundo ele marcado pelo “aligeiramento do ensino” e a busca de novos formatos, que garantam o direito pela educação de qualidade para esse público de jovens e adultos.

Em 1985, após o período da ditadura militar, o MOBREAL é transformado na Fundação Educar. Subordinada à estrutura do MEC, era órgão de fomento e apoio técnico, apoiava técnica e financeiramente ações de EJA desenvolvidas por prefeituras e instituições da sociedade civil.

As implicações da descentralização e o papel da sociedade civil na EJA

O recuo do Estado em relação às políticas públicas trouxe efeitos negativos para a EJA. Esse recuo, de acordo com Sales (2003), deriva do cenário das políticas neoliberais para a educação que tem sido marcada, na última década, pela fragmentação, desarticulação e dispersão de recursos decorrentes do processo de descentralização/centralização, de privatização parcial e de focalização da oferta promovidas pelo Governo Federal (SALES, 2003, p. 329).

Retomando os anos 1970, quando da promulgação da Lei 5692/71, verifica-se o distanciamento das políticas para EJA das valiosas contribuições que os movimentos da cultura popular proporcionaram à educação de adultos. Naquele momento, anos de 1970, rendendo-se ao tecnicismo e à exigência de certificação pelo mercado de trabalho, por meio do ensino supletivo, reafirmou-se o caráter compensatório da EJA³. Essa concepção compensatória e supletiva permanece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, apesar da retomada das contribuições dos movimentos de cultura popular iniciados nos anos de 1960 e que ressurgem no processo de redemocratização dos anos de 1980

³ Resgate da escolaridade, reposição dos estudos não realizados em idade própria.

e das Conferências: Educação para Todos em Jomtien, Tailândia (1990) e a V Conferência Internacional sobre Educação de Jovens e Adultos (V CONFITEA), realizada em Hamburgo (1977). Nesse período, algumas das iniciativas mais bem sucedidas no período da redemocratização foram conduzidas por governos locais, em parceria com organizações e movimentos sociais (DI PIERRO, 2005, p. 1118).

Na segunda metade dos anos de 1990, a reforma do Estado e a refração dos gastos públicos com as políticas sociais e redefinição das atribuições dos setores público e privado, colocam a EJA em posição marginal nas discussões sobre a reforma educacional. Com a extinção da Fundação Educar pelo presidente Fernando Collor de Melo, presenciou-se mais uma ação de descontinuidade das políticas que se tentava traçar em prol da EJA, já que era a principal Fundação responsável, a partir da Constituição Federal de 1988, pela coordenação, juntamente com o Ministério da Educação, das tarefas organizadas num esforço de erradicar o analfabetismo no país num prazo de dez anos. Esse recuo ocorre, principalmente, em decorrência das imposições dos órgãos internacionais de financiamento que determinaram a prioridade ao ensino fundamental para a faixa etária dos 7 aos 14 anos, transferindo para a sociedade civil, por meio, inclusive, de parcerias, dentre elas com empresas, associações, sindicatos e organizações não-governamentais as responsabilidades sobre a EJA.

Essa posição de desvalorização e desinteresse pela EJA no cenário político-educacional pode ser reafirmado nos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso aplicados ao Plano Nacional de Educação (PNE). No referido Plano, na seção que trata da educação de jovens e adultos são mencionadas metas indicando a tarefa de combate ao analfabetismo sem, contudo, apontar meios para concretizar o intento proclamado (VALENTE, 2001, p. 15). Atendendo às imposições do Banco Mundial, FHC propõe a Emenda Constitucional nº 233 que foi mais adiante transformada no Projeto de Lei nº 92/96 que altera o Inciso I do Art. 208 da Constituição Federal de 1988 mantendo a gratuidade da educação pública da EJA, mas suprimindo a obrigatoriedade do poder público em oferecê-la. A Lei que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei 9.424/96 é um outro demonstrativo do descaso com a EJA. No FUNDEF excluiu-se, por meio do veto do presidente Fernando Henrique Cardoso, o financiamento à EJA. Este fundo comprova como o Estado, ao assumir, de forma incipiente sua responsabilidade com o direito à educação, só reconhece esse direito a

uma estreita parcela da população, ou seja, aos sujeitos em idade de 7 a 14 anos. Esse fato rompe com

o princípio da universalidade inerente ao direito humano à educação: embora as leis maiores assegurem a todos o acesso e a progressão na educação básica pública, gratuita e de qualidade, a focalização de recursos para a educação escolar na faixa etária de 7 a 14 anos suprimiu os meios para que as instâncias administrativas do Estado cumpram adequadamente seu dever na provisão do ensino fundamental aos jovens e adultos. (DI PIERRO, 2005, p. 1123).

Com a exclusão da EJA dos recursos do FUNDEF, estados e municípios têm sua ação limitada. Os recursos não são suficientes às demandas da EJA. O atendimento fica restrito apenas aos programas de alfabetização e às séries iniciais do ensino fundamental.

A criação do FUNDEF “fez com que a municipalização do ensino fundamental atingisse níveis jamais vistos no país e, hoje, o Brasil possui milhares de sistemas de ensino, tantos quantos são os estados e municípios” (PINTO, 2008, p. 157). A gestão empregada está muito distante do que configura um processo democrático e o que se constata é uma forma de administração muito mais competitiva do que integradora. Com o processo de descentralização, embora não estivesse claramente firmado a quem competia a responsabilidade pelos níveis e modalidades de ensino, ocorreu em grande parte maior envolvimento dos municípios, com a oferta do ensino fundamental, que estava, até então, a cargo dos estados. Este, passou a delimitar sua participação no oferecimento do ensino médio.

Como afirma Gentili:

[...] a saída que o neoliberalismo encontra para a crise educacional é fruto da combinação de uma dupla lógica centralizadora e descentralizadora: centralização do controle pedagógico (em nível curricular, de avaliação do sistema e de formação de docentes) e descentralizadora dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema. (GENTILI *apud* SALES, 2003, p. 344-345).

É nessa perspectiva de base neoliberal que o processo de descentralização, ocorrido no Brasil, devolve a EJA para o campo da não-formalidade, remetendo à sociedade civil o compromisso de garantir o direito à educação para todos. Assim, “as demandas e necessidades educativas dos jovens e adultos, quando consideradas, foram abordadas com políticas marginais, de caráter emergencial e transitório, subsidiárias a programas de alívio da pobreza” (DI PIERRO, 2005, p. 1123).

A participação da sociedade civil nas políticas sociais é um marco na reforma do Estado que para ela transferiu a responsabilidade no desenvolvimento das ações no campo social. O chamado “terceiro setor” tem seu conceito “cunhado por *intelectuais orgânicos do capital* e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia” (MONTAÑO, 2003, p.53). Estrategicamente, dentro de uma perspectiva neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal se convencionou que à sociedade civil, e aí, ao terceiro setor, num recorte comprometido com os interesses hegemônicos, cabe a responsabilidade com o social. Desconsidera-se, assim, que a constituição de uma nação, a definição de seus papéis, a configuração de um Estado e suas formas de governo, a estruturação do mercado se dá pelas lutas e construções histórico-sociais.

Num processo de descentralização comprometido com os interesses do mercado e objetivando, principalmente, a desconcentração dos gastos públicos, as obrigações com o atendimento ao campo dos direitos dos cidadãos são lançadas ao terceiro setor, na maioria das vezes por meio de parcerias. No campo da educação de jovens e adultos, principalmente a partir da dissolução da Fundação Educar e da criação do FUNDEF nos anos 1990, é a sociedade civil/terceiro setor que assume, via projetos e programas, as ações comprometidas com a erradicação do analfabetismo e a educação dos jovens e adultos deste país.

Nesse período de 1990, vários programas receberam apoio e transferência de recursos do governo e, dentre eles, pode-se destacar: o Programa Alfabetização Solidária (PAS) criado em 1997, executado por uma Organização Não-Governamental (ONG), que recebeu recursos do próprio MEC, de empresas e de pessoas da sociedade civil com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo no país; o Programa Nacional da Reforma Agrária (PRONERA), criado em 1998, que financiava projetos de universidades articulados com ONG para ações junto aos assentamentos da reforma agrária; o Programa Recomeço, criado em 2001, que consistia na transferência de recurso pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para alunos registrados no Censo Escolar das regiões Norte e Nordeste, bem como para os Municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Para o Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (PLANFOR), criado em 1995, com o objetivo de melhorar a oferta de cursos de qualificação e requalificação profissional, o governo faz parcerias não só com diferentes setores públicos como também com o setor privado

por meio de instituições da sociedade civil tais como ONGs, sindicatos e Sistema S⁴. A existência de tais programas comprova a transferência de responsabilidades do governo para a sociedade civil e/ou divisão dessas responsabilidades.

A crítica encontrada em relação ao FUNDEF é a de que, se por um lado ampliou-se o número de matrículas de crianças e adolescentes, por outro, coloca-se à margem do financiamento a educação infantil e a dos jovens e adultos. Importante ressaltar que a criação de um novo Fundo que atendesse a toda a educação básica - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), criado em 2006, por sua vez também não reverte a situação de desinteresse pela educação de jovens e adultos sob o argumento de que “um tratamento isonômico geraria estímulos à expansão da matrícula em níveis que colocariam em risco a própria viabilidade do Fundo” (DI PIERRO, 2005, p.1127).

A descentralização dos sistemas de ensino que, no processo de redemocratização do Estado, nos anos de 1980, ensejava maior participação e autonomia dos mesmos, não se concretizou nas reformas de base neoliberais dos anos de 1990. Neste cenário, a EJA caminha para o século XXI ainda sem consolidar seu direito constitucionalmente garantido.

Conclusão

A descentralização vislumbrada como processo de conquista de maior autonomia aos entes federados na tomada de decisão, na construção de políticas e no controle social por meio da participação ampla dos sujeitos representativos dos setores organizados não foi contemplada quando da redefinição do papel do Estado nos anos de 1990.

A análise desse processo no Brasil remete à observação de que, longe do que se propunha no período da luta pela redemocratização do país e do que define a Constituição Federal de 1988, revelou-se como mecanismo de desconcentração utilizado pelo Estado para transferir aos municípios, estados e sociedade civil a responsabilidade com as políticas sociais.

O histórico da EJA no Brasil denuncia o descaso com que os jovens e adultos deste país foram colocados à margem das políticas educacionais.

⁴A Constituição Federal prevê, em seu artigo 149, três tipos de contribuições que podem ser instituídas exclusivamente pela União: (i) contribuições sociais, (ii) contribuição de intervenção no domínio econômico e (iii) contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Essa última hipótese de incidência é que fornece o fulcro legal para a exigência de um conjunto de onze contribuições que, por motivos óbvios, convencionou-se chamar de Sistema S.

Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadação/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm. Acesso em maio 2009.

Os anos 90 do século XX, marcados pela submissão aos ditames neoliberais, excluíram de maneira acintosa a participação da EJA nas reformas educacionais, balizada pela concepção compensatória e supletiva de resgate da escolaridade.

Os programas para erradicar o analfabetismo, nesse período, tiveram como característica a descontinuidade tendo em vista que estavam direcionados, prioritariamente, aos interesses “políticos” e do mercado. O FUNDEF foi demonstração clara da exclusão do jovem e adulto do acesso a seu direito à educação, já que provocou a refração da participação dos municípios nos cursos dessa modalidade de ensino.

Nesse cenário, a sociedade civil assume grande parte das ações voltadas à educação do jovem e adulto, tanto por meio de iniciativas particulares com base na filantropia, como financiadas em parte por organismos nacionais e internacionais ou, ainda, pelo poder público via parcerias com ONG, universidades, associações, sindicatos, entre outras.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 23, n.80, p. 25-48, set. 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Britânica do Brasil, 1998.

BRASIL. *Lei N º 9394, de Dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>.> Acesso em: maio 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto nº 5.840. 13 de julho de 2006*. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 2.080. 13 de junho de 2005*. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com o Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Brasília, 2005.

BRASIL. *Parecer CNE/CEB nº 11/2000*. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.26, n. 92, p. 1115-1139, Especial – Out. 2005.

FAVERO, O. Lições da História: os avanços de sessenta anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições de analfabetismo no Brasil. In: OLIVEIRA, M. I.; PAIVA, J. (Orgs). *Educação de jovens e adultos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 13- 28.

HADDAD, S. Por uma nova cultura na Educação de Jovens e Adultos, um balanço de experiências de poder local. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. Trabalho encomendado pelo GT 18 – Educação de Jovens e Adultos.

MARTINS, A. M. *Autonomia da escola: a (ex)tenção do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 51-229.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, jun.-set. 1997.

NOSELLA, P. A Escola Brasileira no final do século: um balanço. In: FRIGOTTO, G. (Org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. 5 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001. p. 166 -188.

PERONI, V. *Política educacional e papel do estado no Brasil nos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003. p. 21-71.

PINTO, J.M.R. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 153-168.

SALES, S. Avanços e retrocessos: refletindo sobre a educação de jovens e adultos na década de 1990. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). *Desafio da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 329-349.

SOARES, L. *Educação de Jovens e Adultos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VALENTE, I. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 9- 44.